

Proyecto 55/B/130

**Universidad Nacional de la Matanza
Departamento de Ciencias Económicas**

Proyecto de Investigación Código 55B/130

**Título del Proyecto: "Argentina en la globalización"
Soberanía del Estado en la seguridad hemisférica**

Unidad Ejecutoria

Departamento de Ciencias Económicas

**Dirección: Florencio Varela 1903- San Justo. Cód., Postal: 1754
Teléfono: 4480-8954**

Investigadores miembros del equipo:

Apellido y Nombre

Lic. Andrada Claudia

Lic. Dominelli Ángel Ariel

Dr. García Adrián

Lic. Gómez Daiana

Lic. Loriggio Mauro

Mag. Narváez Adriana

Lic. Rébora Marta

Dr. Silva Raúl

**Director: Scotti Sonia Luisa. Título: Licenciada en Economía UBA;
Contadora Pública UBA; Doctoranda en Relaciones Internacionales.
Legajo UNLAM: 369; categoría docente: Profesora Titular, Dedicación
Exclusiva.**

**Dirección particular: Igualdad (Ex Gral. Carlos Actis) 1585- Haedo-
PBA. Teléfono particular: 4659-6331**

ÍNDICE GENERAL

Resumen	3
Palabras claves	4
Introducción	4
Antecedentes: 1945/89/91	5
Argentina: décadas del 70 y 80	8
Selección del tema	17
Definición del problema	17
Justificación del estudio	17
Limitaciones	18
Alcances del trabajo	18
Objetivos Hipótesis	18
Desarrollo	20
Materiales y Métodos	20
Descripción del objeto de estudio	21
Diseño de Investigación	21
Capítulo I	
“Las respuestas políticas de Argentina desde la Post Guerra fría hasta 2007. (1991/2007)”	22
1989/99 Menem	22
1999/2001: De La Rúa	23
2001/2002: Rodríguez Saa	28
2002/2003. Duhalde	28
2003/2007: Kirchner	29
Capítulo II	
“Consecuencias de las políticas Internas de argentina en los niveles y calidad del empleo”	32
“Incidencia de las políticas internas de Argentina en la caída y distribución del Ingreso. La inequidad”	56
Capítulo III	
“La política exterior entre 1976 y 1999. Su relación con el sistema creencias”	75
Capítulo IV	
“Terrorismo Internacional, narcotráfico y lavado de dinero”	95
Capítulo V	
Trata de personas y tráfico de órganos	118
Capítulo VI	
“La Seguridad Hemisférica”	151
Capítulo VII	
“La Seguridad en la etapa post Guerra fría en UNASUR.	169
Conclusiones	179

Anexo	181
Publicaciones	
Artículos	
Capítulo de libro	
Libros	184
Congresos	
Actividades tecnológicas	
Convenios Asesorías ó servicios a Terceros	
Registro de propiedad	
Patentes ó modelos de utilidad	
Formación de Recursos Humanos	
Dirección de becarios	
Dirección de Investigadores. Evaluación de Proyectos.	
Categorización-Otros	185
Dirección de Tesis	
Jurado de Tesis.	
Bibliografía	186

Resumen: Con la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Ex URSS, se inicia la globalización financiera ,con el triunfo de una alianza occidental conservadora, liderada por Estados Unidos, que produjo cambios en el ejercicio de la “soberanía “de los Estados, que había surgido con la paz de Westfalia en 1648,* especialmente de los países de la periferia. (reducción de su margen de maniobra) Este trabajo explica y analiza, las consecuencias en la estructura productiva y en la estructura social de los ajustes implementados por el Consenso de Washington, en la década del 90, que consolidaron la caída y la distribución regresiva de los ingresos que se inicio con la Reforma financiera de 1977. Especialmente analiza y describe las modificaciones en el mercado de trabajo, producidas por las políticas Internas y externas de la década del 90 en nuestro país, por la reducción y regresividad en la distribución del ingreso, con concentración del crecimiento del PBI (aumento de la inequidad). Luego la falta de Desarrollo económico y de progreso social, generan incremento del narcotráfico en Argentina, terrorismo, trata de personas, uso irracional de los recursos, etc. Luego se relacionan estos flagelos con los cambios en la Seguridad hemisférica, representados por el rol de la OEA, y consecuentemente, el rol del Estado y de las Fuerzas militares democráticas de Argentina en su relación con los Estados y Fuerzas militares de UNASUR

* Paz de Westfalia. Pone fin a la guerra de los treinta años en 1648. Nacen los Estados nacionales “soberanos. Especialmente referida a nivel territorial (uso de moneda propia, fijación de reglas comerciales, etc)

Palabras claves: globalización, regionalización, Consenso de Washington, desarrollo económico, progreso social, fragmentación social, democracia, seguridad hemisférica.

Introducción: En este trabajo describimos y analizamos las políticas internas y externas del gobierno de Menem, especialmente las consecuencias de la aplicación del Consenso de Washington y las "relaciones carnales", respectivamente. Luego continuamos con el análisis del gobierno de De La Rúa, quien avala el blindaje, el megacanje e instala el déficit cero y el corralito y quien se vio obligado a abandonar su cargo en 2001, frente a un fuerte estallido social. Luego continuamos con el breve gobierno de Rodríguez Saa, cuyas expresiones relacionadas con el "no pago de la deuda", le quitan poder político para continuar y su sucesor Duhalde, carga con el peso de la devaluación, que castiga a los más débiles. Luego continuamos con el gobierno de Kirchner, quien recibe una situación social extremadamente grave, como consecuencia de las políticas económicas de constantes ajustes y endeudamiento creciente, que producen fuertes caídas en los ingresos y una distribución acumulativamente regresiva (esto se visualiza con el coeficiente de Gini). El gobierno de Kirchner, logra revertir en parte esta calamitosa situación, pero el incremento del gasto público que se manifiesta a partir del 2007, deterioran los equilibrios macroeconómicos, generando inflación, que luego se suma a la inflación importada.

Las políticas económicas que se han implementado en nuestro país desde el gobierno de Menem, consolidando las posturas neoliberales, desde el gobierno del proceso, hasta la crisis del 2001, han producido la pauperización de una parte importante de la sociedad argentina. Esto significa que tenemos excluidos sociales (no son pobres dignos). Los excluidos sociales ó marginados, no tienen derecho a nada, están fuera del mercado y esto crea condiciones favorables, para el narcotráfico, la trata de personas, el lavado de dinero, el tráfico de órganos, el comercio ilegal de armas, el crimen organizado en todas sus formas, el uso irracional de los recursos, etc., etc.

Argentina forma parte de UNASUR, cuyos Estados y Ejércitos, están tratando de "cooperar", a pesar de sus diferencias, para combatir los mencionados flagelos. No se trata de usar "solo la fuerza, sino de cooperar para erradicar la exclusión social, combinando políticas públicas activas por parte de los Estados con el rol de las fuerzas armadas de manera integral .La exclusión social creciente combinada con narcotráfico, dan como resultado una sociedad cada vez más violenta e insegura, que nos esta conduciendo a una guerra total de todos contra todos. Si no logramos administrar inteligentemente a nuestras sociedades, vendrán desde afuera a administrarnos.

Antecedentes: 1945/1989/91

En el orden bipolar ó Guerra fría que se inicia en la Segunda Post guerra y finaliza con la desintegración de Ex URSS en 1991, existían dos potencias hegemónicas: Estados Unidos en Occidente y Ex URSS en países detrás de la cortina de hierro. Con el surgimiento del neoliberalismo, con Teatcher en 1979, en Inglaterra y Reagan en 1983, en Estados Unidos, cambia de rol el Estado, comenzando a favorecer la concentración de poder económico.

En Argentina, en 1976, se instaló un gobierno de facto, influenciado por la "Doctrina de la Seguridad Nacional", que, no obstante, formaba parte del movimiento de los "NO alineados

Por otra parte debemos tener en cuenta la Crisis del Fordismo de la Década del 70.

Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial en 1945, hasta mediados de los 70, estaba vigente el Estado de bienestar Keynesiano, que era un Estado planificador indicativo, estrategia, que participaba en los procesos de acumulación de capital. Además las formas de Producción Fordistas, se caracterizaban por la standarización ó producción en cadena ó en serie. La era fondista, se caracterizaba por la dominación de los mercados de masas y por bienes estandarizados que se mantenían durante largo tiempo. La crisis del Fordismo, llevó al "Postfordismo", "Producción de calidad diversificada" (Hyman y Streeck, 1993)* y "Especialización flexible" (Piore y Sabel, 1984) y finalmente "Neofordismo", " Fordismo soft" y "Producción personalizada en masa" (Kotler, 1989; Pine, victor y Boinot, 1993; Kotha, 1995)* No obstante el "neofordismo se debe separar conceptualmente del "postfordismo". El neofordismo representa una reinterpretación del paradigma fordista y del modelo de regulación económica en masa a escala internacional y macroeconómica. Supone desde el desarrollo de la producción en serie hacia la diferenciación de productos; todo ello gracias al uso de la automatización flexible y de la tecnología de la información, pero-esto es lo importante, "sobre las bases de las mismas pautas de regulación definidas en la era fondista", ó sobre una síntesis de éstas. Luego, en este caso "neofordismo" significa evolución y "postfordismo" cambio y ruptura con la situación anterior. Estos nuevos paradigmas, surgen como respuesta a los cambios que se produjeron en los 70 en el mercado, que indujeron a las empresas a adoptar estrategias de gestión de una cartera de bienes diferenciados, bien definidas y en continua renovación. Esto exigía un nuevo mapa mundial dividido en regiones, "con procesos de integración territorial", para optimizar el rol de las grandes empresas, aprovechando en muchos casos los beneficios de la escala, En este contexto se afirmó la competitividad del modelo de la pequeña empresa. Muchas de estas empresas concentraron su actividad, en segmentos de sectores de bajo nivel tecnológico, no provistos adecuadamente por las grandes empresas. Luego la estructura económica de los mayores países industriales fue modificada por procesos de descentralización productiva y por el consecuente y veloz incremento de

* Vicente Safón Cano: Universidad de Valencia: ¿Del Fordismo al Postfordismo? El advenimiento de los nuevos modelos de organización industrial.

* Vicente Safón Cano: Universidad de Valencia: ¿Del Fordismo al Postfordismo? El advenimiento de los nuevos modelos de organización industrial.

empresas de pequeña dimensión, quienes se relacionaron a través de la subcontratación con las grandes empresas fordistas, que redujeron el tamaño de su escala. Consecuentemente proliferaron, en esta fase, cada vez más un elevado número de proveedores y subcontratistas, de los cuales las grandes empresas, acabaron dependiendo en medida cada vez mayor. (Shepherd, 1982; y Sabel, 1984)•

Por otra parte, y volviendo a la finalización de la Segunda Guerra Mundial, debemos aclarar, que toda guerra, además de destruir, es un campo de experimentación tecnológica. Cuando finalizó la Segunda guerra mundial, las tecnologías que venían de los años 30, perfeccionadas, durante la contienda, pasaron desde Estados Unidos, a Alemania y a Japón, generando un crecimiento sin precedentes en el sistema de acumulación capitalista, pues al aplicarse dichas tecnologías en la paz, generaron grandes crecimientos de la productividad del trabajo, que se trasladaron a los salarios de las masas de trabajadores y consecuentemente, produjeron un incremento masivo del consumo, de los ingresos por ventas de las empresas y de las tasas de ganancias, que a su vez se tradujeron en grandes crecimientos de la inversión productiva. En síntesis se formó un "Círculo virtuoso", que favoreció el sostenimiento de un Estado, llamado del Bienestar, porque favorecía la distribución progresiva del Ingreso ó la distribución democrática de los beneficios de la tecnología. No obstante, lo señalado, a fines de los 60, comienza a entrar en obsolescencia el patrón tecnológico vigente y se inicia la disminución del crecimiento de las productividades del trabajo y a acelerarse el crecimiento de los costos de producción; consecuentemente esto repercutió en la magnitud de la tasa de ganancia, de la que surgen las posibilidades de inversión. Luego, esta situación se profundizó con las crisis petroleras de 1973 y 1979, que al cuadruplicar y/ o quintuplicar, el precio del barril de petróleo, ejercían presión sobre los costos de producción de las industrias occidentales, cuya materia prima esencial de bajo costo era el petróleo. Por otra parte, los países que necesitaban importar petróleo del mundo árabe, en algunos casos porque no querían utilizar sus reservas extinguidas, en gran parte lograron retener esa enorme masa de petrodólares, aumentando la tasa de interés en los bancos europeos y norteamericanos, y generando una enorme masa de liquidez, que fue volcada en forma de préstamos de manera indiscriminada, entre deudores, cuya solvencia no siempre era segura. (esos prestamos jugaban como Inversiones contables, pues no interesaba tanto la devolución de los valores nominales escritos en los documentos firmados por los deudores, como el "rédito periódico" que aseguraba a los países acreedores, necesitados de concentrar recursos para financiar la enorme reconversión industrial.

Por otra parte, la entrada en obsolescencia del patrón tecnológico vigente, debía ser revertida, generando un nuevo salto en la productividad del trabajo. Por esta razón, se reúne el grupo de los siete (países más industrializados) Estados Unidos, CANADÁ, Alemania, Japón, Italia, Inglaterra y Francia y deciden propiciar un proceso de grandes inversiones, junto a las más grandes empresas, para financiar el desarrollo de la renovación tecnológica que el sistema estaba necesitando, para recuperar su tasa de ganancia y su capacidad

• Vicente Safón Cano: Universidad de Valencia: Idem anterior

de inversión. De este enorme esfuerzo, surge la Tercera Revolución Industrial, que da nacimiento al Complejo electrónico, especialmente la microelectrónica. El Sistema Capitalista, realizó un enorme esfuerzo, para recuperar la magnitud de la tasa de ganancia y para ello, repetimos, necesitaba concentrar poder económico, pues había que realizar una enorme reconversión industrial, comenzando por los países mas industrializados. Para ello había que pasar a segundo plano, todas aquéllas industrias que habían preponderado hasta entonces, como las acerías, las refinadoras de aluminio, los astilleros, etc, y pasar a primer plano, a las industrias del complejo electrónico que hemos señalado, que eran las que estaban en condiciones de generar un salto en la productividad del trabajo, minimizando costos de producción.

Por otra parte, era necesario iniciar un proceso de ajustes fiscales, con políticas que propiciarían el equilibrio fiscal, utilizando el salario como variable de ajuste. Todas estas medidas y muchas más que escapan a los objetivos de este trabajo, no podían ser promovidas por un Estado del Bienestar, cuya base de sustentación, que era el círculo virtuoso explicado, ya no existía. Es más, a comienzos de la década del setenta, se inicia un proceso de stangflaction en los países desarrollados, porque no se modificaban las políticas laborales, en el sentido que se continuaba trasladando a los salarios incrementos de productividad, que ya no eran de la misma magnitud, por las dificultades para modificar los salarios en poblaciones culturalmente acostumbradas a determinados niveles de vida. La stangflaction, originó nuevamente un gran malestar en el grupo de los siete, que volvió a reunirse, ahora para repudiar al Estado de Bienestar Keynesiano, al que consideraban despilfarrador y generador de la stangflaction.

Por las causales expuestas, el sistema Capitalista, necesitaba modificar el rol del Estado y pasar del Keynesianismo con el Estado del Bienestar, que favorecía la distribución democrática de los beneficios de la tecnología a un Estado neoliberal, que favorecería la concentración de dichos beneficios. Esta concentración de poder económico, era necesaria para financiar la enorme reconversión industrial señalada.

Con respecto a La seguridad hemisférica* corresponde a un concepto esencial de la guerra fría que estuvo vinculado al choque ideológico entre los dos grandes bloques y a la rivalidad político-estratégica que se expresó en este campo.

El instrumento tuvo un origen previo a la guerra fría: el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) data desde 1947. Su constitución no solamente refleja un tratado de seguridad colectiva, sino que también constituye un mecanismo de resolución de disputas y, a su vez, corresponde a una alianza político-estratégica. Es por ello que de las 21 actuaciones del TIAR, no todas estuvieron referidas al ámbito específico de la guerra fría, la lucha contra el comunismo; sino que 9 de ellas estuvieron ligadas a disputas territoriales en la región; 10 a temas vinculados directamente a la guerra fría y dos a temas de intervención en asuntos internos entre dos países vecinos, como fue el caso de Costa Rica y Nicaragua, o problemas entre Haití y República Dominicana.

* <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART40eec59cd92ba.pdf>. Francisco Rojas Aravena (Director de FLACSO) "Factores de cambio en el Sistema hemisférico de Seguridad"

El concepto de contención fue el concepto articulador que perneó y tuvo importancia central durante medio siglo. La impermeabilidad de los bloques, evitar que países en un área de influencia cayeran en manos del otro bloque, fue el elemento principal en el juego de poder global, con algunas excepciones derivadas de particularidades históricas, como pudo haber sido el caso de Cuba. El enemigo extra-continental, por lo tanto, fue el concepto que organizó la seguridad hemisférica. Esto tuvo una grave distorsión en el ámbito regional, en lo que se conoce como "la doctrina de la seguridad nacional", entendiendo esta "doctrina" como una distorsión de carácter absoluto y no como la necesidad de definir políticas de seguridad nacional por los Estados.

Finalmente, el TIAR, luego de la guerra de las Malvinas, estaba prácticamente obsoleto, sin posibilidades de reconocimiento ni legitimidad. Sin embargo, ante la incapacidad que hemos tenido como región, desde el '90 al momento de los atentados en Washington y Nueva York, fue necesario volver a actualizarlo como instrumento de alianza política y como mecanismo de seguridad colectiva para enfrentar el ataque terrorista del 11 de septiembre. Fue así como en la resolución de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del 21 de septiembre de 2001 se señaló, en el punto 1 que:

"los ataques terroristas a Estados Unidos de América son ataques contra todos los estados americanos, y de conformidad con todas las disposiciones pertinentes del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y el principio de solidaridad continental, todos los estados partes del Tratado de Río deberán brindar asistencia recíproca efectiva para enfrentar tales ataques y amenazas, ataques similares contra cualquier Estado americano y mantener la paz y seguridad en el continente"

Argentina: Décadas del 70 y 80

Desde 1976 hasta 1983 nos encontramos con la Política del proceso, que le da entrada a la patria financiera. Se sustenta en la "Doctrina de la Seguridad nacional", que fue una visión que sostuvo ideológicamente a los gobiernos autoritarios en América Latina durante los 60 y 70. Estuvo alentada por Estados Unidos, ante la amenaza comunista en la región durante la Guerra Fría. Fue aplicada desde la polémica Escuela de las Américas en Panamá, que instruyó a militares latinoamericanos en técnicas de contra-insurgencia y violaciones a los derechos humanos.

Por otra parte, en 1977, se realizó una Reforma Financiera, que instaló una tasa de interés, real, positiva (por encima de la inflación) que incidió en los cuadros demostrativos de pérdidas y ganancias de manera creciente y junto a los costos impositivos (se generalizó el IVA), presionó fuertemente sobre los costos, mientras los salarios utilizados como variable de ajuste retrocedían. El gerente de fábrica, cede espacio al Gerente financiero.

Por otra parte, el salario se utilizaba como variable de ajuste, porque se explicaba la Inflación, con la Teoría de Inflación por Demanda. Esto significaba que el origen de la Inflación, era según la teoría mencionada, un exceso de Demanda y consecuentemente, para reducirla había que actuar sobre los salarios, manteniéndolos en caja (justificación del uso del salario como variable

de ajuste para combatir la inflación con receso, contrayendo la Demanda.) No obstante, por otra parte, el uso de un tipo de cambio atrasado, favorecía las importaciones, en muchos casos de productos similares a los que se producían internamente, que por provenir de procesos productivos, más eficientes, podían ofrecerse a precios internos más bajos que el de los productos locales. Consecuentemente, los productos importados similares a los locales, pero más baratos, reemplazaron en gran medida a los de origen nacional, pues eran preferidos por asalariados con poder adquisitivo restringido. Luego la demanda de productos nacionales, al contraerse, por desviarse hacia los productos importados, generaban un significativo aumento de la capacidad ociosa y aumento de los costos medios, por distribución de los costos fijos entre menor cantidad de unidades producidas, por caída de ventas. El incremento de los costos medios por mayor incidencia unitaria de los costos fijos, al reducirse la cantidad producida, no tenía posibilidad de recuperación, vía precios, porque los precios eran fijados por los productos importados. Luego esta situación, generó el cierre de muchas empresas, que veían abultarse a sus costos con un techo rígido en materia de precios.

Con una tasa de interés positiva en términos reales, se propiciaría el desarrollo de un mercado nacional de capitales, para canalizar por su intermedio el Ahorro nacional y la Inversión Productiva. Por esta razón la política aplicada a ese fin fue la de liberalización de las tasas de interés y la apertura de la economía. Además se propiciaba la estabilización de precios que consideraba que la tasa de interés real positiva contraería la demanda e incrementaría la propensión marginal a ahorrar. Por otra parte, se adoptó un enfoque monetario para la interpretación de la Balanza de pagos. Desde este punto de vista, como se visualizaba a la misma como un fenómeno eminentemente monetario, se consideraba que su resultado correspondía a desequilibrios entre la demanda de dinero y el componente interno de la oferta de dinero. Consecuentemente el Resultado Positivo debería colocarse en el exterior para evitar un aumento inflacionario derivado de la mayor oferta de dinero.

Se terminó con la Industria Sustitutiva de Importaciones, que venía de los años 30.

Se impuso el concepto de Subsidiaridad del Estado, que tenía como objetivo fundamental, lograr el disciplinamiento fiscal (eliminación del déficit fiscal) El Estado con sus déficits era considerado "el principal motor de la inflación." Para esto era necesario aumentar los recursos tributarios, disminuir el gasto fiscal eliminando los controles de precios y de cambios y buscando un aumento sustancial de la Inversión productiva. Esto no se logró porque se aplicó una política monetaria expansiva, con crecimientos reales de la cantidad de dinero, para fundamentalmente cubrir el déficit fiscal que no pudo eliminarse y porque además se monetizaban los resultados del Balance de Pagos. •

Además se aplicaron aumentos de las tarifas de las Empresas que eran del Estado, en términos reales que representaban insumos monopólicos y eran prioritarios para el resto de la economía.

• Solda Daniel "La experiencia monetarista en la economía Argentina: Abril 1976/marzo 1981. XI Jornadas de Ciencias Económicas en el cono sur. Buenos aires: Mayo de 1983.

Por otra parte, el principio básico orientador de la actividad económica, sería el "mecanismo de mercado", a través de la liberalización de precios y de la tasa de interés.

Se produjo la total apertura de la economía con la eliminación de aranceles proteccionistas, impuestos a la exportación y todo tipo de trabas a la libre movilidad de bienes y capitales del exterior.

Los Resultados del Plan Económico, implementado por el gobierno del proceso, fueron los siguientes:•

1- En el sector Externo: se reconstituyeron las Reservas que al 06/03/1981, alcanzaron a 5.500 millones de dólares, con un aumento muy considerable de la Deuda Externa, que a esa fecha alcanzaba a 28.000 millones de dólares. Luego se produce un fuerte estrangulamiento del Sector Externo.•

2- En el Sector Interno

El Producto Bruto interno, siguiendo a Daniel Solda• tuvo en el quinquenio respectivo, la tasa de crecimiento más baja, en relación a los quinquenios precedentes a partir de 1951, como detallo a continuación:

Período	tasa anual promedio
1951/55	2,20%
1956/60	2,39%
1961/65	2,95%
1966/70	4,14%
1971/75	2,70%
1976/80	1,90%

El objetivo de hacer crecer a la economía para mejorar el bienestar de la población, no se logró. El sector Productivo que más redujo su participación en el Producto social, y que menos creció durante el gobierno del proceso, fue el Sector Industrial. El Sector Servicios, creció, con irregularidades en su evolución y el Sector Agropecuario, creció hasta 1980 de manera moderada pero continua. No obstante, el bajo crecimiento del P.B.I estaba fuertemente relacionado con el achicamiento del Sector Industrial y este achicamiento, no pudo ser compensado con el comportamiento de los otros dos grandes sectores mencionados.•

Luego la evolución negativa de los Sectores Productivos, especialmente del Sector Industrial, llevo a un proceso de reducción de la "Sustitución de Importaciones", pues muchas empresas extranjeras y también nacionales, que se encontraban produciendo en Argentina, liquidaron sus capitales y las fuentes de trabajo, para importar lo que antes producían ó se retiraron de nuestro país.

• Idem anterior

• Idem anterior

• Idem anterior

• Solda Daniel: Idem anterior. Pág. 18

Además, cabe señalar lo siguiente: aquéllos empresarios que desearon de continuar con su actividad, siguieron volcando fondos en sus empresas, se encontraron con una rentabilidad negativa y un elevado nivel de endeudamiento. Consecuentemente, esta situación restringía la posibilidad de nuevas inversiones en dichas plantas. Luego esta situación también atentaba contra la posibilidad de combatir la Inflación, con crecimiento del P.B.I. y con mayor Oferta de bienes, en el corto plazo.

Luego, siguiendo al Dr. Solda "subordinar el crecimiento productivo a la obtención de objetivos de estabilización de niveles de precios y reservas, llevo a":

- elevada capacidad ociosa en la utilización de los equipos y maquinarias instaladas (esto reducía las posibilidades de nuevas inversiones porque la demanda deprimida, no absorbía la producción existente plenamente.
- Quebrantos empresariales en el quinquenio analizado
- La mejora en la eficiencia, (producción por hombre ocupado) que mostraban las estadísticas oficiales, eran ciertas, pero este resultado se lograba con una disminución en el empleo industrial, que no se traducía en desocupación, por el aumento del cuentapropismo.
- Por otra parte debemos tener en cuenta la "ineficiencia generada por los "costos financieros" y los "mayores costos fijos", que ya explicamos, originados en el aumento de la capacidad ociosa, que encarecía la producción y significaba que se requerían menos costos laborales por unidad de producción (eficiencia laboral), pero más costos financieros y amortización (ineficiencias). Estas ineficiencias, al analizar los Balances de las empresas cotizantes en la Bolsa de Comercio, en el gobierno del proceso, fueron significativamente superiores a aquel aumento de la productividad, por ahorro de costo laboral, por la gravitante incidencia de los intereses financieros en el total de gastos empresarios. Luego el sistema financiero de Argentina, aumentaba su vulnerabilidad, en relación a lo señalado para las empresas, pues como estas no podían soportar el alto costo del dinero, no podían hacer frente a sus deudas con bancos e instituciones financieras y se presentaban a convocatorias y también a quiebras. Muchas instituciones financieras se vieron forzadas a cerrar, haciéndose responsable de los depósitos de los ahorros y el dinero mantenido en cuenta corriente el Banco Central. No obstante el verdadero pagador de todas esas deudas era el resto de la población, a través de mayores impuestos, ó con emisión, que aumentaba la inflación. Por otra parte la falta de confianza del público, se traducía en disminución de los depósitos, que generaba illiquidez en los bancos y financieras y terminaban siendo liquidadas por el Banco Central y pasaban en gran medida a manos extranjeras.

3 -Sector Público:

La reducción del Déficit público no fue lograda. Se aumentó la presión tributaria y se implemento una Reforma Impositiva que fundamentalmente gravaba al consumo. Por otra parte la autoridad económica, tomó la decisión de compensar su desequilibrio con la toma de

créditos externos y locales, agudizando más su Déficit por los altos intereses que debió pagar.

Las Empresas del Estado, tuvieron que solucionar su Déficit financiero, buscando dinero en el sistema bancario y contrayendo niveles de endeudamiento del mismo ó mayor nivel que el de las empresas privadas, que tuvieron que cerrar.

4 – Nivel de precios: La estabilización de precios fue un aspecto prioritario de la gestión de Martínez de Hoz. La estabilización no fue alcanzada y la inflación en el quinquenio que estamos analizando fue superior al de quinquenios anteriores, según detalle siguiente:

Período	Inflación del quinquenio
51/55	144,59 %
56/60	452,48 %
61/65	184,00 %
66/70	99,89 %
71/75	1.200,68 %
76/80	19.360,55 %
Dic.80/mayo 76	3.427,94 %

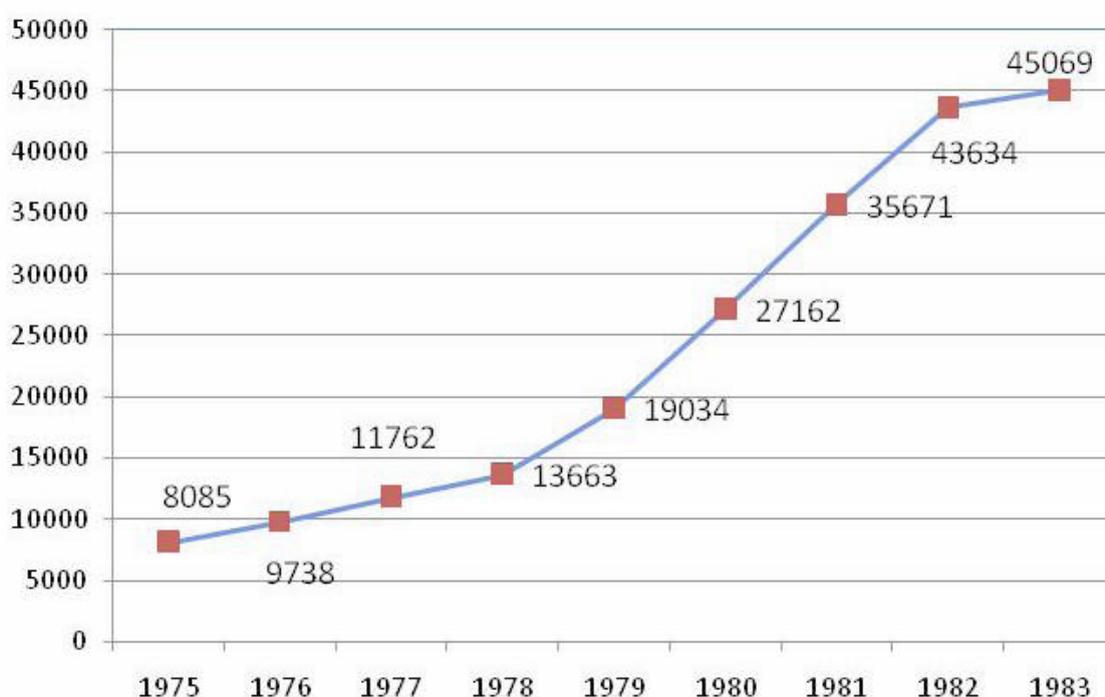
Consecuentemente ‘El Sector financiero termina gobernando a la Economía Real’.

Luego podemos afirmar que fundamentalmente la reforma financiera pone un cepto a los mecanismos financieros utilizados por la industrialización por sustitución de importaciones en su última etapa: se termina con la nacionalización de depósitos en el cual el que determinaba el destino del crédito era el Banco Central; se termina con el control de las autoridades monetarias sobre la tasa de interés (por lo menos hasta las modificaciones introducidas en 1982); y se termina con la imposibilidad del sector privado de contraer deudas financieras con organismos financieros del exterior. Hasta la reforma financiera, el sistema financiero se encontraba subordinado a la economía real y funcionaba en pos de la expansión de la misma. Con posterioridad a la reforma, el sector financiero termina gobernando a la economía real y pese al preconizado alejamiento del Estado de la economía predicado por algunos economistas, éste continuó incidiendo en el mercado pero en lugar de para favorecer el proceso de industrialización, lo hizo simplemente para “incrementar la valorización financiera”*. El Estado va a ser central en determinar cuál es el costo financiero que va a enfrentar el sector privado, ya que el rol del endeudamiento público va a ser esencial para determinar la tasa de interés. Es decir, que el hecho de que el libre juego de la oferta y la demanda era el que

* • Morongiu, Federico. Universidad de Buenos Aires, .Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), CIPPEC. <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/6340/MPRA> PaperN°6340, posted 18. December 2007.Simposio: “El Estado y la Intermediación financiera (1890-1990).Primer Congreso Latinoamericano de Historia Económica. Montevideo (5-7 de diciembre)

determinaba las tasas de interés, era simplemente una falacia de las autoridades y su visión monetarista de la economía.

La reforma financiera planteó la eliminación del encaje del 100% de los depósitos dispuestos por la nacionalización del sistema bancario del gobierno justicialista y lo reemplazó por un encaje del 45%. A esto se sumó la fuerte suba de las tasas de interés con posterioridad a la liberación de éstas, impulsada por el fuerte incremento del endeudamiento de las empresas industriales y del sector público que pasó a financiar gran parte de sus resultados fiscales deficitarios con deuda, fundamentalmente externa, en lugar de con emisión monetaria como se había hecho en los años inmediatamente anteriores (fundamentalmente a través de las empresas estatales y otros organismos públicos). El endeudamiento externo entonces pasó a tener un rol fundamental en la creación de dinero en la Argentina.



Cuadro N° 4 FUENTE: Morongiu Federico (elaboración en Base a datos del Banco Central de la República argentina.

Tal como puede apreciarse en el Gráfico 4, la deuda externa total se incrementó en el período 1976 – 1983 un 460%, mostrando la dinámica que el modelo implementado por el gobierno militar tuvo sobre el endeudamiento tanto público como privado

Luego a fines del gobierno dictatorial, en 1983, la participación de los asalariados en el PIB era casi la mitad de la vigente durante el gobierno

justicialista de 1973 – marzo 1976.

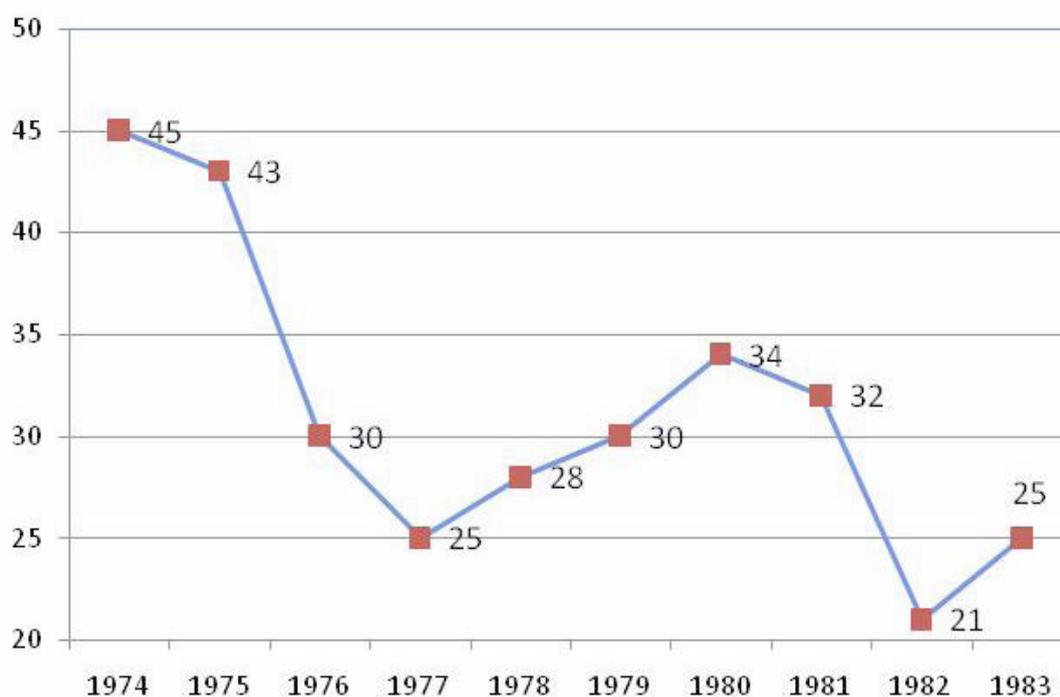


GRAFICO 1 FUENTE: Morongiu, Federico. Elaboración propia sobre la base de Banco central de la República Argentina

En este período cambia drásticamente la relación entre el capital y el trabajo, a favor del primero y fundamentalmente a favor del gran capital oligopólico y financiero. En este contexto resulta de fundamental importancia para este cambio la reforma del sistema financiero implementada a partir de mediados de 1977.

Es a partir de la Reforma de 1977* cuando el sector financiero toma un rol fundamental en la economía argentina, rol que se incrementaría posteriormente a partir de las modificaciones en la política cambiaria introducidas en diciembre de 1978.

También es a partir de este momento cuando se comienza a incrementar en forma astronómica la actividad especulativa. El comportamiento del Estado, a través de esta reforma convalidó el esquema de valorización financiera del excedente apropiado por el capital oligopólico a través de la adquisición de activos financieros (internos y externos) con tasas de interés superiores a las tasas de rentabilidad de las actividades productivas. En síntesis, podemos afirmar que emerge en Argentina, una mentalidad rentística-cortoplacista.

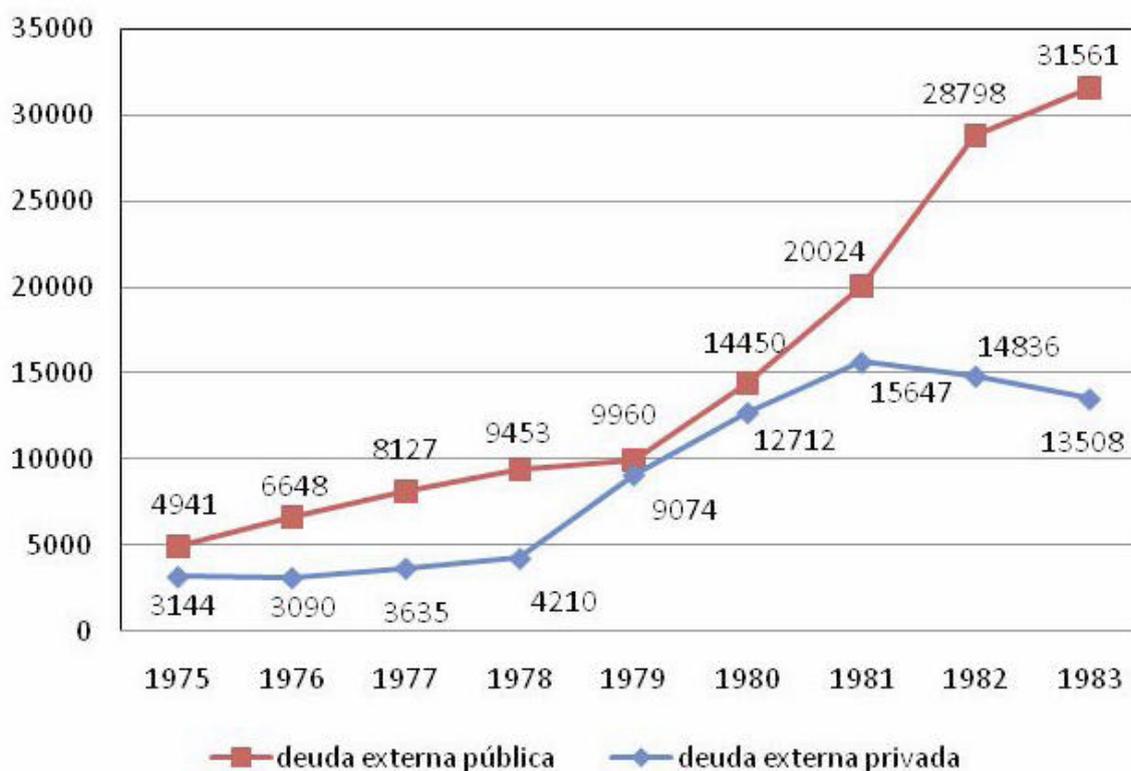
Al mismo tiempo, el endeudamiento externo permitió la remisión de estas ganancias financieras al exterior, a través de mecanismos creados a partir de esta reforma. Es decir, que en resumen, la reforma financiera de 1977 jugó en contra del desarrollo de las actividades productivas industriales en la Argentina,

** Morongiu, Federico. Universidad de Buenos Aires, .Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), CIPPEC. http://mpra.ub.uni-muenchen.de/6340/MPRA_PaperN°6340, posted 18. December 2007. Simposio: “El Estado y la Intermediación financiera (1890-1990)...Primer Congreso Latinoamericano de Historia Económica. Montevideo (5-7 de diciembre)

favoreció un endeudamiento extremo y la absorción de deudas privadas por parte del sector público y además favoreció fuertemente la fuga de capitales. Estos puntos serían fundamentales a la hora de condicionar el accionar del gobierno democrático que asumiría en diciembre de 1983 y de su política económica.

• Morongiu, Federico. Universidad de Buenos Aires, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), CIPPEC. http://mpra.ub.uni-uenchen.de/6340/MPRA_PaperN°6340, posted 18. December 2007. Simposio: "El Estado y la Intermediación financiera (1890-1990).Primer Congreso

Por otra parte, la deuda pública se incrementaba continuamente en todo el período, y la deuda privada también crecía en el período de aplicación de la reforma financiera y de fuerte apertura y retraso cambiario (1978 – 1981). A partir de la implementación de los seguros de cambio y, posteriormente, de la estatización de la deuda privada, puede observarse una dinámica completamente distinta a la del sector público, con un considerable descenso. •



Cuadro N° 5: FUENTE: Morongiu Federico (elaboración en Base a datos de: B.C.R.A)

• Morongiu, Federico. Universidad de Buenos Aires, .Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA), CIPPEC. http://mpra.ub.uni-uenchen.de/6340/MPRA_PaperN°6340, posted 18. December 2007.Simposio: "El Estado y la Intermediación financiera (1890-1990).Primer Congreso Latinoamericano de Historia Económica. Montevideo (5-7 de diciembre

En el período 1983/1989(aún el Sistema Político era bipolar) se desarrolla el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, quien sufrió desde su inicio, las consecuencias de la implementación de la Reforma financiera de 1977, que hemos analizado y además las consecuencias de los resultados negativos de la Guerra de las Malvinas en 1982 y de la Caída en Cesación de pagos de América Latina en ese mismo año.

Por otra parte y a los efectos de contextualizar los comportamientos, se agudizaban los conflictos entre Estados Unidos y la Ex URSS en el sistema bipolar y era necesario facilitar la apertura democrática en los países del Conosur. Por otra parte, este gobierno continuaba en el movimiento de países "NO alineados"

El gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, tuvo que afrontar altas tasas de interés internacional, bajos precios para nuestras materias primas, falta de financiamiento internacional. América Latina en general, estaba inmersa en la llamada "Década perdida", con "Caída en Cesación de pagos" Consecuentemente, la región no era atractiva para el ingreso de capitales, sino que se daba fuerte fuga de los mismos. En Argentina esta situación se acentuaba por las consecuencias de la Guerra de Malvinas, en la que resultamos perdedores. Su política económica implemento planes de estabilización. No pudo contener el avance de la patria financiera. Se produjo una gran concentración del Ingreso vía Inflación e Hiperinflación, por las transferencias de recursos desde los sectores asalariados hacia los mercados oligopólicos concentrados y esto sirvió de base indicativa para las posteriores privatizaciones realizadas durante el gobierno de Menem. En el mercado de trabajo, la desocupación no era elevada: la tasa de desempleo aumento del 5,3% en la recesión de 1982 al 7,5% en 1990* (sostenida inflacionariamente la ocupación).No obstante su valor máximo en las mediciones semianuales, no alcanzó el 9%, y el promedio durante el intervalo 1982/1990, resultó del 6%* Para poder afrontar los pagos de los servicios de la deuda externa, liberando divisas en el Sector Externo, debió restringir las Importaciones de insumos industriales, sacrificando el crecimiento del Sector Industrial. Esto empeoraba la situación heredada del gobierno militar para este sector. En síntesis, en lo económico, el gobierno terminó con Inflación e Hiperinflación y con Desinversión.

En Política exterior, fue confrontacionista. Por ejemplo, se negó a aceptar el cese de hostilidades propuesto por Thatcher como condición para negociar en la cuestión de Malvinas; a desactivar el proyecto misilístico Cóndor II a pesar de las intensas presiones de Estados Unidos y otros miembros de la comunidad internacional; a firmar el TNP y ratificar Tlatelolco, son algunos de los ejemplos que demuestran que en algunos temas de la agenda las consideraciones vinculadas al costo político interno y a la tradición partidaria trabaron el "giro realista". En realidad, un giro de este tipo en todos -y no sólo en algunos temas de la política interna y exterior- hubiera permitido al plan de estabilización

* Herman Daniel, Kosacoff Bernardo: "La Argentina de los 90" Desempeño económico en un contexto de reformas. Tomo I-Eudeba- Naciones Unidas- CEPAL. Pág. 112. 1ª Edición. Año 2000.

* Idem anterior.

adoptado por el gobierno de Alfonsín una mayor credibilidad económica externa.

Por otra parte, resolvió el problema limítrofe con Chile sobre el Canal de Beagle e inicio el proceso de integración continental con Brasil que culminó con el Mercosur. Por cierto, mientras la gestión de Alfonsín dejó un saldo plenamente positivo en términos políticos -logró la efectiva recuperación de las libertades democráticas y un bien ganado prestigio externo por las medidas adoptadas en materia de derechos humanos-, el balance económico fue más contradictorio, pues los intentos de estabilización -los planes Austral y Primavera- contaron con respaldo externo, pero no fueron suficientemente respaldados internamente, lo cual hizo que fracasaran y dejaran su paso a la experiencia hiperinflacionaria que impidió a Alfonsín terminar su mandato con tranquilidad.

No obstante, el fracaso de la administración radical en el terreno de la política económica no resta méritos a la importancia del hecho de que Alfonsín, por contar con el apoyo de parte de la Sociedad Argentina, pudo concretar, lo que ningún presidente había podido realizar desde el golpe de 1930: "el traspaso de la banda presidencial de un gobierno civil a otro". Asimismo, la gestión radical logró responder a los deseos de la ciudadanía de ejercer las libertades públicas acalladas durante el ciclo dictatorial del Proceso y adoptó un paso trascendente en el exterior como el de juzgar a la cúpula militar responsable de las violaciones a los derechos humanos durante dicho ciclo. Pero la experiencia hiperinflacionaria hizo que la sociedad argentina cambiara sus prioridades en 1989 del terreno de la libertad política -ya recuperada- al de la estabilidad económica entonces pendiente, tarea que quedaría en manos del sucesor de Alfonsín, el justicialista Carlos Menem, quien asume al caer el Muro de Berlín en 1989. Luego, a continuación describo los cambios que se dieron en la década del 90.

Selección del tema: Después de haber leído y procesado todos los trabajos presentados en el Informe de avance concentramos nuestra atención en las "consecuencias de la aplicación del Consenso de Washington" durante el gobierno de Menem. Luego relacionamos las consecuencias sociales con los cambios en el "Sistema de Seguridad hemisférico "

Definición del problema: ¿El consenso de Washington trajo como consecuencia el aumento de la marginalidad social en Argentina, el terrorismo en general, el aumento del narcotráfico, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas, aumento de la trata de personas y el uso irracional de los recursos naturales en la República Argentina?

Justificación del estudio: Este estudio es importante, porque analizamos las profundas raíces sociales que tienen: el narcotráfico, el terrorismo, la trata de personas, el uso irracional de los recursos, etc, etc. Por otra parte relacionamos los cambios de rol del Estado, que a pesar de los cambios en el concepto de soberanía, que nació en la paz de Westfalia en 1648, es un actor fundamental, como gestor de valores en relación con el rol de las fuerzas armadas y vemos la

necesidad de cooperación, teniendo en cuenta los aspectos sociales señalados, entre los Estados de UNASUR, a través de sus políticas públicas y de las fuerzas armadas, no para reprimir sino para cooperar y lograr inclusión social.

Limitaciones: Fundamentalmente, nos hemos encontrado con falta de suficiente tiempo para profundizar un tema tan complejo, relacionado con el funcionamiento del modelo de acumulación capitalista, donde el Consenso de Washington, representa la necesidad de ajustar con receso para combatir la inflación y los déficits Fiscales en América Latina, sin tener en cuenta las consecuencias sobre la magnitud de la Demanda Agregada, que al achicarse, (postura financierista)* lleva a la exclusión social, que combinada con el avance del narcotráfico, genera la necesidad de reprimir. Nos hemos encontrado con problemas para poder medir con estadísticas serias, especialmente a partir de 2007, el funcionamiento de variables sociales y esto nos ha obligado a basarnos “exclusivamente en fuentes provenientes de autores que consideramos creíbles, por sus reconocimientos entre pares.” También han existido problemas de salud en algunos de los integrantes.

Alcances del trabajo: Estos conocimientos pueden aplicarse a cursos de grado y postgrado en Universidades locales y extranjeras. Creo que este trabajo puede ser el punto de partida de otras investigaciones que profundicen más este tema y/o desarrollen otros temas relacionados con este (Ej. el problema ecológico, la venta de armas ilegal...etc.). Podemos ser los mismos integrantes de este equipo que estoy dirigiendo.

Objetivos: Por razones de obtener mayor coherencia metodológica, después de leer y analizar los documentos presentados en el Informe de avance y varios libros, revistas especializadas, Informes económicos, diarios, etc. He decidido concentrar este estudio en los ítems que señalo a continuación, que presentan pequeños cambios formales, en relación a los ítems presentados en Proyecto original y que no alteran su contenido esencial.

Analizar las consecuencias del consenso de Washington en Argentina

Analizar y describir las políticas internas de la década del 90 de nuestro país.

Analizar y describir las políticas externas en la década del 90 en Argentina

Describir las estructuras productiva y social de Argentina. Condiciones laborales, terrorismo, trata de personas y el uso irracional de los recursos naturales a partir del noventa hasta la actualidad

Analizar los cambios en la Seguridad hemisférica.

Hipótesis: En la década del noventa hubo cambios en la estructura productiva y social de la República Argentina, para cumplir con la privatización de los

* French Davis Ricardo: “Reformas para América Latina”- después del fundamentalismo neoliberal. CEPAL. Siglo XXI editores

servicios masivos y la reducción del gasto público como objetivos principales del Consenso de Washington

Aquí aclaro como directora de este proyecto que por razones de coherencia metodológica y después de haber leído y analizado las respectivas fuentes documentales, he unificado en una sola hipótesis las hipótesis que figuran en el Proyecto B130, presentado oportunamente. La globalización financiera que se inicia en 1989, y los procesos de integración territorial(conformación de espacios territoriales formado por varios países) para favorecer la operatoria de las transnacionales en espacios de mayor tamaño, que el de la superficie de los espacios territoriales, individualmente considerados, armonizan con la transnacionalización de los procesos de acumulación de capital, en función del direccionamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED), que influyó en gran parte, en la conformación del perfil productivo de cada región, en función del modelo regional triunfante (gran empresa con varias pymes como tercerizadora y/o proveedoras)..

Por otra parte, las empresas filiales, relacionadas en red con sus casas matrices, están ligadas a las órdenes que dicta la casa matriz y esas órdenes, no siempre están en armonía con los imperativos de los gobiernos de los espacios geográficos, donde se radican. Los gobiernos locales están limitados para imponerse, pues tienen restringida su soberanía, pues no solo deben rendir cuenta de las decisiones políticas que adoptan, a sus ciudadanos, sino también a los demás Estados y Organismos internacionales. Luego como consecuencia del proceso globalizador, reitero, "El Consenso de Washington", que se impone, y representaba el pensamiento de los organismos financieros internacionales, especialmente el FMI y el Banco Mundial, buscaba el saneamiento de las economías de América Latina, incluyendo la Argentina, mediante ajustes fiscales, **para eliminar la Inflación y el déficit fiscal** y privatizaciones de los servicios masivos. Luego el "**Consenso de Washington**" resulta el punto de partida más representativo, de una nueva etapa donde ya no tenía justificación **la "Doctrina de la Seguridad nacional", dada la desintegración de la Ex URSS**. Es más, se trata de un plan de acción que, partiendo en 1989 del 'CONSENSO DE WASHINGTON', y luego, en 1991 del 'COMPROMISO DE SANTIAGO CON LA DEMOCRACIA Y LA RENOVACION DEL SISTEMA INTERAMERICANO' aceptados por los delegados de 34 países del Hemisferio; pudo plasmarse en 1994 en la 'CUMBRE DE PRESIDENTES DE LAS AMERICAS' realizada en Miami. En ella, se determinó la necesidad de vincular la seguridad del Continente sobre la base de tres pilares: **la existencia de la democracia representativa, la adopción generalizada de un sistema económico neoliberal globalizado y la organización de un nuevo sistema de seguridad colectivo. Esto permite a Estados Unidos alcanzar el objetivo real de su política: "el control y libre disposición, por su parte, de los recursos naturales con valor estratégico en la región"**

* <http://www.cemida.com.ar/queeselcemida.htm> (CEMIDA) Centro de Estudios militares para la democracia.

Luego sus consecuencias, son cambios en la estructura social, relacionados, con la regresividad en la distribución de la riqueza, que incrementó la pobreza y exclusión social, en lugar de la solución que daría el progreso social y que exige una gran cooperación cívico militar.

Por todo lo expuesto, reitero, que para lograr mayor coherencia metodológica y para no dispersar tanto el análisis, es conveniente partir de una sola hipótesis para analizar el incremento de los males señalados en función de sus profundas raíces sociales.

Desarrollo

Materiales y Métodos:

Como se trata de una investigación de carácter predominantemente documental, se utilizarán técnicas de lectura y documentación, que faciliten un tratamiento de los materiales a partir de los siguientes pasos.

- selección y clasificación de la documentación:
- detección en dichas fuentes de las problemáticas centrales vinculadas al interrogante central de investigación y las hipótesis;
- reformulación de preguntas a partir de la lectura y análisis de la documentación tratada, en el marco de su contexto histórico;
- sistematización y presentación de la información conforme a los datos sean cuantitativos ó cualitativos.
- -relación de los datos con las hipótesis y conclusiones.

Lugar: en Universidad Nacional de La Matanza.

Tiempo: según esquema siguiente:

Programa de Trabajo para 24 meses divididos en bimestres.

Tarea	1	2	3	4	5	6
Bim 1	x					
Bim 2	x					
Bim 3		X				
Bim 4		X				
Bim 5			x			
Bim 6			x			
Bim 7				x		
Bim 8				x		
Bim 9					x	
Bim 10					x	
Bim 11						x
Bim 12						x

Diseño de Investigación: Diseño de enfoque cualitativo: análisis y revisión literaria. Se limita a una investigación ex-post-facto, analizando y describiendo los documentos y/ o artículos de la década de los 90 del ámbito nacional e internacional.

Investigación de tipo “no experimental” transaccional: en este tipo de estudio no se manipulan variables; se analizan y describen contextos que ya ocurrieron ó se dieron sin intervención directa del investigador.

De tipo descriptivo: la finalidad del estudio es buscar, especificar propiedades, las características, recolectar información importante de bibliografía, hechos, eventos u otro fenómeno y analizarlos.

Capítulo I

Las respuestas políticas de Argentina desde la Post. Guerra fría hasta 2007.

1989-91/2007

1989/1999: Gobierno de Menem: Asume con la caída del Muro de Berlín, en 1989. Dos años más tarde se desintegra la EX URSS. Se produce una nueva distribución del poder en el mundo y el sistema político, pasa de la bipolaridad a la Unipolaridad ó Hegemonía compartida por las tres cabezas de la Tríada: Estados Unidos, Alemania y Japón. El Sistema queda dirigido unilateralmente desde Estados Unidos ó desde una Alianza Occidental conservadora constituida por el grupo de los siete y encabezada por Estados Unidos.

Menem, contó con un contexto internacional favorable; las tasas de interés eran bajas; los precios de los commodities eran altos y después de la aplicación del Consenso de Washington, los capitales que se fugaron en la década del 80, volvieron a la Argentina en la década del 90.

Menem se separa del movimiento de países "NO alineados", y se alinea a Estados Unidos. En su mandato observamos tres etapas: 1) 1989 y 1990: de reorganización política y económica: debía revertir la situación de Inflación e Hiperinflación, y además la desinversión heredada del gobierno anterior. 2) 1991/1994: crecimiento del PBI, con incremento del consumo, especialmente de electrodomésticos importados que se compraban con tarjetas de crédito. Termina con la Hiperinflación, aplicando la Ley de convertibilidad. Utiliza un tipo de cambio atrasado, como lo había aplicado el gobierno del Proceso y esto favorece a las Importaciones de Bienes de Capital, (tecnologías de punta) especialmente para los servicios privatizados de Empresas que habían sido del Estado, donde se dirigió la Inversión Extranjera Directa (IED), para aprovechar las ventajas que ofrecía un mercado cautivo, con tarifas libremente fijadas y ajustables por la inflación en Estados Unidos. La Balanza comercial presentaba Saldo negativo y este se compensaba con la importante entrada de capitales, por la cuenta Capital de la misma. Esta entrada de capitales era favorecida, por una tasa de interés interna, superior a la vigente en Estados Unidos, pues en este país, donde se había incrementado la desocupación, se creaban condiciones indicativas, para superar este problema, bajando la tasa de interés. A fines de 1994, la Reserva Federal, comienza a subir la tasa de interés, porque la desocupación había bajado. En Argentina, algunos capitales retornan a su lugar de origen. Luego en 1995, se desencadena, la Crisis Mexicana; en 1997, la Crisis Asiática; en 1998, la Crisis Rusa, y en 1999 la Crisis Brasileña. Las crisis financieras señaladas, más las resistencias al abandono de la convertibilidad, sostenida con endeudamiento creciente, estuvieron acompañadas de aumentos en la desocupación y desaceleración del crecimiento y esto desestabilizó al gobierno de Menem, restando apoyo a su imagen. En síntesis, la emisión del gobierno del Dr. Alfonsín, fue reemplazada por endeudamiento y el crecimiento

logrado por el gobierno de Menem, se concentró, modificando la estructura social de manera regresiva (Cap. II)

En materia de política exterior, bajo las gestiones de Cavallo y de Di Tella el perfil de la política exterior Argentina cambió drásticamente, en relación a las posturas en cierto modo confrontativas del gobierno anterior Menem estuvo altamente influenciado por el pensamiento de Carlos Escudé.[•], quien en uno de sus libros: "Realismo Periférico" sostiene que los países en vías de desarrollo, no deben confrontar con los desarrollados, deben aceptar su condición de tales y tratar de obtener de los primeros ventajas que les permitan mejorar su condición, pero aceptando las reglas impuestas por aquéllos. El Estado argentino se alineó explícitamente con los Estados Unidos, abandonó el Movimiento de los Países No Alineados y cambió completamente el perfil de sus votos en foros intergubernamentales, adoptando una política claramente pro-occidental. Reestableció relaciones cooperativas e incluso amistosas con el Reino Unido. Desactivó el proyecto Cóndor II, ratificó el tratado de Tlatelolco para la prohibición de armas nucleares en América latina, y firmó un acuerdo tripartito de salvaguardias con Brasil y el Organismo Internacional de Energía Atómica. Por lo demás, continuó con la política de Alfonsín de acercamiento político a Chile e integración económica con Brasil. Cap. II).

1999/2001: Gobierno de De La Rúa

Surge como candidato de la Alianza, en las elecciones de Octubre de 1999. La alianza estaba formada por el partido Radical y por el Frepaso. El Dr. De La Rúa, provenía del partido Radical, del grupo centrista y el vicepresidente Carlos Álvarez, provenía del Frepaso, que se formó por la escisión de un grupo del partido peronista de inclinación izquierdista, que se acercaba al grupo izquierdista de la Unión Cívica Radical, que habían apoyado al Dr. Alfonsín. El gobierno de De La Rúa, al asumir, en diciembre de 1999, se enfrentó con importante Déficit Fiscal de \$7350 millones y con una pesada Deuda externa. Por lo tanto debía obtener de los mercados de capitales internacionales durante el año 2000, alrededor de 17.000 millones de dólares. Para tener acceso a los mercados de capitales, el gobierno debía controlar el Déficit Fiscal.[•] Para lograr esto, el gobierno aumentó los impuestos y aprobó una moratoria, en lugar de reducir sus gastos. Esto último no le era posible, debido a la postura de la Alianza, que rechazaba los ajustes ortodoxos. En consecuencia, la economía comenzó a deteriorarse. El consumo interno crecía menos y la recaudación de impuestos era insuficiente, para reducir el déficit fiscal. Consecuentemente, el gobierno trató de reducir el gasto planeado, pero esto no logró concretarse.

[•] Escudé Carlos: "Realismo Periférico"

[•] Deloitte & Co. S.R.L. Síntesis para ejecutivos- Argentina. Octubre 2005

[•] Idem anterior

Renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez*

Las denuncias de corrupción en el Senado, para la aprobación de la Ley de Reforma Laboral y el deterioro de la situación económica, que dificultaban el cumplimiento de todo lo prometido, durante la campaña electoral, generaron la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez, en octubre del 2000. Esta situación, asestó un duro golpe al Frepaso, que integraba la Alianza, al mismo tiempo que la ausencia de Alfonsín con su tendencia populista, dejaban sólo a De La Rúa con una postura conservadora, que dificultaban la obtención de apoyo político en sus decisiones. No obstante, ante la necesidad de hacer ajustes de gastos en el sector público y varias reformas, en diciembre del 2000, se acordó con el FMI, un blindaje financiero de alrededor de \$40.000 millones, que hicieron bajar el riesgo país, pero, que resultaron insuficientes para cubrir las necesidades financieras del año 2000. Los ajustes ortodoxos, no tenían apoyo político y el déficit fiscal, no cedía.

De la Rúa ha simbolizado el gobierno de unidad nacional en la incorporación al nuevo gabinete, como Ministro de Economía, del Dr. Domingo Cavallo, líder de Acción por la República. Ha sido presidente del Banco Central durante la última dictadura militar, y padre de la reforma económica como Ministro de Economía durante los gobiernos del PJ presididos por Carlos Saúl Menem, entre 1991 y 1996.* La incorporación de Cavallo era algo más que el símbolo de la apertura del gabinete, dado que este hombre, agrupaba tras de sí a un nuevo bloque refundador de la política, que sumaba sectores de la Alianza, el peronismo y otras fuerzas políticas, con especial apoyo de grandes empresarios nacionales y extranjeros. Con la ampliación del gabinete se abría un nuevo curso en la política Argentina, en tanto era previsible que el Presidente De la Rúa intentaba incorporar al gobierno a sectores del peronismo (ante todo, el menemismo) y figuras representativas de partidos provinciales y del mundo de los negocios. Sin embargo, el apoyo de Ruckauf y otros gobernadores peronistas al nuevo gabinete indicaba que el PJ buscaría apuntalar al gobierno, sin por ello descuidar su perfil de oposición constructiva y libertad de movimientos para mejorar sus posibilidades electorales en próximos períodos.

De la Rúa, que era un hombre con débiles lazos con su propio partido, la UCR, había optado también durante esta crisis por fortalecer su círculo de ministros afines con él —con orígenes radicales no alfonsinistas (Colombo, Gallo, Delich, Lombardo, Rodríguez Giavarini y Mestre) o con pasos por el peronismo y el cavallismo (Bullrich)—. La vorágine política en curso no excluía nuevos cambios en el gabinete. Al decidirse por el gobierno “de unidad nacional”, De la Rúa se ha “adelantado” en su concreción a los esbozos de gobierno de coalición formulados desde 1999 por sectores progresistas de la Alianza, pero no ejecutados. La Alianza ha carecido de la centralidad política necesaria para conservar su potencial y cristalizar una coalición de progreso. Sobre esta ausencia y la gravedad de la crisis se instalaba la decisión presidencial de constituir un nuevo núcleo político para dar continuidad a la administración de este momento. El nuevo ministro de economía —como era previsible— había aceptado en tanto pudiera concentrar un fuerte poder político. De allí que había

* Deloitte & Co. S.R.L. Síntesis para Ejecutivos. Octubre 2005

* http://www.eft.com.ar/doctrina/articulos/godio_romper_el_circulo_infernal.htm

puesto como condición que el Congreso Nacional aprobara la “Ley de Competitividad” que le otorgaba súperpoderes. A diferencia del fugaz ministro López Murphy, que desató fuerte oposición en el interior de la Alianza y en la sociedad por concentrar sus medidas en la reducción del gasto público, Cavallo se colocaba en esta situación, como promotor del crecimiento económico a través de medidas fiscales e impositivas destinadas a estimular la inversión y provocar un “shock de productividad”. Cavallo demostraba su flexibilidad adaptativa al aparecer como una especie de neokeynesiano, frente a la ortodoxia monetarista y aperturista de sus predecesores en el cargo, Machinea y López Murphy. •

Por otra parte, Cavallo había insinuado una eventual salida del régimen de paridad cambiaria peso-dólar que era el núcleo de la Ley de Convertibilidad (1991) que él mismo había impulsado para salir de la hiperinflación. Esa ley fue en su momento la llave maestra para dar seguridades a las inversiones financieras extranjeras, estimuladas por las privatizaciones de empresas públicas durante la década del noventa. Cavallo había reiterado opiniones suyas anteriores de que sería posible en un futuro pasar a un régimen de canasta de monedas y bandas cambiarias. La insinuación del Ministro era importante, porque la salida de la convertibilidad era una condición para superar las dificultades de la economía argentina para competir en los mercados. Sin embargo, no era una medida suficiente, porque la economía argentina estaba encorsetada por tres restricciones, a saber: “la deuda externa”, “la marginalidad del país en los mercados exteriores” y la “destrucción del aparato productivo”, con el consiguiente desempleo masivo. Por otra parte, era necesario, reformar al Estado para mejorar la economía. Se necesitaba una nueva cultura de las empresas que armonizara productividad con humanización del trabajo y capacitación continua de los trabajadores. En síntesis, era necesario crear las condiciones para reestructurar el aparato productivo y recuperar la cohesión social. ¿Podría el nuevo gobierno enfrentar el nuevo desafío de romper el círculo infernal de la deuda y la depresión? La respuesta a este interrogante era de naturaleza política.

Luego, el flamante gabinete se instalaba en un contexto de movilizaciones sociales y sindicales que abarcaba a todo el país, con epicentro en algunos partidos del Gran Buenos Aires. Este territorio de relativa tranquilidad social, controlado por el peronismo, no ensamblaba con los hechos de resistencia popular producidos en las provincias del interior. Pero el Gran Buenos Aires se estaba movilizandoy la provincia se estaba transformando en una base fuerte de oposición espontánea a los efectos negativos de la depresión sobre el empleo y el nivel de la población: piqueteros, fogoneros, cortes de ruta, ocupaciones fugaces de municipios, etc., estaban indicando un cambio político y cultural en la provincia de Buenos Aires motorizado por las demandas de los “antiguos” y los llamados “nuevos pobres”. Era previsible que en los, próximos meses el clima de pesimismo y desesperanza generara nuevas formas de protesta social en diversas provincias del país. De modo que el gobierno

• Idem anterior.

necesitaba contar con éxitos y con suficiente apoyo político para preservar la actual expectativa esperanzada que había logrado generar.[•]

Como no se podía volver al mercado de capitales en estas condiciones tan desfavorables, a mediados de mayo, con el objetivo de posponer los pagos de capital e intereses de la deuda de Argentina, se dictó un decreto que autorizaba el canje de la Deuda. Esta operación, trato de traer alivio a la crisis económica del país, pero incrementó en realidad, la deuda en 55.000 millones de dólares, según opinaron los peritos intervinientes. Los Bancos que participaron, según opinión de los peritos, fueron los beneficiados por las altas comisiones que cobraron que ascendieron a 150 millones de dólares por cambiar papeles que tenían en su cartera de inversión[◦]

El megacanje, no mejoró la confianza de los inversores pues la economía no daba señales de mejoría y consecuentemente, la recaudación, no se incrementaba.

A mediados de junio de 2001, el gobierno anuncio un nuevo paquete de medidas para estimular la Demanda Interna, las exportaciones y acelerar la recuperación. Además se implementó una nueva paridad de \$1,08 por dólar, como una transición hacia la nueva convertibilidad basada sobre 50% sobre el dólar y 50% sobre el euro. Esta medida fue tomada como una amenaza hacia al convertibilidad con la paridad 1 a 1. Luego el Senado aprobó la modificación de la ley de convertibilidad (incluyendo el euro) y esto no mejoró la situación[◦]

Los grandes inversores apostaban a que Argentina terminaría cayendo en "Default" ó "Devaluando". Los precios de los bonos argentinos cayeron fuertemente y el riesgo país crecía incesantemente. El gobierno tenía que pagar tasas cada vez más altas por la renovación de las letras de tesorería. En Julio el gobierno tuvo que aceptar una tasa de interés del 14% para la renovación de letras, acompañadas de un altísimo riesgo país.

Ante la gravedad de la situación financiera, se comenzó a operar dentro de un marco de "Deficit Cero", pues el presidente De La Rúa y el ministro Cavallo, anunciaron la imposibilidad de continuar financiando el "Déficit" de gobierno, por lo que debió ponerse un tope a los gastos. Para esto se recortaron salarios del sector público y jubilaciones y pensiones, además de extenderse el impuesto a los débitos y a los créditos, entre otras medidas. Estas medidas, no contaban con apoyo político, especialmente del ala izquierda del partido Radical y de los miembros del Frepaso, y esto incrementaba más, el riesgo país. No obstante finalmente, el gobierno logró apoyo político, pasando estas medidas a través del congreso con la asistencia del bloque del partido Peronista.[◦]

Estas nuevas medidas, le permitieron al gobierno, negociar con el FMI, un nuevo paquete de salvataje, en Agosto del 2001 de \$8,1mil millones, a ser entregado \$5mil millones en septiembre (para aumentar las reservas del Banco Central) y el resto en el 2002, sujeto al cumplimiento del Déficit Cero. Durante julio y Agosto se perdieron alrededor de \$10 mil millones de depósitos. Durante

[•] Idem anterior

[◦] Pagina 12: viernes 29 de Septiembre de 2006

[◦] Síntesis Ejecutiva de Deloitte: "El gobierno de De la Rúa-1999/2000. Octubre 2005.

[◦] Idem anterior.

Septiembre prevalecían las altas tasas de interés y el riesgo país seguía creciendo.

Elecciones de Octubre y fin del gobierno de De La Rúa*

Octubre fue un mes electoral, se renovaba la Cámara Baja. Los discursos de los candidatos eran muy negativos, pronosticando una devaluación del peso, pidiendo la renuncia del Ministro de Economía y un cambio en el modelo económico. Continuaba la salida de depósitos, y seguían subiendo las tasas de interés y el riesgo país. La alianza perdió bancas el 14 de octubre y el partido Justicialista controlaría el Senado desde el 10 de diciembre y sería la primera minoría en la Cámara de Diputados. Además el desempleo fue récord en cantidad de afectados: 4,8 millones entre desocupados y subocupados que representaban el 18,3% de la población activa. La Deuda pública llegaba a 132.000 millones de dólares) ó unos 160.000 millones de dólares incluyendo la de las provincias y sin contar la Deuda privada) *

En noviembre, el gobierno anunciaba una nueva serie de medidas económicas, centradas en un Canje de bonos de deuda corriente por nuevas series, garantizadas por ingresos fiscales, con una tasa de interés del 7%. Por otra parte, continuaba el Déficit Fiscal y el gobierno Federal y las provincias no se ponían de acuerdo respecto de la coparticipación de los recursos, por lo tanto, las noticias referentes al canje de la deuda local e internacional no fue bien recibida por los acreedores. El PBI tuvo una fuerte caída (la bolsa 30%), contracción en la actividad fabril de 11% y 20% en construcción de noviembre contra noviembre de 2000. desde el inicio de la recesión a mediados de 1998, el PBI per capita, bajó 10% y la Inversión 30%. Durante el 2001, se perdieron Reservas por 15.000 millones y depósitos por mayor monto* El riesgo país continuaba su tendencia ascendente y se iniciaba una nueva fuga de depósitos, pues aumentaban los rumores sobre una inminente devaluación ó congelamiento de los depósitos bancarios.

A comienzos de diciembre de 2001, llega el fin de la convertibilidad, como se conocía desde 1991, pues se tomaron medidas relacionadas con la restricción de efectivo, movimientos de depósitos y operaciones de cambio. Estas medidas tenían como objetivo, parar la fuga de depósitos y reservas y preservar el Sistema Bancario. No obstante, generaron gran descontento en la población y fueron capitalizadas por los sindicatos y algunos políticos, provocando la renuncia del Ministro Cavallo y de su gabinete. Luego y como consecuencia de las violentas protestas sociales, con participación de activistas y de la clase media, el Dr. Fernando de La Rúa, se vio obligado a presentar su renuncia el 21 de diciembre de 2001. El Ingeniero Ramón Puerta asumió en su reemplazo, como presidente interino y convocó a la Asamblea legislativa para el nombramiento del Presidente Provisional.

* Deloitte & Co. S.R.L. Octubre 2005. Pág. 6

* diario Clarín: “ El año en que vivimos a los tumbos” 31-12.2001

* Idem anterior.

Rodríguez Saa: su breve mandato

La Asamblea Legislativa, convocada por el ingeniero Ramón Puerta, nombró al Dr. Adolfo Rodríguez Saa, como presidente Provisional hasta el 3 de marzo de 2002, fecha en que una Elección General, elegiría un Presidente hasta Diciembre de 2003.

El Dr. Rodríguez Saa, no contó con apoyo político, por la integración de su gabinete con varias personas involucradas en supuestas situaciones de corrupción y porque se dudaba sobre sus intenciones relacionadas con las elecciones de marzo de 2002, que se había aprobado en la Asamblea legislativa, para quedarse hasta Diciembre de 2003. Además había manifestado públicamente que la Deuda no se pagaría.

Finalmente, el partido justicialista, le retiró el apoyo y se vio obligado a renunciar.

2002/2003: Presidencia del Dr. Eduardo Duhalde

El 1° de enero de 2002, el ex gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Dr. Eduardo Duhalde, y en ese momento Senador por esa provincia, fue designado presidente por la Asamblea Legislativa, convocada a tal efecto.

Accedió a la presidencia, en el caos subsiguiente a la renuncia del Dr. Fernando De La Rúa, provocada por la crisis económica, social y política, que culminó con la instauración del "corralito" de domingo Cavallo. Entre las medidas más importantes que tuvo que tomar como gobierno de transición, encontramos la "devaluación de la moneda", que puso fin a la Ley de convertibilidad, la "pesificación forzada" de los depósitos bancarios en moneda extranjera, y una gran "distribución de planes sociales" **para atenuar los efectos de una economía en recesión que llevaba varios años y había incrementado la pobreza e indigencia hasta índices nunca vistos antes en la Argentina.**

Desarrolló un Plan económico "productivista" que se fue profundizando y recuperó la capacidad de crecimiento de la economía Argentina, después de varios años recesivos. Lamentablemente, un hecho negativo, generado por la policía de la provincia de Buenos Aires, culminó con el asesinato de dos manifestantes piqueteros: Maximiliano Kosteki y Darío Santillan, en una acción represiva, el 26 de junio de 2002, para desalojar una protesta del Movimiento de Trabajadores desocupados "Aníbal Veron" en el Puente Puyrredon (que une la ciudad de Buenos Aires con el partido de Avellaneda). El jefe de gabinete en esta circunstancia era Alfredo Atanasof y la Secretaría de Seguridad de la Nación estaba cubierta por Juan José Álvarez. Esta situación tuvo un fuerte impacto en la sociedad. Consecuentemente el Dr. Duhalde consideró prudente anticipar seis meses el llamado a elecciones.

La Provincia de Buenos Aires, concentra casi la mitad de los electores de nuestro país. No obstante, el Dr. Duhalde, no encontró dentro de su misma línea un candidato sucesor, para las elecciones presidenciales del 27 de abril de

* Idem anterior: Deloitte & Co. S.R.L. Octubre 2005. Argentina, Pág. 7

2003; por esta razón dio su total apoyo a Néstor Kirchner, quien resultó electo presidente, con el apoyo del voto bonaerense.

Después de una etapa de relaciones cordiales, el Dr. Néstor Kirchner, se enfrentó políticamente a Duhalde, derrotándolo en su bastión de la Provincia de Buenos Aires en las elecciones legislativas de octubre de 2005.

Actualmente, el Dr. Eduardo Duhalde encabeza el Movimiento Productivo Argentino y es miembro fundador junto con distintos referentes políticos y del sector productivo, entre los que podemos mencionar a Dr. Raúl Alfonsín, Juan de Anchorena, Mario Llambías y Eduardo Buzzi.

2003/2007: Gobierno de Néstor Kirchner

En Argentina los primeros en desempolvar los libros de Keynes fueron los economistas del Plan Fénix y luego lo hace el Dr. Néstor Kirchner. Esto ha hecho que en los ámbitos políticos y económicos se especule con la aplicación de medidas de esa orientación como forma de salir de la larga crisis que atraviesa Argentina.

Una forma de dilucidar que es lo que en materia económica esta haciendo el gobierno de Kirchner es resumir en breves puntos las ideas siguientes. Específicamente Keynes señalaba que:

- Las decisiones de ahorro las toman los individuos en función de sus ingresos.
- Las decisiones de invertir las toman las empresas en función de sus expectativas.
- No hay ninguna razón por la cual ahorro y la inversión deban coincidir.
- El estado debe impedir la caída de la demanda agregada aumentando sus propios gastos, para que de esa forma los individuos posean más dinero y consuman más, lo cual desembocaría en un eterno ciclo virtuoso. Es decir que el estado se convertiría en " el generador de la estabilidad económica y garante de un crecimiento sostenido"

Pero lo más importante que planteaba Keynes era la presencia de un estado fuerte que estaba capacitado para comprar mano de obra e inyectar grandes montos de dinero para financiar la obra pública en el caso en que un país estuviese muy golpeado financieramente.

Hoy en Argentina muchos economistas coinciden con esta visión de Keynes y aseguran que la única manera de salir de la recesión en la que el país se encontraba sumergido hacía mas de seis años era atacando el problema del lado de la demanda y el consumo interno. Si la gente poseía más dinero para gastar y compra más productos, necesariamente habría mas empresarios dispuestos a producir bienes, para hacerlo necesitarían contratar mas empleados, lo cual haría que en poco tiempo se redujera drásticamente la desocupación. Al haber mas empleados que percibían sueldos habría mas gente que consumiría y así sucesivamente.

El planteo de focalizarse en un plan de obras públicas y de viviendas para fomentar el crecimiento económico y reducir los niveles de desempleo a través de la creación de un Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública, junto a la posible creación de un Banco Nacional de Desarrollo, podría generar un fuerte cambio en el modelo de inversión de la República Argentina, que desde los 90'' en adelante tuvo como principal impulsor del crecimiento a la inversión privada, y esto es lo que parecía ser el nuevo modelo Kirchneriano.

A nivel nacional se requería que la política monetaria estuviese al servicio del sistema financiero que era quien podía apoyar a las pequeñas y medianas empresas, que son las que emplean el 95% de la mano de obra.

A nivel internacional, Kirchner al pedir frente a la ONU el "rediseño de los organismos multilaterales de crédito sostuvo que "debían incluir el cambio de sus paradigmas de modo que el éxito o el fracaso de las políticas económicas se midiera en términos de éxito o fracaso en la lucha contra la pobreza y el mantenimiento de niveles adecuados de empleo".

Kirchner asumió confirmando al ministro de economía de Duhalde, Roberto Lavagna, y a otros miembros del gabinete de su antecesor. La política económica del gobierno de Kirchner continuó los lineamientos establecidos por Lavagna, bajo la presidencia de Duhalde, manteniendo la devaluación de la moneda mediante una fuerte participación del Banco Central en la compra de divisas, impulsando mediante las exportaciones un crecimiento económico con tasas del PBI cercanas al 10%. Las políticas implementadas fueron exitosas, además, en sacar al país de la cesación de pagos más grande de su historia: se canjeó la deuda soberana, de valor nulo tras la crisis del 2001, por nuevos bonos indexados por la inflación y el índice de crecimiento económico. Los índices de pobreza y de desempleo disminuyeron notoriamente. Una de las principales medidas de su gestión fue cancelar por anticipado la totalidad de la deuda con el F.M.I., por un monto de 9.810 millones de dólares. El objetivo declarado del gobierno fue terminar con la sujeción de la política económica nacional a este organismo.

Los críticos a la política económica del gobierno argumentan que el alto crecimiento económico se debe más a una tendencia mundial que a particularidades argentinas. Sostienen que la recuperación económica del gobierno de Kirchner no podría mantenerse sin la depresión de los salarios, y el elevado precio internacional de los granos y cereales que exporta Argentina y que el canje de la deuda externa no ha implicado una quita, sino que la nueva deuda, al estar indexada, crece indefinidamente. Los defensores de los logros de la política económica del gobierno, sostienen que Kirchner asumió en una situación muy delicada y que la mayoría de los demás países de la región, han tenido un desempeño económico-social más acotado que el argentino, y que ello se debe precisamente a la política económica adoptada. Kirchner ha llevado adelante una activa política para promover los Derechos Humanos. Su gobierno ha incorporado reconocidos integrantes de organismos de Derechos Humanos. Además, ha impulsado el enjuiciamiento a los responsables por crímenes de

lesa humanidad ocurridos durante los años 70, realizados por la Triple "A" y por el gobierno del Proceso. Para conseguirlo, sus partidarios apoyaron en el Congreso Nacional las anulaciones de las leyes de "Obediencia debida y Punto final" las cuales mantenían frenados dichos juicios desde el gobierno de Raúl Alfonsín.

No obstante, la participación argentina en la MINUSTAH se realizó por pedido directo del gobierno estadounidense, y el gobierno argentino sigue permitiendo ejercicios militares conjuntos con las fuerzas armadas estadounidenses en territorio argentino. Asimismo, en marzo de 2006 ha aprobado una batería de leyes con el fin de sumarse a la "lucha contra el terrorismo" propugnada por el presidente estadounidense George W. Bush, quien había sido felicitado por su colega Kirchner en la reelección del primero en noviembre de 2004

Si bien Argentina en la actualidad posee características políticas, económicas y sociales que junto a las exigencias de los organismos multilaterales, no nos permiten afirmar, sin miedo a equivocarnos, que las medidas de política económica implementadas por el gobierno de Kirchner coinciden exactamente con lo planteado por Keynes, si podemos decir que es evidente que al igual que Keynes, estas políticas están orientadas a reactivar la economía mediante el estímulo de los componentes de la demanda agregada, en particular del consumo, la inversión y las exportaciones. Por supuesto, si a lo expresado, le agregamos, las consecuencias en la desmesura del Gasto público, nos encontramos con un proceso inflacionario, que contrarresta dicha reactivación de la demanda.

También es cierto que si bien se supone que los agentes poseen expectativas racionales, existe una cierta ilusión monetaria que lleva a valorar más los salarios nominales que los reales y de allí que una pequeña suba salarial repercuta directamente sobre el consumo.

Respecto a la inversión, la situación es más compleja. La inversión pública ha aumentado y eso es bueno en el sentido de que aumenta la demanda de mano de obra, pero en cambio la inversión privada crece a ritmos muy lentos. Tal vez la razón no se explique por la presencia de la trampa de la liquidez, como planteaba Keynes, sino porque a la hora de invertir entran en juego otras variables tales como el riesgo y la incertidumbre.

En conclusión, podemos decir que más allá de las diferencias que podamos encontrar, existe un alto grado de vinculación entre las medidas de política llevadas a cabo hasta el momento por el gobierno de Kirchner y lo que plantea la Teoría Keynesiana, sobre todo en lo referido al equilibrio con desocupación.

Capítulo II

Consecuencias de la Política interna en los niveles y calidad del empleo

Evolución del empleo en Argentina

El año 1989 se caracterizó por la emergencia de una crisis económica cuyo signo más visible fue una hiperinflación sin precedentes en la historia argentina (cerca al 5000 % anual). Esta crisis puede ser leída como el agotamiento definitivo del modelo de industrialización sustitutiva, caracterizado por una fuerte intervención del Estado en la economía. La hiperinflación fue provocada, entre otros factores, por la imposibilidad fiscal del Estado de hacer frente a las demandas de los grupos económicos concentrados y de los acreedores del Estado (surgidos como grupos de presión durante la última dictadura militar y consolidados a lo largo de los años 80). Esto provocó altos niveles de desempleo y crisis social.

Argentina se convirtió en la vedette de América Latina en los primeros años de la década de los 90, a raíz de que fue el primer país en cumplir estrictamente, todas las recetas de política económica recomendadas por los organismos internacionales, cuya matriz o representación se encuentra en Washington.

En ese año y debido a una publicación del economista John Williamson -ex funcionario del Banco Mundial y asesor de otras instituciones afincadas en la capital de Estados Unidos- el conjunto de recetas llegó a ser recogido dentro un solo paquete que fue bautizado con el nombre de "Consenso de Washington".

El "Consenso", de acuerdo al propio Williamson, se resume en las siguientes 10 propuestas: disciplina fiscal; redistribución del gasto público; reforma impositiva; liberación de intereses; tasas de cambio competitivas; liberación del comercio externo e interno; liberación de los flujos de fondos; privatizaciones; desregulaciones; y derechos de propiedad garantizados.

Una forma más compacta de reseñar ese conjunto de propuestas es la diseñada por Grzegorz Kolodko, profesor de economía de la Universidad de Yale y ex Ministro de Finanzas de Polonia, quien logró resumir el "Consenso de Washington" dentro de una sola receta: "Privatice tan rápido como pueda, liberalice tanto como sea posible y sea inflexible en los ajustes monetarios y fiscales".

Esa receta fue puesta en práctica por el presidente argentino Carlos Menem y su ministro Domingo Cavallo, quienes habían llegado al poder el 6 de julio de 1989. La aplicación simultánea de las 10 propuestas desencadenó casi de inmediato varias y 21 agradables secuelas: la inflación empezó a bajar y el consumo a subir; las tasas de interés se reducían mientras las inversiones se expandían; la demanda se ampliaba y las importaciones también; el gobierno gastaba más pero también recibía más.

Esto es, se pasó de un modelo con fuerte injerencia estatal y predominio del mercado interno, a otro caracterizado por la apertura comercial y financiera, la desregulación de los mercados, la desvinculación del Estado en procesos de producción y regulación económica, y la privatización de empresas estatales y servicios públicos (muchos de los cuales fueron entregados en condiciones oligopólicas, ante la urgente necesidad de financiamiento). Por último, se priorizó la estabilidad macroeconómica (control del déficit fiscal e inflación, y estabilidad del tipo de cambio).

Estas medidas, si bien permitieron retomar el crecimiento económico (al menos hasta 1998), no lograron eliminar las crisis cíclicas: de hecho, la apertura comercial y financiera y la renuncia a la adecuación del tipo de cambio hicieron al país muy dependiente de las condiciones externas de mercado. Pero, fundamentalmente, este nuevo modelo trae aparejada una "decadencia" en la estructura social: la existencia de indicadores desfavorables como desigualdad en los ingresos, pobreza o desempleo, que en el modelo de industrialización sustitutiva se asociaban a situaciones de crisis (y, por lo tanto, transitorias), se transformaron en inherentes a la estructura del nuevo modelo: esto es, incluso durante períodos de crecimiento económico, el desempleo, la inequidad en los ingresos y la pobreza, se mantienen muy altos.

La evolución del desempleo

Advertimos que, luego de un ligero descenso hasta 1991-92 (asociado a la recuperación de la actividad económica luego de una larga recesión), la tasa de desempleo comienza a crecer año a año, alcanzando valores récord (17,3 % en 1996). Inclusive, el desempleo creció entre 1992 y 1994, período caracterizado por un fuerte crecimiento económico. Esta situación aparentemente paradójica se explica por los aumentos en la productividad del trabajo asalariado (sobre todo en el sector manufacturero, pero también en los servicios). Este fenómeno se vio acompañado por el cierre de numerosas PYMES ante la incapacidad de hacer frente al atraso cambiario y la apertura comercial (situación agravada luego de que la crisis del 94 impusiera restricciones al financiamiento). De esta manera, el sector que durante el modelo de industrialización sustitutiva había sido el dinamizador y principal generador de empleos, se convirtió en expulsor de mano de obra, se simplificó y perdió vinculación con el resto de la trama económica.

Aunque desde 1996 y a partir de 1998, se retoma el crecimiento económico, el mismo fue motorizado principalmente por la influencia de créditos externos (la etapa de privatizaciones había ya concluido, y la desregulación estatal limitaba la aplicación de políticas anticíclicas) que ponían condiciones de equilibrio fiscal y competitividad de costos laborales para su ingreso. Ante la imposibilidad de ajustar el tipo de cambio para abaratar los costos del trabajo, se recurrió a la "flexibilización" y precarización de los trabajadores (período de prueba - 1995 -, baja de aportes patronales,

reducción de indemnizaciones por despido, etc.) Esto ocasionó que, pese a la recuperación económica, los índices de desempleo se mantuvieron altos (así como los de subempleo, ante la creación de numerosos puestos "precarios" de jornada parcial). Asimismo, dentro del sector no asalariado crecieron las ocupaciones más precarias y generadoras del menor valor agregado, ya que muchos pequeños comerciantes se vieron perjudicados por las reformas estructurales. Esta situación "estructural" no hizo sino agravarse a partir de la recesión de 1998, ante los ajustes fiscales y la profundización de las reformas laborales.

Si bien hacia 1991 el control de la inflación logró reducir la desigualdad, en 1992 aumentó el desempleo y desde 1994, con la generalización de la desocupación, volvió a aumentar.

La evolución de la pobreza

Luego del pico de 1989 se observó una sostenida disminución de la pobreza hasta 1993, debido a la baja de la inflación y el repunte del nivel de empleo. A partir de 1994 la pobreza vuelve a crecer de la mano de la recesión y la caída de los niveles de empleo. Pero a diferencia de crisis anteriores, luego de retornado el crecimiento la pobreza no disminuyó y se mantuvo en niveles elevados (25,9 % en 1998, luego de dos años de crecimiento).

Este índice de pobreza no se vincula ya a una crisis ni a inflación (como en el pico del 89) sino a una situación estructural de desempleo y precarización laboral. Asimismo, es una pobreza de características distintas: en 1989-90, el 60 % de los pobres eran "nuevos pobres" producto de la crisis, que si bien tenían ingresos inferiores a la línea de pobreza, contaban con necesidades básicas satisfechas, empleo fijo, servicios, etc. En cambio, la pobreza generada a partir de 1994 es cada vez más estructural, vinculada a empleos precarios y carencia de servicios básicos, además de un ingreso insuficiente. A partir de la crisis de 1998 los índices de pobreza vinculados a una mayor incidencia de puestos de trabajo precarios y en un contexto de estabilidad de precios, vuelven a crecer (hasta un 35 % en 2001).

Podemos afirmar que los fenómenos de pobreza y concentración del ingreso presente al principio y al final del período a analizar, difieren notablemente en su origen y características.

La aplicación durante los años 90 de medidas de apertura y desregulación del mercado interno trajo como consecuencia una fuerte desestructuración social. Siendo la Argentina un país en el cual tuvo un fuerte desarrollo la "sociedad salarial" (esto es, la integración social y la adquisición de hecho de derechos de ciudadanía mediante la vinculación al mundo del trabajo formal) los fenómenos de desempleo y precarización laboral trajeron aparejados no solamente mayores índices de pobreza estructural sino también una creciente exclusión social. Este cambio radical en la estructura de los sectores populares tuvo como consecuencia la decadencia

relativa del sindicalismo y la emergencia del movimiento piquetero como un nuevo elemento de recomposición social.

Durante la etapa de industrialización sustitutiva, el sindicalismo cumplió la doble función de canalizar el reclamo de los trabajadores y a su vez fue la expresión política del movimiento que le había dado origen: el peronismo. Este movimiento sindical se caracteriza por una fuerte institucionalidad: el reclamo obrero debía ser transmitido por los canales orgánicos que el peronismo proveía. A partir de 1989 se dio la paradójica situación de la desarticulación de estos canales orgánicos (desregulación estatal sobre el mercado laboral) a cargo del mismo movimiento al cual los sindicatos respondían. Esto causó una escisión en el sindicalismo: un importante sector de la CGT intentó una política de adaptación avalando las reformas estructurales (e inclusive siendo partícipe de las mismas, reflejo de un desdibujamiento del rol sindical como representante de los intereses de los trabajadores); apareció una central disidente (la CTA, vinculada a sectores de servicios y empleados estatales) y dentro de la CGT un movimiento disidente (MTA, vinculada a sectores transportistas). Pero en estas circunstancias de desestructuración del mercado laboral y creciente desempleo, las medidas de protesta "tradicionales" y vinculadas directamente al ámbito del trabajo (huelgas, ocupaciones, etc.) perdieron relevancia. En cambio, la ganaron nuevas medidas de protesta, fuera del marco institucional y laboral: los "estallidos sociales" en el interior (vinculados al atraso en el pago a empleados estatales) y los cortes de ruta, asambleas y ollas populares llevadas a cabo por un nuevo actor social: ***el movimiento piquetero.***

Muchos de los afectados por los despidos masivos se encontraban entre los trabajadores mejor pagados del antiguo estado de bienestar. Un primer momento se inicia en los cortes y puebladas de Neuquén, Salta y Jujuy que conformarían una nueva identidad (piqueteros), un nuevo formato de protesta (el corte de ruta) y una nueva modalidad de organización (la asamblea) en la demanda de trabajo. Este movimiento está caracterizado asimismo por el encuentro entre diferentes sectores sociales (desocupados, empleados estatales, pequeños empresarios) ***afectados por la desestructuración producida por los despidos masivos y la retirada del Estado. Estas fueron las características de la década del 90 hasta el 2001.***

Causas que provocaron el desempleo en Argentina

1. La llamada Reforma del Estado I que durante la década de 1990 inició el proceso de privatización y de concesión de las empresas públicas, especialmente las de servicios.
2. La Reforma del Estado II que continuó el proceso anterior, ahora con áreas del estado más pequeñas y especializadas, como las vinculadas a la investigación y el desarrollo científico.
3. Las empresas privadas que no pudieron actualizar sus tecnologías durante los '90 por el gran cambio producido al importar adelantos técnicos y nuevas patentes.

4. Las empresas privadas que sí se adaptaron a los nuevos adelantos y adquirieron insumos que reemplazaron la mano de obra.

Todas estas causas provocaron despidos masivos en la administración pública, a través de los llamados retiros voluntarios que no fueron más que despidos encubiertos. Y en la actividad privada, en las empresas que no pudieron adaptarse a los cambios tecnológicos que impuso la política económica de esa década y debieron cerrar sus puertas, también se produjeron grandes despidos. La mayor parte de ellas fueron las PYMES, que tradicionalmente generaron empleos en nuestro país durante décadas. Y las empresas que sí se adaptaron reemplazaron con sus nuevos insumos a los trabajadores y por lo tanto expulsaron más argentinos del mercado laboral.

Variación del desempleo, la pobreza y la desigualdad del ingreso en el periodo 2002-2007

La recuperación económica argentina se inició en el segundo trimestre de 2002, después de una marcada recesión que había comenzado a mediados de 1998. Durante dicha recesión (1998-2002), la economía perdió cerca del 20 por ciento de su PBI y la tasa de pobreza creció desde un 18,2 por ciento total de hogares (octubre 1998) hasta un 42,3 por ciento (octubre 2002). Fue una de las peores crisis económicas en la historia de Argentina y no se podía resolver con las políticas económicas que el gobierno se comprometía a seguir en ese entonces. Pero lo más importante es que el sistema de "convertibilidad", bajo el cual el peso argentino fue fijado a un tipo de cambio de uno a uno con el dólar, había sido una carga y se había tornado insostenible. ***El tipo de cambio y la economía eran ambos sostenidos a través de un creciente endeudamiento externo, el cual resultó en la acumulación de un nivel insostenible de la deuda pública.***

Desde el comienzo de la recuperación, los sectores de mayor crecimiento en la economía fueron los de construcción, que creció en un 162,7 por ciento durante la recuperación; transporte, almacenamiento y comunicaciones (73,4 por ciento); industria manufacturera (64,4 por ciento) y comercio mayorista y minorista y reparaciones (62,7 por ciento). El impacto de este crecimiento rápido y sostenido se puede apreciar en términos del mercado laboral y las tasas de pobreza. ***El desempleo cayó desde un 21,5 por ciento durante el primer semestre de 2002 hasta 9,6 por ciento en el primer semestre de 2007.*** La tasa de empleo (la relación entre ocupados y la población total) aumentó de 32,8 por ciento a 43,4 por ciento durante el mismo periodo. ***Adicionalmente, la tasa de pobreza (la relación entre el número de hogares pobres y el total de hogares) se redujo de 41,4 por ciento durante el primer semestre de 2002 a 16,3 por ciento en el primer semestre de 2007.*** Estas son variaciones bastante importantes en las tasas de desempleo, empleo y pobreza. El salario real se incrementó en un 40,1 por ciento durante los cinco años entre junio 2002 a junio 2007. La desigualdad, medida a través del coeficiente de Gini, también experimentó una drástica reducción desde 0.537 en 2002 hasta 0.490 en el segundo semestre de 2006. Cabe mencionar que a pesar de las importantes mejoras

ocurridas durante la recuperación, aún no se ha logrado reducir la desigualdad hasta los niveles registrados a principios de los años noventa (0.442 en 1992). Lo mismo se puede decir del desempleo, el cual registraba una tasa de 6,9 por ciento en 1992. En parte, esto es resultado de los cambios estructurales en la economía que se dieron a través de las reformas de los años noventa.

Políticas económicas que contribuyeron a la recuperación

Entre estas políticas, quizás la más importante sea la cambiaria.

El proceso de estabilización de la moneda se realizó principalmente a través de intervenciones en el mercado de cambios (vendiendo dólares) y también a través de restringir el flujo de pesos fuera del sistema bancario.

Otra de las políticas importantes implementadas por el gobierno argentino se refiere a la cesación de pagos (default) y la renegociación de la deuda externa pública.

Otra política que contribuyó a la recuperación económica fue el programa que le brindaba un ingreso mensual 150\$ (ciento cincuenta pesos) a los jefes del hogares (el plan "Jefas y Jefes de Hogar") que se encontraban en condición de desempleo con menores de hasta 18 años de edad (o discapacitados de cualquier edad), así como a aquellos en donde la jefa o jefe de hogar tenía alguna enfermedad. En su punto máximo (2003), el programa alcanzaba el 20 por ciento del total de hogares y el 97,6 de los beneficiarios se encontraba por debajo de la línea de pobreza.

POLITICAS MONETARIAS, FISCALES, SOCIALES, LABORALES, PRIVATIZACIONES Y LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA DECADA DEL 90

En 1989, la Argentina tenía una situación económica punteada por la hiperinflación que había provocado una suba en los precios al consumidor en un 4.923,6%. Con una disminución del stock de divisas, atrasos en los pagos externos, el incremento en el desequilibrio fiscal, la recesión y el desempleo, el aumento de la deuda interna y la fuga de capitales hacia el exterior. Y en las provincias había desórdenes sociales y económicos, producto de la devastadora situación que atravesaba nuestro país. La economía argentina tuvo un muy pobre desempeño en los años ochenta. El producto permaneció prácticamente estancado mientras los precios crecían en forma sostenida, en el marco de una ininterrumpida depreciación de la moneda, el colapso de los mercados financieros, un achicamiento del sistema financiero y una huida de capitales hacia refugios más seguros. La mayor parte de las empresas públicas arrastraban un fuerte déficit y la deuda externa seguía acumulándose.

El gobierno central, debilitado por el bajo nivel de recaudación fiscal y ávido de ingresos, acudía al Banco Central para obtener financiamiento mediante impuestos a los depósitos y creación de dinero. La inflación —que había aumentado gradualmente durante las tres décadas anteriores— creció desmesuradamente hasta alcanzar en 1989 y 1990, una tasa promedio anual

de 2.600%, provocando una virtual desaparición del sistema bancario. A pesar de sus devastadores efectos sobre la economía, la hiperinflación de 1989–90 tuvo la virtud de generar el impulso necesario para una reforma, que se inició con el Plan de Convertibilidad de 1991.

En este escenario se realizaron las segundas elecciones presidenciales después del golpe militar de 1976. El candidato peronista Carlos Saúl Menem se adjudicó la victoria luego de vencer a sus oponentes con el 47.12% de los votos.

Una vez electo presidente, el Dr. Menem obtuvo el apoyo de los grupos. Contó con cinco ministros de economía, su primer ministro fue Roig que falleció al poco tiempo y fue reemplazado por Rapanelli, el tercero, Gonzalez, el cuarto Cavallo y por ultimo Fernandez.

Roig introdujo en su gestión grandes cambios en la economía, con tendencia libre empresista.

La muerte sorpresiva del ministro Roig se produjo en forma casi inmediata siendo reemplazado por otro funcionario del grupo Bunge y Born, el doctor Néstor Rapanelli.

Con el fin de nivelar el sistema de precios y equilibrar las variables económicas, se decreto una pronunciada devaluación monetaria, importantes incrementos en combustibles, tarifas y transportes.

En materia monetaria se anuncio la intención de dar mayor autonomía al Banco Central, modificando su carta orgánica, y reduciendo gradualmente los encajes remunerados vigentes en el sistema financiero.

El ministro Rapanelli no logro contener la suba de precios, el apoyo empresario esperado y pactado no se concreto, los pequeños márgenes y del aumento salarial no contuvieron los reclamos sindicales.

Pese a que la tasa de inflación había descendido al 5,6%, el Gobierno implemento algunas propuestas sin éxito para afrontar la crisis:

Trato de contener la suba del dólar, aumentando la tasa de interés en australes, pero no logro detener al dólar

El Gobierno intervino largando al mercado letras del Banco Central mediante licitaciones en dólares, que no resultaron, además esta entidad comenzó a vender reservas para contener la demanda de divisas, pero no logro parar la suba del dólar.

Como la situación no mejoraba, el ministro Rapanelli presento su renuncia y, el 18 de diciembre de 1989 asumió el Dr. Erman González como ministro de Economía.

La situación económica con la que se encontró el doctor E. González era la de una persistente acumulación de deuda interna, con la colocación indiscriminada por parte del Gobierno de títulos públicos con intereses gravosos. Puesto que había atrasos en el pago de los intereses de la deuda externa desde abril de 1988 y las negociaciones, en la etapa final del gobierno de Alfonsín, estaban casi interrumpidas. Además de estas deudas el Estado tenía una creciente acumulación de atrasos en pagos a proveedores, contratistas de obras y deudas con los beneficiarios del sistema provisional.

Puso en marcha el Plan Bonex, generando un profundo impacto en la población y significo una gran perdida para los tenedores de plazos fijos. Este plan consistía en la incautación, por parte del Estado, de los depósitos a plazo fijo que se hallaban en el sistema financiero, siendo restituidos a sus

propietarios en títulos de la deuda externa a diez años de plazo. Se emitieron a tal efecto los Bonos de Consolidación (BOCON) en moneda de curso legal o en dólares para cancelar las obligaciones consolidadas.

Además estableció algunas medidas anexas, como prohibir por cuatro meses las licitaciones para compra de bienes e inversiones del Estado y estableció la obligatoriedad de la autorización previa del Ministerio de Economía, para cualquier compra o contratación de organismos del Estado.

El Plan Bonex provocó una importante caída de la liquidez. Finalmente, en marzo de 1990, el ministro lanzó una serie de medidas aun más restrictivas denominadas: Plan Erman III: Este plan consistía en la suspensión de todo trámite de contrataciones y licitaciones; eliminación de los reembolsos a las exportaciones; se prorrogó la suspensión de beneficios a los regímenes de promoción industrial; para reducir más el gasto se achicó el aparato administrativo del Estado, suprimiéndose secretarías, subsecretarías y direcciones.

La Balanza Comercial en 1990 obtuvo un superávit extraordinario. Las exportaciones superaron en un 34 % a las del año anterior, mientras que las importaciones sólo fueron un tercio de aquellas.

Los países que han acumulado gran cantidad de deuda impaga con la banca comercial pueden refinanciarla mediante la emisión de documentos financieros que reemplazaran la antigua deuda incumplida. Estos son los llamados bonos Brady.

Las principales ventajas de este tipo de acuerdo para el país deudor son la reducción del monto adeudado, los mayores plazos de pago y la disminución de las tasas de interés, así como la mejora de su imagen internacional. Por otro lado, la ventaja para el país acreedor consiste en la recuperación de su préstamo, el cual se garantiza parcialmente, y puede ser negociado fácilmente en el mercado secundario. Los planes tipo Brady se han puesto en práctica en más de 14 países.

Su nombre se lo debe a su creador Nicholas Brady, el ex tesorero del gobierno Norteamericano que diseñó el esquema en 1989 cuando se llegó al convencimiento que el monto de su deuda existente entonces jamás sería pagado.

El Plan Brady nace frente a la crisis de la deuda externa surgida en 1982, la comunidad financiera internacional responde con la creación de los términos de Toronto para las deudas oficiales de los países de ingreso bajo y en 1989 con el Plan Brady para las deudas bancarias de los países de medianos ingresos.

Los primeros países en aplicar el plan Brady fueron México y Filipinas en 1989 y Costa Rica en 1990.

Gran parte de la deuda con la banca comercial se debe comercializar en un mercado de valores, de esta manera los papeles de la deuda entre ellos la peruana se cotizan en dicho mercado y tiene un valor, es así como los títulos de la deuda peruana han ido subiendo de precio a medida que el actual gobierno fue dando mayores muestras de su precio por honrar dichas obligaciones.

Los esquemas de reducción de la deuda se sustentan en el hecho que existe un exceso de deuda que desincentiva la inversión por lo que una reducción de saldo adeudado permitiría al país deudor una recuperación más rápida, lo que se traducirá en una mayor capacidad de pago del país.

El esquema Brady tiene como objetivo que los prestamistas acepten reducir el monto de la deuda teniendo en cuenta fundamentalmente la cotización de la misma en el mercado secundario.

El primer estudio que la BCR realizó dijo que el Perú podría reducir en un 48% el valor presente neto de su deuda externa con la banca acreedora, si aplicara el Plan Brady similar al que logro Polonia que fue el país que mejor ha renegociado su deuda.

De concretarse el acuerdo Brady permitiría el retorno de los préstamos internacionales a tasas menores que las que habían en vigencia en ese entonces ya que nuestros acreedores no tendrían que efectuar considerables provisiones por malas deudas, sin embargo hay que precisar que ya algunos bancos extranjeros de manera directa están efectuando colocaciones a compañías peruana privadas.

Los rumores de corrupción y denuncias contra algunos sectores del gobierno, provocaron una aceleración de la inflación y la posterior renuncia del doctor Erman González y su equipo en enero de 1991, asumiendo así el doctor Domingo Felipe Caballo. Quien dos meses después de su llegada al ministerio, el 1° de abril de 1991 puso en marcha el Plan de Convertibilidad, (Ley NC 23.928), actualmente en vigencia.

Esta la ley establecía, entre otras cosas:

- Convertibilidad del austral en dólar (paridad cambiaria fija y sin límite de tiempo en 10.000 australes por dólar)
- Modificación del Código Civil, autorizándose contratos en moneda extranjera.
- Eliminación de la actualización monetaria o desindexación, para evitar que se trasladara hacia adelante la inflación pasada
- Se rebajaron los encajes bancarios de los depósitos en australes y se aumentaron los correspondientes a depósitos en moneda extranjera.
- A su vez, se autorizó al Banco Central a sacar ceros al austral y a cambiar la denominación del signo monetario. Es por eso que a partir del 1° de enero de 1992 la moneda pasó a ser el peso, igualada en paridad con el dólar.

El Plan de Convertibilidad basó su logro en la eliminación de las condiciones autónomas de emisión monetaria. Ya que esto significaba atar la expansión de la moneda al crecimiento de las reservas. Además, este plan al estar avalado por una ley, conseguía contener las expectativas de devaluación.

Además se produjeron aumentos sobre determinados servicios públicos (como en los ferrocarriles, obras sanitarias, teléfono, gas, electricidad). Y se rebajaron otros, como el gas de uso industrial, electricidad para el uso fabril y la nafta. De esta manera se disminuían los costos industriales.

El Estado busco tener un superávit presupuestario. Es por eso que se llevaron cabo: reformas tributarias, luchas contra las evasiones, disminución de los empleados públicos, aceleración en las privatizaciones, el control absoluto de las remesas a las provincias, las cuales debían ajustar sus gastos a sus recursos propios y coparticipables.

Se pusieron en marcha reformas destinadas a disminuir los niveles de evasión impositiva y de simplificación del sistema para concentrar la recaudación en los

impuestos: al valor agregado (IVA), aportes y contribuciones sociales, ganancias de las empresas y rentas y activos personales.

La ley de Convertibilidad fue sancionada y promulgada el 27 de marzo, y publicada en un número extraordinario del Boletín Oficial al día siguiente, entrando en vigencia el 1 de abril de 1991. Es una ley breve, nítidamente redactada.

Se establece un tipo de cambio fijo en un mercado de cambios liberalizado. La ley especifica que en todo momento la base monetaria, dividida por 10.000 no puede ser superior a las reservas externas del Banco Central.

Los contratos indexados pactados en moneda local, y su indexación queda prohibida en adelante. Los préstamos denominados en dólares se consideran realizados en moneda, no en cosas físicas. Esta última fue una excelente medida, porque terminó con situaciones ficticias y explica el desarrollo del mercado de préstamos en dólares.

Dejando al Congreso Nacional (Los diputados y los senadores) como los custodios del tipo de cambio nominal.

En marzo de 1991, el último mes anterior al plan de Convertibilidad, el total de los ingresos públicos alcanzó a \$1.418 millones. En abril subió a 2.017, en enero de 1992 había trepado a 2.967, en enero de 1993 a 3.624 y en enero de 1994 a 4.212. De manera que se duplicó en un periodo en que los precios mayoristas aumentaron el 5%

A partir de 1990 también hubo ingresos por venta de activos públicos, con buena parte de los cuales se financiaron egresos de naturaleza única, como los retiros voluntarios o la deuda con los jubilados.

El aumento de la recaudación se logró mejorando notablemente la calidad de los ingresos, disminuyendo la regresividad de la carga tributaria y la distorsión del sistema económico. También, se eliminó el impuesto inflacionario y desaparecieron otros como los que gravaban las exportaciones, los débitos bancarios y los sellos. En 1993 el 80% de la recaudación total provino del IVA

Se introdujo un nuevo sistema de facturación en enero de 1992, se establecieron blanqueos laboral e impositivo en abril de 1992.

En su gestión, y a pesar de la redefinición del rol del Estado y la desaparición del llamado "Estado Empresario", Cavallo no solo no redujo el gasto público total, sino que lo aumentó.

El gasto público ha sido para Cavallo y su equipo una de las principales fuentes de "pulseadas", particularmente intensas y prolongadas con los gobernadores provinciales y los jubilados.

En 1993 las dos terceras partes del gasto público total se destinaron al denominado "gasto público social", y el 30% del gasto público total se destinó a seguridad social.

Un ítem de gasto que se negoció sin tanta turbulencia fue el de la deuda externa pública. En abril de 1992 se acordó con la banca acreedora y se oficializó el respectivo acuerdo Brady en diciembre del mismo año. Oficialmente se informó que el Brady representaba un alivio en los pagos del orden del 35%. Desde 1991 se avanzó muchísimo en la calidad de los ingresos públicos, y también en la presentación y ejecución del presupuesto. Se avanzó mucho menos en la calidad de los gastos públicos. La desaparición de la "híper" y de la turbulencia macroeconómica, y la mayor conciencia del ciudadano, quien ahora

sí está financiando explícitamente al sector público, van a presionar para que los fondos movilizados "rindan más" y se modifique el panorama en materia de justicia, seguridad, salud y educación.

Luego de un auge inicial (desde 1991 hasta 1998, el PIB aumentó la mitad, y las exportaciones se duplicaron), siguió el estancamiento. La incapacidad del gobierno de contener el déficit, que discutiré más adelante, fue sin duda un factor en este desenlace (como lo dejan en claro el crecimiento del riesgo país, la fuga de capitales y la retirada masiva de depósitos bancarios que ocurrieron desde el año 2000), pero la convertibilidad tuvo también valor causal, porque las exportaciones argentinas habrían sido más competitivas si no hubieran estado amarradas a un dólar en rápido proceso de apreciación.

En cualquier caso, este sistema monetario debió ser abolido a mediados de la década de 1990, una vez desaparecida la amenaza inflacionaria, y cuando la confianza pública en el sistema financiero y bancario estaba en su nivel máximo (como lo demuestra el volumen de depósitos bancarios). Su retención se debió a un conjunto de factores económicos y políticos, que crearon un problema típico de acción colectiva. En primer lugar, conservar la convertibilidad estaba en el interés de los segmentos más internacionalizados del capital, tanto extranjero como doméstico. El flujo de inversiones de gran escala en la década de 1990 (capital extranjero invertido sobre todo en empresas de servicios público privatizadas y capital argentino repatriado) se basó en la paridad entre el peso y el dólar. Era razonable el temor de los líderes políticos de que los inversores interpretaran la flotación de la moneda como un cambio de las reglas del juego, y de que esto tuviera consecuencias adversas sobre los flujos de capital.

No obstante, es muy factible que la confianza se hubiera conservado de cualquier manera: el panorama fiscal y comercial del país era muy atractivo en ese momento (la economía estaba en expansión, la inflación se desvaneció y el endeudamiento había descendido por debajo del cuarto del PIB), y en cualquier caso el consenso entre los expertos favorecía tipos de cambio flexibles en el largo plazo. En segundo lugar, la opinión pública vinculó la convertibilidad con la estabilidad monetaria, y esta asociación se convirtió en la razón principal del importante respaldo del que disfrutaba entonces el gobierno de Menem. En estas condiciones, no es sorprendente que el gobierno llegara a considerar la convertibilidad como su logro principal.

La causa central del default fue la incapacidad de controlar el déficit. La continuación de la asistencia del FMI a finales de la década de 1990 y principios de la actual, a pesar del endeudamiento creciente del gobierno argentino, y aun cuando la probabilidad de default era obviamente muy alta, fue también un factor contribuyente.

Las políticas fiscales poco prudentes han sido características del Estado argentino durante las tres últimas décadas. Los gobiernos rara vez pudieron recaudar suficientes ingresos para solventar sus gastos, y financiaron el déficit con inflación alta o endeudamiento. Con la convertibilidad, aprovecharon el acceso recientemente logrado a los mercados voluntarios de capital. Cuando esta fuente de ingresos se cerró, el año anterior al default, el gobierno recurrió a lo que constituye un empréstito forzoso, saqueando fondos privados de pensión y obligando a los bancos a comprar sus bonos. Después del default,

tanto el gobierno central como los provinciales ampliaron esta práctica, y comenzaron a pagar salarios y otras deudas con bonos (de reembolso muy incierto, dadas las circunstancias).

La falta de control del déficit deriva de dos causas obvias: la evasión fiscal y la incapacidad de controlar los gastos. La tasa de evasión, alrededor de 50 por ciento, es mucho más alta que las de Chile o Brasil¹. En relación con las erogaciones, el gobierno ha mostrado una incapacidad extrema no sólo de reducir los gastos, sino también de impedir su crecimiento (en la década de 1990, el PIB creció 50 por ciento y el gasto 90 por ciento).

En vista de que la evasión es fácil de entender en un país cuyo gobierno, en los últimos tres decenios, ha destruido repetidamente la moneda mediante alta inflación y grandes devaluaciones, e incluso llegó a congelar o confiscar parcialmente depósitos, y cuyas autoridades fiscales son sumamente incompetentes, me centraré en la cuestión del gasto, y propondré una explicación institución al de su rigidez.

La incapacidad de controlar las erogaciones proviene de la combinación de dos características de la estructura gubernamental argentina: la pauta de coparticipación de impuestos entre los gobiernos central y provinciales, y el sistema electoral. En un contexto de insolvencia y riesgo moral, estas características han creado problemas irresolubles de acción colectiva.

Alrededor de un tercio de los impuestos, y una cuarta parte de todas las rentas recaudadas por el gobierno central (incluidos los impuestos por seguro social) se transfieren a las provincias, de acuerdo con una fórmula de coparticipación basada en la población y otros factores. Estas transferencias constituyen la mayor parte de los ingresos de gobiernos provinciales. Además de proporcionar servicios públicos, estas administraciones sustentan grandes, y en algunos casos enormes, aparatos basados en el clientelismo. Las provincias gozan también de un tipo inusual de autonomía financiera y monetaria: pueden incurrir en deuda, y transferirla en última instancia al gobierno nacional; y utilizar sus propios bonos como medios de pago. De este modo, los gobiernos provinciales están en la envidiable posición de no tener responsabilidad por la recaudación de una parte muy importante del ingreso que gastar².

Conjuntamente con la reforma monetaria, las reformas de los años noventa abarcaron también cambios en el sistema financiero, la liberalización del comercio exterior y de la cuenta de capital, y una amplia reforma del sector público.

¹ La administración tributaria en América Latina: una perspectiva comparada entre Argentina, Chile y México* Marcelo Bergman 2001

² Artana *et al.*,1994; Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1993; Piffano,1998)

La eliminación de la mayor parte de las restricciones al comercio exterior y a los movimientos de capital se tradujo en una considerable apertura de la economía argentina.

El Gobierno eliminó los impuestos a las exportaciones y la mayor parte de las restricciones cuantitativas a las importaciones, redujo los derechos de importación, y permitió la libre entrada y salida de inversiones directas y de cartera. La reforma del sector público —que redujo considerablemente su ámbito de desempeño— incluyó la privatización de las principales empresas públicas, y tuvo tres resultados importantes. Se redujeron o eliminaron los subsidios a las empresas proveedoras de servicios, se mejoró notablemente la eficiencia y la prestación de servicios, y se captaron fondos para cubrir gran parte del déficit público mientras se preparaban otras reformas, incluida la del sistema tributario.

Se aumentó los impuestos al consumo y a las ganancias y eliminó gradualmente muchos impuestos distorsivos, como los impuestos a las exportaciones.

La aplicación de leyes más estrictas dio mayor capacidad al Gobierno para controlar la evasión tributaria, en tanto que la aceleración del crecimiento económico elevó los ingresos tributarios.

El sistema público de jubilaciones basado en el régimen de reparto fue reemplazado por un sistema mixto de transferencias públicas y capitalización privada. Si bien era optativo, la mayoría de los trabajadores eligió afiliarse, y en algunos casos fueron presionados para filiarse, al sistema privado de pensiones.

También, el Gobierno redujo gran parte de los subsidios a la industria y estimuló la entrada de nuevas empresas —en muchos casos, internacionales— al mercado local. Estas medidas produjeron un extraordinario cambio en la composición y los precios de los bienes disponibles. El efecto acumulativo de las reformas permitió volver al sistema de financiamiento voluntario de la deuda pública externa, que había sido reprogramada al amparo del Plan Brady.

La reforma de la Carta Orgánica, independizó al Banco Central de los poderes ejecutivo y legislativo, fijándose como su objetivo principal la preservación del valor de la moneda nacional. Además, se estipuló que el presidente y los directores del Banco Central deben ser nombrados por el Presidente de la República, con lo cual se dificultó intencionalmente su reemplazo. La nueva Carta Orgánica prohíbe al Banco Central otorgar financiamiento a los gobiernos provinciales y municipales, las empresas públicas, o el sector privado no financiero.

El Banco Central puede respaldar hasta la tercera parte de la base monetaria con títulos del gobierno nacional en dólares valuados a precios de mercado, pero el crecimiento de tales tenencias no puede ser superior al 10% anual

Además de la reforma de la carta orgánica del BCRA, se modificó la ley de Entidades Financieras y Cambiarias. El marco regulatorio prudencial fue reformado con el objetivo de fomentar la competencia entre los bancos y garantizar la solvencia y liquidez de cada banco y del sistema bancario en general. Se eliminaron las restricciones a la entrada de bancos extranjeros y a la apertura de nuevas sucursales de bancos nacionales. A partir de septiembre de 1991 se aplicaron requisitos de capitales mínimos, inicialmente del 3%, que

aumentaron gradualmente hasta alcanzar un 11,5% en enero de 1995, nivel muy superior al 8% recomendado por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria para los países industriales.

Se fijaron encajes bancarios en promedio elevados: 40% para los depósitos de ahorro y en cuenta corriente (luego aumentó a 43%) y 0% para los depósitos a plazo fijo (luego aumentó a 3%). Dadas las preocupaciones por el riesgo moral asociado a la garantía de depósitos, ésta fue eliminada. Además, las restricciones en materia de política monetaria estipuladas en la Carta Orgánica y la Ley de Convertibilidad limitaron el papel del Banco Central como prestamista de última instancia. Estas medidas, disminuyeron los problemas de riesgo moral, restringiendo considerablemente la red de protección para los bancos.

El pánico bancario surgido durante la crisis creada a comienzos de 1995 por el "efecto tequila" —que siguió a la devaluación del peso mexicano a finales de 1994— provocó una reducción de 18% en los depósitos en un período de cinco meses, con graves consecuencias para la liquidez del sistema bancario. Esta crisis, verdadera prueba de fuego para las autoridades, las llevó a adoptar políticas específicas para aminorar los efectos de la crisis y a modificar considerablemente las regulaciones bancarias. Se crearon dos fondos fiduciarios: uno para facilitar la privatización de los bancos provinciales y el otro para asistir en la reestructuración o fusión de bancos privados en dificultades. Se amplió el margen de maniobra del Banco Central para realizar operaciones de redescuento con instituciones financieras en circunstancias extraordinarias mediante una reforma de la Ley de Entidades Financieras que le otorgó importantes facultades para reestructurar bancos en problemas. La reforma permitió al Banco Central desarrollar un mecanismo de resolución para las entidades financieras en problemas mediante el cual se canalizan hacia bancos viables los activos y pasivos de buena calidad de los bancos con dificultades, mientras los activos y pasivos de mala calidad se liquidan.

Con el fin de incrementar la confianza de los depositantes en el sistema bancario, el Banco Central estableció, en abril de 1995, un programa limitado de garantía privada obligatoria de los depósitos con un monto máximo inicial de US\$20.000 por depositante, que posteriormente se aumentó a US\$30.000.

Para proveer liquidez adicional al sistema, el Banco Central estableció un programa contingente de pases con 13 bancos internacionales privados que podía activarse a discreción del Banco Central. Recientemente, este programa fue reforzado con una línea de crédito del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo por un total de US\$1.000 millones, que puede usarse si se activa el programa y además el Banco Central tiene que reponer márgenes debido a una caída del precio de los títulos del Gobierno.

Desde 1995, las normas bancarias han sido objeto de nuevas modificaciones destinadas a imponer mayor disciplina normativa y de mercado a los bancos. Primero, la supervisión bancaria se realiza a través del sistema CAULA (capital, activos, utilidades, liquidez, administración), en el que cada aspecto se evalúa según una escala de 1 a 5 y la calificación general de cada banco se expresa luego como un promedio de esas calificaciones (como lo hace la superintendencia bancaria de Estados Unidos) y del sistema BASIC (bonos, auditoría externa, supervisión, información, calificación crediticia). La

superintendencia inspecciona in situ a todos los bancos por lo menos cada 18 meses y con mayor frecuencia a los bancos en dificultades. Segundo, se reemplazó el sistema de encaje legal tradicional por el de requisitos de liquidez remunerados. El requisito se basa en el vencimiento residual de los depósitos y otros pasivos bancarios, con una tasa decreciente que va desde el 20% para los pasivos que vencen en menos de 90 días hasta 0% para los que vencen en un año o más. Sólo el 20% de estos requisitos deben canalizarse a través del Banco Central.

El resto puede invertirse en una amplia gama de activos internacionales muy seguros y líquidos. Los coeficientes de los requisitos mínimos de capital están basados en el riesgo de contraparte, el riesgo de tasa de interés, y el riesgo de mercado de la cartera de inversiones. Los coeficientes totales de capital son ahora la suma de esos tres requisitos. Adicionalmente a lo sugerido por el Comité de Basilea, el riesgo de contraparte se ajusta por la calificación CAULA del banco y por el diferencial de la tasa de interés de los préstamos sobre los costos de intermediación (como aproximación de la prima por riesgo). Tras la crisis de Asia de 1997–98 se introdujo una norma (“antiburbuja”) que incrementa el coeficiente de capital para nuevos préstamos hipotecarios cuando el índice nacional de precios de los bienes raíces supera determinados umbrales.

En 1998, se incorporaron procedimientos normalizados para la tramitación de hipotecas para la vivienda a fin de facilitar la titulación (securitización) de préstamos.

Una evidencia de las transformaciones que se operaron en el sistema financiero argentino en los años noventa es que, entre 1991 y agosto de 1999 el número de bancos se redujo de 167 (de los cuales 35 eran públicos) a 119 (de los cuales 16 son públicos), principalmente debido a las fusiones o cierres provocados por el efecto “tequila”. Además, se privatizaron 16 pequeños bancos estatales (principalmente provinciales) y el Banco Hipotecario Nacional. Con anterioridad a las reformas, los pagos se realizaban a través de 84 cámaras de compensación, cuya administración era ineficiente. En 1995, el Banco Central y las asociaciones bancarias establecieron un grupo de trabajo que formuló amplias reformas mediante la adopción de nuevas tecnologías.

Actualmente existe un sistema de liquidación bruta en tiempo real administrado por el Banco Central, una cámara de compensación automatizada para operaciones de gran cuantía, y dos cámaras de compensación automatizadas para operaciones de poca cuantía.

La monetización avanzó aceleradamente; en 1999, el M3 representaba más del 30% del PIB. Este indicador amplio del dinero incluye la base monetaria más los depósitos en pesos y dólares; en consecuencia, constituye un indicador del tamaño del sistema financiero. En las instituciones privadas, los depósitos por empleado de banco aumentaron de US\$96.000 en marzo de 1991 a US\$877.000 en agosto de 1999 (de US\$69.000 a US\$729.000 en las instituciones públicas) y los diferenciales de tasas de interés han disminuido significativamente. Desde la entrada en vigor de la Ley de Entidades Financieras, 16 bancos han sido reestructurados y los depositantes sólo han perdido dinero en dos casos. Una evidencia clara del éxito de la reforma es que, si bien las crisis de Asia, Rusia y Brasil aumentaron el riesgo país, causaron una

fuerte caída del precio de los activos, y precipitaron una recesión, no produjeron una fuga de capitales en el 2000.

Las reformas aplicadas en la década de los años noventa permitieron reanudar una trayectoria de crecimiento económico sostenido. Durante el período de 1991–99 el crecimiento medio del PIB fue del 4,7% pese a que hubo dos recesiones.

En 1992–99, el valor y el volumen de las exportaciones aumentaron, en promedio, en un 8,2% y un 9,4% anual, respectivamente, mientras que el empleo aumentó en un 12%. El déficit fiscal a nivel nacional y provincial y la coparticipación de ingresos entre el gobierno federal y las provincias son esferas en las que siguen implementándose reformas. Si bien en 1999 aumentó el déficit público, debido en parte a la recesión, el Congreso aprobó recientemente tres medidas destinadas a abordar este problema. La Ley de Responsabilidad Fiscal impone una reducción del déficit federal durante los próximos tres años a fin de equilibrar el presupuesto en 2003. Una reforma tributaria elevó la alícuota del impuesto a las ganancias, a los bienes de capital y de impuestos internos para diversos bienes de consumo. La tercera medida guarda relación con el financiamiento de los gobiernos provinciales, que siguen dependiendo de los impuestos recaudados a nivel federal, mientras que las municipalidades dependen de los impuestos recaudados a nivel provincial. Debe formularse un sistema para mejorar el equilibrio —en todos los niveles de gobierno— entre los beneficios políticos de la prestación de servicios públicos y el costo político de la recaudación tributaria.

A este respecto, se acordó recientemente un límite para el ingreso federal que se compartirá con las provincias.

El mercado laboral, que fue muy afectado por los cambios estructurales de los años noventa, es otra esfera que el Gobierno se ha propuesto reformar. La tasa de desempleo sigue siendo elevada (14,3% en 1999), sobre todo con respecto a los niveles históricos (un promedio de 4%–5% durante los años ochenta y un 7,3% en 1990). Tras la apertura económica y la privatización de las empresas públicas se produjo un aumento extraordinario de las importaciones de capital y se introdujeron tecnologías que requieren el uso intensivo de capital. La rigidez de las instituciones del mercado laboral (negociación colectiva centralizada, alto costo de la indemnización por despido, y elevados impuestos sobre los salarios) ha impedido los ajustes necesarios en la demanda de mano de obra. Si bien se han hecho algunos avances para flexibilizar el mercado laboral y reducir el impuesto sobre los salarios, siguen existiendo rigidez que limitan la capacidad de los mercados laborales para adaptarse a la reestructuración del sector industrial.

Si bien se han establecido las bases para un sistema financiero sólido, aún persistieron algunas preocupaciones. La prima por riesgo país sigue siendo elevada y muy variable. El sistema financiero aún era pequeño con respecto al tamaño de la economía y se prevé que siga creciendo con mayor rapidez que el producto; se debe estar atento para adoptar las medidas necesarias para asegurar su estabilidad. La innovación financiera, si es muy acelerada, puede debilitar el marco normativo, y requiere de un seguimiento continuo. Debe mejorarse el acceso al crédito de las empresas medianas y pequeñas, que son una fuente principal de creación de empleo, sin menoscabar la calidad de la

cartera de préstamos. El crecimiento esperado del sistema financiero, así como las innovaciones administrativas y tecnológicas, seguirán reduciendo los márgenes de intermediación y ayudarán a la Argentina a alcanzar sus objetivos. Aparecen los planes sociales a finales de la época del 90. Esto sucedió a partir de 1999, cuando las organizaciones piqueteras lograron el control directo de los planes sociales, y pudieron orientar así la contraprestación exigida (4 horas diarias de trabajo), hacia el trabajo comunitario en los barrios. A partir de ello, los planes sociales comenzaron a ser tematizados en discusiones que pusieron de relieve la necesidad de redefinir lo que en el nuevo contexto de autoorganización se entiende por trabajo, así como en el alcance de la experiencia de autogestión. En este sentido, no resulta exagerado afirmar que las diferentes posiciones han terminado por reactualizar los clásicos dilemas que en épocas ya lejanas afrontó el movimiento obrero- La autogestión encuentra antecedentes recientes en las cooperativas de trabajo que surgieron a lo largo de los años '80 en diferentes puntos del país, y que enfrentaron un marco político y económico crecientemente hostil. Como afirma N. Giarracca: (2003), "dichas cooperativas se propusieron generar unidades autónomas de los partidos políticos y de ese fuerte movimiento de ONG's que surgía, depositando sus esperanzas en las posibilidades de un estado de derecho y por lo tanto democrático. Pero el neoliberalismo a la usanza nacional, no admitió estos modos de pensar la economía. A fines de los ochenta las condiciones de posibilidad de estas experiencias se tornaron negativas y comenzó la debacle. La situación económica generada como antesala de las políticas neoliberales del menemismo, la hiperinflación, la falta de crédito, así como el desprestigio infringido a las cooperativas con el caso del Hogar Obrero, mostraron su eficacia destructiva sobre el movimiento. Se sucedieron las quiebras, se cambiaron leyes de funcionamiento y en muchas esferas oficiales del gobierno justicialista recién instalado, la palabra "cooperativa" se convirtió en una idea del pasado que el nuevo modelo dejaría atrás.

Esta frase de uno de los pioneros en el estudio empírico de la transmisión monetaria³ es especialmente apropiada para describir el caso argentino. En efecto, existen muy pocos trabajos empíricos que se ocupen de este tema en nuestro país, probablemente por una combinación de poco interés durante la década de 1990 por la existencia de un régimen monetario y cambiario que implicaba políticas monetarias pasivas por un lado y dificultades de tipo metodológico dados los grandes quiebres estructurales producidos como consecuencia de la alternancia de regímenes monetarios muy diversos y la existencia de períodos de mucha volatilidad macroeconómica por el otro.

Sin embargo este tema está adquiriendo particular importancia dado que es poco probable que Argentina adopte nuevamente un régimen de tipo de cambio fijo. De hecho, el Banco Central ha manifestado recurrentemente su intención de adoptar un esquema de metas de inflación, siguiendo la experiencia de varios países, tanto industrializados como emergentes, persiguiendo el objetivo

³ vectores autoregresivos e identificación de shocks de política Monetarias en Argentina Sims 1992

de dotar a la Argentina de una estabilidad monetaria duradera a partir de los buenos resultados que surgen de la evidencia empírica acerca de este esquema monetario⁴.

Si bien el entendimiento de las características y la dimensión de la transmisión monetaria es de suma importancia para el manejo de la política monetaria en cualquier esquema con flotación cambiaria, lo es mucho más en un esquema de metas de inflación, ya que los errores que se produzcan por un insuficiente entendimiento de estas cuestiones repercuten fuertemente de manera negativa sobre la credibilidad de las autoridades monetarias

La importancia adquirida en la última década por la descentralización de las políticas públicas está directamente ligada al conjunto de recomendaciones y condiciones impuestas por varios organismos financieros multilaterales en el marco del llamado “Consenso de Washington”. Es cierto que la descentralización, o cierto tipo de descentralización, forma parte del entramado institucional en los estados latinoamericanos de estructura federal, pero el enfoque hoy predominante debe mucho más al involucramiento de aquellos organismos en los procesos de ajuste macroeconómico y en el manejo de sus proyecciones sociales e institucionales, que a la herencia histórica. Aunque no figuró explícitamente en el decálogo de recomendaciones del “Consenso” (Williamson 1990), el énfasis puesto por éste en los equilibrios macroeconómicos, en el ajuste fiscal y en la circunscripción de la gestión estatal a un reducido núcleo de bienes públicos conceptualizados de manera muy restrictiva, hizo de la descentralización una consecuencia lógica, así como una herramienta importante, de los programas de reforma institucional y ajuste macroeconómico.

En la lógica del “Consenso de Washington” la descentralización aparece como un instrumento de ordenamiento de las cuentas públicas. Busca coadyuvar al superávit fiscal primario del estado central, vía transferencias de actividades y responsabilidades a unidades político-territoriales subnacionales: provincias, departamentos, municipios, u otras. Descentralización implica en consecuencia reducción de las erogaciones fiscales del estado nacional o central. Al mismo tiempo se plantea que la descentralización fiscal acerca las decisiones y las políticas públicas a sus destinatarios, algo que contribuye al desarrollo de la democracia y la responsabilidad ciudadana. Apelando al modelo/metáfora de Tiebout (1956), la pluralidad de instancias subnacionales es equiparada a la pluralidad de firmas generando una variedad de productos y marcas. Del mismo modo que el consumidor cuando sale de compras tiene libertad para escoger entre los varios productos de las diferentes empresas oferentes –la “descentralización del mercado” (Finot 2002)--, ***así también con la descentralización fiscal el consumidor de bienes públicos sería libre de escoger entre una variedad de proveedores de esos bienes (las***

⁴ (Mishkin y Schmidt- Hebbel, 2001). Seminario Banco Central de Bolivia La Paz, Políticas Monetarias y Mecanismos de Transmisión bajo metas de Inflación.

unidades político-territoriales subnacionales). La descentralización permitiría en consecuencia mejor correspondencia entre los bienes públicos generados por el estado (en sus niveles subnacionales) y las preferencias del público, mejor rendición de cuentas a los contribuyentes, y abriría paso a una competencia entre distintos proveedores públicos que aseguraría mejor calidad en los bienes y abaratamiento de costos⁵. La incorporación de estilos gerenciales de gestión pública y de 4 criterios de costo/beneficio tomados de la empresa privada agregaría atractivos al nuevo enfoque.

En la realidad del ajuste la descentralización apunta sobre todo a las políticas sociales. Estas son encaradas ya no como una estrategia de promoción social sino más bien como instrumento de asistencia y compensación de los efectos negativos del ajuste en la calidad de vida de los sectores más vulnerables. En particular el énfasis puesto en la focalización de programas locales de emergencia, en la definición de mecanismos de contención social en escenarios críticos, y en el recurso a actores de la sociedad civil (comunidades indígenas y campesinas, organizaciones barriales, y otras) demanda casi por definición la aplicación de estrategias de descentralización, por lo menos en el nivel de implementación de las políticas respectivas⁶.

En Argentina, la reestructuración del modelo socioeconómico desarrollado durante la década de los '90 derivó en una política económica que redujo el papel regulador y el peso económico del estado, redistribuyó de manera más regresiva las cargas fiscales, legitimó la precarización laboral e impuso al resto de las políticas, como las sociales, criterios y valores propios del mercado, del individualismo y la competencia, contrarios a la cultura de los derechos universales. Esta transformación fue consecuente con el objetivo de dismantelar las estructuras centralizadas de política social y crear un mercado de programas sociales donde múltiples iniciativas descentralizadas compiten por recursos y clientes beneficiarios.

Las relaciones que hubo con los gobiernos posteriores a Menem con los movimientos piqueteros no han recorrido un carril único. Más bien, desde el comienzo éstas han venido combinando diferentes estrategias, que alternan la negociación y la cooptación, con dosis importantes de represión. Así, los mecanismos de negociación fueron institucionalizándose a través de la distribución de paquetes de planes sociales y ayuda alimentaria y, más recientemente, de herramientas y subsidios para los proyectos productivos. La negociación, a su vez, fue acompañada por el endurecimiento del contexto represivo –propia de la matriz neoliberal, visible en el aumento de las fuerzas represivas, como lo refleja paradigmáticamente la Gendarmería nacional, que pasó del cuidado de las fronteras, al control y represión de los conflictos sociales provinciales. A su vez, desde 1996 en adelante, dichas estrategias han sido convenientemente acompañadas por una sostenida política de judicialización del conflicto social, tanto a nivel nacional como en las respectivas

⁵ BID 1994; World Bank 1997

⁶ Seis Ideas Falsas sobre la Globalización. Argumento desde América Latina para Refutar una Ideología. Vilas 1996

jurisdicciones provinciales (sobre todo en Neuquén, Salta, Jujuy, Buenos Aires y Río Negro). En la actualidad, la lista de causas suma ya más de 3.000 procesamientos, entre dirigentes y militantes. Casos como el de la UTD de Mosconi, en Salta (y el de su máximo referente, Pepino Fernández, quien tiene hoy 76 causas penales), ilustran de manera emblemática esta forma de acoso judicial y persecución política que ha venido registrándose desde los primeros piquetes.

De manera que, desde el comienzo, todos los gobiernos, sin excepción, en algún momento se orientaron hacia el disciplinamiento del movimiento piquetero, proponiendo una distinción entre una "protesta legítima" y otra "ilegítima", acudiendo sistemáticamente a la judicialización y, en el límite, a la represión de los grupos más movilizados. Así, entre 1996 y 2002, los sucesivos gobiernos intentaron deslegitimar la protesta piquetera asociándola con un "rebrote" de violencia guerrillera o con supuestos "planes conspirativos" para derrocar el gobierno. Pese a ello, estas tentativas tuvieron un alcance limitado y fueron, en muchos casos, desbaratadas por los hechos posteriores y condenadas por gran parte de la sociedad.

Evolución del empleo y del desempleo urbano en la década del 90'

Año	Población activa en miles	Índice 1990=100	Población ocupada en miles	Índice 1990=100	Desocupados en miles	Índice 1990=100
1990	10.582	100,0	9.797	100,0	785	100,0
1991	10.966	103,6	10.222	104,3	744	94,8
1992	11.304	106,8	10.498	107,2	806	102,7
1993	11.725	108,0	10.633	108,5	1.092	139,1
1994	11.936	112,8	10.609	108,3	1.327	169,0
1995	12.393	117,1	10.328	105,4	2.065	263,1
1996	12.489	118,0	10.443	106,6	2.046	260,6
1997	13.142	123,2	11.377	115,5	1.765	246,9

Fuente ⁷

Recordando que el surgimiento de un conjunto de movimientos de desocupados ha sido y es una de las experiencias más ricas y novedosas de la Argentina de la década del noventa. En primer lugar, las incipientes organizaciones

⁷ Julio Godio Rubén Cortina Sergio Rizzi Alberto José Robles "La incertidumbre del Trabajo" ¿Qué se esconde detrás del debate por la estabilidad laboral en Argentina? Editorial Corregidor 1998

piqueteras entablaron una relación conflictiva con el gobierno peronista de Carlos Menem, en muchos casos emergieron de una lucha “cuerpo a cuerpo” contra sus estructuras locales (entre 1996 y 1999); desarrollaron luego un vertiginosa autonomía durante el gobierno de F. De la Rúa, constituyéndose en este período en un verdadero movimiento social organizado (1999-2001); fueron los protagonistas de las grandes movilizaciones realizadas durante 2002, confirmando de esta manera su centralidad en el escenario político argentino, tanto durante el gobierno provisional de E. Duhalde, como actualmente bajo la gestión de Néstor Kirchner (2003).

Entre la hipótesis miserabilista y la expectativa gradualista “Los movimientos no son fenómenos residuales del desarrollo o manifestaciones de descontento de categorías marginales. No son sólo el producto de la crisis, los últimos efectos de una sociedad que muere. Por el contrario, son los signos de aquello que está naciendo” A. Melucci (Los movimientos sociales y la democratización de la vida cotidiana”).

Desde la publicación de este libro nos han venido planteando una serie de interrogantes y cuestionamientos que apuntan tanto a la naturaleza de la acción como al horizonte político de las organizaciones piqueteras. Algunos de los argumentos más frecuentes provienen de lo que podemos denominar por un lado, la hipótesis miserabilista y, por otro, la expectativa gradualista.

En primer lugar, digamos que una de las afirmaciones más frecuentes es aquella que subraya el carácter defensivo y reivindicativo de la acción piquetera. Es cierto que las organizaciones piqueteras nacen como una respuesta defensiva frente a los efectos destructivos del modelo neoliberal, en medio de un marco de precariedad e indigencia (la desocupación y el hambre). Pero estas condiciones iniciales no implican necesariamente una suerte de límite ontológico para la política, como señalan algunos invocando el pensamiento de H. Arendt (:1988 y 1996). En realidad, solo aquellos que – desde el punto de vista teórico adhieren a una visión miserabilista de los sectores populares pueden concluir, en desmedro de la complejidad de los procesos sociales, que el destino de un movimiento originado en el mundo de las necesidades básicas insatisfechas sea una suerte de acción defensiva, reivindicativa, que no puede alcanzar la “verdadera” dimensión de la política. Cuanto más, estas condiciones socioestructurales pueden dar cuenta del alto grado de fragilidad de las construcciones colectivas, de la vulnerabilidad del lazo social solidario en un medio permanentemente atravesado por los llamados al individualismo y las formas del clientelismo. Más aún, la situación de precariedad puede iluminarnos acerca del grado de contingencia de la política, pero ella no puede avalar de ninguna manera un juicio en realidad, un a priori acerca de su imposibilidad fáctica. Y si de análisis de la contingencia se trata, es necesario reconocer que nuestro contexto específico no nos ofrece una respuesta única, sencilla y, mucho menos, definitiva. Una vez más, recordemos que no existe un movimiento piquetero, sino un conglomerado de movimientos diferentes atravesados por repertorios comunes, pero dotados de estilos de construcción diferentes. En este contexto, es necesario reafirmar que, efectivamente, en determinados espacios y organizaciones, la resistencia ha sido progresivamente acompañada por la generación de nuevas prácticas

políticas (la acción directa y el modelo asambleario), cada vez más articuladas con la autogestión comunitaria.

Este cambio de régimen llevó al resquebrajamiento de los mecanismos y formas de integración social que predominaron en la Argentina hasta los años 80, que surgían de las formas específicas del mercado de trabajo y de la intervención social del estado. El resultado fue la fragmentación de las formas en que los sujetos realizan su integración socioeconómica y la segregación cada vez mayor de los sectores progresivamente desintegrados.

El funcionamiento protegido del capitalismo argentino durante el período de sustitución de importaciones y las intervenciones sociales de un “Estado de Bienestar” a la Argentina, redundaron en formas de integración social altamente homogéneas, dado que en su composición social predominaba una amplia clase media de asalariados con acceso a un alto nivel de protección por esquemas de seguridad social y un sector cuentapropista caracterizado por ingresos relativamente altos. Los sectores pobres existían pero, dada su relativa extensión, tenían un espacio marginal como problema social y como objeto de intervención pública.

En ese marco la política social abandonó el rol consolidatorio de la condición social que ocupó tradicionalmente; deja de lado la regulación salarial mientras semiprivatiza la seguridad social y multiplica las políticas asistenciales. La desregulación de las dimensiones integradoras de la PS diluyen la fuerza Integratoria y los parámetros de protección que brindaban las relaciones salariales.

Pero la degradación del empleo y de las condiciones de vida de amplios sectores de la población potenció la necesidad de intervención estatal que en un contexto de ajuste fiscal concluyó en políticas masivas y sistemáticas de asistencia social descentralizada. Las PS se fragmentan en intervenciones territoriales específicas, alimentarias, de atención al desempleo, etc; se focalizan en la pobreza y la marginalidad y se especializan en la atención de sujetos y familias en los límites de la supervivencia física, contribuyendo técnicamente a acentuar la segmentación.

La política social experimenta un viraje desplazándose de la reivindicación de los derechos sociales al combate de la pobreza y hacia la búsqueda de formas de reinsertar sujetos que habían perdido su calidad de asalariados, como lo muestran gran parte de los estudios de caso. Se verifica también el pasaje de un estado predominantemente regulatorio de una sociedad salarial a un estado que solamente compensa parcialmente la degradación de aquella. Esa degradación implica el deterioro de las formas de integración social que la condición salarial en la Argentina habilitaba ***pues sus objetivos no son ya lograr la igualdad de derechos, dando sus beneficios a todos los ciudadanos recuperando contribuciones de cada uno de acuerdo a su riqueza o ingreso, sino compensar las situaciones mas graves que genera la crisis de capacidad sociointegrativa del sistema económico que librado a la lógica del mercado se torna cada vez mas excluyente.***

La política asistencial pasó a ser sinónimo de eficiencia y de eficacia en una cosmovisión funcional al nuevo modelo de organización socioeconómica y se

consolida como "el modelo" de política social, legitimada públicamente pese a los efectos excluyentes que producen y a que solidifican las situaciones de vulnerabilidad.

A mediados del 90 empiezan a suscitarse una serie de crisis, primero la de México, luego los Tigres Asiáticos, después Rusia, Brasil, Turquía, y en el 2001 Argentina. Esta crisis fue debido al alto endeudamiento que se acumuló durante toda la década del 90. La deuda de capital para el año 1999 era de 147.881 millones de dólares y los servicios de la deuda eran de 25.723 millones de dólares.⁸ Y una política neoliberal que llevaba ya 3 años de recesión.

La Argentina en esos momentos era uno de los eslabones débiles de la cadena del endeudamiento internacional. Posiblemente la cadena se romperá gracias a este país. Pero no hay nada ineluctable. La crisis puede prolongarse durante años. Los golpes que recibieron, durante la dictadura entre 1973 y 1983, las organizaciones de trabajadores y los movimientos sociales en general todavía marcan sus efectos, y si bien el pueblo argentino tiene cien razones para decir "¡ya basta!", parece dudar ante un resultado imprevisible. La dirigencia sindical no se juega a fondo en esta batalla fundamental. Sin embargo, visto desde una perspectiva internacional, un cambio de actitud de Argentina respecto de la deuda tendría repercusiones enormes. El monto que debe rembolsar a los mercados financieros de los países más industrializados es tal que un default en el pago podría desestabilizarlos, hasta amedrentarlos y obligarlos a abrir el diálogo⁹

Lavagna ayudó a reconstruir la economía Argentina en los gobiernos de Duhalde y Kirchner, durante su gestión con un tipo de cambio alto, se generaron superávit fiscal y el consumo se incrementó. Este aumento del consumo, logro que los empresarios aumenten sus inversiones, en algunos casos con sus propios recursos, generando un alto crecimiento económico. Para Lavagna el motor del crecimiento es el consumo, el dijo: "Si no hay consumo, no hay rentabilidad, inversiones ni crecimiento"¹⁰.

Las limitaciones del crecimiento saltan a la luz observando lo que sucedió durante la Convertibilidad: entre mayo de 1993 y mayo de 1999 el PIB per cápita aumentó más de un 10 por ciento, pero el porcentaje de personas pobres subió del 17,7 al 27,1 por ciento, y el coeficiente de Gini empeoró de 0,463 a 0,504. A través de métodos estadísticos, el trabajo arroja que "el deterioro en la distribución del ingreso, manifestado en el incremento del coeficiente de Gini, explica una parte importante de la pobreza durante la década pasada"¹¹.

Es obvio y sabido que la explosión de la Convertibilidad tuvo efectos devastadores sobre la pobreza, que se catapultó hasta el 49,7 por ciento al momento de asumir Roberto Lavagna en el Ministerio en el 2002, y tocó un techo de 51,7 por ciento un año más tarde. Lo que el

⁸ Fuente: World Bank, GDF 2000 y 2001; BCRA y cálculos del autor. *Eric Toussaint* El observatorio de las transnacionales. Crisis Financiera en Argentina. El

⁹ 2002 *Eric Toussaint* El observatorio de las transnacionales Crisis Financiera en la Argentina. El origen de la deuda.

¹⁰ Lavagna. 2007. PUBLICADO POR GERMÁN CELESIA
[HTTP://GERMANCELESIA.BLOGSPOT.COM/2007/05/LAVAGNA-VE-LUCES-AMARILLAS-EN-LA.HTML](http://germancelesia.blogspot.com/2007/05/lavagna-ve-luces-amarillas-en-la.html)

¹¹ Marcelo Zlotogwiazda. Gini con Cola. 11 de septiembre de 2005

trabajo aporta sobre este período es que casi toda la pobreza adicional se explica por la caída en el ingreso de la población y sólo una mínima parte por mayor inequidad distributiva. En realidad, el coeficiente de Gini ya había comenzado a mejorar a partir de mayo de 2002, cuando tocó un record de 0,551, pero todavía no alcanzaba a neutralizar el efecto de caída en los ingresos sobre la pobreza¹².

Es recién a partir de 2003 que “el nuevo patrón de crecimiento y las políticas activas de ingresos (Programas Jefas y Jefes de Hogar, incrementos de los salarios a través de la fijación de nuevos mínimos y la promoción de la negociación colectiva, etc.)” se refleja en una mejor distribución en simultáneo con una caída en los indicadores de pobreza. Analizando lo que sucedió entre la segunda mitad de 2003 y fines del año pasado, los autores desagregan la contribución a la disminución de la pobreza de la siguiente manera: **la caída de 6,7 puntos porcentuales de hogares pobres se debió en un 78 por ciento a mejoras en el ingreso y en el 22 por ciento restante a una distribución menos desigual (el coeficiente de Gini retrocedió de 0,491 a 0,466 en los respectivos segundos semestres de 2003 y 2004)**¹³.

En un estudio realizado sobre la distribución del ingreso, pobreza y crecimiento en la Argentina, para el Ministerio de Trabajo, Empleo y seguridad social dice, “a partir de 2004 la pobreza se torna más sensible a cambios en la distribución del ingreso, aunque sigue siendo inferior a los cambios en el ingreso medio. Todavía se necesita un incremento significativo en el nivel de ingresos para sacar a los hogares de la situación de pobreza”. Insisten con que “el objetivo central de reducir la pobreza puede lograrse más fácilmente si el incremento en el ingreso se acompaña de mejoras en la distribución”, y así como enfatizan las mejoras logradas por el Gobierno reconocen su “insuficiencia como para reducir no sólo la desigualdad imperante, sino también para erradicar la pobreza extrema”¹⁴.

La argentina en el 2005 creció un 9,2%, esto se debió por el sector de los bienes transables, favorecido por el tipo de cambio, esto generó una mejora dentro del mercado interno, entre los sectores se destacan la construcción, el comercio y el sector de transporte y las comunicaciones, aumentando la demanda, por sus variables, las inversiones y las importaciones de bienes. Dándose durante este período un superávit fiscal y un favorable sector externo beneficiado por el tipo de cambio controlado por el BCRA.

Uno de los problemas que enfrenta la economía es la inflación, las cuales se combaten con instrumentos como acuerdos de precios, y aranceles y limitaciones para las exportaciones de productos de consumo masivo como la carne y agrícolas, y también incentivos a las inversiones.

Según datos del Ministerio de economía. “La actividad económica mantiene un ritmo de crecimiento muy similar al observado desde 2003 (ver Capítulo Nivel de Actividad). El PIB creció en el tercer trimestre de 2007 un 8,7% interanual (i.a.) y un 2,8% en términos desestacionalizados respecto del trimestre anterior. Se acumula entonces una expansión de 55,6% respecto del mínimo

¹² Marcelo Zlotogwiazda. Gini con Cola. 11 de septiembre de 2005

¹³ Marcelo Zlotogwiazda. Gini con Cola. 11 de septiembre de 2005

¹⁴ Kostzer, Perrot y Villafañe

del primer trimestre de 2002, y se creció en forma consecutiva durante diecinueve trimestres a una tasa interanual promedio de 8,8%. El PIB es en el tercer trimestre de 2007, un 24,6% superior al pico del segundo trimestre de 1998, y en términos per cápita supera a ese máximo anterior en un 13,7%¹⁵.

Consecuencias de la Política Interna en la caída y distribución del Ingreso en Argentina. La Inequidad

Distribución del ingreso en Argentina

La sociedad aparece ante nuestros ojos como un conjunto de individuos, que conviven, en un área geográfica determinada, compartiendo leyes, cultura, y sentimientos de pertenencia, más o menos sólidos, más o menos duraderos, como un todo con cierta armonía y articulado en torno a las garantías de los ciudadanos, respaldada por su carta magna. Pero en su interior encontramos formas absolutamente asimétricas con respecto a la posesión de bienes, a oportunidades de reproducción, y a inserciones colectivamente dignas de empleo y desarrollo individual. Por ende, de ingresos diferenciales como resultado de formas asimétricas de reproducción.

La obtención y cuantía de ingresos monetarios nos lleva a las discusiones sobre la medición de la pobreza en torno a la magnitud de ingresos percibidos por los miembros activos de un hogar, tomando en cuenta el sexo y la edad de sus integrantes. Varios autores, entre los que se destaca Sen¹⁶, plantean la necesidad de visualizar esta problemática, no tan sólo desde la perspectiva de la situación de pobreza en la que se encuentra la población, sino que además es necesario cuantificar la magnitud de la desigualdad de esos ingresos, y los atributos que debería contener un análisis dinámico de la pobreza: su profundidad y las transferencias distributivas.

Los indicadores de la desigualdad en la distribución del ingreso son las medidas que resumen el grado de inequidad existente y que reflejan la intermediación del Estado. La medición de la inequidad puede ser considerada como una cuestión objetiva y cuantificada a través de indicadores como el coeficiente de Gini, de variabilidad y cocientes entre los ingresos de los grupos extremos (los más pobres y los más ricos).

Un instrumento gráfico de uso más extendido en el análisis de desigualdad es la curva de Lorenz¹⁷, la cual ordena a la población según su ingreso y grafica para cada porcentaje acumulado de población su correspondiente fracción acumulada de ingreso. La curva se traza considerando en el eje horizontal el porcentaje acumulado de personas u hogares del dominio en cuestión y en el eje vertical el porcentaje acumulado del ingreso. Cada punto de la curva se lee como porcentaje acumulativo de los hogares o las personas. La curva parte del origen (0,0) y termina en el punto (100,100). Si el ingreso estuviera distribuido

¹⁵ La Economía Argentina en el Tercer Trimestre de 2007. Ministerio de Economía de la Nación.

¹⁶ Sen, Amartya, *Inequality reexamined*, Harvard University Press, 1992.

¹⁷ Lorenz, M.O. *Methods for measuring concentration of wealth*. Journal of the American Statistical Association 9. 1905.

de manera perfectamente equitativa, la curva coincidiría con la línea de 45 grados que pasa por el origen (por ejemplo el 30% de los hogares o de la población percibe el 30% del ingreso). Si existiera desigualdad perfecta, o sea, si un hogar o persona poseyera todo el ingreso, la curva coincidiría con el eje horizontal hasta el punto (100,0). En general la curva se encuentra en una situación intermedia entre los dos extremos.

Atkinson¹⁸, muestra que si una curva de Lorenz domina a otra (está por encima), cualquier índice de desigualdad que cumpla con el principio de las transferencias de Pigou-Dalton (que "apruebe" transferencias de un individuo con mayor ingreso a uno con ingreso menor) indicará un nivel de desigualdad inferior para la distribución cuya curva de Lorenz es "dominante". Si las curvas de Lorenz se cortan (no hay relaciones de dominancia), es probable que índices de desigualdad distintos evalúen la comparación entre dos distribuciones de manera diferente. Es usual que las curvas de Lorenz se crucen.

Se comparan las distribuciones directamente mediante la presentación de varios índices de desigualdad, se utilizan los siguientes indicadores de uso extendido: la participación porcentual en el ingreso del decil 1 (el de menores ingresos), la participación del decil 10 (el más rico), el cociente entre el ingreso promedio del decil 10 sobre el decil 1, el coeficiente de Gini, el índice de Theil, el coeficiente de variación y el índice de Atkinson. El índice de Atkinson se computa sobre la base de una función de bienestar social tipo CES con dos parámetros de aversión a la desigualdad diferentes: 1 y 2. Todos los indicadores de desigualdad utilizados son convencionales en la literatura especializada.

El índice de Theil posee la propiedad de aditividad, esta característica permite su descomposición, y esta es la condición que imponemos al elegir este indicador como medida de desigualdad.

Como el Gini, el índice de Theil es una medida basada en la distribución total del ingreso. La participación de los deciles como indicador del grado de desigualdad no captura el grado de dispersión dentro de un mismo decil e ignora cierta parte de la distribución.

Para calcular el Theil se debe aplicar la siguiente ecuación:

$$T = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{w_i}{\mu} \ln \left(\frac{w_i}{\mu} \right)$$

Donde n representa el número de individuos, w_i es un ponderador del ingreso individual, w_i es el ingreso del individuo i, μ representa el ingreso promedio de toda la muestra, y $[0, \ln(0)]$ se considera cero. En caso de perfecta igualdad, el índice de Theil (y también el coeficiente de Gini) es igual a cero. En caso de perfecta desigualdad (cuando solo un individuo posee todo el ingreso de la sociedad) el Theil es igual a $[\ln(n)]$. Dividiendo T por $[\ln(n)]$ es posible su normalización entre 0 y 1. Pero la propiedad de aditividad es la razón por la

¹⁸ Atkinson, Anthony. *On the measurement of inequality*. Journal of Economic Theory 2. 1970.

cual no se normaliza: la máxima desigualdad posible depende del tamaño de la población. La intuición detrás de esto es que una sociedad de un millón de individuos en donde solo uno reciba todo el ingreso es más desigual que una sociedad con mil habitantes en donde solo uno reciba el ingreso total. Significa que el valor máximo del Theil varía con el tamaño de la muestra. Sin embargo, la pendiente de la función logaritmo natural cae rápidamente. Esto provoca que esa característica no demasiado deseable resulte de poca importancia práctica para muestras, lo suficientemente grandes y aproximadamente del mismo tamaño.

La tradicional medida de distribución, el coeficiente de Gini, que toma valores entre 0 (situación ideal en la que todos los individuos o familias de una comunidad tienen el mismo ingreso) y 1, valor al que tiende cuando los ingresos se concentran en unos pocos hogares. Así, valores de hasta 0,30 (como se ven en los países escandinavos) reflejan una distribución del ingreso equitativa. En cambio, se puede hablar de desigualdad cuando el intervalo varía de 0,40 hasta 0,60 y de grave distribución inequitativa cuando el índice supera los 0,60. En América Latina, si se compara con el resto del mundo, sus resultados nos muestran una de las regiones más inequitativas del mundo, situando su coeficiente promedio, superior a 0,50. ***Pero lo que es más grave, que el país que más ha acelerado su proceso inequitativo es la Argentina.***

El coeficiente de Gini puede ser tomado como la probabilidad estadística de una persona de no recibir el ingreso medio ($1 - \text{Gini} = \text{prob}(Y)$). Esto es, a menor valor del coeficiente de Gini, mayor probabilidad de que el PBI per cápita o el ingreso medio de las personas o los hogares sea representativo de lo efectivamente percibido por ellos. Cuando el coeficiente de Gini es mayor, menor probabilidad de que un hogar elegido al azar reciba el ingreso promedio. A nivel internacional, este Coeficiente adopta un valor del 0,3 en aquellos países donde la separación entre "ricos" y pobres es menor, y del 0,6 en las sociedades más desiguales.

El primer paso en la construcción de los índices objetivos consiste en agrupar a la población según el nivel de ingreso. La manera más común es hacerlo en 10 o 5 grupos (deciles o quintiles) con el 10% o 20% de la población respectivamente. El coeficiente de Gini se construye a partir de la curva de Lorenz que refleja la proporción del ingreso total del país que le corresponde a cada proporción de la población más pobre del país.

Si apreciamos la evolución del coeficiente de Gini en los últimos 30 años, podemos apreciar el considerable aumento en el país de la distribución inequitativa de los ingresos, mostrándonos una absurda ecuación, transferencia de ingresos de los más pobres a los más ricos.

En 1974 el coeficiente se situaba en 0.36, enmarcado en un promedio europeo de sus indicadores distributivos, hasta alcanzar en nivel de hoy, en el promedio latinoamericano, peor muy por arriba de países como Uruguay, Perú o Venezuela (aproximadamente 0,49).

El 30% más pobre se apropia de sólo el 7,5% de los ingresos generados, en tanto que el 30% más rico lo hace en un 64,8%.

Estos valores muestran una estructura de distribución del ingreso, y de resultados en torno a una canasta de bienes y servicios, profundamente

asimétrica y distante entre los diferentes grupos en su interior. A pesar de la moderación de este nivel de desigualdad de ingresos en los últimos años, los valores no dejan de reflejar la herencia del patrón distributivo de las últimas décadas, y aun cuando las mejoras con respecto a las inserciones laborales son importantes, el grado de desarticulación social es tan grande, que tiende a repetirse esa estructura desintegrada en el momento de obtener ingresos. El resultado no es tan sólo un esquema heterogéneo de recursos distribuidos, sino una sociedad fragmentada, tanto por la legitimidad de dicha desigualdad, como por horizontes que trazan los diferentes actores, al proyectar su futuro.

Sector de la Población	Porcentaje del Ingreso Nacional	
	1975	1997
20 % más rico	41,00	51,20
10 % más pobre	3,10	1,60

Fuente: Diario Clarín, 3 de mayo de 1998 en base a estudios INDEC.

Evolución de la distribución del ingreso en Argentina, se puede observar que las distancias aumentaron significativamente. Se estima que, mientras en 1975, el 10% más rico recibía ocho veces más ingresos que el 10% más pobre, ahora recibe veintidós veces más.

Los períodos siguientes se caracterizaron por el deterioro de los ingresos reales, resultado de la pérdida de empleos y la baja de las remuneraciones hasta 2001. A esto, luego se sumó la inflación, a la vez que la distribución también se deterioraba. Así es que se llegó a 2002 con un incremento de la pobreza de 15,3 p.p. (puntos porcentuales) de los cuales 60% es atribuible al efecto ingreso y 40% al efecto distribución.

El efecto ingreso mide el cambio en la pobreza originado por un cambio en el ingreso medio en la línea de pobreza manteniendo la distribución del ingreso constante.

El efecto distribución mide el cambio en la pobreza originado en cambios en la distribución del ingreso manteniendo constante el ingreso medio y la línea de pobreza.

Hubo hechos que se han inscripto en la memoria colectiva en tanto hitos, marcando un antes y un después, incorporándose a la historia y a la tragedia de una sociedad: los desaparecidos y la violencia de Estado (1976-1983), quizás lo más significativo, pero también la Guerra de Malvinas en 1982, más tarde en 1989 la hiperinflación, luego las consecuencias sociales de la enérgica reforma neoliberal llevada a cabo por el gobierno de Carlos Menem desde 1991 y a fines del 2001, el estallido de un modelo económico de una década.

Durante las décadas pasadas, el empobrecimiento fue la experiencia cotidiana de gran parte de la vasta clase media argentina. El proceso de pauperización que sufrió la sociedad argentina fue de una gran intensidad. Basta decir que ***el conjunto de los trabajadores perdió entre 1980 y 1990 alrededor de un 40 % del valor de sus ingresos, que luego de una cierta recuperación producto de la estabilidad en 1991, vuelve a sufrir pérdidas de alrededor del 20 % desde 1998 al 2001.***

La profundidad y persistencia de la crisis ***iniciada a mediados de la década del 70 hizo que centenares de miles de familias de clase media y de pobres de vieja data que en el pasado habían podido escapar de la miseria hayan visto reducir sus ingresos hasta caer por debajo de la "línea de pobreza". A ellos se suman todos aquellos que las estadísticas oficiales no considera pobres, pero cuyos ingresos sufrieron una caída muy significativa.***

La pauperización de los sectores medios tiene consecuencias no sólo para aquellos que la sufren, sino también para la sociedad argentina en su conjunto. Ella marcó un punto de no retorno, el fin de un tipo determinado de sociedad. Hasta entonces, la Argentina había sido una sociedad relativamente integrada (al menos en comparación con la mayoría de los países latinoamericanos), en la que una importante clase media había surgido como resultado de un proceso de movilidad social ascendente cuya continuidad no se ponía en cuestión. En el ámbito de los estudios sobre la pobreza, la pauperización de los sectores medios, marca la heterogeneidad de una población que se consideraba hasta entonces bastante homogénea. Por su parte, para las políticas sociales, implicaba e implica aún hoy nuevos desafíos, ya que se trata de una población con necesidades, ubicación geográfica y parámetros culturales distintos a la pobreza tradicional.

El proceso de concentración de la riqueza que se ha dado en América Latina en los años 90 se ha hecho en parte en desmedro de los estratos de ingresos intermedios¹⁹. Y si bien es indudable que el aspecto que eventualmente adquiera el empobrecimiento en cada contexto nacional dependerá de una variedad de factores internos, de un modo u otro, los sectores medios de los distintos países han ido sufriendo un proceso de empobrecimiento.

Las reflexiones mencionadas se basan en una serie de trabajos sobre nueva pobreza que parten del libro escrito por Gabriel Kessler y Alberto Minujin en 1995²⁰ "La Nueva Pobreza en la Argentina", se continúa con la tesis de doctorado de G. Kessler en 1998²¹ y una serie de artículos posteriores que se mencionarán al final en la bibliografía. Por otro lado, la dimensión urbana del fenómeno se basan en los trabajos de Mercedes Di Virgilio²², quien también ha investigado sobre la relación entre nueva pobreza y pobreza estructural.

A partir de la instauración del gobierno militar en 1976. Lo que primero se produce es una dispersión de ingresos al interior de cada categoría ocupacional. Así, la nueva pobreza fue, en sus comienzos, sobre todo resultado de la depreciación de ingresos. A este factor se suma, desde comienzos de los 90 empobrecimientos por aumento del desempleo y, sobre todo a partir de 1995, por una distribución del

¹⁹ Hoffman, S. "Marital Instability and the Economic Status of Women". *Demography*, 1977. pp. 67-76.

²⁰ Kessler, G. y Minujin, A. *La Nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires. Temas de Hoy. 1995.

²¹ El trabajo de campo de la tesis de doctorado fue realizado entre 1993 y 1995 en distintos barrios de Buenos Aires y sus suburbios así como en 3 ciudades del interior del país: Santa Fe, Tucumán y Presidencia Roque Saenz Peña en la provincia del Chaco. Se realizaron 1) 73 entrevistas semi-estructuradas con nuevos pobres, 2) 20 entrevistas a informantes claves, 3) se utilizaron datos estadísticos y 4) se analizó el tratamiento de la nueva pobreza en la prensa escrita. En trabajos posteriores se realizó nuevas salidas a campo en el Gran Buenos Aires.

²² Di Virgilio, M. M. *Hábitat y salud. Estrategias de las familias pobres*. Buenos Aires. Ediciones Lumiere. 2003.

ingreso en contra de los trabajadores menos calificados que afecta también a los estratos inferiores de las clases medias. Al mismo tiempo, durante toda la década, la creciente inestabilidad de los puestos de trabajo, que afecta primero a los menos calificados para luego extenderse a los más calificados, genera un nuevo factor de empobrecimiento.

Los cambios introducidos por la última dictadura militar condujeron a modificar drásticamente la distribución del ingreso. En primer lugar, por la represión política tendiente a desarticular la fortaleza que tenía el movimiento obrero y que llevó a la desaparición de 30.000 compañeros. En segundo lugar, porque la nueva política económica de apertura comercial y financiera cambió el eje del patrón de crecimiento, debilitando la posición de fuerza de los trabajadores. En los años '90, la nueva oleada de política neoliberales introdujo el desempleo, como variable de ajuste a la baja de los salarios y elemento de profundización de la fractura en los sectores del trabajo²³.

El empobrecimiento de los años ochenta ocurre por la depreciación del salario y la pérdida de los beneficios directos e indirectos ligados a los puestos de trabajo; aunque la inflación y la baja productividad de los distintos sectores posibilitaban que la tasa de desempleo se mantuviera relativamente baja. **La hiperinflación de 1989 marca un punto de inflexión a partir del cual la historia del empobrecimiento se acelera en asociación con el aumento del desempleo.**

El Plan de Convertibilidad implementado en 1991 favoreció la estabilidad macroeconómica y el crecimiento; sin embargo, no fue suficiente ni para quebrar la tendencia a la creciente desigualdad de los ingresos entre los hogares ni para resolver los problemas del mercado de trabajo²⁴. La temporaria mejoría experimentada durante los primeros años de la década revierte, en parte, la tendencia al deterioro salarial, pero no alcanza a recuperar los mejores niveles de los años ochenta. Los ingresos registran partir de 1994 un nuevo punto de inflexión: comienza a evidenciarse el aumento de la desigualdad al disminuir los ingresos de los menos calificados; **en mayo de 1999 una persona perteneciente al décimo más rico de la población ganó 25 veces más que una del décimo más pobre. Dos años antes esa distancia era de 23 veces, a principios de los 90 era de 15 veces y a principios de los años ochenta, de 8²⁵.**

En 1974, la Argentina tenía un producto per cápita de 10.143 dólares. Durante la década del '90, el producto per cápita alcanzó, en promedio, los 10.085 dólares, un valor casi idéntico al de 1974. Sin embargo, la distribución del ingreso fue completamente diferente.

²³ Basualdo Eduardo, *Informe La distribución del ingreso un objetivo innegociable para los trabajadores tras 30 años de retroceso*, Informe Especial, Numero 3 de Engranajes, www.fetiacta.org.ar, Noviembre - Diciembre de 2005.

²⁴ Altimir, O. y Beccaria, L. *Distribución del Ingreso en la Argentina*. Santiago de Chile. CEPAL. Serie Reformas Económicas 40. 1999.

²⁵ CELS. "Argentina. Un paraíso para pocos". Informes Nacionales: Argentina. Instituto del Tercer Mundo – Control Ciudadano. Mimeo. 2001.

Mientras en 1974 los asalariados participaban con el 48,5% del producto bruto interno, en los '90, dicha participación se redujo al 30,4%. En otras palabras, la Argentina produjo en los '90 un volumen similar de bienes y servicios por habitante que en 1974, pero la distribución fue sustancialmente diferente y los trabajadores tuvieron que ceder nada menos que 18 puntos porcentuales que en términos del PBI actual equivalen a 27.000 millones de dólares, o 1.821 dólares por habitante²⁶.

La desocupación no sólo genera carencia de ingresos, sino que ocasiona daños psicológicos, pérdida de autoestima, reducción de las motivaciones para trabajar, disrupción de las relaciones familiares y de la vida social, acentuación de asimetrías de género y de tensiones raciales, aumento en enfermedades y morbilidad. Como lo constatará Solow²⁷, entre otros efectos resultantes, en lugar de buscar activamente trabajo, como lo suponen las teorías económicas convencionales, el desocupado durante períodos extensos tiende a retirarse del mercado de trabajo ante la perspectiva de recibir continuos rechazos que vulneren, aún más, su erosionada autoestima. Además, se retrae socialmente en general, porque se siente inferior. Una política social efectiva deberá no sólo ayudarlo a compensar la pérdida de ingresos, sino trabajar sobre las otras carencias que se le hayan ido produciendo²⁸.

La inequidad social y económica puede tener consecuencias en múltiples planos de la vida cotidiana. Una expresión severa de sus efectos en las capacidades de funcionamiento básico a las que se refiere Amartya Sen²⁹ es la que se da en las poblaciones más afectadas por el **ascenso de la violencia. La región registra un aumento considerable de los indicadores de criminalidad en los últimos años.**

The Economist³⁰ señala que todas las ciudades de América Latina son hoy más inseguras que 10 años atrás. Todo ello deteriora la calidad de vida de la población, creando inseguridades de diverso orden. Este proceso se vincula con el ascenso de los mencionados escenarios de pobreza y de severas dificultades ocupacionales.

Crecientemente se piensa que al Estado deseable no se llega simplemente reduciéndole el tamaño; ya que la cuestión de fondo es que el Estado se centre en sus funciones históricas, las que imprescindiblemente debe cumplir y que, para hacerlo con eficiencia, cuente con la capacidad institucional necesaria. Entre estas funciones, claramente resalta la de trabajar por la equidad y el desarrollo social en general. Al respecto, se presentan múltiples planos de acción posibles. Uno de ellos es reforzar y efficientizar la inversión social. Otro, es la asignación de recursos que contribuyan a garantizar los derechos mínimos de subsistencia de los más pobres.

²⁶ Basualdo Eduardo, *Informe La distribución del ingreso un objetivo innegociable para los trabajadores tras 30 años de retroceso*, Informe Especial, Numero 3 de Engranajes, www.fetiacta.org.ar, Noviembre - Diciembre de 2005.

²⁷ Solow, Robert M., "Mass unemployment as a social problem", en Bassu, Pattanaik, y Suzumura, Choice, welfare and development, Clarendon Press, Oxford, 1995.

²⁸ Kliksberg Bernardo; *Repensando el Estado para el Desarrollo Social, Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, N1 8, 1997.

²⁹ Sen, Amartya, *Inequality reexamined*, Harvard University Press, 1992.

³⁰ The Economist, November 1996.

La política económica de la dictadura militar, caracterizada por la apertura comercial y financiera, alteraron profundamente las bases de la distribución del ingreso vigente hasta la fecha introduciendo un régimen de disciplinamiento social que condujo a una profunda regresividad de la misma. En muy poco tiempo, **la participación de los trabajadores cayó al 30% del producto, la regresividad distributiva llegó a un piso histórico de 22,6% del PBI en 1982.**

Lo ocurrido en los '90, tras una recuperación inicial como resultado de la reactivación económica tras la crisis hiperinflacionaria, se produjo una persistente caída en la participación de los trabajadores en el producto que se agudiza aún más tras la devaluación que da por terminada la Convertibilidad. Los frutos del crecimiento económico que se produjo hasta el año 1998 (con excepción de la crisis de 1995) estuvieron lejos de "derramarse" hacia los trabajadores, los cuales perdieron una parte considerable en la distribución del ingreso.

En 1974, la Argentina mostraba una distribución del ingreso mucho más equitativa y los trabajadores tenían participaciones en el producto que superaban ampliamente a la de países como Brasil, Chile, México, Colombia y Bolivia, entre otros, y sólo resultaba comparable con la de Uruguay y Costa Rica, si bien estos dos países estaban por debajo de la Argentina. En 1998, la Argentina mostraba una sustancial caída en la equidad distributiva que la acercaba a otros países que, incluso, habían logrado mejorar sus niveles de equidad.

	Principio década 90	Mediados década 90	Principio década 00
Argentina	0,426	0,458	0,504
Bolivia	0,543	0,558	0,559
Brasil	0,595	0,583	0,572
Chile	0,547	0,549	0,561
Colombia	0,559	0,543	0,558
México	0,539	0,525	0,527
Perú	0,457	0,464	0,477
Uruguay	0,408	0,409	0,425
Venezuela	0,417	0,445	0,455

Fuente: David de Ferranti, Guillermo Perry, Francisco H. G. Ferreira and Michael Walton: *Inequality in Latin America & the Caribbean: Breaking with History?*, World Bank, 2003.

La mayoría de los países latinoamericanos que han introducido reformas económicas pro-mercado en el curso de las últimas dos décadas han sufrido también serios incrementos en la desigualdad. Esta coincidencia sistemática en el tiempo de los dos eventos sugiere que las reformas han sido una de las causas del empeoramiento de la distribución³¹.

³¹ Berry, Albert, 1997, *The income distribution threat in Latin America*, en *Latin American Research Review*, Vol. 32, N° 2, 1995.

En los años '90, en la Argentina fue posible ver cómo el crecimiento con empeoramiento en la distribución del ingreso, generó asimismo más pobreza. Se puede afirmar que crecimiento y distribución no son independientes, sino que por el contrario están fuertemente interrelacionados.

Este tema, que parece ser parte de un mero debate teórico, tuvo importancia central en ***el colapso del patrón de acumulación económica (o de desarrollo) argentino del período 1991-2001. Si bien muchos argumentan acerca de los problemas de competitividad de la economía, y otros los restringen a temas de disciplina fiscal y de confianza, el fracaso del modelo de la convertibilidad (mucho más que la mera paridad cambiaria) estuvo dado, entre otros factores, por la regresiva distribución del ingreso que fue segmentando la sociedad, excluyendo a vastos sectores de la población, a pesar de estar en presencia de tasas de crecimiento económico significativas.***

Esto generó un patrón de acumulación desarticulado socialmente, con su correlato en los niveles sectorial y regional, que una vez agotados los factores de crecimiento económico derivó en un proceso implosivo y recesivo hasta que estalló la crisis.

En nuestro país en nuestros días ha cambiado el patrón de crecimiento de la economía. Actualmente, las políticas de ingresos (incrementos de los salarios a través de la fijación de nuevos mínimos y la promoción de la negociación colectiva, etc.) cumplen un rol central como factores dinamizadores de la demanda doméstica. De todos modos, esto es aún insuficiente como para reducir no sólo la desigualdad imperante, sino también para erradicar la pobreza extrema, lo cual debería ser el objetivo central de desarrollo económico y social.

La hipótesis convencional de que el crecimiento económico es clave para la reducción de la pobreza, muestra sólo una parte del problema, es sumamente complicado en regímenes democráticos y en contextos de economías de mercado reasignar recursos de modo y magnitud tal que se erradique la pobreza, dado que implica decisiones políticas en ámbitos tributarios, fiscales y económicos, de dificultosa implementación como para que sin crecimiento se verifique este proceso.

La problemática del desarrollo actual involucra la resolución de lo que se definió como la interacción entre los elementos de una ***ecuación integrada por el crecimiento económico, la pobreza y la equidad.***

El pensamiento ortodoxo, prevaleciente en los años '90, resolvía la problemática de este triángulo de una manera lineal y sencilla, apelando a la idea de "rebalse" y "goteo": el crecimiento generaría un "goteo" hacia los sectores menos dotados de la sociedad, reduciendo de ese modo la pobreza, mientras que la desigualdad era presentada como la mera asimetría entre los propietarios de los factores productivos, pero que en sí misma no tenía porque afectar ni el crecimiento ni el combate contra la pobreza. Esto se fundaba en la curva "U" invertida de Kuznets, en la cual la inequidad y el deterioro en la distribución del ingreso era casi natural a las etapas de rápido crecimiento.

En la actualidad se deben retomar las ideas del pensamiento heterodoxo original en el que tanto la reducción de la pobreza como el

crecimiento económico dependen básicamente del esquema de distribución del ingreso nacional que opera específicamente en cada país y, por lo tanto, la erradicación de la pobreza extrema es una función de la combinación de estrategias de crecimiento y distribución que se encarar³².

A partir del análisis de la información se observa con absoluta claridad que a lo largo de la década de los '90, mientras duró el régimen de convertibilidad y hasta el año 1998, el crecimiento económico, tanto a nivel agregado como per cápita, fue significativo. De \$7.100 dólares por habitante en 1993, se llega a \$8.203 en 1998, para luego empezar a declinar. Esto implica un aumento del 15,5% entre las puntas, equivalente a un 2,4% anual.

Entre el año 1993 y 1999 la incidencia de la pobreza en personas pasó del 17,7% al 27,1%, mientras que en términos de hogares esta fluctuación fue del 13,6% al 14,5%. En igual período el coeficiente de Gini pasó de 0,463 a 0,504. La evolución de las variables revela el deterioro de las condiciones de vida entre mayo de 1993 y mayo de 2003. En términos de pobreza, el porcentaje tanto de hogares como de personas pobres se triplicó. **Si en 1993 el 17,7% de las personas era pobre, en mayo de 2003 este indicador alcanzó 60%. En términos de desempleo el máximo valor fue alcanzado en 2002, en el cual el 21,5% de la población económicamente activa se encontraba desocupada.** La desigualdad se vio también fuertemente afectada en este período como lo refleja el coeficiente de Gini calculado tanto para el ingreso total familiar (ITF) como para el ingreso per cápita familiar (IPCf).

Periodo	Pobreza (% de personas)	Pobreza (% de hogares)	Desempleo (en %)	Coeficiente de Gini ITF (1)	Coeficiente de Gini IPCf (2)	PBI per capita (3)	Ingreso medio de los hogares (4)
Mayo 1993	17,7	13,6	9,9	0,455	0,463	7.099	1.137,9
Mayo 1994	16,1	11,9	10,7	0,453	0,453	7.434	1.181,5
Mayo 1995	22,2	16,3	18,4	0,456	0,465	7.147	1.065,5
Mayo 1996	26,7	19,6	17,1	0,470	0,487	7.462	1.043,0
Mayo 1997	26,3	18,8	16,1	0,467	0,490	7.983	1.104,7
Mayo 1998	24,3	17,7	13,2	0,472	0,496	8.203	1.183,6
Mayo	27,1	19,1	14,5	0,469	0,504	7.841	1.118,7

³² Kalecki Michal, *Teoría de la dinámica económica: ensayo sobre los movimientos cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista*, Fondo de Cultura Económica, 1956

1999							
Mayo 2000	29,7	21,1	15,4	0,477	0,509	7.698	1.055,6
Mayo 2001	32,7	26,2	16,4	0,479	0,520	7.281	918,1
Mayo 2002	49,7	41,4	21,5	0,502	0,551	6.419	775,3
Mayo 2003	51,7	42,6	15,6	0,482	0,529	6.905	892,0

Fuente: EPH (encuesta permanente de hogares) Puntual. Ondas mayo³³
 Datos de la pobreza hasta 2000 con canasta de GBA (Gran Buenos Aires) expandido a total urbano.

(1) ITF = Ingreso Total Familiar

(2) IPCF = Ingreso per capita familiar (ingreso total familiar/numero de integrantes de la familia)

(3) Medido a valores constantes en pesos de 1993

(4) Medido a valores constantes en pesos de 1993

Si bien el PBI per cápita a precios constantes de 1993, se incrementa hasta mayo de 1998, a partir de allí cae 30% hasta mayo de 2002, donde comienza a recuperarse nuevamente.

Se llega al fin del modelo de convertibilidad con la pobreza afectando al 33% de las personas (26% de los hogares) y el coeficiente de Gini en 0,502, mientras el PBI per cápita, de todos modos, se ubicaba casi \$200 por encima de 1993 en términos constantes.

En el período que siguió inmediatamente, la devaluación agudizó este proceso, registrándose los resultados más dramáticos en términos de distribución del ingreso en mayo de 2002, donde el Gini llegó a 0,551.

No obstante, la pobreza continuó creciendo hasta mayo de 2003, cuando afectó al 51,7% de la población, a pesar de que el coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar comenzó a mejorar como producto de la aplicación de políticas de transferencia de ingresos muy activas hacia los sectores de menores recursos.

Si se descompone la variación de la pobreza según los impactos de los cambios en el ingreso y en la distribución, se observa que entre 1993 y 1994 ésta se reduce en 1,5 puntos porcentuales p.p, debido a una significativa mejora de la distribución del ingreso, a pesar que los ingresos de los hogares en relación con la línea de pobreza bajan levemente.

El período 1995-1996, cuando impactó la crisis mexicana, se caracterizó por un incremento de la pobreza de 3,2 p.p. de los hogares, 42% como resultado del cambio en el ingreso frente a la línea de pobreza -aunque en este período no había inflación- y 58% por el efecto de distribución. En este período el coeficiente de Gini pasó de 0,453 a 0,470.

A partir de 2003 los datos evidencian un cambio en la tendencia de todas las variables. Sin embargo la recuperación no se dio en todos los aspectos con la

³³ Kostzer Daniel, Perrot Bárbara y Villafañe Soledad, *Distribución del ingreso, pobreza y crecimiento en la Argentina*, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

misma intensidad. El porcentaje de hogares pobres, por ejemplo, en el 2007 no alcanza los valores de mayo de 2001. Por otro lado, la tasa de desempleo se encuentra más cercana a los valores más bajos de la década (La tasa de desempleo es inferior a la de 1998, último año de crecimiento económico del período analizado). Es necesario tener en cuenta que en un escenario de más largo plazo (El promedio de la tasa de desempleo de las décadas del '70 y '80 fue de 4,5%) estos valores continúan siendo extremadamente elevados.

El análisis de correlación permite analizar el grado de asociación entre dos variables. Este puede adoptar signo positivo o negativo y sus valores oscilan entre -1 y 1.

Coefficiente de correlación					
	1993– 2004	1993– 1995	1996– 1998	1998– 2002	2003– 2004
Coefficiente de Gini versus % de hogares pobres	0,84	0,95	- 0,48	0,98	0,95
Ingreso medio de los hogares / línea de la pobreza versus coeficiente de Gini	- 0,78	- 0,74	0,35	- 0,97	- 0,96
Ingreso medio de los hogares / línea de la pobreza versus % de hogares pobres	- 0,99	- 0,91	- 0,99	- 1,00	- 1,00

Para el período 1993-2004 el valor que adopta este indicador para el coeficiente de Gini y el porcentaje de hogares pobres es 0,84 lo cual estaría indicando que elevados valores del coeficiente de Gini, se dan junto a elevados valores del número de hogares pobres o viceversa (no es posible establecer ninguna causalidad a través de este indicador).

Durante este mismo período, se observa también una fuerte correlación negativa entre ingreso medio real de los hogares y porcentaje de hogares pobres (-0,99) por un lado y coeficiente de Gini por el otro (-0,78).

Ambos resultados indican que existió una relación inversa entre crecimiento económico del período por un lado y, desigualdad y pobreza por otro.

Sin embargo esta relación no se mantiene para todos los subperíodos analizados. El análisis del subperíodo 1996-1998 presenta resultados contrarios mostrando que el crecimiento de esos años se acompañó de menor pobreza pero de mayor desigualdad (el coeficiente de correlación entre ingreso medio real de los hogares y el porcentaje de hogares pobres fue de -0,99 mientras el mismo indicador calculado para el ingreso medio real de los hogares y coeficiente de Gini fue de 0,35).

Es evidente entonces que no existe una relación lineal y unívoca entre crecimiento y distribución del ingreso, sino que el patrón de crecimiento

económico puede ocasionar mejoras a nivel de ingresos acompañadas de incrementos en la desigualdad.

Principales indicadores de pobreza y distribución del ingreso	1993	1998	2003
Ingreso nominal medio de los hogares	\$ 1.137,90	\$ 1.183,60	\$ 892,00
Coefficiente de Gini	0,455	0,4752	0,482
Hogares bajo la línea de la pobreza	13,6 %	17,7 %	42,6 %
Hogares bajo la línea de indigencia	2,9 %	4,0 %	16,3 %
Valor de la línea de la pobreza	\$ 424,70	\$ 495,30	\$ 720,10

El ingreso medio de los hogares aumenta en 1998, sin embargo ya en este año la pobreza se había incrementado un 30% como consecuencia de la caída en los ingresos reales.

Entre 1998 y 2003 se reduce tanto el ingreso nominal como el real, lo cual se debe a la profunda crisis económica en la que el país estuvo inmerso desde 1999 y al aumento de precios que se evidenció más tarde con la devaluación en el 2002. Esta situación provoca que el porcentaje de hogares pobres siga creciendo en forma dramática, llegando en mayo de 2003 al 42,6%.

El empobrecimiento se puede observar a través de la media del ingreso, que es el valor de ingreso que acumula el primer 50% de los hogares. Este valor en 1993 y 1998 era suficiente para adquirir la canasta básica total del hogar (línea de pobreza), por el contrario, en 2003 la media sólo cubre el 83% de la línea de pobreza. Esto es consecuencia tanto de la caída de ingresos como del incremento en el valor de la línea de pobreza.

Respecto a la distribución del ingreso se observa que el coeficiente de Gini se ha incrementado progresivamente, aunque el incremento es mayor entre 1993 y 1998.

Un pequeño cambio en este valor representa un cambio muy significativo en la distribución del ingreso y por lo tanto en las condiciones de vida de numerosos individuos u hogares.

Durante el período 1993-1994, la pobreza se redujo 1,5%. Esta variación es atribuible prácticamente en su totalidad a la mejora en la distribución del ingreso reflejada en la reducción del índice de Gini (El coeficiente de Gini para el ingreso total familiar pasa de 0,455 a 0,453 y el mismo indicador estimado para el ingreso per cápita se redujo de 0,463 a 0,453). Durante este período el ingreso medio nominal y la línea de pobreza se incrementaron un 3,8% y un

4,3% respectivamente manteniendo el ingreso medio real prácticamente constante, lo cual resulta en un efecto ingreso casi nulo.

Durante el período 1995 – 1996, la pobreza pasó de 16,3% a 19,6%. El origen de este cambio se halla tanto en el efecto ingreso como en el distribución. El ingreso medio real durante este período se reduce al mismo tiempo que el coeficiente de Gini se incrementa.

Durante el período 1996 – 1998 la pobreza se redujo 1,4%. La estrategia de crecimiento de ese período se acompañó de un incremento en la desigualdad que contrarrestó el efecto positivo del ingreso e incrementó la pobreza.

Los períodos 1998 – 2000 y 2001 – 2002 se caracterizaron ambos por un mayor peso relativo del efecto ingreso.

Durante el primer período mencionado, el efecto ingreso es el resultado de una caída del ingreso medio nominal de 10% amortiguada por una caída del índice de precios al consumidor de 2,1% (Variación porcentual del IPC promedio de 1998 y de 2000). De todas formas el efecto distribución da cuenta casi de 40% del incremento de la pobreza.

Durante el período 2001-2002, la caída del ingreso medio real explica 90% del incremento de la pobreza. El incremento en la línea de pobreza y en el IPC (de 25% y 40%) acentuó la caída del ingreso medio nominal de 16%.

Durante el período 2002-2003, si bien el ingreso medio nominal y el ingreso medio real (deflactado por el IPC) comienzan a recuperarse, el ingreso medio real en relación a la línea de pobreza se redujo. A pesar de esto es importante destacar el efecto positivo que tuvo la mejora en la distribución del ingreso sobre la pobreza, el cual permitió reducir el impacto negativo del ingreso medio real. Manteniendo la distribución del ingreso de 2002, las variaciones en el ingreso medio real hubieran incrementado la pobreza en un 1,5%, sin embargo la mejora en la distribución permitió que este incremento fuera de solo de un 1,1%.

Finalmente durante el período 2º Semestre 2003-2004, la reducción de la pobreza de 6,7 puntos porcentuales (de 36,5% a 29,8%) se originó sobre todo en mejoras en los niveles de ingreso medio. La relación entre el ingreso medio total familiar y la línea de pobreza por hogar continúa recuperándose. Desde el punto de vista de la distribución del ingreso es necesario destacar que el coeficiente de Gini del ITF mejoró, pasando de 0,491 en el 2º semestre 2003 a 0,466 para el 2º semestre 2004.

Al leer los datos oficiales más recientes señalan que más del 50 % de la población argentina vive en la pobreza, resulta inevitable preguntarse qué ha pasado con aquella sociedad que algunas décadas atrás mostraba salarios, derechos sociales y niveles de integración social únicos en la región; la sociedad argentina ha vivido a partir de 1990 diversos hechos dramáticos que la han trastornado, la han llevado a enfrentarse a situaciones de una gravedad inédita y, sin duda, provocado mutaciones que vamos descubriendo.

Desde 1974 es posible contar con mediciones consistentes de la desigualdad en el GBA basadas en una misma encuesta de hogares: la EPH (Encuesta Permanente de Hogares). El siguiente cuadro presenta la evolución entre 1974 y 2000 de los indicadores de desigualdad mencionados anteriormente,

calculados sobre la distribución del ingreso familiar equivalente del Gran Buenos Aires sobre la base de información de las ondas de octubre de la EPH.

Las estadísticas presentadas en este cuadro se construyen en base a la información de ingresos relevada en la EPH. Como la mayoría de las encuestas de hogares en el mundo, la EPH presenta un conjunto de falencias que pueden afectar la medición de la distribución. Tres de ellas son particularmente relevantes: no respuesta de ingresos (una característica habitual de las encuestas de hogares es que una proporción no despreciable de los encuestados se niega a declarar sus ingresos), subdeclaración de ingresos (se sospecha que existe una tendencia en los encuestados a declarar ingresos inferiores a los reales) y no captación de ciertos ingresos, típicamente la renta implícita de la propia vivienda (se denomina ingreso al flujo de renta obtenida como retribución a todos los activos que posee un individuo o grupo familiar. Según esta definición, debería computarse como ingreso no sólo el pago al trabajo y al capital, sino también la renta obtenida por el uso de bienes durables propios, tales como un inmueble.

Indicadores de desigualdad - Distribución del ingreso familiar equivalente - Argentina, 1974-2000

	% decil 1	% decil 10	Y10/Y1	Gini	Theil	CV	Atk(1)	Atk(2)
1974	3.1	25.0	8.0	0.322	0.185	0.746	0.161	0.336
1975	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1975	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1977	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1978	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1979	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1980	2.6	28.3	10.9	0.374	0.241	0.795	0.209	0.367
1981	2.3	31.8	14.1	0.410	0.308	0.977	0.253	0.427
1982	2.3	30.8	13.2	0.399	0.298	1.011	0.242	0.413
1983	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
1984	2.2	31.9	14.3	0.406	0.347	1.421	0.252	0.420
1985	2.4	29.2	12.4	0.389	0.262	0.837	0.227	0.400
1986	2.4	30.6	13.0	0.399	0.289	0.939	0.237	0.405
1987	2.0	32.3	15.9	0.423	0.329	1.045	0.268	0.453
1988	1.9	32.3	17.3	0.431	0.333	1.027	0.283	0.492
1989	1.6	38.3	23.9	0.494	0.478	1.410	0.348	0.569
1990	2.1	33.9	16.1	0.436	0.370	1.196	0.280	0.465
1991	2.1	34.2	16.0	0.435	0.390	1.388	0.276	0.450
1992	2.0%	32.1%	15.7	0.423	0.320	0.975	0.266	0.460
1993	1.9%	31.7%	17.0	0.425	0.324	0.993	0.274	0.481
1994	1.9%	32.8%	16.8	0.433	0.344	1.071	0.274	0.470
1995	1.7%	35.0%	20.8	0.455	0.387	1.165	0.307	0.515
1996	1.7%	34.5%	20.8	0.457	0.386	1.136	0.307	0.547
1997	1.6%	34.4%	21.7	0.457	0.385	1.226	0.312	0.541

1998	1.5%	36.1%	23.5	0.470	0.406	1.134	0.324	0.551
1999	1.6%	34.7%	22.1	0.462	0.385	1.085	0.320	0.555
2000	1.4%	35.7%	26.0	0.478	0.416	1.188	0.342	0.594

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH. Nota: %decil j = porcentaje del ingreso familiar equivalente acumulado en el decil j . Y_{10}/Y_1 = ingreso promedio del decil 10 sobre ingreso promedio del decil 1, CV = coeficiente de variación, $Atk(e)$ = índice de desigualdad de Atkinson con parámetro de aversión a la desigualdad e^{34} .

Distribución del ingreso familiar equivalente – índices de Desigualdad³⁵

	Gini	Theil	CV	A(.5)	A(1)	A(2)	E(0)	E(2)
2001	0,501	0,456	1,194	0,206	0,373	0,635	0,467	0,713
2002	0,512	0,488	1,287	0,215	0,381	0,617	0,479	0,829
2003	0,506	0,473	1,261	0,208	0,368	0,595	0,460	0,795
EPH-C								
2003-II								
*	0,518	0,591	3,028	0,228	0,389	0,630	0,492	4,584
2003-II	0,508	0,490	1,378	0,213	0,377	0,627	0,473	0,950
2004-I	0,493	0,473	1,612	0,201	0,355	0,584	0,439	1,300
2004-II	0,481	0,432	1,266	0,191	0,344	0,584	0,422	0,801
2005-I	0,488	0,451	1,299	0,197	0,352	0,597	0,433	0,844
2005-II	0,483	0,459	1,506	0,196	0,348	0,588	0,427	1,134
2006-I	0,466	0,402	1,187	0,180	0,330	0,573	0,400	0,704
2006-II	0,461	0,388	1,196	0,175	0,324	0,577	0,391	0,716

CV = coeficiente de variación. $A(e)$ hace referencia al Índice de Atkinson con una función CES con parámetro e . $E(e)$ hace referencia al Índice Generalizado de Entropía con parámetro e . $E(1)$ = Theil.

Desde mediados de los setenta la desigualdad ha tenido un claro patrón ascendente, con tres episodios de fuerte aumento de las disparidades de ingresos: la segunda mitad de los setenta, fines de los ochenta y gran parte de los noventa. A grandes rasgos este patrón de evolución es compartido por todos los índices considerados. Varios trabajos presentan evidencia empírica en general consistente con el cuadro. Ver Altimir y Beccaria³⁶, Altimir, Beccaria y

³⁴ Gasparini Leonardo, Marchionni Mariana y Sosa Escudero Walter; *La distribución del ingreso en la Argentina. Evidencia, determinantes y políticas*, Universidad Nacional de La Plata y Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas.

³⁵ <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/arg.htm>

³⁶ Altimir, O. y Beccaria, L. *Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina*. Mimeo. 2000.

González Rozada³⁷, Frenkel y González Rozada³⁸, FIEL³⁹, Gasparini, Marchionni y Sosa Escudero⁴⁰, Gasparini⁴¹, Llach y Montoya⁴² y Lee⁴³, entre otros.

La EPH se realiza actualmente en varios aglomerados urbanos del país. Recién en los noventa esta encuesta alcanzó una cobertura nacional razonable, se presentan estadísticas de desigualdad para el agregado de 19 aglomerados. Los aglomerados considerados son: Comodoro Rivadavia, Córdoba, Río Gallegos, Gran Buenos Aires, Jujuy, La Pampa, La Plata, Neuquén, Paraná, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego (Ushuaia y Río Grande), Catamarca, Mendoza, Rosario y Tucumán.

La evolución de la desigualdad presenta un claro patrón creciente durante los noventa, con independencia del índice utilizado.

Se puede observar por medio del índice de Theil, que la desigualdad disminuye entre 1991 y 1992, cuando comienza la fase de estabilización. Luego, empieza a incrementarse y hasta logra superar el nivel de 1991. Para el 2001, el coeficiente es el más elevado respecto de los años precedentes⁴⁴.

La desigualdad presenta una tendencia creciente; sin embargo, existe una diferencia en la tasa de crecimiento para distintos sub periodos. Entre 1992 y 1995 el incremento es más acentuado, mientras que entre 1995 y 1998 la desigualdad crece más lentamente. De la misma manera, luego de una caída en 1999, el crecimiento de la desigualdad cobra fuerza nuevamente.

La desigualdad calculada mediante el índice de Theil es consistente con los valores arrojados por otras medidas. Es decir, la evolución de la desigualdad, independientemente del indicador utilizado, es creciente a lo largo del periodo comprendido en el análisis. El patrón de comportamiento del índice de Theil constituye una replica del generado por el coeficiente de Gini.

La distribución del ingreso es el resultado de innumerables factores que la originan. Intentar medir su impacto económico dentro de un país constituye una tarea obviamente relevante.

Existen dos concepciones de equidad contrapuestas: igualdad en resultados e igualdad en oportunidades. Pese a que la concepción de equidad como igualdad de oportunidades tiene mayor consenso, su implementación práctica es compleja. Por esta razón, la enorme mayoría de estudios sobre equidad analizan la desigualdad de la distribución de resultados, en particular del ingreso.

La política fiscal en la Argentina tiene un efecto reductor de los niveles de desigualdad, pero que su impacto redistributivo ha variado muy poco en el

³⁷ Altimir, O., Beccaria, L. y González Rozada, M. *La evolución de la distribución del ingreso familiar en la Argentina*. Serie de Estudios en Finanzas Públicas 3, La Plata. 2000.

³⁸ Frenkel, R. y González Rozada, M. *Tendencias de la distribución de ingresos en los años noventa*. Serie de Documentos de Economía No 16. Universidad de Palermo . 2000.

³⁹ FIEL. *La distribución del ingreso en la Argentina*. FIEL, Buenos Aires. 1999.

⁴⁰ Gasparini, L., Marchionni, M. y Sosa Escudero, W. *La distribución del ingreso en la Argentina y en la provincia de Buenos Aires*. Cuadernos de Economía 49, La Plata. 2000a.

⁴¹ Gasparini, L (director). *Determinantes de la desigualdad en la distribución del ingreso*. Cuadernos de Economía 54, La Plata. 2001.

⁴² Llach, J. y Montoya, S. *En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el área Metropolitana del Buenos Aires: diagnóstico y alternativas de política*. IERAL, Buenos Aires. 1999.

⁴³ Lee, H. *Poverty and income distribution in Argentina. Patterns and changes*. En World Bank. 2000.

⁴⁴ Calderón M. Cecilia, Massini M. Marcela, *Convergencia en Desigualdad. Aplicación para Argentina durante los '90*. www.depeco.econo.unlp.edu.ar. Junio de 2003.

tiempo, en relación a la magnitud de las variaciones de la desigualdad en la distribución del ingreso pre-fiscal.

La Argentina ha sido tradicionalmente identificada como un país con menor desigualdad distributiva que gran parte del resto de América Latina. La existencia de una amplia "clase media", combinada con indicadores de pobreza relativamente bajos para el estándar latinoamericano soportan esa percepción. El incremento de la desigualdad en la Argentina durante la década del noventa ha sido mayor que el experimentado en la mayoría de los países latinoamericanos en ese mismo período. ***La Argentina hoy continúa siendo un país de baja desigualdad en el contexto latinoamericano, pero la forma de su distribución de ingresos se ha acercado a la del promedio del continente. América Latina es una de las regiones de mayor desigualdad en el mundo. Si bien la Argentina se encuentra bien ubicada en la escala distributiva de América Latina, se trata de una economía de alta desigualdad al compararla con el promedio mundial. La desigualdad en la Argentina se sitúa durante la década del noventa en un nivel alto si se lo compara con los registros históricos; en un nivel bajo si se lo compara con el resto de los países de América Latina; y en un nivel alto si se amplía la comparación al resto del mundo.***

La pobreza, medida como ingresos insuficientes, también ha tenido una evolución creciente en las últimas tres décadas. El incremento de la desigualdad y la pobreza tiene claras consecuencias en términos de bienestar. Pese a que en promedio la economía ha crecido de manera significativa en los últimos años, el deterioro distributivo implica que para algunos juicios de valor la situación actual no sea claramente preferida, en términos de bienestar social, a la de cuatro décadas atrás.

La distribución del ingreso puede influir sobre variables macroeconómicas como el ahorro, la inversión, el nivel de producto y su tasa de crecimiento.

Desde hace décadas estas relaciones preocupan a los economistas. Kaldor⁴⁵ y Pasinetti⁴⁶ (1962) fueron pioneros en especificar un canal por el que la desigualdad tiene consecuencias para el ahorro y el crecimiento. Si los ricos tienen una propensión marginal a consumir menor que los pobres, una redistribución de ricos a pobres reduce la tasa de ahorro agregada. En un escenario donde la inversión no esté totalmente desconectada de la tasa de ahorro doméstico, la redistribución genera menos acumulación de capital y menos crecimiento. La crítica tradicional a este argumento sostiene que la relación relevante es entre ahorro e ingreso permanente (en lugar de corriente) y que esta relación es lineal, por lo que las propensiones marginales a consumir y ahorrar serían semejantes entre pobres y ricos.

Si la desigualdad está asociada con mayor pobreza y un mayor nivel de conflictividad social, el escenario de una sociedad inestable, con un

⁴⁵ Kaldor, N. *Alternative theories of distribution*. Review of Economic Studies 23. 1957.

⁴⁶ Pasinetti, L. *Rate of profit and income distribution in relation to the rate of economic growth*. Review of Economic Studies 29. 1962.

mayor nivel de criminalidad y mayor amenaza a la propiedad privada, atenta contra la productividad, la inversión y el crecimiento.

En teoría el gobierno cuenta con una variada gama de instrumentos para afectar la distribución del ingreso. En la práctica, sin embargo, deben considerarse las posibilidades prácticas de aplicación y los costos de eficiencia y bienestar potencial que generan estos instrumentos. **Estas consideraciones suelen exigir prudencia a la hora de alterar la estructura de precios relativos con fines distributivos. Más aceptada es la intervención estatal en el sector educativo tendiente a fomentar la igualdad de oportunidades.** La política fiscal constituye una de las principales herramientas distributivas del Estado.

La política fiscal en la Argentina es regresiva. El grado de progresividad se ha incrementado ligeramente en los noventa, pero sin poder compensar el patrón seguido por la desigualdad pre – fiscal. El sistema fiscal Argentino, históricamente es regresivo, pues el grueso de los recursos fiscales es aportado por los impuestos indirectos, que atacan el consumo. El Impuesto a las ganancias, es el impuesto que más se ha evadido.

La distribución del ingreso ha sufrido cambios importantes en la Argentina durante las últimas décadas. Es natural preguntarse acerca de los determinantes de estas transformaciones. Entender las razones de los cambios distributivos es tanto un desafío académico, como una necesidad para delinear propuestas de política destinadas a reducir la desigualdad y la pobreza.

La desigualdad y la pobreza no sólo afectan de manera directa al bienestar agregado, sino que pueden tener consecuencias sobre la tasa de crecimiento de una economía **y sobre fenómenos sociales como el crimen y la inestabilidad política.**

Capítulo III

LA POLÍTICA EXTERIOR ENTRE 1976 A 1999. RELACIÓN CON EL SISTEMA DE CREENCIAS

CULTURA Y SISTEMA DE CREENCIAS

Para entender el delineamiento de una política exterior se deben diferenciar las **variables externas** que refieren a las características del sistema global dentro del cual se da la interacción entre los actores y las **variables internas** relacionadas con el tipo de régimen político. Antes de desagregar los elementos que componen a éstas últimas, se debe considerar una diferenciación entre la dinámica doméstica y la internacional porque ésta última es de tipo difusa y anárquica – no en sentido de falta de reglas sino de autoridad superior- mientras que el espacio doméstico es una estructura con autoridad jerárquica. Van Klaveran propone un modelo de estudio, en el cual se diferencian tres elementos internos para poder entender la lógica de acción de las políticas latinoamericanas, en primer lugar se encuentran las características del **sistema político** que se relaciona con la forma de organización interna, en segunda instancia están las **políticas económicas** que según sea su naturaleza se dará el modelo de inserción económica y finalmente el tercer componente son las **estrategias de desarrollo** relacionadas con los procesos de integración. Por otro lado, se destaca la importancia de los **factores histórico, sociales y culturales** porque generan un marco de valores y percepciones relacionadas que influyen al momento de generar demandas y por ende en la elección del menú de políticas.

En el párrafo anterior se intentó destacar la importancia de los elementos del sistema interno, es decir del tipo de régimen político que se intenta estudiar, es importante tener presente que un cambio de régimen no significa necesariamente un cambio en la política exterior, porque ello va a depender del grado y profundidad del cambio. Tomando como referencia a Lasagna se establece que existen diferencias vitales entre un **sistema democrático** y **sistema autoritario**, en lo que hace a los **valores y principios** éste último busca el orden, la intolerancia, opacidad y extralegalidad mientras que en uno democrático se ponderará el consenso, la tolerancia, pluralismo, transparencia y legalidad. Por otro lado, las **reglas del juegos** también son diferentes, porque en los regímenes autoritarios se da una participación limitada, un sistema endeble de derecho como medio para resolución de conflictos, falta de control y de acceso al poder. A diferencia de ello las democracias establecen una dinámica de competencia política permitiendo el acceso al poder a la alternancia y al establecimiento de control. Finalmente en relación a la variable **estructura de autoridad** se establece que los autoritarismos ponderan estructuras centralizadas con elitismo extremo, burocracias subordinadas, roles jerarquizados y precarios a diferencia de los sistemas democráticos que optan por la diferenciación de roles con burocracias autónomas y estructuras flexibles.

La **variable "creencias"** es muy importante al momento de analizar el curso de acción de una política porque actúa como un lente por medio del cual se lee el mundo y de allí se forman imágenes o percepciones del mismo a partir de las cuales se actuará. Se pueden distinguir las **creencias filosóficas** relacionadas a la naturaleza de la política, relaciones internacionales, al rol del individuo y las **creencias instrumentales** que tienen que ver con la relación que existe entre medios y fines. Estas últimas inciden sobre las **creencias contextuales** y en la imagen y percepción que se tiene del país en el sistema internacional.

A continuación, analizaremos en primera instancia los rasgos centrales del sistema de creencias de cada gobierno y luego se escogieron dos temas de agenda que son: la relación con Estados Unidos y América Latina.

PROCESO DE REORGANIZACIÓN NACIONAL (1976 - 1983)

En primera instancia se establecen tres ejes rectores: supuestos relacionados al **realismo político**,^{*} perspectivas de **geopolítica** clásica y el **anticomunismo**, pero es importante aclarar que toda concepción se enmarca dentro de una **cultura político-social** con ello se refiere al hecho de que tanto la aplicación del realismo como de la geopolítica tuvieron una previa interpretación personal de sus ejecutores, de allí que al momento de leer el actuar, bajo la luz de las ideas que motivaban la conducta, es importante tener presente que **no son ideas puras**.

El **sistema de creencias** de los ideólogos del golpe estaba sustentado en el realismo clásico que concibe una naturaleza pesimista del hombre que se traduce en leer el **sistema internacional** como un campo bélico de conflicto permanente que en el caso específico de la concepción de los militares argentinos llevó a leer el contexto internacional bajo los lentes de una guerra global en el cual no se respetan las fronteras porque se enfrentaban dos sistemas de ideas y valores. En relación a la lectura del **Estado** el realismo lo concibe como un actor autónomo y unitario, guiado por ciertos objetivos supremos, en este caso la identificación de medios y fines fue justificada desde el principio de geopolítica y el anticomunismo. La lectura que se tenía del concepto de geopolítica se encontraba influenciada por las corrientes filosóficas e históricas de pensadores alemanes ideólogos de **la "doctrina del Estado-potencia"** y de geopolíticos clásicos como Mahan o Spykman. Hasta el momento se hizo referencia a la concepción del sistema internacional, luego del Estado y finalmente se referirá a la influencia que tuvo el **rol individual** en el sistema de creencias, con ello se refiere al caso de la **diplomacia económica que se vio altamente influenciada por el liberalismo económico y el conservadurismo político**. Este sistema de creencias llevó a la consolidación de ciertas **imágenes** que van a guiar el curso de acción en los temas de agenda principales:

* Realismo político: pensamiento que se contrapone al Idealismo político, que surge en la Segunda post guerra y supone que en el Sistema político mundial, quien detenta poder real es el Estado Nación, con su Poderío bélico.

- "una búsqueda de buenas relaciones con Estados Unidos que nunca implicó alineamiento, salvo durante el breve período de Galtieri pre-Malvinas."

- "un alto perfil en América Latina motivado por razones de realpolitik e ideológicas"

"un pragmatismo político determinado por la situación de aislamiento político del país que fue también acompañado por posiciones pragmáticas en materia económica y comercial"

- "un bajo perfil en el eje de coordenadas Norte-Sur"

La relación con Estados Unidos

Planteados los ejes principales se pasará a analizar uno de los temas de agenda principales que fue la relación con Estados Unidos que a nivel macro se vio relacionada a la búsqueda de un buen entendimiento pero no un alineamiento directo. Es importante diferenciar distintas etapas que atravesó la relación. **En una primera** etapa existieron varios motivos que llevaron a buscar consolidar una buena relación con Estados Unidos, la primera de ella se relaciona con las **lucha global contra el comunismo**, los militares se definían como occidentalistas y de fe cristiana lo cual consideraban que los acercaba más a Washington que lo consideraban el único país capacitado para enfrentar a la URSS. La segunda causa fue la económica, se consideraba que los vínculos económicos con USA le daban al país una ventana de oportunidades importantes. Otra causa por la cual se buscó afianzar la relación tiene que ver con el posicionamiento que se tenía en la región, puesto que había **dos frentes de conflictos**: uno con Chile por la problemática de Beagle y otro con Brasil por el aprovechamiento hidroeléctrico del Paraná. Finalmente, **no se tenía sentimiento de pertenecer al Tercer Mundo** porque se consideraba que tenían demasiados recursos y riqueza para aunar fuerzas con los países subdesarrollados, por otro lado se consideraba que no era oportuno participar de las temáticas de No Alineados dadas las diferencias políticas, ideológicas, históricas y socioculturales con sus miembros, el sentimiento de no pertenencia llevó a considerar el retiro del bloque **más nunca se efectivizó**.

Cuando en Estados Unidos asume la presidencia Carter (enero de 1977) se da una **segunda etapa** en las relaciones bilaterales porque la política de protección de los derechos humanos de Washington criticaba las violaciones del régimen argentino. Esto generó en el país la **sensación de soledad, incompreensión y de cercamiento externo**. A nivel de ideal se percibía una "soledad intelectual" relacionada a las crisis democráticas de la región, en el aspecto político también se percibía cierto sentimiento de soledad y finalmente en lo que hacía a la guerra global contra el comunismo se percibía que **ni Estados Unidos bajo el ala de los demócratas ni la Europa socialdemócrata estaban entendiendo la peligrosidad del enemigo, de allí que también Argentina, sentía la soledad ante el comunismo al que debía enfrentar sola porque dada la situación debía "autodefenderse" al tiempo que veía la deuda que les tenía a países como Argentina el occidente desarrollado al haberse retraído y ser**

indiferentes de la lucha, en ese contexto es que se volvió a mirar hacia América Latina considerada la “reserva moral de occidente” y se adoptó una visión pragmática hacia el Tercer Mundo.

La **tercera etapa** con Estados Unidos estuvo signada por un lado por la asunción de Reagan y por los cambios que se dan con el ascenso de Viola y su canciller Camilión de ideas realistas y pragmáticas que le asigna un **segundo lugar a las problemáticas de tipo ideológicas** de allí que se buscó mejorar las relaciones con Estados Unidos reconociendo que compartían intereses pero también había ciertas áreas de posturas divergentes. Pero aquí se dio un punto importante a considerar que tiene que ver con **la política paralela de Galtieri quien era el comandante en jefe del Ejército y miembro de la Junta y promovía el alineamiento automático con Estados Unidos** defendiendo la lucha global contra el comunismo, aquí se ve como se enfrentan dos posturas internas que hacen peligrar la política exterior, el máximo exponente de la doble vía de la política se dio en 1981 cuando Galtieri viaja a Estados Unidos y apoya la intervención “formal” en la sub-región e incluso ofrece hombres del ejército para la fuerza de Paz del Sinaí.

La **cuarta etapa**, las relaciones con Estados Unidos estuvo signada por el ascenso de Galtieri y su política de **alineamiento absoluto** a los objetivos estratégicos globales y regionales de Reagan. Pero la guerra de Malvinas significó **la revisión de la guerra ideológica global** y, consecuentemente, tuvo que declararse dispuesto a recibir “la mano de quien se la quisiera dar” aunque ello podía significar la de la URSS. Nuevamente se tenía la sensación de incompreensión y de agresión del Occidente desarrollado.

La **quinta etapa** se relaciona con la etapa post Malvinas y con el replanteo de Argentina de su rol en el sistema internacional que significaba el abandono del alineamiento absoluto, para darle el rol central al conflicto Este-Oeste hecho que le acercó aún más a No Alineados.

Argentina y su relación con América Latina:

La relación con la región en parte se vio condicionada por la relación que se tenía con Estados Unidos, cuando asumió Carter la sensación de abandono en la lucha contra el comunismo llevó a un acercamiento con los vecinos en afán de establecer lazos vis a vis la necesidad de “autodefensa”. Se empezó por considerar a occidente como una reserva del alma que iba más allá de la geografía y se hizo hincapié en la relación con la región considerándola la **“reserva moral de occidente”** que no había perdido los valores esenciales. Se buscó revitalizar al “occidente viejo” desde América Latina desde dos vías, por un lado se establecieron alianzas estratégicas para combatir al comunismo y por otro lado se consideró que el principio de no intervención no podía regir mientras que avanzaba la amenaza comunista de allí que en la XII Conferencia de Ejércitos Americanos (Bogotá – 1979) establece la falta de actualidad de los principios del derecho internacional ante la situación que se atravesaba, éstas ideas de intervención tuvieron dos expresiones materiales: Bolivia y Centro América. **Se tenía un fuerte discurso integracionista** pero en realidad para los militares argentinos la región no era más que un “best second”. **El proceso**

de integración que se propiciaba con la región estaba relacionado a alianzas estratégico-militares para mantener la "Doctrina de Seguridad Nacional"

En referencia al caso de América Central la intervención se dio en **Nicaragua** bajo el propósito de localizar a integrantes del ERP y Montoneros que supuestamente se habían unido a grupos sandinistas, fue por ello que se apoyó a Somoza y se enviaron agregados militares a países vecinos, funcionarios y demás personal en pos de reforzar la situación en América Central que se encontraba amenazada por el vacío dejado por Carter.

En el caso de **Bolivia** el triunfo en las elecciones presidenciales de la Unión Democrática Popular se lo concibió como una amenaza a la seguridad porque era un gobierno de bases centroizquierdistas, de allí que el golpe de estado que dio el general Meza en 1980 contó con el apoyo del Ejército argentino proveyendo fondos y armamentos, por otro lado se enviaron militares entrenados en la lucha antisubversiva y a nivel institucional fue el primer país en reconocer al gobierno de Meza. El tema se trató en la OEA y la postura de Argentina fue de abstenerse a votar proclamando la necesidad de respetar el principio de no intervención. Esto tuvo repercusiones en Estados Unidos puesto que Carter condenó enérgicamente el golpe a la vez que promovía la necesidad de respetar la democracia.

En relación con **Brasil** se destaca el temor que existía por el expansionismo brasileño en la cuenca del Plata, se establecía una fuerte política de competencia pero que dado el conflicto con Chile no se podía mantener por mucho tiempo dos frentes de conflictos, fue por ello que en el marco de un equilibrio y bajo los principios de realpolitik se encausó la relación en el marco de una "competencia amistosa". Es importante considerar que la disparidad existente en los atributos de poder habían encausado la relación en una lógica de "cautelosa rivalidad de la que era necesario salir; por ello la firma del Acuerdo Tripartito sobre "Corpus-Itaipú" en 1979. Por otro lado la segunda hipótesis de conflictos era con Chile por la causa del Beagle, luego de un momento de alta tensión y casi prebélico se dio la mediación diplomática del Vaticano a cargo del cardenal Samoré y de Estados Unidos. En 1979 se firma el acuerdo de Montevideo por medio del cual se acepta la mediación y se comprometen a volver a la situación anterior a 1977.

Luego de Malvinas y tras la necesidad de repensar el rol del país se establece que ya no había lugar para desarrollar una estrategia de acción en el eje Este-Oeste porque en realidad los temas que preocupaban se enmarcaban en el eje Norte-Sur, de allí que se buscaba acercamiento a los países que presentaban problemas característicos del "sur" como lo era el caso de la región.

GOBIERNO DE ALFONSÍN (1983-1989)

En primer lugar hay un punto de inflexión vital para entender este sistema de creencias, que tiene que ver con el retorno de la **democracia**, de allí que la promoción de valores democráticos, de justicia y paz van a ser permanentes tanto hacia el interior como hacia el sistema internacional porque

se definía a Argentina como un país **“occidental, no alineado y en vías de desarrollo”**. La llegada de Alfonsín al poder marca una etapa en la cual los principios que se van a ponderar son casi opuestos por definición a los del régimen anterior. Se apoyó en **supuestos idealistas** vinculado a la corriente de pensamiento del filósofo alemán Krause -es un pensamiento híbrido en el sentido que mezcla **corrientes liberales** con cierto socialismo y moralismo, bajo estos principios **el pensamiento krausiano concibe las relaciones internacionales desde la búsqueda de una unión universal que lleva a una federación mundial permitiendo a sus miembros participar de la Razón Suprema y el Bien, es por ello que se la relaciona con ideas kantianas**. Estas ideas sumadas a las del **reformismo latinoamericano** y del **radicalismo** marcaron ciertos aspectos característicos del gobierno en tanto que se concebía **una visión optimista de la naturaleza humana** concibiendo al individuo como actor principal al tiempo que los derechos y fines son el último punto de todo análisis y acción política. Sustentaban sus ideas sobre una concepción de **intereses cooperativos**, por lo cual la acción conjunta tanto entre individuos como entre Estados conducía al beneficio mutuo, de allí que se **creía en el progreso** y se tomaba a la acción humana como medio para el cambio, finalmente **se concebía a la democracia y al derecho como condiciones sine quo non para la paz interna e internacional**. Este sistema de creencias se materializó en los siguientes cursos de acción de política exterior:

- Respecto a Estados Unidos se da un cambio parcial puesto que se desplaza la relación de los supuestos del modelo Este-Oeste.
- También se cambió el perfil de relación con América Latina.
- Se estableció una mayor preocupación por las problemáticas del eje Norte-Sur lo cual significó un acercamiento a No Alineados.
- Mayor participación en los foros internacionales.

- Se adoptó un modelo de pragmatismo en lo que hacía a las relaciones económicas internacionales.
- Hacer frente a los problemas heredados del régimen por ejemplo el conflicto por el Beagle y Malvinas.
- Crear vínculos con el exterior que protegieran la democracia en el país.

Otro punto importante a destacar fue la promoción por el **derecho internacional** como un medio que tienen los más débiles frente a las políticas de los más poderosos en un sistema anárquico, de allí también **la protección de la ética como rectora de las acciones**.

Relación con Estados Unidos

Dado que se establecía una fuerte relación entre **democracia, seguridad y desarrollo** se le planteaba a Estado Unidos que **la única forma de garantizar su paz y seguridad sería por medio de regímenes democráticamente consolidados** de allí que tomaba a la **deuda externa** como un elemento perjudicial para ello, y se abogaba ayuda frente a los temas de desarrollo. Por otro lado, dada la posición en la que se encontraba Argentina el eje de conflicto Este-Oeste ya no era de vital importancia y a diferencia de ello cobraba vigor los temas del **eje Norte-Sur** porque se consideraba que la guerra era producto de la falta de satisfacción de las necesidades, de allí que se abogaba por dichas temáticas.

Por otro lado, la relación con Estados Unidos se vio enmarcada en la definición que se hizo de Occidente puesto que se consideró la **"occidentalidad cultural"** del país en base a ciertas consideraciones que por un lado rechazaban alianzas en el eje Este-Oeste al tiempo que se diferenciaban los intereses de occidente de los de Estados Unidos y se abogaba por la **"recomposición madura"** de las relaciones como punto esencial para establecer un espacio legítimo para la resolución de discrepancias, entre los temas divergentes se destaca : **la crisis centroamericana, la política nuclear, el desarrollo del proyecto misilístico Cóndor II, y los vínculos militares entre la Argentina y Estados Unidos.**

En relación al **plan Cóndor II** se establece que se lo concebía como un instrumento de disuasión ante un ataque y como un punto de negociación con Gran Bretaña en el tema de Malvinas, pero cuando fue identificado por el servicio de inteligencia norteamericano comenzó la política de Washington por desactivarlo. Sin embargo en 1985 el Poder Ejecutivo aprobó los Programas Cóndor I y Cóndor II como parte del Plan de Satelización de la Fuerza Aérea Argentina enfrentando la oposición de Estados Unidos quien decidió crear en 1987 el régimen **MTCR** -(*Missile Technology Control Regime*), un acuerdo firmado fuera de las Naciones Unidas- para impedir la exportación de tecnología misilística a los países en vías de desarrollos. La decisión Argentina hay que leerla en el contexto de la firma de un acuerdo entre USA y la URSS de un tratado bilateral para la eliminación de misiles de alcance intermedio porque si los que dictaban las reglas decidían dicha política los países con menos poder no podían distar mucho de ello en sus decisiones. En la visita del asesor especial del Departamento de Estado sobre política de no proliferación -Richard Kennedy- en 1988 se procuró bajarle el tono a la problemática.

Otro escollo en la relación bilateral era el tema de **Malvinas**, porque del lado de los militares argentinos **se percibió la postura norteamericana como una traición**, si bien desde Estados Unidos no se quería perjudicar la relación tampoco se quería dañar el vínculo con Gran Bretaña, por ello se mantenía cierta neutralidad en el conflicto dando signos de buena voluntad para las dos partes. En relación a Argentina "en diciembre de 1983, poco antes de la toma de mando de Alfonsín, el gobierno de Reagan anunció que levantaría el embargo que pesaba sobre la asistencia militar a la Argentina desde la enmienda Humphrey-Kennedy de 1977. El hecho provocó una gran repercusión en Gran Bretaña (...) De todos modos, cabe señalar que el

levantamiento del embargo de armas no se concretó en forma amplia hasta el siguiente gobierno de Carlos Menem." Pero en general la postura de neutralidad de Estados Unidos por momentos lo hacía percibir más cercano a Argentina y otras a Gran Bretaña.

Es importante marcar un punto de inflexión en la relación bilateral dado por la decisión Argentina de dar un **"giro realista"** en lo que hacía a la relación con USA en 1984, ello se vio materializado en las siguientes medidas: los planes de estabilización económica –el Austral, (1985 – 1988) y el Primavera (1988 –1989); la normalización de las relaciones con el Fondo Monetario Internacional y los organismos internacionales de crédito ; disminución del tono hacia las crisis centroamericana, y por el anuncio de cambios en materia de explotación petrolera (1985) más allá de los cambios el giro no fue completado y será retomado por la administración siguiente aunque con una profundización del vínculo.

Relación con América Latina:

La búsqueda de protección de la democracia como principio rector de la política argentina se relacionaba con las realidad que atravesaban los países de la región, muchos de ellos venía de gobiernos dictatoriales y en menor o mayor medida todos estaban en un **proceso de transición**, de allí la necesidad de encarar los déficits institucionales desde la búsqueda de apoyo al desarrollo, que era en parte el discurso que se le planteaba a Estados Unidos. En el gobierno de Alfonsín se le da una vital importancia el eje Norte-Sur porque se establece que el único medio para mantener la paz y estabilidad era respondiendo a la falta de desarrollo que presentaba la región en su conjunto. Es por ello que el abandono de un rol enérgico en el eje Este-Oeste llevó a aunar fuerzas con países ubicados en el "sur" mediante la promoción de ideas de **cooperación, concertación e integración** que a nivel global significó un **acercamiento con No Alineados** y a nivel regional con los vecinos entre los que se promovía la **cooperación intra-sur**.

En primera instancia se consideraba la democracia como una condición sine quo non para el desarrollo de un sistema integracionista y de paz regional. Se planteaban los siguientes **ejes para la cooperación** con los vecinos: por un lado la necesidad de priorizar las variables de corte político para consolidar una fuerte voluntad política, la necesidad de comenzar por la vía política para luego pasar al eje económico y comercial. En segunda instancia se planteó que al no haber lugar para soluciones individuales **la autonomía política y el desarrollo económico tenían que ver con la capacidad de la región, de establecerlos en su conjunto y no de los países individualmente**. Como tercer punto se estableció que el aislamiento y la no formación de bloques llevaría a aumentar las diferencias con los países más desarrollados por ello la necesidad de aunar fuerzas y en última instancia se hizo hincapié en la necesidad de **"regionalizar los problemas"** relacionado al aumento de autonomía regional. los medios que se propiciaron fueron el **aumento de cooperación e integración en los organismos internacionales como la ALADI**.

También se buscó cooperación en temas de armamentos, dado que el control de los mismos se estableció por medio de acuerdos bilaterales con Brasil y Chile, evitando la firma del Tratado de Tlatelolco que propiciaba la eliminación de armas nucleares en América Latina. Otra área que se trabajó a nivel regional se relaciona con la ***deuda externa*** ya que se buscó establecer mecanismos de cooperación e integración en pos de ***formar un cartel de deudores.*** Se destaca el Consenso de Cartagena. En cuanto a la crisis en Centroamérica formo el Grupo de Apoyo a Contadora. Durante éste gobierno se dan los primeros pasos del bloque regional del **MERCOSUR** que tiene su origen en el acercamiento que se dio entre Argentina y Brasil en pos de negociar ciertos puntos de interés mutuo y en el marco de un intento de retomar cierto proceso de cooperación bilateral tanto a nivel comercial como así también nuclear que eran dos áreas que a los dos les importaba acordar. Estos pasos son muy importantes porque se venía de una relación rispida en la década del setenta, de allí que ***el acercamiento entre los socios mas importantes de la región marcaba un buen punto para el nacimiento del bloque. Finalmente, con respecto a Chile se destaca la búsqueda de soluciones pacíficas como referéndum y firma de tratados.***

GOBIERNO DE MENEM (1989-1999)

Este gobierno tenía un régimen con una estructura de autoridad relacionada a una conducción de tipo "carismática" pero altamente criticada por la concentración de poder en el ejecutivo con la excusa de la lentitud del legislativo. Los mismo sucedía con el poder judicial porque las repetidas intromisiones del ejecutivo en su actuar llevó a un paulatino proceso de "pérdida de seguridad jurídica" En relación al área económica se establece que había un proceso de total desestabilización con un grave proceso de hiperinflación que debía ser controlado, de allí que se encontró la solución en la apertura de la economía implementando ***recetas neoliberales*** basadas en la privatización de empresas, desregulación de mercado interno y de las finanzas. Estas intromisiones se dieron también en el ámbito de la política exterior puesto que muchas de las medidas tomadas se relacionaban con decisiones económicas que se gestaban en el Ministerio de economía y no en Cancillería. Hasta aquí se puede ver claramente que en diferentes ámbitos de actuación se plantea una misma dinámica de acción que tenía que ver con la ponderación de una política económica alrededor de la cual se disponía el resto de prioridades. En éste gobierno los principales intereses eran de carácter económico de allí que el pragmatismo aplicado se dio tanto a nivel internacional en lo que se relaciona con la elección de socios y a nivel interno en cuanto a la intromisión en las áreas donde se necesitaba modificaciones.

En primera instancia se destaca una nueva definición del concepto de ***occidentalidad*** que pasó de ser una concepción ético-cultural a significar un fuerte ***vínculo político-económico*** con los países del bloque y especialmente con Estados Unidos, es por ello que dentro de esa conceptualización no se concebía la idea de no alineamiento. Por otro lado los términos subdesarrollo y

occidentalidad se concebían como opuestos y se establecía que si el país en ese momento pertenecía al primer grupo solamente era por la implementación de ciertas políticas erradas pero que con una reorientación se entraría rápidamente en la segunda categoría. Se consideraba vital una **“reconexión”** con el mundo de allí que se no se distingue una agenda política y una económica, en realidad las dos formaban parte del mismo proceso de reconexión. Se leía que el desarrollo solamente era posible estableciendo relaciones con los líderes de occidente y el interés nacional se establecía en términos económicos, pero la reintegración a Occidente tenían los costos de un reajuste interno y externo. Además de redefinir el término de occidentalidad se establece la necesidad de delinear una política exterior basa en el **realismo, pragmatismo y normalidad**, con ello se refería a que se iban a definir aliados en términos de beneficios por ello la necesidad de acercarse a los líderes de occidente, los cambios que se debían implementar por una parte respondían a una política realista pero también al pragmatismo en tanto que los miembros de éste régimen era hombres de acción más que de reflexión. En este sentido se dieron cambios en el actuar de Argentina en los foros internacionales porque se consideraba que Argentina siempre se había declarado occidental pero que en los actos no se comportaba como tal, y que era momento para asumir de pleno este carácter; de allí que adoptó una postura **netamente “pro-occidental”** y ello lo llevó en algunas ocasiones a enfrentarse a países de la región como fue el caso de Cuba en Naciones Unidas al tiempo que se cambio la votación se asume una nueva postura en dicho organismo que tenía que ver con el envío de tropas en misiones de paz en éste punto se destaca la creación de los cascos blancos.

Relación con Estados Unidos

La principal lectura que se hizo de Estados Unidos fue la de **socio estratégico** porque se lo veía como el único capaz de ayudar al país a cumplir con sus “cuatro objetivos de política económica interna y externa: la eliminación de la hiperinflación y el logro de la estabilidad y el crecimiento económicos, la renegociación de la deuda externa y la búsqueda de credibilidad y capitales externos”, de allí la necesidad de consolidar una alianza económica y estratégica” con los países occidentales más desarrollados principalmente con USA. Se quería poner fin al “excepcionalismo argentino” en el sentido de que no se podía tener la idea de que se estaba más allá de lo que sucedía en el sistema como si ello no influyera hacia el interior.

En lo que respecta a la nueva política de “relaciones especiales con Estados Unidos” se estableció una agenda bilateral con cuatro ejes esenciales que mostraban la densidad que tendría la relación que se buscaba consolidar ellos fueron : “ 1) las adoptadas por el gobierno argentino respecto de cuestiones estratégicas vitales para el gobierno norteamericano; 2) las adoptadas por el gobierno norteamericano en el apartado estratégico de la agenda bilateral; 3) las medidas de cooperación bilateral en materia estratégica; y 4) la persistencia de cuestiones no resueltas en esta sección de la agenda”.

En ese sentido el primer signo de acercamiento fue la visita de Menem a dicho país en 1989 -fue el primer presidente peronista en hacerlo- en pos establecer "relaciones excelentes y fluidas", **se estableció el total apoyo del gobierno argentino a la posición global norteamericana en temas como terrorismo o narcotráfico a cambio de apoyo financiero**. Dos indicadores de acercamiento fueron la firma del acuerdo "4 + 1" entre el MERCOSUR y Estados Unidos y sobretodo el establecimiento de un Acuerdo de Garantía de Inversiones .Con la designación de Di Tella como canciller se establece la necesidad de definir un nuevo modelo de inserción en el mundo post Guerra Fría definiendo un acercamiento con Estados Unidos de "**relaciones carnales**" referidas a la consolidación del vínculo en hechos materiales de allí que se decidió mandar tropas al Golfo Pérsico en apoyo de las tropas que bloqueaban Irak, aquí nuevamente se marcan dos puntos : por un lado la decisión fue un claro acercamiento hacia Estados Unidos y en otro sentido nuevamente se dio una intromisión en el Poder Legislativo porque se ordenó el envío antes de que se tuviera autorización.

En relación a la **política nuclear** se destaca la firma del primer acuerdo de entendimiento entre los dos países en 1990 tras el encuentro entre el presidente de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) de la Argentina y el jefe de la Comisión Regulatoria Nuclear de los Estados Unidos (USNRC) uno de los objetivos del entendimiento eran el intercambio de información técnica sobre la seguridad de los reactores nucleares de potencia e investigación. Otro signo de acercamiento fue la **desactivación del Plan Cóndor II** en pos de mantener tranquilo a Washington en lo relativo a sus aspiraciones armamentistas.

Según **Hirst y Rusell** se destacan como puntos esenciales en la relación bilateral los siguientes:

- Envío de tropas a Irak
- Envío de gendarmes a Haití
- Cambio en la votación en Naciones Unidas sobre la situación de derechos humanos en Cuba.
- Retiro del Movimiento de Países No Alineados.
- Ratificación del Tratado de Tlatelolco
- Adhesión al TNP.
- Desactivación del plan Cóndor II.
- Ingreso como miembro pleno al MTCR.
- Nombramiento como miembro extra OTAN.

Relaciones con América Latina

Durante el gobierno de Menem a nivel regional se identificaron como esenciales dos temáticas: la relación con Chile y el MERCOSUR; en primer lugar se destaca que se identificó como punto esencial la relación con **Brasil** para poder avanzar en la consolidación del MERCOSUR; de allí la necesidad de establecer un buen vínculo dentro del proceso de entendimiento que se venía desarrollando desde el gobierno de Alfonsín. Con **Chile** sucedía algo similar en tanto que se

trabajaba por establecer mejores niveles de integración física de infraestructura, de cooperación política, económica y militar. Un indicador fundamental de la buena predisposición de las dos partes fue haber encontrado solución a los 24 conflictos que existían entre ellos. Dos de los más importantes fueron : por un lado la cuestión referida a Laguna del Desierto que fue sometido a un tribunal arbitral compuesto por Argentina, Chile, El Salvador, Colombia y Venezuela, y tuvo como resultado conceder la total soberanía país del río de La Plata. El segundo conflicto que se destacó por su importancia fue el referido a los Hielos Continentales; en éste caso se dio un acuerdo entre ambos gobiernos acordando trazar una línea "poligonal". Sin embargo al interior de los países no se logró ratificar lo acordado por lo cual se entró nuevamente en un proceso de negociación y recién en junio de 1999 se alcanzó un acuerdo definitivo que tuvo la ratificación pertinente de las dos partes. En lo que hace a la integración económica se establece que Chile se convirtió en un mercado importante para las exportaciones argentinas, al tiempo que ésta empieza a recibir las inversiones chilenas. En el caso de **Cuba**, el cambio de postura de Argentina en las votaciones de Naciones Unidas enfrió la relación con dicho país.

En relación al **MERCOSUR** se establece que un paso esencial se dio en 1991 cuando se firma el Tratado de Asunción dando origen al bloque invitando posteriormente a Bolivia y Chile como países asociados. Si bien se ha definido al bloque como una alianza estratégica para el país y de allí una política de Estado se podría decir claramente que en realidad esos puntos no traspasan mucho más que el nivel del discurso expresando simplemente una voluntad de deseo porque la práctica muestra otra realidad. Por un lado el MERCOSUR se ve atrapado por las decisiones domésticas de Brasil y Argentina, por otro lado se veía amenazado por la sombra del ALCA que en ese entonces tenía plena vigencia la consolidación de un área de libre comercio propiciada por Estados Unidos.

CONCLUSIÓN

En general las diferentes visiones o definiciones de intereses que se hacen suelen crear la impresión de que en Argentina no hay política exterior y ello se refuerza aún más cuando se la compara con la política de Itamaratí, pero en ese sentido sería bueno en un primer momento plantearse que el modelo de política exterior se vincula con el modelo de desarrollo y ese punto es muy diferente en Argentina que en Brasil, pero por otro lado es interesante considerar que la cultura argentina muchas veces pasa por la diferenciación con el otro. En ese sentido se busca referir que la oscilación entre gobierno militar y democrático llevó muchas veces a un cambio radical de política por el mero hecho de diferenciación, de allí la inestabilidad que se percibe en la política exterior. Los modelos de política exterior respondieron a un sistema de creencias particular, pero hay ciertos aspectos que fueron compartidos por todos y que tienen que ver con definiciones básicas que nadie se atreve a cuestionar porque van más allá de los principios que guían a cada uno; con ello se busca referir al hecho de que **ningún gobierno cuestionó que Argentina era un país "occidental" cada uno en su particularidad definió el término bajo la concepción que le pareció más afín.**

Teniendo presente esto último se visualiza que en realidad lo que cambiaba no era tanto los pilares básicos sino la concepción de los mismo porque en ningún momento a un gobierno se le ocurrió concebirse como un país no occidental, es por ello que en realidad la sensación de inestabilidad si bien es cierta y tiene fundamento empírico sería bueno preguntarse si es tan profunda como se la percibe. Es inevitable cuestionarse sobre el accionar externo sin mirar el modelo interno, porque vale la pena recordar que la política exterior es una política gubernamental y por ende no escapa de la realidad interna, de allí que ***nos interesa cerrar el trabajo preguntándonos si en realidad nuestra política exterior es tan inestable como la vemos o si la inestabilidad es parte de nuestra política exterior, porque muchas veces encontrar respuestas que no nos gusten no significa que las situaciones no existan.*** En ese sentido la modificación de la política exterior sería más profunda porque se relacionaría con la propia identidad de lo que somos.

POLITICA EXTERIOR DE FERNANDO DE LA RUA 1999/2001

Para comenzar a hablar de la política exterior llevada a cabo por Fernando De La Rúa, tenemos que decir que ante todo, éste gobierno busco diferenciarse del anterior.

Una de las premisas de este nuevo gobierno, era utilizar al Ministerio de Relaciones exteriores como un instrumento de colaboración con el objetivo de alcanzar la "previsibilidad y confiabilidad" en sintonía con el mundo desarrollado, mediante iniciativas coherentes, decisiones y elaboración de políticas de estado, en particular sobre aquellos temas considerados como primordiales: Integración Sudamericana (Mercosur, América del Sur), afianzamiento de la paz y seguridad internacional, y democratización del sistema internacional.

Cuba

Si bien la nueva agenda política mostraba un mayor acercamiento a los países del sur, el país no dejó de adherir a la política exterior estadounidense, acompañando a éste, con el castigo a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en el año 2000.

El gobierno volvió a ratificar su posición hacia Cuba en 2001, junto con Estados Unidos, España y Uruguay, mientras que Brasil se abstenía.

Islas Malvinas

El gobierno de Fernando De La Rúa, a diferencia del anterior gobierno, impulso las negociaciones por la soberanía de la isla, de acuerdo a las resoluciones establecidas para tal fin, de las Naciones Unidas.

El tema de las islas, en los debates de la Asamblea General de la ONU, no se trataba desde 1989, es por eso que este cambio, fue significativo en la política exterior del país.

Relaciones con E.E.U.U.

De La Rúa, junto con el canciller Giavarini, enfocaron una política hacia los Estados Unidos, que mantuviera las buenas relaciones, establecidas en el gobierno de Carlos Menem, pero bajo un perfil de menor exposición que aquellas "relaciones carnales".

Con respecto a la agenda política, ésta se caracterizó principalmente por aquellos temas considerados de baja política, como es la economía, el comercio y las finanzas.

Con respecto a los temas de **seguridad internacional**, Argentina mantuvo a petición de los Estados Unidos su misión de gendarmes en Haití.

Uno de los principales problemas surgidos con el país del norte, fue el rechazo por parte de EEUU a la Ley de Patentes Medicinales promulgada por Argentina. Por ese problema, el Secretario de Comercio del Presidente Clinton, William Daley, amenazó al país con denunciarlo ante la Organización Mundial de Comercio, en el caso que Argentina cambiara la Ley de patentes, en el que obligue a los laboratorios a producir en el país, al menos una posición del total de los fármacos que se comercializan en el país. El juicio se inició en agosto del 2000.

Más allá de la diferencia citada arriba, el nuevo gobierno de G. Bush fue muy importante para que la Argentina consiguiera para el 2001, el famoso "Blindaje" por 40.000 millones de dólares, acordado por el FMI, junto con la participación de otros gobiernos.

Pese a este apoyo estadounidense, y siguiendo el lineamiento de Clinton, expresó que no brindaría un apoyo directo a Argentina.

Plan Colombia

Con el objetivo de disminuir el tráfico de estupefacientes y dar fin al conflicto armado en Colombia, se constituyó el llamado "Plan Colombia", presentado por primera vez ante el congreso estadounidense por los senadores Dewine, Grassley y Coverdell. Proyecto internacional concebido en el año 1999 que une a los gobiernos de Colombia y los Estados Unidos.

El texto, según C. Areito, "fue elaborado mucho antes por CIA presentado públicamente como de autoría propia de Colombia, cuando se sabe que el plan ni se consultó con el parlamento colombiano ni tampoco a sus Comisiones de Asuntos Exteriores. Por lo que se trata, ya en su génesis, de un plan ideado por Estados Unidos sin participación de las fuerzas sociales colombianas y al servicio de uno de los actores del conflicto colombiano, el que defiende los intereses de los Estados Unidos: el gobierno colombiano".⁴⁷

Entre las controversias citadas anteriormente, el plan, trae consigo otras críticas, como por ejemplo la estrategia de fumigación aérea para erradicar los cultivos de la coca, ya que produce severos daños a los cultivos lícitos y tiene terribles consecuencias de salud sobre las personas expuestas a los químicos.

Varios sectores de la población y grupos de izquierda, también alzaron sus voces alegando **que parte de la ayuda del Plan llega a las fuerzas de**

⁴⁷ Por Colectivo contra el imperialismo. - C. Areito. www.soberania.org/Articulos/articulo_677.htm

seguridad, comprometidos con grupos paramilitares, para realizar abusos civiles.

Eduardo Pavlosky escribió en un artículo una interesante reflexión sobre el espíritu de la ayuda norteamericana⁴⁸. En el texto establece cuales son los verdaderos intereses de la "ayuda" de los Estados Unidos, entre los que destaca los siguientes:

a) La importancia de los recursos naturales de la región a invadir (petróleo, oro, níquel, madera, esmeraldas), en las que las multinacionales han puesto sus ojos y Estados Unidos está interesado en que sean sus empresas las que se benefician. No nos olvidemos que de las 500 empresas más grandes del mundo --de circulación de capitales como instrumento de la globalización-- el 49 por ciento son norteamericanos.

b) Colombia es un tesoro de la biodiversidad. Estados Unidos está interesado en asegurar el reparto, apropiación de la riqueza biológica y genética de Colombia en las que las multinacionales norteamericanas llevan la delantera.

c) La reciente devolución del Canal de Panamá lleva a EE.UU. a reforzar su presencia en las zonas circunvecinas. Colombia limita con Panamá.

d) El movimiento insurgente en Colombia por su capacidad militar preocupa a Estados Unidos, que lo ve como la fuente de un potencial peligro desestabilizador

El Gobierno de Fernando De La Rúa, no apoyo el Plan. En la cumbre de Brasilia, en agosto del 2001, el presidente manifestó el apoyo al gobierno Colombiano, y reivindicó las políticas de no intervención, acercándose así a la posición de Brasil.

El Plan Colombia y la Integración Regional

El autor Carlos Gabetta⁴⁹, en su artículo "Plan Colombia e Integración Regional", establece que los Estados Unidos avizoran un peligro en la unidad regional. Brasil, como actor fuerte a nivel regional y mundial, y las diferencias en la integración de los gobiernos de Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Chile, Uruguay, sumado a los movimientos sociales y regionales que agitan el sur del continente, favorece a los Estados Unidos, ***que ve en la fragmentación de la región, una debilidad, permitiendo con mayor facilidad, posicionar su estrategia de controlar principalmente las reservas petrolíferas, acuíferas y amazónicas.***

⁴⁸ Colombia. UN PLAN ESCRITO EN INGLES. www.socialismo-o-barbarie.org. Por Eduardo Pavlosky

⁴⁹ Plan Colombia e Integración Regional. Le Monde Diplomatique. Edición Chile Nro. 66. por Carlos Gabetta

Terrorismo en la Triple Frontera

El Dialogo Antiterrorista "Tres mas uno", comprendido por los países de Paraguay, Brasil, Argentina y los Estados Unidos, es tal vez el mas importante, y el mas controversial mecanismo de cooperación, surgido luego del atentado al World Trade Center.

El principal interés de los Estados Unidos, es la vigilancia y monitoreo de la zona de la Triple Frontera, ya que esa zona se caracteriza por ser centro de actividades ilícitas, como ser, el contrabando, lavado de dinero, supuesta recaudación de fondos de los grupos Hezbollah y Hamas, trafico de armas como así también falsificación de documentación y monedas.

Esta zona coincide, con una de las reservas más importantes del mundo de agua dulce, es por eso que se presume que los verdaderos intereses de Estados Unidos, estén puestos en este último punto, ya que los tres países que componen la zona han negado la presencia de terroristas islámicos.

Nuestro país aumento la cantidad de agentes de gendarmería en la zona, al poco tiempo de los atentados.

POLITICA EXTERIOR DE NESTOR KIRCHNER

Luego de la renuncia de De La Rúa, Ramón Puerta asume como presidente interino el 20 de diciembre de 2001, en su carácter de Presidente Provisional del Senado, por no estar cubierto el puesto de vicepresidente por renuncia de Carlos Álvarez. Puerta es sucedido por Adolfo Rodríguez Saa quien asume el 23 de diciembre, y éste es precedido por Eduardo Camaño por solamente un día, ya que el 1 de enero asume Eduardo Duhalde, quien duró un poco mas de un año en gobierno, ***no desarrollo ninguna política exterior de fondo.***

Lo sucedió en la presidencia Néstor Kirchner ***quien dirigió la política exterior entre una pragmática buena relación con los Estados Unidos, y alianzas de carácter ideológico con algunos países de la región, como establece Andrés Fontana "particularmente con Venezuela, a los efectos de relativizar la vinculación con Brasil."***

Para los primeros años del gobierno de Kirchner, ya el ALCA dejo de tener la importancia que tenia para la región, y se estrecharon los vínculos con Brasil, pero sin dejar de lado la buena relación con Estados Unidos con respecto a las cuestiones de seguridad, ante la gran amenaza terrorista que luego de los atentados contra las torres gemelas en Septiembre del 2001, Estados Unidos se puso a la cabeza de esta guerra, en la que parecía que los estados no podían tomar una postura neutra en relación a este tema, tal como afirmo el Presidente George Bush, cuando dijo " Están con nosotros o están con el enemigo"⁵⁰.

Veremos a continuación el análisis de la política exterior y la relación con los Estados Unidos, y luego, la relación con los países de la Región.

⁵⁰ Cita tomada del trabajo de Ignacio Frechero. Ver Bibliografía.

Relación con E.E.U.U.

Crisis Neoliberal y la Guerra Contra el Terrorismo.

Tal como establece I. Frechero en su trabajo sobre las relaciones con los Estados Unidos, fueron dos grandes fenómenos mundiales que han llevado al país a interactuar con el país del norte en materia de política y economía.

Estos dos grandes fenómenos, uno en el plano global y el otro en el nacional, son: **La guerra contra el terrorismo y la crisis del modelo neoliberal argentino.**

Crisis Neoliberal

La crisis ocurrida en nuestro país en Diciembre del 2001, puso fin al modelo neoliberal instaurado en la década de los 90´ por el ex presidente Carlos Menem, "caracterizado por un agudo aperturismo y desregulación comercial-financiera; la consecuente desindustrialización o en términos de List, la pérdida de nuestras fuerzas productivas; el debilitamiento material (fiscal) autoprovocado del Estado argentino y el abandono de sus actividades de conducción en la economía; el endeudamiento nacional masivo que coartó en el mediano plazo las posibilidades de crecimiento; y, finalmente, **la pauperización de amplios sectores de la población, gracias al desempleo, con el corolario de un incremento notorio en la desigualdad de la distribución de los ingresos**"⁵¹.

Sumado a las reformas estructurales que posibilitaron lo señalado anteriormente, éste modelo se sustentaba junto con otros dos pilares: La Ley de Convertibilidad, y una política exterior de reincorporación con el primer mundo.

La guerra contra el terrorismo.

Esta guerra da comienzo con aquel atentado del 11 de Septiembre de 2001 contra el World Trade Center y el Pentágono, crimen realizado por el grupo terrorista Al-Qaeda, que la administración del republicano George W. Bush, utiliza para lanzar su proclama "Nación en Guerra", y así llevar a cabo, la ofensiva militar y económica (Recursos petrolíferos), primeramente contra Afganistán (2002), en busca del principal terrorista Osama Bin Laden, que supuestamente se encontraba en ese país, para luego ir contra Irak (2003), sin el consentimiento de algunos miembros (Francia, Rusia, China) del consejo de seguridad de la O.N.U, y bajo la premisa que éste país oculta armas de destrucción masiva, encubriendo su apetencia de recursos petrolíferos.

Con aquellas invasiones, "la Posguerra Fría, un periodo más delimitado por el pasado que por el futuro, se cerró definitivamente"⁵².

⁵¹ Op. Cit. Política Exterior Argentina. La relación bilateral con los Estados Unidos en el marco de la Guerra contra el Terrorismo. Por Ignacio Frechero. Pág. 5.

⁵² HIRST, Mónica; PÉREZ LLANA, Carlos; RUSSELL, Roberto; et al. (2004); Imperio, Estados e Instituciones; Ediciones Altamira – Fundación OSDE; Buenos Aires, p. 9. Citado por I. Frechero.

El terrorismo internacional, bajo el contexto antes descripto, fue obteniendo cada vez mayor importancia, prevaleciendo por sobre los demás temas de la agenda global.

América Latina, por ende nuestro país también, no está fuera de este contexto global, y adhirió también a la guerra contra el terrorismo y “a sus herramientas a nivel hemisférico”⁵³, pero como bien establece I. Frechero, no debido al “consenso y a la concertación política entre todas las naciones americanas, sino impulsada principalmente por los Estados Unidos, de acuerdo a sus propios intereses estratégicos”.

El gobierno del entonces presidente, Fernando De La Rúa, ante los repentinos sucesos, manifestó su apoyo a la administración del presidente Bush. “De esta manera, Buenos Aires se comprometió en la lucha contra el terrorismo, apegándose al derecho internacional y al multilateralismo”⁵⁴.

La posición de condena a los actos de terrorismo manifestado por el gobierno, como así también adoptada por los otros miembros del Mercosur (Brasil, Uruguay, Paraguay), fue prácticamente neutral, ya que los gobiernos de esos países no materializaron su compromiso con Estados Unidos, mediante el envío de tropas o una posición favorable con respecto a Irak en la ONU.

De todas formas Los Estados Unidos, no condicionó a los países del Mercosur por ese acto de neutralidad, ni como señala C. Escude, “Las críticas de parte de los gobiernos argentino y brasileño hacia la intervención en Irak no impidieron que Estados Unidos ampliara la lista de productos argentinos incluidos en el Sistema Generalizado de Preferencias, ni que los Presidentes Lula y Bush se reunieran en Washington en junio y acordaran la conclusión de las negociaciones del ALCA de acuerdo al cronograma original”⁵⁵.

Convenios adheridos por Argentina

Pese al neutralismo antes dicho, nuestro país para el 2004 ya había adherido a diez convenciones tanto de nivel hemisférico, como internacional, sobre lucha contra el terrorismo, y ellos son⁵⁶:

-Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas.

-Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los fines de Detección.

-Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima.

-Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que presten servicio a la Aviación Civil Internacional

-Convención sobre Protección Física de Materiales Nucleares.

⁵³ Cita tomada del trabajo de Ignacio Frechero. Ver Bibliografía.

⁵⁴ HIRST, Mónica; PÉREZ LLANA, Carlos; RUSSELL, Roberto; *et al.* (2004); *op. cit.*; p. 181. tomado del trabajo de Ignacio Frechero.

⁵⁵ Cita tomada del trabajo de Ignacio Frechero. Ver Bibliografía.

⁵⁶ ARNSON, Cynthia y TARACIUK, Tamara comp. (2004); *op. cit.*, p. 69

-Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas.

-Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves. - Convenio sobre las Infracciones y ciertos otros Actos cometidos a bordo de Aeronaves.

-Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

-Convención Interamericana contra el Terrorismo.

Participando Activamente en el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) a instancias de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.)

Mercosur

Fundamentalmente la importancia que le dio nuestro país al Mercosur, se basa en la relación con Brasil. Ésta especial relación, se vio fortalecida por el fin de las relaciones carnales con Estados Unidos que mantuvo nuestro país en la década de los 90´.

La alianza estratégica entre Argentina y Brasil esta principalmente sustentada política y diplomáticamente por una ***necesidad de concertación y cooperación política, con el fin de impulsar el bloque regional, una inclusión de temas políticos y sociales en la agenda del Mercosur, un mayor compromiso de impulsar la aprobación de los acuerdos vinculados con los objetivos del Tratado de Asunción y propulsar la Unión Aduanera y conformar el Mercado Común, una coordinación de los foros de negociación internacional y continental, un acuerdo para continuar cooperando en la responsabilidad de un espacio de seguridad común y en lo referente a la vigilancia de los ilícitos de la región***⁵⁷.

Conclusiones

La asunción de Fernando De La Rúa, generó grandes expectativas de cambio. El gobierno buscó ante todo, diferenciarse del gobierno de Carlos Menem, y de las "Relaciones Carnales "con los E.E.U.U, inclinándose un poco más hacia el Mercosur.

Si bien logro un despegue de aquel país del norte, la desvinculación no fue total, continuando con buenas relaciones bilaterales, pero con un perfil mas bajo, y haciéndolo notar por ejemplo, acompañando a EEUU con el castigo a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en el año 2000, así como también manteniendo gendarmes en Haití.

El apoyo de G. Bush fue crucial para que la Argentina consiguiera el famoso "Blindaje" por 40.000 millones de dólares, acordado por el FMI, en el año 2001.

⁵⁷ "Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del MERCOSUR" en *Nueva Sociedad*; n° 186; julio/agosto 2003; p. 134. Por Bizzozero, Lincoln. Cit por I. Frechero

Con respecto al Plan Colombia, el gobierno de Fernando De La Rúa, no apoyo el plan y mantuvo la posición de no intervención, acercándose así a la posición de Brasil.

En relación a la Triple frontera, nuestro país incrementó los agentes de gendarmería en la zona, al poco tiempo de los atentados a las torres gemelas. Néstor Kirchner prosiguió una política exterior entre una buena relación con los Estados Unidos, y alianzas de carácter ideológico como por ejemplo con Venezuela.

La política exterior Argentina va mantenerse entre la relación con los EEUU (la guerra contra el terrorismo) y el Mercosur (manteniendo buenas relaciones con Chávez), principalmente con el socio más grande Brasil.

Capítulo IV

TERRORISMO INTERNACIONAL, NARCOTRAFICO, LAVADO DE DINERO

I-Terrorismo internacional.

Siguiendo el concepto de terrorismo vertida por James Poland⁵⁸ “el terrorismo es el uso ilegal o amenaza de violencia contra personas o propiedad “; un acto que intimida o coerce a un gobierno, individuo o grupo, utilizado para modificar su conducta o política. Se trata de una violencia no convencional, espectacular, que trata de obtener publicidad y generar terror. Resulta un acto efectivo políticamente no por las muertes y asesinatos masivos que produce sino por el efecto psicológico de incertidumbre en cuanto al lugar y forma en que se presentará.

Si bien el terrorismo se ha manifestado desde hace siglos, en la actualidad ha adquirido manifestaciones y extensiones distintas en el proceso de globalización, proceso en el cual se evidencia una redefinición del Estado; un escenario internacional en el cual se desenvuelven nuevos actores además de los estados. La globalización se manifiesta, entre otros aspectos, por la interdependencia económica, la cual debilita el poder de las políticas económicas diseñadas por los estados y, paulatinamente genera pérdida de soberanía política de los estados. Por otra parte, el gran avance tecnológico generó la diversificación de los medios de comunicación, la cual unida a la globalización de los negocios y de la propiedad, disminuyó la capacidad de control estatal de los mismos al tiempo que incrementó la proliferación de tecnologías sensibles en manos de países no confiables o de grupos terroristas.

La globalización genera cambios y, por lo tanto, incertidumbre; dicha incertidumbre también se manifiesta en las amenazas del mundo actual: la amenaza de un ataque terrorista, en sus distintas manifestaciones, es incierta como también lo son los medios para enfrentarlo. Todo esto ha repercutido en el concepto de seguridad, la cual se extiende al ámbito internacional.

Han incidido en la proliferación del terrorismo internacional los siguientes factores:

- aumento del número de focos de tensión en el mundo;
- pérdida de control estatal de algunos territorios a nivel mundial;
- creciente movilidad y constante mejoramiento de las vías de comunicación.

⁵⁸ Poland, James. Profesor de Justicia Criminal de la Universidad Estatal de California.

El caso del denominado **terrorismo organizado** es una actividad desarrollada por actores no estatales, generalmente grupos externos a quienes se les negó un estatus de legitimidad o de grupos débiles y frustrados políticamente (ejemplo de ello es la facción islámica del Hizbollah en el Líbano o el Ejército Republicano de Irlanda en Irlanda del Norte) que recurren al terror como mejor herramienta para enfrentarse a fuerzas policiales gubernamentales numerosas o como forma de desacreditar a los grupos rivales que desistieron del uso de la violencia.

Pueden distinguirse tres tipos de terrorismo internacional:

a) **Terrorismo nuclear:** se trata del manejo y tráfico ilegal de material nuclear o amenazas contra centrales nucleares. Constituye uno de los tipos más graves de terrorismo. Uno de los países más preocupados en su avance es la ex – Unión Soviética debido a la existencia de residuos de armas nucleares.

b) **Narco-terrorismo:** se refiere al tráfico de drogas utilizado para el logro de los objetivos de gobiernos u organizaciones terroristas. Este tipo de terrorismo atenta contra determinados derechos humanos tales como: derecho a la vida, derecho a la integridad física, a la participación política y a la libertad de expresión y comunicación.

Con referencia a este problema, ya en el año 1989 fue presentado ante la Asamblea General de Naciones Unidas por el gobierno colombiano un Plan de Acción Global contra el narcotráfico y el narcoterrorismo.

c) **Terrorismo de Estado:** se refiere al uso sistemático de amenazas y represalias por parte del gobierno de un Estado, que es considerado generalmente ilegal aún por su propia legislación, y que trata de imponer obediencia y colaboración activa de la población. Las formas de este tipo de terrorismo durante el siglo XX se relacionan con el fascismo y el comunismo; también se evidenció en dicho siglo a través de regímenes militares o militarizados existentes dentro de democracias formales.

Los regímenes totalitarios con los cuales se implementó este tipo de terrorismo se caracterizaban por el monopolio de los medios de comunicación, la imposición de una ideología monolítica y la exigencia en la obediencia y participación activa en medidas policiales del Estado, la existencia de un aparato de policía secreta y campos de concentración para disciplinar o exterminar a adversarios y disidentes.

Estudios han demostrado que la mayor parte de actos terroristas se desarrollaron en Medio Oriente y Europa occidental. En el caso de América del Norte, tal como lo demostró el ataque del 11-S al World Trade Center de Nueva York, el terrorismo se ha incrementado. En este último caso el ataque se registró en el territorio estadounidense, a diferencia de otros ataques terroristas perpetuados contra ciudadanos estadounidenses y propiedades de éstos en el

exterior, particularmente en territorios de América Latina, Asia y Europa Occidental.

La lucha contra el terrorismo internacional en el marco de Naciones Unidas.

La mayor preocupación por el avance del terrorismo se evidenció después de la masacre de atletas israelíes por parte de comandos palestinos en los Juegos Olímpicos de Munich en 1972. Esto derivó en un esfuerzo por prevenir el secuestro y asesinato particularmente de las personas "internacionalmente protegidas", tales como personal diplomático y otros representantes de países.

En 1973 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una resolución sobre el estatus de dichas personas y la Convención sobre la Prevención y el Castigo de Crímenes contra las Personas Protegidas Internacionalmente, incluyendo los agentes diplomáticos. En 1979 la Asamblea aprobó el Convenio Internacional contra la Toma de Rehenes; en 1997 el Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas y en 1999 el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. También en el año 1999 se aprobaron las resoluciones 1267⁵⁹ por la cual se exigía a los talibanes entregar sin demora a Bin Laden a las autoridades competentes para ser enjuiciado, y la 1269⁶⁰ por la cual se condenan inequívocamente los actos, métodos y prácticas terroristas por considerarlos criminales e injustificables, haciendo un llamamiento a los Estados a aplicar las convenciones internacionales de las cuales son parte.

A través de la Resolución 1333⁶¹, el Consejo les exige a las autoridades de los talibanes a clausurar rápidamente los campamentos de entrenamiento de terroristas.

En septiembre de 2001 y, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo 7 de la Carta de Naciones Unidas referido a amenazas a la paz y la seguridad mundiales, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1373 en la que reafirma su condena inequívoca a los ataques terroristas del 11-S y manifiesta su determinación de prevenir ese tipo de ataques. En la misma resolución se estableció la creación del Comité contra el Terrorismo (CCT), constituido por quince miembros del Consejo de Seguridad; la misión de dicho comité es verificar la aplicación de la Resolución 1373 por todos los Estados intentando al mismo tiempo aumentar la capacidad de los Estados para luchar contra el terrorismo.

⁵⁹ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1999.

⁶⁰ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 1999.

⁶¹ Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 2000.

El CCT no es un comité de sanciones; trata de establecer un diálogo entre el Consejo de Seguridad y todos los Estados Miembros sobre la mejor manera de aumentar la capacidad nacional en su lucha contra el terrorismo.

La Resolución 1373 exige a los Estados Miembros, entre otros aspectos que:

“- Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo financiero a los grupos terroristas;

- denieguen refugio, sostén o apoyo a los terroristas;

- intercambien información con otros gobiernos acerca de los grupos que cometan actos de terrorismo o prevean cometerlos;

- cooperen con otros gobiernos en la investigación, la detección, la detención y el procesamiento de quienes participen en esos actos;

- tipifiquen como delito en su legislación interna la asistencia activa y pasiva al terrorismo y enjuicien a quienes infrinjan esa legislación;

- se adhieran cuanto antes a las convenciones y los protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo.”

En marzo de 2005, en oportunidad de celebrarse la Cumbre Internacional sobre Democracia, Terrorismo y Seguridad en Madrid, el Secretario General de Naciones Unidas presentó una estrategia mundial de la lucha contra el terrorismo la cual se compone de cinco elementos que él llamó **“cinco des”**, a saber:

. **disuadir** a los grupos descontentos de elegir el terrorismo como táctica para alcanzar sus objetivos;

. **dificultar** a los terroristas el acceso a los medios para llevar a cabo sus atentados;

. **hacer desistir** a los Estados de prestar apoyo a los terroristas;

. **desarrollar** la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo;

. **defender** los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

I-1. Armas de destrucción masiva.

A lo largo de la historia se observa que los gobiernos de los distintos países han tratado de contar con armas por distintas razones, entre algunas de ellas: constituirse en potencias dominantes de una región, ganar prestigio,

mantener activa una industria de defensa, alcanzar niveles elevados de tecnología, erradicar enemigos domésticos y externos. También muchos Estados han buscado seguridad y protección respecto de otro u otros Estados, entrando en lo que se conoce como "**carrera armamentista**". Muchos Estados, comprometidos en competencias armamentistas, se encontraron frecuentemente con el "**dilema de la seguridad**": tratan de armarse más en busca de una mayor seguridad; en la medida que sus adversarios adoptan igual actitud, ambos aumentan su inseguridad respecto del otro.

Los países pueden hacerse de armas por distintas vías: propia fabricación, importándolas de otros países (transferencia de armas), a través de donaciones o de capturas. Independientemente de la forma de obtención de armas, el resultado es el mismo: se genera la difusión de armas entre un número cada vez mayor de Estados, dando origen a la denominada "proliferación de armas".

Las **armas de destrucción masiva** agrupan armas nucleares, biológicas y químicas, las cuales han proliferado notablemente, ayudado su crecimiento por los avances tecnológicos.

Si bien la proliferación de armas nucleares ha venido centrando la atención y preocupación a nivel mundial, las armas químicas y biológicas son potencialmente igual de mortíferas.

Dentro de las armas nucleares se encuentran las de alcance global, conocidas con el nombre de armas estratégicas. Si bien Estados Unidos y Rusia han disminuido sus arsenales de este tipo de armas desde la finalización de la Guerra Fría, aún poseen una enorme capacidad, tal como ocurre con Reino Unido, Francia y China⁶², todos ellos integrantes del conocido "**club nuclear**". Sin embargo, a pesar de ser esta situación preocupante, otros países también poseen este tipo de armas: India, quien en 1974 realizó una explosión nuclear pacífica; Pakistán, de quien se presume posee la capacidad técnica y los componentes necesarios para ensamblar varias armas nucleares; otros países podrían formar parte de este: Corea del Norte, quien recientemente confirmó la posesión de este tipo de armas e Irán (análisis reciente se incluye en apartado siguiente).

India y Pakistán fueron pioneros en la llamada "disuasión no armada", lo que significa que tienen la reputación de poseer armas nucleares pero no las han desplegado, este hecho les evita el ser consideradas potencias nucleares y, como tales estar sujetas a sanciones comerciales y militares, al tiempo que mantienen la amenaza implícita por tener el manejo del poder nuclear.

Puede observarse que, en general, las grandes potencias han acordado no proporcionar tecnología para ser utilizada en el desarrollo de armas nucleares. No obstante ello, China ha vendido el último tipo de misiles a Pakistán,

⁶² Reino Unido, Estados Unidos, Francia, Rusia y China son los cinco países con armas nucleares dentro del Tratado de No Proliferación Nuclear.

especialmente por cuestiones económicas y para equilibrar las capacidades de Pakistán con las de India.

El problema de la proliferación de armas nucleares se complica porque se distinguen dos usos de las mismas: uno pacífico (fabricación de reactores nucleares utilizados en la generación de energía; minería y construcción), y uno no pacífico. Una situación aún más preocupante lo representa el hecho de que el material nuclear de uso pacífico podría ser utilizado con fines no pacíficos, ejemplo de ello fue India quien utilizó material pacífico suministrado por Estados Unidos y un reactor nuclear proporcionado por Canadá para la explosión que realizó en 1974; Israel lanzó en 1981 un "ataque preventivo" contra un reactor atómico de investigación proporcionado por Francia a Irak.

Con respecto a las armas químicas y biológicas, un estudio elaborado por Estados Unidos en los años noventa confirmó que se tenía conocimiento de la tenencia de armas químicas en sólo cuatro países: Irán, Irak, Estados Unidos y Rusia, mientras que se sospechaba que existía una veintena de países que poseían este tipo de armas. Respecto de las armas bacteriológicas se suponía que era mucho menor el número de países que las poseían: se había podido confirmar su existencia en Rusia; Estados Unidos había destruido su arsenal, en tanto se sospechaba que alrededor de diez países las poseían.

Por todo lo expuesto respecto de la proliferación de este tipo de armas y su peligrosidad es que desde hace tiempo se viene trabajando para poner fin a la carrera armamentista, a través del control de armas y el desarme. El control de armas abarca desde la reducción de armamentos hasta la reducción de arsenales y la limitación al desarrollo, despliegue y uso de armas. El desarme es una tarea más complicada que la del control de armas, ya que se propone la eliminación real de las armas.

La preocupación ante el crecimiento de este tipo de armas por parte de la comunidad internacional derivó en la firma de acuerdos, de convenciones y de protocolos. Ejemplo de ellos son:

- . en 1925 el Protocolo de Ginebra, que prohibía el uso de armas letales, biológicas y químicas, por parte de los países firmantes;
- . en 1963 Tratado de Prohibición Parcial de Ensayos Nucleares, que en 1967 se extendió a prohibición completa;
- . en 1967 el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre que prohibía la colocación de armas de destrucción masiva en la órbita alrededor de la Tierra o en cuerpos celestes; en el mismo año se firmó el Tratado de Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, conocido con el nombre de Tratado de Tlatelolco, por medio del cual se establecía la primera zona libre de armas nucleares sobre un territorio habitado del planeta;

. en 1968 el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares, suscrito por casi todos los países del mundo, incluidos China, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y el Reino Unido, que declaran poseer armas nucleares;

. en 1972 los Acuerdos Bilaterales de Limitación de Armas Estratégicas (SALT) y de Reducción de Armas Estratégicas (START), celebrados entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que más tarde fueron ampliados por otros acuerdos ; también en el mismo año se firmó la Convención de Armas Biológicas, en vigor desde 1975 y el Tratado sobre limitación de sistemas de misiles antibalísticos;

. en 1985 el Tratado de Rarotonga que establecía como zona libre de armas nucleares al Pacífico Sur;

. en 1991 se firmó el Tratado sobre la eliminación de misiles de alcance intermedio y menor alcance;

. en 1993 se firmó la Convención de Armas Químicas la cual estableció la Organización para la Prohibición de Armas Químicas, que completaba al Protocolo de Ginebra;

. en 1995 el Tratado de Bangkok, que establecía zona libre de armas nucleares al Asia Sur Oriental;

. en 1996 el Tratado de Pelindaba, por el cual se declaraba zona libre de armas nucleares a África.

El tratamiento de la proliferación de armas en el marco de las Naciones Unidas

Los temas de control de armas y desarme se han venido discutiendo hace tiempo, inclusive en foros multilaterales como la Conferencia sobre Desarme realizada en Ginebra, en sesiones especiales de la Asamblea General de Naciones Unidas, en reuniones informales del denominado " Grupo de Proveedores Nucleares", compuesto por potencias de alta tecnología nuclear y en foros bilaterales tales como las Conversaciones sobre Reducción de Armas Estratégicas celebradas entre Estados Unidos y Rusia durante las décadas del ochenta y el noventa.

Frente a este grave problema las Naciones Unidas han venido trabajando para frenar la proliferación de armas así como para reducir y eliminar las armas de destrucción masiva. De hecho ellas se han constituido en un foro permanente para las negociaciones sobre desarme, realizando recomendaciones y estudios en relación con dicho tema.

Las Naciones Unidas han venido apoyando negociaciones multilaterales que se realizan en la Conferencia de Desarme y en otros órganos internacionales.

La Carta de Naciones Unidas prohíbe, en sus capítulos 9 y 10, el uso de la fuerza por parte de los Estados, excepto en el caso de defensa propia, proporcionando los mecanismos alternativos a los que pueden recurrir los Estados para resolver pacíficamente sus diferencias, al tiempo que establece procedimientos obligatorios para aplicar sanciones, en caso de agresión (a través del Consejo de Seguridad) contra aquellos Estados que la originen. Si bien las Naciones Unidas obligan a los Estados a brindar información precisa sobre armas para incluirlas en su registro, pese a la firma de acuerdos y tratados regionales, esa información puede ser errática.

El artículo 11 de la Carta de Naciones Unidas le asigna a la Asamblea General la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad mundiales y, por lo tanto, ser garante de los principios que rigen en materia de desarme y evitar la carrera armamentista.

Las Naciones Unidas constan de dos órganos subsidiarios que se encargan de controlar el progresivo desarme de la comunidad internacional, ellos son:

La Comisión de Desarme y Seguridad Internacional, encargada de todos los temas relacionados con el desarme.

La Comisión de Desarme de las Naciones Unidas, encargada de examinar los aspectos técnicos del desarme; crear directivas sobre transferencia de armas y el establecimiento de zonas libres de armas nucleares, entre otras.

Existe también el Departamento de Asuntos de Desarme, dependiente de la Secretaría General, encargado de ejecutar las resoluciones relativas al desarme que adopte la Asamblea General. Entre sus principales competencias se encuentran:

“Facilitar el examen de las cuestiones relativas al desarme ante la Asamblea General y la Conferencia de Desarme.

Controlar el Registro de Armas Convencionales.

Intercambiar información sobre los diferentes acuerdos en materia de armamento.

Divulgar información con fines educativos para propiciar la consecución de sus objetivos.”

También dentro de la esfera de Naciones Unidas funciona el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme⁶³ (UNIDIR) el cual, como su nombre lo indica se encarga de investigar cuestiones relacionadas con el desarme y la seguridad mundiales.

Las Naciones Unidas se encuentran asistidas en sus tareas sobre desarme por la Organización para la Prohibición de Armas Químicas⁶⁴ (OPCW), la cual desempeña como principal función la eliminación de armas de destrucción masiva de los métodos de guerra.

En el marco de las Naciones Unidas fue creado en 1956, comenzando a funcionar en 1957, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), con el objeto de propender al uso pacífico de la energía atómica al tiempo de contribuir su uso a la salud y la prosperidad mundiales.

Hasta el momento hemos analizado las distintas tareas que desarrollan las Naciones Unidas para evitar la proliferación de armas de destrucción masiva, ***sin embargo, debido al gran crecimiento evidenciado en el uso de armas pequeñas y ligeras y los peligros derivados de su utilización tales como: terrorismo, guerras irregulares y otros actos delictivos que ocasionan numerosas muertes, Naciones Unidas ha venido desarrollando conferencias para evitar el tráfico ilícito de las mismas.***

Entran en la categoría de armas pequeñas los revólveres y las pistolas de carga automática, los fusiles, los subfusiles, los fusiles de asalto y las ametralladoras ligeras. En la categoría de armas ligeras se cuentan las ametralladoras pesadas, los morteros, las granadas de mano, los lanzagranadas, los cañones antiaéreos y anticarro portátiles, los lanzamisiles portátiles y las minas antipersonales. Estas armas pueden ser utilizadas inclusive por niños pequeños, de hecho se han registrado numerosas muertes de niños consecuencia del uso de ambos tipos de armas. Por todo ello el Secretario de Naciones Unidas ha declarado en la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre el Comercio Ilícito de Armas en todos sus aspectos, celebrada en julio de 2001:

“Debido a que se obtienen y utilizan con facilidad, las armas pequeñas y las armas ligeras han constituido los instrumentos de violencia principales y únicos en casi todos los conflictos recientes de los que se han ocupado las Naciones Unidas. En manos de efectivos irregulares que actúan con poco respeto del derecho internacional humanitario, estas armas han infligido cuantiosas pérdidas de vidas humanas”.

Es de extrema importancia señalar que, tras el ataque del 11-S, el Departamento de Estado de los Estados Unidos solicitó al Consejo de Seguridad que adoptara una resolución referida a la proliferación de armas. En tal sentido,

⁶³ Instituto creado en 1982 con el objetivo de investigar en forma independiente sobre temas de desarme y problemas de seguridad conexos, particularmente sobre cuestiones de seguridad nacional.

⁶⁴ Organización creada con el objetivo de eliminar el uso de armas químicas en todo el mundo para lo cual fiscaliza la destrucción de las armas químicas existentes y evita su proliferación. Protege a sus Estados Partes de toda amenaza o ataque de este tipo de armas al tiempo que promueve la cooperación internacional para el desarrollo de la química con fines pacíficos.

el Consejo adoptó la Resolución 1540⁶⁵ constituyéndose en la primera resolución general de la historia que aborda la amenaza planteada por la proliferación de armas de destrucción masiva la cual puede provenir de Estados, de terroristas que buscan aprovisionarse de ese tipo de armas y de empresas privadas o individuos que buscan sus ganancias a través de la venta de tecnología sensible.

La Resolución 1540 constituye una ampliación de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad aprobada inmediatamente después de los ataques del 11 de septiembre; la resolución 1373 exige a los estados establecer medidas para garantizar que sus bancos no financien actividades terroristas, prohíban a los terroristas viajar y no apoyen actividades de adiestramiento para ataques terroristas en sus territorios; esta resolución anticipaba la figura de la Resolución 1540 por cuanto ponía de relieve la importancia de controlar el flujo de tecnologías críticas entre países. Esta resolución agrega la exigencia a los Estados de establecer y aplicar barreras jurídicas a la adquisición de armas de destrucción en masa por parte de terroristas o de Estados.

La Resolución 1540 esencialmente exige a los estados asegurar la existencia de una infraestructura capaz de enfrentar la amenaza planteada por la participación de actores no estatales en cualquier aspecto de la proliferación de armas de destrucción en masa.

La citada resolución le asigna al Consejo de Seguridad, a través del Comité de la Resolución 1540, el papel fundamental de supervisar y apoyar la implementación de la resolución por parte de los Estados, asegurando que exista en ellos voluntad política de hacerlo, reforzar los controles internacionales, **y proporcionar un incentivo adicional para la cooperación internacional.**

II- NARCOTRAFICO

El narcotráfico representa el tráfico ilegal de estupefacientes y psicotrópicos. Puede observarse que forman parte de este comercio ilícito drogas de elevada toxicidad y letales y muchos de los denominados "fármacos legales" que son objeto del consumo, distribución y exportación de grandes poblaciones.

Se produjo una gran proliferación de este delito después de la Segunda Guerra Mundial surgiendo Perú como cuna del comercio ilícito de cocaína; posteriormente surgieron rutas de intermediarios conectadas con Cuba, Colombia, Brasil y Argentina, culminando en Bolivia como centro de producción. En la década del setenta se produjo un gran crecimiento de la industria del narcotráfico generando un fuerte impacto sobre la economía y la política de la

⁶⁵ Consejo de Seguridad, 2004.

región. Un reciente informe del Departamento de Estado de Estados Unidos – septiembre de 2008 – notifica acerca de los principales países de tránsito y producción de drogas ilícitas entre los cuales se encuentran países latinoamericanos entre ellos: Bolivia, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

El proceso de globalización intensificó este tipo de actividad dando origen a verdaderas redes de empresas que operan interconectadamente de manera ilícita. El narcotráfico dejó de ser un delito tratado en el ámbito nacional para ser tratado en el ámbito internacional, transnacional, de allí que se considere al narcotráfico como un crimen transnacional. Esta actividad es realizada por individuos que forman parte de una organización ilícita con conexiones en distintos países: la droga se produce en un país, se refina en otro y se comercializa en otro u otros países. La organización permite a estos individuos repartirse las actividades delictivas y lograr sus objetivos económicos. Al operar organizativamente este delito ha sido categorizado de crimen organizado.

Un reciente informe de la Organización de Naciones Unidas –de octubre del año 2008- advierte del avance del narcotráfico en África Occidental, proveniente de la región andina y con dirección al mercado europeo.

II-1. Impactos económicos del narcotráfico en América Latina

A nivel mundial puede observarse una ampliación de las denominadas drogas ilícitas; así por ejemplo, a inicios del siglo XX entraba dentro de esta clasificación el opio; en la actualidad existen más de 150 variedades de sustancias dentro de esta tipificación, a saber: 3 plantas naturales: cannabis, coca y amapola; 3 sustancias semisintéticas: morfina, cocaína y heroína y 143 sintéticas. El problema resulta preocupante porque no sólo se ha expandido el número de variedades de drogas ilícitas sino también la producción y el consumo.

Anteriormente hemos expresado que la problemática del narcotráfico involucra tres tipos de actividades: cultivo/producción, comercio y consumo.

De acuerdo a un informe del “Foro Social Mundial”⁶⁶ pueden determinarse varias causales que explican el crecimiento de este tipo de actividades.

a) Cultivo- producción: en el caso de países andinos se ubican entre sus causas la existencia de explotaciones latifundistas y la expulsión de gran cantidad de campesinos hacia zonas de colonización o grandes ciudades. Las zonas de colonización se encuentran fuera de la frontera agraria activa en tanto las zonas urbanizadas no alcanzan a absorber la gran cantidad de trabajadores

⁶⁶El Foro Social Mundial es un encuentro anual que protagonizan los países miembros del “movimiento para una globalización diferente”; el primer encuentro se realizó en el año 2001.

que demandan fuentes de trabajo, lo cual redundará en un incremento⁶⁷ de la población marginada del mercado laboral. Estos dos causales determinan que gran cantidad de pobladores terminen trabajando en áreas de cultivos de uso ilícito.

Paralelamente las políticas macroeconómicas implementadas en estos países junto con los precios internacionales han perjudicado a las economías campesinas tradicionales que originariamente se articulaban con los mercados nacionales e internacionales. Puede observarse un desplazamiento de áreas destinadas al cultivo de café u otros cultivos tradicionales por áreas destinadas a los cultivos de uso ilícito.

Los principales países productores de la región andina son Colombia, Perú y Bolivia. Colombia a inicios de los años noventa era un centro de procesamiento de pasta de coca destinada a la producción de cocaína; la materia prima se producía y procesaba en territorio colombiano; para el año 1997 se había convertido en el primer productor mundial de coca; paralelamente se fue expandiendo el cultivo de amapola y goma de opio con lo cual se transformó en el primer proveedor de heroína de Estados Unidos. Perú fue el principal productor de hojas de coca prácticamente durante toda la década del noventa; sin embargo, debido a la acción militar desplegada durante el gobierno de Fujimori junto con la implementación de programas de sustitución de cultivos, su producción declinó considerablemente. Bolivia conserva el tercer lugar en la producción de hoja de coca, aunque su capacidad productiva disminuyó sensiblemente consecuencia de la agresiva campaña de erradicación apoyada por fuerzas militares y la adopción de programas de sustitución de cultivos.

De acuerdo con el Informe 2008 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)⁶⁸, las superficies de tierra de cultivo de coca en Bolivia, Colombia y Perú, se incrementaron en un 17% en el 2007 respecto del año anterior, proviniendo dicho incremento prioritariamente de Colombia. Mayoritariamente en los países latinoamericanos es donde se cultiva cocaína.

El informe destaca, en el caso de Bolivia, que las zonas de cultivo que se vieron incrementadas fueron aquellas en las cuales la inversión en desarrollo fue escasa; por el contrario las zonas de cultivo que disminuyeron se ubican en regiones donde existieron programas de apoyo a cultivos lícitos. En el caso de Perú, actuaron favorablemente, reduciendo las áreas de cultivos de uso ilícito, el incremento en los precios del café y del cacao que se encuadran en programas de cultivos alternativos que absorben un número cada vez mayor de trabajadores agrícolas.

Los Estados de la región amazónica han implementado distintos planes de lucha contra el narcotráfico, tal el caso de los planes Colombia, Dignidad y la Iniciativa Regional Andina.

⁶⁸ La UNODC persigue como objetivo la fiscalización de las drogas, la adopción de medidas para la reducción en la producción y tráfico de las drogas al tiempo que resalta la importancia de la educación preventiva y el tratamiento de toxicómanos.

a-1) Plan Colombia: el gobierno de Colombia junto con el de Estados Unidos elaboró – en 1999 - un proyecto conjunto de lucha contra el narcotráfico al tiempo de frenar el conflicto armado en el territorio colombiano. Acorde con la idea original del Plan, diseñada por el Presidente Pastrana, se buscaba ayuda económica de los países desarrollados a los efectos de realizar inversiones en el campo social de modo tal de generar fuentes de empleo a los campesinos en actividades lícitas ya que se consideraba que una forma de eliminar la violencia del país colombiano consistía en trabajar sobre sus orígenes que eran la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Sin embargo, en sus últimas versiones, el plan se convirtió en un plan de lucha contra el narcotráfico y de ayuda militar.

Uno de los aspectos más críticos del plan considera que se instrumentaron medidas de fuerza basadas en la erradicación forzada, lo cual no ha ayudado a solucionar el problema ya que no consideraron los aspectos socioeconómicos y políticos que han conducido a los campesinos a la realización de este tipo de tareas ilícitas; muy por el contrario este tipo de medidas han generado consecuencias sociales, económicas y ambientales extremadamente negativas, tal el caso de fumigaciones aéreas con pesticidas sobre campos con cultivos ilícitos en el territorio colombiano generando enfermedades en los pobladores, problemas genéticos, contaminación de aguas y atentando contra la seguridad alimentaria de la región. Por su parte, la proliferación de cultivos transgénicos por parte de grandes multinacionales atentan contra los cultivos tradicionales de la región, hecho agravado por el desplazamiento de los campesinos marginales hacia Ecuador y Venezuela.

a-2) Plan Dignidad: fue instrumentado en 1999 por el gobierno de Bolivia como política de erradicación de cultivos de coca - particularmente del Trópico de Cochabamba- implementándose como una estrategia de lucha contra el narcotráfico. El plan contemplaba cuatro tópicos: prevención, desarrollo alternativo, interdicción y erradicación de plantaciones ilegales de coca excedentarias; a tales efectos se creó un Concejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas que, bajo la dirección de la Presidencia de la Nación, trabajaría conjuntamente con los Ministerios de Gobierno, Finanzas, Defensa Nacional y Salud. Se destinó una importante fracción del presupuesto nacional a la creación de la Fuerza de Tarea Conjunta, integrada por fuerzas del ejército, aérea, armada y la Unidad Móvil para el Patrullaje Rural. El plan, en materia de dotación de infraestructura y logística - vehículos de transporte terrestre y aéreo, tiendas de campaña, medicamentos y atención médica -está a cargo de la NAS (Academia Nacional de Ciencias) estadounidense y del gobierno boliviano.

a-3) Iniciativa Regional Andina: esta iniciativa ha complementado desde el año 2002 al Plan Colombia, involucrando a Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela, Panamá y Brasil. Se basa en tres pilares: defensa de la democracia, desarrollo económico, liberalización del comercio y lucha antinarcóticos. Los impactos de esta iniciativa son cuestionados ya que se considera que se trata de un verdadero plan de contención militar que no resalta el desarrollo rural; que no

impide el traslado de los cultivos ilícitos hacia los lícitos, que no evita el desplazamiento transfronterizo de las poblaciones rurales afectadas como así tampoco los efectos negativos extraterritoriales causados por las fumigaciones aéreas; otra crítica destaca que erróneamente se trabaja sobre número de hectáreas cultivadas y no sobre la productividad de las áreas sembradas con cultivos ilícitos.

b) Comercio: el tráfico de drogas se realiza a nivel internacional; constituye el nexo entre la producción y el consumo y el que absorbe las mayores ganancias; se calcula que las redes de distribución y venta de drogas en los países consumidores se apropian del 75% de las ganancias del negocio las cuales se orientan a los mercados financieros. ***El avance de los negocios de armas, químicos y narcotráfico prolifera en el marco de políticas que encubren paraísos fiscales – propicios para el lavado de dinero -, zonas de libre comercio y el impulso a mercados de tecnologías agrícolas sintéticas.***

El comercio de drogas agrava el tráfico de armas en América Latina. La Junta Internacional de Control de ⁶⁹Estupefacientes ya advertía en el año 2004 acerca de la relación entre los embarques ilegales de armas destinadas mayoritariamente a grupos armados que operan en Sudamérica involucrados en narcotráfico.

En el último lustro los cárteles comenzaron a utilizar a distintos países de la región como centros de acopio y reexportación de embarques ilícitos como forma de resguardo de los controles de cargas establecidos por Colombia, Perú y Bolivia. Países como Venezuela, Ecuador, Chile y Argentina se vieron fuertemente afectados por este tipo de prácticas.

En marzo de 2007 se lanzó la denominada “ Iniciativa Mérida”, o también llamado “ Plan Mérida” o “Plan México “ por la cual los presidentes de Estados Unidos, George Bush y de México, Federico Calderón, decidieron ampliar la cooperación bilateral y regional en materia de lucha contra el narcotráfico, organizaciones criminales, freno al avance del narcotráfico- incluyendo los precursores químicos -tráfico de armas, actividades financieras ilícitas, tráfico de divisas y de personas; consideraba además reformas en la legislación, en dicha materia, de ambos países. Esta iniciativa es considerada un proyecto internacional de seguridad que involucra no sólo a Estados Unidos y México sino también a países centroamericanos destinado a combatir el narcotráfico y el crimen organizado. Este plan fue activado por George Bush en junio de 2008.

En marzo de 2009 el Congreso de Estados Unidos anunció la ampliación de recursos de la Iniciativa Mérida a los efectos de combatir el narcotráfico y el crimen organizado en México ya que en la actualidad México es considerado el

⁶⁹ La Junta Internacional de Control de Estupefacientes (JIFE), establecida en 1968, es el órgano de fiscalización independiente y cuasi judicial que tiene a su cargo vigilar la aplicación de los tratados internacionales de drogas.

“centro de gravedad “del narcotráfico en América Latina en virtud de haberse incrementado considerablemente las rutas del narcotráfico en su territorio. Por otra parte el avance de los cárteles de droga en este país ha sido acompañado por un fuerte incremento de la violencia. En el primer trimestre de 2009 Estados Unidos propuso a México colaborar en la realización de un plan conjunto de lucha contra el narcotráfico. ***En opinión del presidente de Estados Unidos, Barack Obama, la violencia desatada en México por los narcotraficantes representa una seria amenaza para las comunidades de la frontera común. La Secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, anunció recientemente la decisión de crear una oficina común en el territorio mexicano a los efectos de realizar los gobiernos de ambos países una acción conjunta de lucha contra el narcotráfico.***

c) Consumo: el consumo de drogas se ha venido debatiendo entre el derecho personal y los impactos sociales derivados de su consumo y su incentivo a la mayor producción y comercio de las mismas.

En el caso de las drogas sintéticas, Estados Unidos continúa siendo el mayor demandante de este tipo de drogas. Los mayores controles sobre precursores como la efedrina y la pseudoefedrina han conducido a un creciente comercio de medicamentos ilegales que las contienen.

En un informe del año 2008, las Naciones Unidas alertaron acerca del fuerte incremento en el consumo de drogas en América Latina, particularmente de cocaína, marihuana y estupefacientes sintéticos como el éxtasis. El informe destaca que en América del Sur el consumo de cocaína, alcanza el tercer lugar luego de Estados Unidos y Europa, abarcando el 11% del consumo mundial de esta droga. Se destaca además que, en el caso de Argentina y Uruguay, el incremento en el consumo de cocaína y sus derivados experimentó un incremento. Por su parte, el mayor registro de consumo de marihuana se registró en Chile. Perú aparece como el mayor consumidor de éxtasis.

Puede observarse, a nivel general, que el narcotráfico impacta en la estructura productiva de los países en los cuales se desarrolla. En muchos países, tal el caso de Bolivia y Perú, el narcotráfico es generador de empleo además de impactar sobre la demanda agregada de las economías regionales, tanto en su encadenamiento hacia atrás (producción de precursores) como hacia delante (generación de demanda efectiva sobre el resto de actividades productivas).

A nivel regional varios fueron los factores que incidieron en la proliferación del narcotráfico, entre ellos:

- ausencia de una legislación sobre el lavado de dinero, corrupción de estructuras policiales y políticas;
- deficiencias graves en los sistemas y organismos de control aduanero y migratorio;

- deficiencia en el control de las transacciones financieras y de inversiones para detectar procedencias dudosas;
- escasa severidad y reacción tardía por parte de los Estados ante el avance del narcotráfico.

En el caso particular del MERCOSUR, los gobiernos de Bolivia y Brasil presentaron en noviembre del año 2008 un primer bosquejo de un plan de lucha contra el narcotráfico con la intención de ser aplicado a nivel bloque. Paralelamente se encuentra el plan boliviano-brasileño de control fronterizo y erradicación de excedentes de hojas de coca el cual, a diferencia del Plan Colombia, propiciaría la “erradicación sin violencia, sin masacre de campesinos, ni fumigaciones que destruyan selvas y ríos” y que tendrá un viso de acción a nivel regional, nacional y de cooperación internacional.

Los acuerdos en esta materia, a nivel bloque regional, se vienen realizando desde 1995 en el foro del Grupo Río⁷⁰. El gran desafío para los países del MERCOSUR lo constituye la Triple Frontera⁷¹, zona que se ha convertido progresivamente en un corredor de contrabando, tráfico de drogas y otras actividades ilícitas de difícil comprobación y control. El plan contempla el control de lugares de depósito, transacciones y transferencias de dinero utilizados para lavar el dinero proveniente del narcotráfico.

II-1-1. El caso de Argentina

Argentina ha sido considerada por muchos años sólo un país de tránsito de droga producida por otros países latinoamericanos con destino a Estados Unidos o Europa. Pero el narcotráfico aprovecha sus rutas de tránsito para penetrar en nuevos mercados de consumo.

El reciente Informe Mundial de Drogas de las Naciones Unidas (2008) revela que, como consecuencia de la estabilización económica alcanzada en Argentina y Brasil, el mercado de consumo de drogas se ha ampliado. **Argentina es el primer consumidor de cocaína de América Latina y el segundo en el continente americano, luego de Estados Unidos. Resulta aún más preocupante el incremento del consumo de la cocaína en Argentina ya que el 25% del mismo es realizado por jóvenes menores de 16 años.**

La Asociación Antidroga de Argentina (AARA)⁷² ha denunciado recientemente la existencia de 1500 pistas de aterrizaje en el norte del país utilizadas por avionetas con cargamentos de cocaína. Esta asociación informó que Argentina

⁷⁰ El Grupo Río fue creado en 1986 por la Declaración de Río de Janeiro, suscripta por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Es un organismo internacional que realiza reuniones anuales entre Jefes de Estado y de Gobierno de países firmantes de América Latina y el Caribe.

⁷¹ La Triple Frontera es el área comprendida principalmente por las ciudades de Puerto Iguazú (Argentina), Ciudad del Este (Paraguay) y Fox de Iguazú (Brasil), en la cual se desarrollan actividades ilícitas, entre ellas contrabando de armas y drogas.

⁷² La Asociación Antidroga de Argentina (AARA) fue creada en 1999; en el año 2003 se convirtió legalmente en organización no gubernamental. Sus funciones son las de prevención, asistencia y lucha contra el narcotráfico.

pasó de ser sólo un país de tránsito del narcotráfico a un país productor y exportador; en los últimos años muchas de las cocinas de cocaína que funcionaban en Bolivia se trasladaron a Buenos Aires y sus alrededores. Estos hechos se vieron favorecidos por la falta de control aéreo y la existencia de numerosos pasos terrestres clandestinos por los que ingresan cocaína y marihuana de Bolivia y Paraguay.

La flexibilidad legal para la importación de sustancias - tal el caso de la efedrina - destinadas al mercado farmacéutico, ha posibilitado el uso de esta droga como precursor para la elaboración de éxtasis y otras drogas sintéticas. ***El fuerte ingreso de efedrina al país, lo ha convertido en el tercer país importador mundial, hecho coincidente con la prohibición de ingreso de tal sustancia por parte de México a principios del corriente año. Durante el último año se cuadruplicó el ingreso al país de efedrina proveniente de China e India.***

La problemática recientemente suscitada en Argentina, en relación con la efedrina ha llevado en noviembre del año 2008 a la firma de un memorando de entendimiento sobre lucha contra el narcotráfico entre este país y México. El memorando contempla un paquete de medidas conjuntas a adoptar por ambos países en materia de lucha contra la delincuencia organizada transnacional, particularmente: drogas, lavado de dinero, desvío de precursores químicos y otros delitos conexos. Se acordó el intercambio de información de:

- **las rutas de drogas detectadas**
- **las formas de operar de los traficantes**
- **las tendencias en el tráfico de drogas y de personas**
- **las organizaciones argentinas y mexicanas dedicadas al tráfico con actividades a nivel transnacionales**
- **las zonas y modos de operación**
- **una cronología de eventos detectados.**

El acuerdo contempla, en materia de producción y tráfico de drogas sintéticas información compartida acerca de laboratorios clandestinos y demás lugares dedicados a tal actividad.

II-1-1-A. Situación socioeconómica y consumo de drogas

La experiencia recogida en numerosos países en los cuales se ha incrementado el consumo de drogas demuestra que así como las mejores condiciones económicas permiten el consumo de drogas en los sectores de mayores ingresos, el empeoramiento de las condiciones económicas incrementan su consumo en sectores de menores ingresos, particularmente en sectores de la población marginados del mercado laboral, del acceso a mejores condiciones en

materia de salud y educación; por otra parte, es en estos últimos sectores donde el mayor consumo suele asociarse a situaciones delictivas que incrementan el nivel de conflicto social y la inseguridad.

Un estudio realizado en Argentina por investigadores del SEDRONAR (Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico)⁷³, para el período 2000-2003, alerta sobre el consumo de psicofármacos. El desarrollo de drogas psicoactivas, incluidas en analgésicos narcóticos, antipsicóticos, hipnóticos y sedantes, tranquilizantes, antidepresivos, psicoestimulantes, deshabitantes del tabaco, drogas para dependientes del alcohol y para dependientes de opiáceos, viene en aumento.

El consumo y uso abusivo de estas drogas genera efectos no deseados sobre los centros cerebrales. El acceso a este tipo de drogas se ve facilitado por la automedicación y la incontrolada comercialización de la mayoría de los medicamentos de venta libre.

Otro informe de SEDRONAR del año 2006 alertaba sobre el fuerte incremento en el consumo de cocaína, marihuana, paco y pegamento, en los chicos entre los 13 y los 17 años; entre el 2001 y el 2006 el consumo de inhalantes creció un 380%, el paco (pasta base de cocaína) creció un 200%, un 120% la cocaína y un 67% la marihuana. En el mismo período el consumo de tranquilizantes y psicofármacos aumentó entre los adolescentes un 44%.

Trabajos de investigación realizados por analistas de SEDRONAR denuncian la existencia de factores que coadyuvan en el consumo de drogas:

- pertenencia a un grupo familiar: el consumo es mayor en la medida que el usuario no forma parte de una familia que actúa como medio de contención;
- prácticas deportivas: el consumo es menor en la medida que los consumidores realizan actividades deportivas;
- problemas educativos: es mayor el consumo en la medida que los consumidores presentan problemas tales como: deserción, repeticiones, ausencias y problemas disciplinarios;
- personas que carecen de buenas expectativas en cuanto a su futuro personal.

La problemática del paco

La pasta base de cocaína, denominada usualmente paco, no es una droga sino un residuo de droga altamente tóxico ya que contiene elevada proporción de

⁷³ La Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico es el organismo encargado de coordinar las políticas nacionales de lucha contra las drogas y las adicciones. Procura reducir la demanda de drogas, mediante funciones de prevención y asistencia, y de reducir la oferta de drogas, mediante la información y las estrategias destinadas a detectar y desbaratar el comercio y distribución de drogas.

kerosene y otras sustancias tóxicas. ***Su consumo se difundió en Argentina a partir de la salida de la convertibilidad momento en el cual la cocaína elevó considerablemente su valor.***

Su consumo entre 2001 y el 2005 se duplicó, hecho detectado en una encuesta realizada por la SEDRONAR; el responsable de dicho organismo manifestó que el aumento en el consumo fue respaldado por la proliferación de laboratorios clandestinos productores de cocaína y el fácil acceso a la oferta.

El problema del paco, en términos sanitarios, es que genera adicción rápida y efecto efímero con impactos en extremo negativos para la salud ya que actúa directamente sobre los centros de voluntad; a los tres meses de su consumo genera una pérdida de peso entre 15 y 20 kilos y a los seis meses se evidencian lesiones cerebrales.

Si bien es una droga que se asoció a sectores de menores ingresos, dado su bajo precio- particularmente por parte de los denominados "chicos de la calle"-, el consumo se ha extendido a sectores de niveles medios. ***Un estudio realizado por el gobierno bonaerense muestra que el 68% de las personas que consumen paco lo hacen diariamente siendo las dosis constantes ya que su efecto es muy corto. Se observa el consumo de esta droga en menores de 12 años.***

II- 2 Lavado de dinero, paraísos fiscales y narcotráfico.

II- 2-A Aspectos generales.

Las ganancias derivadas del narcotráfico son ubicadas en la producción de bienes y en el mercado financiero. El crecimiento a nivel mundial del comercio de drogas ha desarticulado los ritmos de comportamiento de las finanzas internacionales debido al incremento del flujo de capitales - asociado a la producción y consumo de drogas – penetrando en el mercado bancario. Un hecho que ha posibilitado aún más el movimiento de estos capitales a nivel internacional ha sido la fuerte velarización de los capitales a que ha conducido el proceso de globalización a lo cual se añan la desregulación del mercado de capitales implementada por muchos países, entre ellos muchos de los menos desarrollados, desregulación que aunada a la laxitud de leyes de inversiones extranjeras facilitan las maniobras dolosas.

El narcotráfico puede ser ligado al lavado de dinero; este último representa la incorporación de dinero proveniente de actividades ilícitas al mercado formal. Dentro de las actividades ilícitas se encuentran: el tráfico de drogas, tráfico ilegal de armas, de animales exóticos, de personas o de sus órganos, corrupción, juego, contrabando y enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos. Este tipo de maniobra delictiva surge a mediados de la década del setenta en los países más desarrollados vinculada con el narcotráfico. El concepto fue utilizado jurídicamente por primera vez en 1982 en Estados

Unidos en un caso en que se confiscó dinero supuestamente blanqueado del contrabando de cocaína proveniente de Colombia.

Se han individualizado cinco factores coadyuvantes para el desarrollo del lavado de dinero: debilidad del sistema bancario, existencia de un sistema financiero subdesarrollado, existencia de economía subterránea, debilidad de instituciones gubernamentales y deficiente gestión empresarial.

Desde fines de la década del sesenta, los paraísos fiscales y las plazas financieras offshore han reflejado la acción coordinada entre Estados y Bancos. Dichos centros financieros se encuentran alejados de los bancos centrales y aptos para la circulación a escala de divisas. Ayuda al desarrollo de los paraísos fiscales el secreto bancario, lo cual garantiza a los grandes delincuentes internacionales el blanqueo del dinero. ***Los paraísos fiscales ayudan al lavado de dinero; se estima que movilizan alrededor de 600 mil millones de dólares anuales, en tanto el lavado de dinero representa entre un 2 y un 5% del PBI mundial.***

A nivel internacional el "Grupo de Acción Financiera "(GAFI)⁷⁴ sobre blanqueo de capitales, procura evitar que ciertos productos sean utilizados en actividades delictivas futuras y que impacten negativamente sobre actividades económicas lícitas. Este organismo ha venido elaborando medidas en tal sentido a modo de recomendaciones en el año 1990 y posteriormente reformuladas en 1996 y 2003. El GAFI intenta que los países sigan dichas recomendaciones en materia de blanqueo de capitales ya que es conciente de la falta de homogeneidad en los sistemas jurídico y financiero sobre este tema por parte de los países. A nivel general dichas recomendaciones se sugiere:

- cada país debería adoptar las medidas necesarias, entre ellas legislativas, a los efectos de tipificar el blanqueo de capitales como delito tal como se determina en la Convención de Viena; en el caso del narcotráfico ligado al blanqueo de capitales los países deberían considerarlo como el blanqueo procedente de delitos graves;
- cada país debería adoptar las medidas necesarias, entre ellas legislativas, para que sus autoridades competentes puedan decomisar los bienes blanqueados, así como el producto de los mismos y los instrumentos utilizados o a utilizar en dicha operatoria;
- parte de las recomendaciones de GAFI deberían ser aplicadas por instituciones financieras bancarias y no bancarias;
- las instituciones financieras no deberían mantener cuentas anónimas o con nombres manifiestamente ficticios; deberían adoptar medidas tendientes a obtener información acerca de la verdadera identidad de las personas a cuyo

⁷⁴ El Grupo de Acción Financiera es un organismo intergubernamental creado por el Grupo de los Siete en 1989; está integrado por 26 países y dos organismos internacionales tales como la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo.

nombre se abren cuentas o se realizan transacciones, a nivel nacional e internacional; deberían mantener este tipo de información por lo menos por un plazo de cinco años, aún después del cierre de cuentas; deberían informar a las autoridades competentes ante la sospecha de fondos provenientes de actividades ilícitas;

- los países deberían prestar especial atención a las nuevas tecnologías utilizadas en las transacciones financieras que pudieran favorecer el anonimato e incluso impedir su utilización en relación con el blanqueo de capitales;

- las autoridades competentes deberían diseñar directrices tendientes a ayudar a las instituciones financieras a detectar los modos de comportamiento sospechosos de los clientes;

- las administraciones nacionales deberían considerar el registro, de manera conjunta, de los flujos internacionales de dinero en efectivo en cualquier tipo de moneda, de forma tal de combinar esos datos con los de otras fuentes extranjeras y con informaciones de los Bancos Centrales para poder estimar los flujos de dinero en efectivo entre las partes. ***Dicha información debería ser puesta a disposición del Fondo Monetario Internacional y del Banco de Pagos Internacionales a los efectos de ser utilizados en la elaboración de estudios internacionales especializados;***

- las autoridades internacionales competentes, como Interpol y la Organización Aduanera Mundial, deberían estar facultadas para recopilar y divulgar información a las autoridades competentes en materia de técnicas de blanqueo de capitales;

- los países deberían cooperar, mediante la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales, en la confección de medidas comunes de lucha contra el blanqueo de capitales sin interferir con las legislaciones nacionales; estos acuerdos deberían contemplar procedimientos de extradición a los acusados de delitos de blanqueo de capitales y/o delitos conexos.

II-2-B Lavado de dinero y blanqueo de capitales en América Latina y Argentina.

El lavado de dinero desarrollado a través de canales bancarios y no bancarios está fuertemente difundido dentro de los países latinoamericanos; si bien no está tan difundido como en los países asiáticos y africanos, es de mayor envergadura que en los países más desarrollados. Es particularmente importante la difusión del lavado de dinero por canales bancarios en Argentina, Colombia, Haití, Paraguay, Nicaragua y Bolivia. En el caso de medios de difusión no bancarios del lavado de dinero se encuentran, en orden de importancia: Colombia, Haití, Argentina, Paraguay, Nicaragua, Guatemala y Bolivia. Chile es el país con menores índices de lavado de dinero a través de ambas vías de difusión.

A nivel regional, merced al esfuerzo conjunto de gobiernos y organizaciones multilaterales, muchos países latinoamericanos han establecido sistemas integrales de lucha contra el lavado de dinero que satisfacen la mayor parte de las 40 Recomendaciones del GAFI. Entre esos países se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay. La región cuenta con un organismo regional de lucha contra el lavado de dinero: GAFISUD (Grupo de Acción Financiera Sudamericana)⁷⁵.

Los países han tipificado en su legislación los delitos de lavado de dinero incluyendo las operaciones relacionadas con actividades financieras y con actividades relacionadas con servicios y comercio. Los instrumentos utilizados en el sistema de prevención del lavado de dinero incluyen la confiscación o decomiso, junto con la posibilidad de expropiar o embargar los productos o instrumentos utilizados o destinados a la realización de actividades relacionadas con el lavado de dinero. Muchos países crearon unidades de investigación financiera destinadas a recopilar información y emitir advertencias sobre la prevención del lavado de dinero. Generalmente estas unidades se encargan de la elaboración de políticas contra el lavado de dinero en forma conjunta con las superintendencias de bancos.

En síntesis, el lavado de dinero constituye un serio problema para la región en virtud del fuerte incremento en la misma del tráfico de drogas y el financiamiento del terrorismo.

En el caso de Argentina, la ley 25246 sancionada en el año 2000 crea la Unidad de Información Financiera (UIF) integrada por los 6 representantes de organismos estatales que establece la Ley: Ministerios de Justicia y de Economía, la Secretaría de Lucha contra el Narcotráfico ("SEDRONAR"), el Banco Central (BCRA), la AFIP (Impuestos Internos) y la Comisión Nacional de Valores (CNV). La Unidad será la encargada de analizar, tratar y transmitir información a los efectos de prevenir e impedir el lavado de activos provenientes de delitos tales como:

- tráfico y comercialización ilícita de estupefacientes (Ley 23737);
- contrabando de armas (Ley 22415);
- asociación ilícita calificada en los términos del artículo 210 bis del Código Penal;
- hechos ilícitos cometidos por asociaciones ilícitas (art. 210 del Código Penal) organizadas para cometer delitos por fines políticos o raciales;
- fraude contra la Administración Pública (art. 174, inciso 5, del Código Penal);
- delitos contra la Administración Pública previstos en los Capítulos VI, VII, IX y IX bis del Título XI del Libro Segundo del Código Penal;

⁷⁵ El Grupo de Acción Financiera Sudamericana es una organización intergubernamental de base regional que agrupa a los países de América del Sur y México, creada en el año 2000 en Cartagena de Indias, Colombia. Entre sus objetivos se propone que las legislaciones nacionales de sus países miembros sean consistentes con una política global para combatir el delito de lavado de activos y de financiación del terrorismo.

- delitos de prostitución de menores y pornografía infantil, previstos en los artículos 125, 125 bis, 127 bis y 128 del Código Penal.

Recientemente, en diciembre del año 2008, el Senado aprobó y convirtió en ley el proyecto sobre Blanqueo de Capitales presentado por el gobierno. La nueva ley forma parte de un conjunto de medidas anti cíclicas que abarca moratoria impositiva y promoción del empleo registrado. En lo atinente al blanqueo de capitales, la ley permite blanquear la tenencia de divisas, moneda y otros bienes en el extranjero o en el país al tiempo que extingue todo tipo de acción civil, comercial o penal originada en el maquillaje de ese dinero; los capitales exteriorizados quedan exentos del pago de impuestos; como contrapartida se establece un mínimo impuesto especial con una escala entre el 8%, para el caso de capitales declarados pero que permanecen en el exterior y, del 1% para los capitales declarados que permanecen el país.

La ley no exige la declaración del origen de los capitales blanqueados; será tarea de los bancos, contadores o escribanos el informar acerca del origen de los capitales en caso en que se presentaran dudas acerca del mismo. La información deberá ser enviada a la Unidad de Información Financiera.

El Grupo de Acción Financiera ha manifestado su inquietud y preocupación en cuanto a la Ley de Blanqueo de Capitales sancionada por Argentina ante el temor que actúe como fuente de incentivo para operaciones relacionadas con el lavado de dinero. Las autoridades argentinas se encargaron de aclarar que la mencionada ley respetará las recomendaciones que sobre lavado de dinero determina el GAFI.

II- 3 Impactos socioeconómicos globales del narcotráfico.

Acorde con lo expuesto precedentemente el narcotráfico impacta negativamente sobre la economía de los países en los cuales se desarrolla: produce traslación de factores productivos que podrían utilizarse en actividades lícitas, empeora los niveles de salarios de los campesinos, produce impactos negativos sobre los ingresos fiscales por tratarse de actividades ilícitas y aumenta el gasto público destinado, entre otros, al combate de esta actividad y a programas antidrogas.

El impacto sobre la estructura social es en extremo negativo ya que introduce a muchas personas en la realización de prácticas delictivas, tal el caso de quienes trabajan en la producción o en la venta de drogas; conduce a los consumidores a un empeoramiento de su calidad de vida, aumenta la realización de otro tipo de actividades ilícitas, tal el caso de muchos consumidores que para contar con los fondos necesarios para adquirir droga llevan a cabo robos, fraudes y se prostituyen, **generando un número cada vez mayor de marginados sociales.**

Capítulo V

III – TRATA DE PERSONAS

“La verdadera dimensión de este fenómeno va mas allá de lo que arrojan las cifras. El que exista un solo ser humano en el Siglo XXI que sea víctima de la explotación y que su existencia sea relegada a la condición de esclavo, es suficiente para que todos y cada uno de los Estados, estemos obligados a una lucha contra la trata de personas bajo los principios y recomendaciones sobre derechos humanos”⁷⁶

III- 1 Introducción

El tráfico de personas, se ha tornado uno de los principales temas de agenda de diversos Estados del mundo. Este crimen es considerado de gran preocupación para los gobiernos no sólo de los países periféricos sino también de los países más desarrollados. Y, es que el mismo flujo de inmigración ha llevado a que los gobiernos endurezcan sus políticas como una forma de ejercer un mayor control y reducir este tipo de delito. A pesar de esto, a medida que el delito se propagó se desarrollaron redes de bandas transnacionales que impidieron que las políticas unilaterales de los gobiernos fueran suficientes para controlar el delito.

Es vital, entonces que los Estados tomen en cuenta que ante tal problemática los esfuerzos unilaterales no alcanzan. En otras palabras ***es necesario aunar fuerzas y estrechar vínculos entre los países de la comunidad internacional para combatir este flagelo.***

Lo expuesto anteriormente, tiene relación intrínseca con la evolución que tiene este delito. Desde hace varias décadas el tráfico de personas se encuentra organizado de tal forma que existen extensas redes transnacionales que operan a nivel internacional y que vulneran gran parte de los controles que establecen los gobiernos.

Es así, que desde el siglo pasado la comunidad internacional ha buscado a través de las instituciones regular esta problemática.

A continuación se procederá a definir algunos conceptos, desarrollar una breve reseña sobre la evolución del delito y esbozar algunas conclusiones desde el impacto que tiene este flagelo en la sociedad mundial focalizando en el caso argentino en particular.

⁷⁶ Nieto Jaramillo, María Isabel “La Trata de Personas en Colombia: Amenaza a los Derechos Humanos”, Oficina de la Organización Internacional de Migraciones en Colombia, 2007

Antecedentes Históricos

Trata proviene del latín "traho-traxi-tractum: tirar hacia sí, llevar con fuerza y por la fuerza, arrastrar". Los primeros usos de este vocablo estuvieron vinculados a la trata de negros en el siglo XVII, y posteriormente se lo utilizó por extensión y oposición en el siglo XX para la trata de blancos.

Una de las raíces del tráfico de personas es sin lugar a dudas la esclavitud, actividad que data de tiempos primitivos. El tráfico de esclavos fue por siglos un comercio por demás rentable que movilizaba gran cantidad de intereses de las clases dominantes de la época. Entre fines de siglo XVIII y principios del siglo XIX comenzaron los primeros intentos por abolir la esclavitud, materializados en convenciones, tratados y declaraciones. Los motivos para llevar esto a cabo hay que buscarlos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y la Revolución Industrial Inglesa. Es importante destacar que para esa época la compraventa de esclavos ya era considerada una actividad ilícita, sin embargo, todos estos intentos no eran suficientes ya que constituían iniciativas unilaterales sin un efecto de sinergia. Por otro lado, existía para la época un intercambio comercial internacional con una gran cantidad de intereses movilizadas por el factor económico. En este sentido, los esclavos eran comprados a muy bajo precio en América Latina y África y se vendían en Europa o Estados Unidos.⁷⁷

En el caso particular de Argentina, la abolición de la esclavitud es declarada en el año 1813, por la llamada "Asamblea del año XIII".

Pero es en cierta forma entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX que la trata de personas se reconoció como un problema social; en ese entonces se lo denominó "trata de blancas" aludiendo básicamente al comercio de mujeres blancas a las que se las explotaba como prostitutas.

Durante el periodo que abarca de 1927 hasta los primeros años de la década del '30 la Liga de las Naciones, alarmada por la falta de resultados de los tratados contra la "trata de blancas" envió dos misiones al Cercano y Medio Oriente y a Latinoamérica para investigar el tema en el terreno. Los expertos informaron que el fracaso se debía a que se había dejado de lado el tema de la explotación de la prostitución y que los burdeles eran el foco de atracción de las víctimas, y principal causal de la Trata.

Sin embargo el primer antecedente formal que tiene la Comunidad Internacional en esta problemática es la Convención sobre Esclavitud, declarada en el año 1926⁷⁸ por la Liga de Naciones. Dicha Convención fue adoptada posteriormente en el año 1953 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. A través de esta declaración "Los países signatarios se comprometían a prevenir y reprimir la trata de esclavos y a procurar la supresión de la esclavitud en todas sus formas". Este acontecimiento es el puntapié inicial para que

⁷⁷ Martin Duberman (Hrsg.), "The Antislavery Vanguard: New Essays on the Abolitionists"; Princeton 1965

⁷⁸ El acuerdo fue firmado el 25 de septiembre de 1926 y entró en vigor en marzo de 1927. A través del mismo se busca poner fin a la esclavitud y crear un mecanismo internacional de castigo a quienes intenten practicarla.

posteriormente se tomen diversas iniciativas vinculadas a esta temática. Y, es que desde la creación de las Naciones Unidas a nivel internacional y la Organización de Estados Americanos (OEA) a nivel regional, la comunidad internacional ha entendido que es vital la unificación de criterios para superar cualquier tipo de amenaza a la humanidad.

En el año 1937, la Liga de las Naciones preparó un nuevo Tratado pero esta vez enfocado en combatir la explotación de la prostitución ajena y el funcionamiento de los prostíbulos y programó una Conferencia Internacional para 1940 que no tuvo lugar debido a la Segunda II Guerra Mundial. Más tarde en 1948, las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo Preámbulo afirmó su fe en el *"el valor y dignidad de la persona humana"*.

En el año 1949, la ONU actualizó el Proyecto de 1937 y lo aprobó con el nombre de "Convenio Para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena". En su Preámbulo definió a la prostitución como "incompatible con el valor y dignidad de la persona humana y fruto de graves daños para el individuo, la familia y la sociedad", calificativo extensivo a "el mal que acompaña, la trata de personas para fines de prostitución"⁷⁹. En la misma, Estados Unidos tuvo una participación destacada y positiva en las negociaciones, pero luego no lo ratificó. Tampoco los países de Europa Occidental con prostitución legalizada (Alemania, Dinamarca, Grecia y Holanda); los otros países europeos lo ratificaron, y los prostíbulos fueron clausurados y 10 años después el ECOSOC informó a la Asamblea General que por tal cierre había disminuido la Trata de Personas.⁸⁰

El Convenio no definió en qué consistía la Trata, porque su significado nunca había despertado dudas: la captura (o compra) y venta de seres humanos.

Posteriormente en 1956 la ONU aprueba la **Convención Suplementaria sobre la abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas análogas a la Esclavitud**⁸¹, en la que se amplía el concepto de "esclavitud" incluyendo la servidumbre por deudas, formas serviles de matrimonio y la explotación de jóvenes y niños.

Al inicio de la década de los '80, el delito de la trata de personas se tornó aún más complejo tomando tintes transnacionales. De esta forma, los diversos conceptos que se manejaban con anterioridad se fueron cambiando por un concepto denominado "tráfico de personas"⁸².

Casi dos décadas más tarde, más precisamente en el año 1974, en el ECOSOC (Consejo Económico y Social de la ONU), se crea dentro de la Comisión de Derechos Humanos el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de

⁷⁹ Convenio para la represión de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena, Organización de las Naciones Unidas (ONU), 1949.

⁸⁰ ECOSOC: Estudio sobre trata y prostitución, 1959 E/CN.5/338,1959

"Estudio sobre Trata y Prostitución.

⁸¹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (ONU), 2008

⁸² García Aten, Francisco, Nota de opinión Universidad de Zacatecas, www.uaz.edu.mx, México, 2007

Esclavitud, (GTFCE) quien desde entonces fue responsable de estudiar, entre otras cosas, el tema de la explotación de la prostitución ajena y la trata afín. Luego El GTFCE definió a la prostitución como "una forma particular de esclavitud", concepto aprobado por el ECCOSOC.

En el año 1989, tiene lugar el Consenso de Washington, el cual fue impuesto a los "países periféricos" vía el Tesoro de los Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL) y Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin lugar a dudas los países que lo acataron comienzan a erosionar sus economías dando lugar a una sostenida reducción del nivel de vida: crecen la pobreza, la desocupación y la inequidad social y comienzan las migraciones en busca de trabajo, produciéndose un preocupante crecimiento de la trata de personas con fines de explotación laboral y sexual.

Entrado los años '90 el número de casos se incrementó como así también la variedad de situaciones que admite este flagelo. Entre otros factores esto se da por un lado por el fenómeno globalizador que facilita el intercambio de información, acorta distancias y acelera cualquier proceso o actividad. Por el otro, por la gran brecha socioeconómica que se da en países en vías de desarrollo que conlleva a una situación de exclusión para muchas personas.

Ese mismo año, el Gobierno de Holanda presentó al GTFCE lo que luego llamaría el "Modelo Holandés" que consistía en legalizar la prostitución y que se reconozcan como parte del derecho a la autodeterminación de una persona; no solo decidir prostituirse, sino también "permitir que otra persona se aproveche de sus ganancias" (sic).

O sea que pasaba a ser un "derecho humano" aceptar estar sometida al proxenetismo o lenocinio, conceptuado como delito de explotación en todas las legislaciones del mundo y reprimido por el Convenio de 1949. Esa aceptación y que la prostitución debe ser reconocida como "trabajo sexual" y legalizada es lo que se llama "Modelo Holandés", y fue rechazado por el GTFCE.

En el año 1992, en el seno del GTFCE se sostuvo que la prostitución es una forma de esclavitud y degradación y, por consiguiente, tiende a perpetuar las desigualdades de orden social; que además, los clientes son directamente responsables de crear una demanda cada vez mayor de prostíbulos, servicios de entretenimiento de hoteles, turismo sexual, etc., que estimula a los traficantes a incrementar el negocio de la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena, y que sin clientes no habría prostitutas. Por tanto, los clientes tenían su parte de responsabilidad y deberían ser castigados junto con los proxenetas, los tratantes y los dueños de prostíbulos.⁸³

⁸³ E/CN.4/1993/58

Para aquel período la preocupación de la Comunidad Internacional por tipificar este delito se tornó una prioridad en la agenda de política exterior de varios países. Es así que en el año 1993, tiene lugar una Conferencia de Derechos Humanos en la ciudad de Viena, Austria, donde tras recopilar datos sobre casos de tráfico de mujeres, se determinó que el tráfico de personas constituía una violación a los derechos humanos⁸⁴.

En 1994, la Coalición Internacional contra la Trata de Personas (GAATW, en inglés) y otras ONG´s redactaron y presentaron los llamados "Nuevos Derechos Humanos", basados en "quitar el estigma que pesaba sobre la prostitución", dignificándola como trabajo sexual. Asimismo definía la Trata como el transporte a través de fronteras nacionales y regionales; y que la misma siempre involucraba el uso de la fuerza o el engaño; el concepto básico de Trata aprobado por ONU era omitido (compra-venta de seres humanos).

En el año 1995, en el marco de la 4^{ta} Conferencia Internacional de la Mujer, se incluye el tema de la trata de personas en la Declaración de Beijing.⁸⁵

Posteriormente en 1996, se realiza el primer diagnóstico sobre trata de personas, recavando información de organismos internacionales, gobiernos, etc. El resultado de este diagnóstico fue que realmente eran necesarios instrumentos del derecho internacional que combatieran el problema⁸⁶.

Llegado el año 2000, se comenzó a trabajar en la creación de la Convención contra el crimen organizado transnacional y el protocolo contra la trata. Finalmente, en diciembre de ese mismo año, en Palermo, Italia 147 países firman **la Convención de Las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional** y dos Protocolos Complementarios⁸⁷. Finalmente esta convención entra en vigencia en el año 2003.

De aquí en más los esfuerzos se tornan mucho más eficientes pues existen instrumentos internacionales que tipifican, describen y condenan esta actividad.

A fines del 2008, los efectos del Consenso de Washington dan lugar a una tremenda crisis económica en su lugar de nacimiento. En tal ocasión el Presidente de los EUA pide "continuar con las Políticas del Libre Mercado, que han elevado los estándares de vida y ayudado a millones de personas a escapar

⁸⁴ La Conferencia de Viena del año 1993 fue considerado un evento de gran trascendencia a nivel mundial. De esta Conferencia surgieron dos instrumentos: La Declaración y el Plan de Acción de Viena (documento final aprobado por consenso). Asimismo se adoptaron declaraciones especiales para las violaciones de Derechos Humanos en Bosnia Herzegovina y Angola.

⁸⁵ Los temas de esta Conferencia incluyeron la pobreza, la capacitación y la salud de mujeres y niñas; las mujeres y el medio ambiente; la violencia contra la mujer; los derechos humanos de la mujer.

⁸⁶ Este diagnóstico fue realizado a pedido de la Relatora de las Naciones Unidas para la Violencia contra la Mujer. Este informe fue efectuado a nivel mundial y recopilaba testimonios y experiencias de víctimas obtenidas de organismos internacionales.

⁸⁷ La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional de 2003 contemplaba los siguientes protocolos: Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente de Mujeres y Niños; Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire; y Protocolo contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones.

de la pobreza en todo el mundo” (sic).⁸⁸ No obstante, el gobierno interviene con medidas de salvataje del Sector financiero.

III-2 Conceptos Básicos

El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños conceptualiza a la trata de personas en el artículo N° 3:

*“Por trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas recurriendo al uso de la fuerza u otras formas de coacción, el rapto, el fraude, el engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra para propósitos de explotación. Esa explotación incluirá como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”.*⁸⁹

Como se puede inferir del párrafo precedente, el concepto dado es amplio, dejando entrever los diferentes matices que pueden tomar esta actividad y lo dificultoso que resulta su represión.

Asimismo se pueden extraer tres ideas claves.

- La trata no es otra cosa que una actividad. Esto queda de manifiesto cuando se conceptualiza a la trata como una captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas
- Se lleva a cabo a través de “medios”: la amenaza, actividades coercitivas, rapto, fraude, etc., que en algunos casos supone el consentimiento (viciado)⁹⁰ de la víctima a los fines de su explotación.
- El objetivo de la actividad es la explotación. Este concepto incluye la explotación sexual, el trabajo forzado, la esclavitud, la servidumbre, o la extracción de órganos.

Existe un punto de gran importancia que es necesario tener en cuenta a los fines de clarificar el concepto; esto es la diferencia que existe entre “trata de personas” y “tráfico de personas”. Si bien es cierto que ambos conceptos están relacionados éstos no son sinónimos.

⁸⁸ Agencia Reuters, Octubre de 2008.

⁸⁹ Artículo N° 3 del Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, Organización de Naciones Unidas (ONU), 2003

⁹⁰ En el caso particular de los niños (menores de 18 años) no se tiene en cuenta el consentimiento. En este caso se considera “trata de personas” según lo que estipula el protocolo cuando exista “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación incluyendo cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados”. (Art. 3 inc. c). Esto quiere decir que todas las formas de explotación sexual comercial infantil, constituyen trata de personas.

El artículo N° 3 del Protocolo Contra el Trafico ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire establece: “Por tráfico de migrantes se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona a un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente un beneficio financiero u otro beneficio de orden material”.

III-2-1 Principales Características

En el cuadro siguiente se exponen las principales características de cada uno de estos fenómenos.

Trata de personas	Tráfico de Personas
<ul style="list-style-type: none"> •Existe engaño, fraude o uso de la fuerza en el contacto entre el que ejerce la actividad y la victima. El consentimiento esta viciado •puede darse dentro de un pais o trasladando las victimas fuera de las fronteras del pais •las victimas son principalmente mujeres y niños •Durante el traslado de las victimas no se pone en riesgo su vida pues es vital que lleguen a destino a salvo a fin de explotarlos •Atenta contra la dignidad de las personas dejando secuelas psicologicas irreparables •constituye un delito contra las personas •la relacion entre ambas partes se prolonga mas alla de la llegada a destino 	<ul style="list-style-type: none"> •El contacto entre el traficante y el migrante es directo, es decir que existe consentimiento explicito •implica necesariamente un traslado de personas cruzando los limites politicos de un pais •las victimas son hombres que se trasladan con el fin de encontrar un mejor porvenir en otro pais •Duante el traslado la vida de los migrantes se pone en riesgo •Constituye un delito contra el Estado, pues el egreso y el ingreso se realiza ilegalmente •la relacion entre ambas personas termina cuando el migrante llega a destino

91

Una vez establecida las principales diferencias y similitudes de estas dos actividades, concentraremos el análisis en todo lo relacionado a la “trata de personas”.

En los próximos apartados se brinda mayor detalle de las etapas en las que se desarrolla esta actividad.

⁹¹ Elaboración propia en base a datos extraídos de la Sección Trata de Personas de la Organización de Estados Americanos (OEA), www.oas.org, 2008

III-2-2 Etapas de la trata

La trata de personas se divide en tres fases:

El “enganche” o “engaño” constituye la primera etapa del delito. Consiste básicamente en que el tratante toma a la víctima a través de una acción que lo atraiga. Entre esas maniobras encontramos:

- Publicaciones en diarios, revistas o cualquier medio impreso que ofrezcan alguna propuesta de trabajo, estudio, etc.
- Uso de Internet.
- Agencias de reclutamiento de personal.
- Manipulación a través de matrimonio, relaciones amorosas.
- Referencias de familiares.

Tal como se aclaró anteriormente en la mayoría de casos de trata de personas existe un engaño, es decir, el consentimiento está viciado. A pesar de ello la trata admite dos situaciones más. Por un lado el uso de la fuerza y el secuestro; por el otro cuando existe fehacientemente el consentimiento de la víctima. En este caso, la víctima sabe qué es lo que va a hacer pero se la engaña en cuanto a las condiciones de trabajo o de vida, el ingreso económico y las libertades de la persona.

La segunda etapa es la del traslado. En la misma, una vez que se “atrapa a la víctima se la moviliza al lugar de destino donde será explotada. El traslado puede ser dentro de los límites de un país o a ciudades, pueblos, lugares de otros países, etc. En general en el caso de las víctimas de explotación sexual se les hace llevar una vida itinerante ya que los lugares en los que se encuentran son clandestinos. El cruce de las fronteras constituye otro delito, muchas veces a sabiendas del funcionario aduanero de turno a cambio de un aliciente económico. Existen casos donde el cruce se hace en forma legal en apariencia, esto se logra con falsificación de documentos, donde muchas veces existe un “robo de identidad” en pasaportes, cédulas, documentos de identidad, “green card”, ID, actas de nacimiento, libretas, etc.

Otro caso es el constituido por el cruce de frontera con documentación legal. En este sentido la víctima contribuye con el delincuente en dar información falsa al oficial de turno con el objetivo de llegar a destino. Recordemos que la víctima está actuando bajo engaño.

La tercera etapa está constituida por el objetivo mismo de la actividad que no es otra cosa que la explotación de la víctima.

Las formas de explotación más comunes tienen que ver con la explotación sexual y la laboral. En este sentido, la trata de personas cuyo objetivo es la explotación laboral puede tener que ver con desempeñarse en la industria maquiladora, alquiler de vientre, trabajo insalubre por la carga horaria y el desgaste físico que eso significa como plantaciones o minas, construcción y trabajo doméstico. La explotación sexual tiene que ver directamente con la

prostitución, la pedofilia, la pornografía que se da en revistas, Internet y televisión, turismo sexual, agencias matrimoniales, embarazos forzados, etc.

Existen otras formas de explotación como ser la explotación militar con soldados niños o cautivos, la servidumbre o prácticas esclavistas. El tráfico de órganos es otra modalidad muy utilizada. Esto consiste en la sustracción ilícita de órganos, tejidos, etc. para ser comercializados en el mercado negro.

Cumplido el objetivo de explotación, el mismo se prolonga gracias al uso de amenazas, engaño, abusos o chantaje. Es muy común que el tratante secuestre los documentos reales de sus víctimas o se las amenace aprovechándose de la ignorancia de ellas argumentando que mantienen una deuda con ellos de grandes cifras. De esta forma la víctima ante el miedo de ser “denunciada” trabaja a cambio de la deuda que mantiene con su captor⁹².

III-2-3 Descripción de los participantes en el delito

III-2-3-A Delincuentes

Tal como se ha expresado en otros apartados, la trata de personas del siglo XXI se encuentra en manos de grupos de delincuentes organizados, en muchos casos constituyendo una verdadera delincuencia transnacional.

El artículo N° 2 de la Convención de Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional define como grupo de delincuentes organizado a: *“Un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”*.

A lo largo de los años este delito se tornó más complejo. Y es que la falta de consenso internacional en castigar y tipificar tal actividad como delito y los grandes réditos que otorga la actividad llevó a que exista una extensa red de delincuentes alrededor del mundo que operan internacionalmente.

Estas redes en general están conformadas por pequeños grupos de personas que operan bajo la modalidad de “trabajo hormiga”. Están formados por personas que por lo general se conocen entre sí y tienen cierto grado de afinidad y confianza; pueden ser familiares, amigos, parientes de las víctimas. Asimismo cada uno de ellos se especializa en una fase del proceso, puede ser la captación, la explotación o el traslado. A pesar de lo enunciado anteriormente, es vital tener en cuenta que muchos de estos grupos responden a grandes mafias que están dotados de mayor organización y que presentan puntos neurálgicos dispersos estratégicamente en el mundo.

⁹² “Conceptos básicos de la trata”, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), www.iom.int, 2008.

Una tendencia que se observa cada vez más es el creciente número de mujeres inmersas en las redes de traficantes, siendo que muchas de ellas fueron en algunos casos víctimas.

Otro punto interesante de mencionar es que ***la trata de personas no opera por lo general como un delito aislado; por lo general los delincuentes extienden su “negocio” a otros delitos como tráfico de armas, lavado de dinero y tráfico de drogas.***

III-2-3-B Víctimas

Cualquier persona puede ser víctima de la trata; sin embargo el grupo más vulnerable a ser tomado como tal son los niños y las mujeres.

De acuerdo a datos estadísticos de la OIM⁹³, las víctimas potenciales o directas son las mujeres de entre 18 y 25 años con niveles de ingresos nulos o muy bajos, bajo nivel de educación, desempleadas o con muy pocas posibilidades de conseguir un trabajo de ingreso medio y generalmente con personas a cargo. Se trata de personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad social: desplazados, refugiados, personas que habitan en la calle, víctimas de violencia familiar o abuso sexual doméstico, que buscan escapar de sus hogares. Sin embargo, no existe un solo perfil de víctima. Lo antes expuesto se refiere a los casos más comunes; en la realidad el fenómeno puede afectar a cualquier persona de cualquier estrato social. Existen, por ejemplo, adolescentes que son reclutadas con promesas de empleos, modelos, matrimonio, etc.

El otro blanco son los niños y en este sentido, las estadísticas son alarmantes pues el número de personas menores de edad que son secuestradas para ser explotadas se está incrementando vertiginosamente⁹⁴. Según un informe de la INTERPOL, en África, cada vez son más aquellos abusadores que demandan a niñas para ser explotadas sexualmente; los motivos de esto último es que los consumidores creen que las relaciones sexuales con vírgenes curan el SIDA o que las niñas y los niños transmiten menos enfermedades de transmisión sexual.

El crecimiento de la pobreza, la discriminación, las desigualdades sociales y la falta de oportunidades para aquellas personas que quedan marginadas, son algunos elementos que inciden en la trata.

Una vez definidas quiénes son las partes en este delito, procederemos a exponer cuáles son los mecanismos que utilizan los tratantes para mantener a sus víctimas con ellos y efectuar la explotación. En este sentido es importante

⁹³ Las cifras son publicadas anualmente por la OIM en sus informes y notas publicados en el sitio Web, www.iom.int, 2008

⁹⁴ “El tráfico de niños afecta cada año a más de un millón de menores, alerta UNICEF”, www.consumer.es, 2003

dejar en claro que las víctimas son explotadas en lugares públicos como prostíbulos, saunas, talleres, lugares de trabajo, etc.

Los mecanismos más comunes son:

- Amenaza de ser enviadas a prisión o ser deportadas cuando son extranjeras en situación irregular.
- Uso de la violencia o amenaza de violencia física, psicológica y/o sexual.
- Amenaza de represalias directas o a sus seres queridos.
- Decomiso o retención de documentos de viaje o identidad.
- Presión o chantaje por deudas o supuestas deudas contraídas.
- Aislamiento social y lingüístico cuando se trata de extranjeras que no conocen el país o la localidad donde se encuentran.
- Suministro de alcohol o uso de drogas.⁹⁵

Asimismo existe un factor indirecto que hace que muchas de las víctimas no puedan escapar de la situación de explotación, éste es el temor a ser rechazadas por la misma comunidad o familia por haber ejercido la prostitución, ser abusadas sexualmente, etc.

Impacto social de la trata de personas

Como se ha expresado anteriormente la trata de personas se ha tornado un tema de seguridad nacional e internacional e incluso de salud pública; en pocas palabras se trata de una violación a los Derechos Humanos.

Se podría decir que el impacto que causa la trata de personas es doble. Por un lado, afecta a la víctima en sí, quien sufre de la coacción, violencia física, dejando secuelas irreparables en la salud física y mental de la misma. En este aspecto, las víctimas sufren frecuentemente infecciones de transmisión sexual, enfermedades como el HIV, hepatitis y abortos forzados. Las víctimas también sufren de la propensión a adicciones como el alcohol y las drogas o incluso la posibilidad de morir ya sea por las enfermedades contraídas como así también el asesinato en manos de los delincuentes.

Por el otro, las secuelas psicológicas no son menores, incluso pueden ser las más difíciles de superar. Y, es que las víctimas son personas que son socialmente rechazadas, indefensas, desprotegidas y que se someten frecuentemente a abusos de todo tipo. La inseguridad y la falta de autoestima son otras de las consecuencias que sufren las víctimas.⁹⁶

⁹⁵ Chiarotti, Susana, “*La Trata de Mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los Derechos Humanos*”. CEPAL-ECLAC, ONU, Santiago de Chile, mayo 2005

⁹⁶ “*Trata de Mujeres para su Explotación Sexual*”, Manual para Investigadores (INTERPOL), Lyon, Francia, Marzo de 2002
“*The Mental Health Aspects of Trafficking in Human Beings*”, International Organization for Migration (IOM), Budapest, 2004

A continuación se detallan algunas de las consecuencias que existen sobre las víctimas:

- Secuelas físicas de abuso: Moretones, fracturas, cicatrices, etc.
- Reacciones psicósomáticas: dolores de cabeza, de cuello, de espalda o de estómago, temblores, sudoración, palpitaciones del corazón, trastornos del sueño, inmunosupresión, etc.
- Reacciones psicológicas: desesperación, ansiedad, pesadillas, fatiga crónica, llanto excesivo, apatía, tendencias suicidas, autolesión, ira explosiva, amnesia, episodios de disociación, aislamiento, retiro, desconfianza.
- Dependencia de sustancias psicoactivas: sobredosis, adicción, secuelas físicas (cerebro, hígado), infecciones por el uso de jeringas, alcoholismo, etc.

En la actualidad diferentes organizaciones colaboran directamente con los Estados tratando de contrarrestar las dificultades de las víctimas a fin de que puedan reinsertarse en la sociedad de la mejor manera posible. De esta forma, vemos que no sólo la tarea de los Estados radica en combatir este flagelo sino también en la recuperación de las víctimas.

A continuación se exponen algunas de las consecuencias que este fenómeno representa para las sociedades del mundo.

III-2-3-C Consecuencias de la trata en las sociedades

Además de las secuelas físicas y psíquicas que deja este flagelo a cada una de las víctimas existen otras consecuencias que golpean a las sociedades de los diferentes Estados. Las mismas afectan a las estructuras económicas y sociales de la población.⁹⁷

Según estudios efectuados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁹⁸ se determinó que de eliminar el trabajo infantil las ganancias de los países serían mayores puesto que la capacidad productiva de las generaciones futuras se incrementaría notablemente. Asimismo no sólo se generaría más fuerza productiva sino que también se incrementaría la calificación de esta fuerza de trabajo ya que tendrían acceso a mejor nivel de educación.

La forma en la que la trata de personas afecta a las estructuras económicas y sociales de los países radica en que muchas de las víctimas deben vivir escondidas o perturbadas fuera del sistema de educación y salud al que podría acceder cualquier persona. Asimismo esta condición lleva a las víctimas a reducir sus oportunidades de acceder a un nivel de vida mejor haciéndolas aún

⁹⁷ Kane, June, “*La Lucha contra la Trata de Personas*”, Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, Diciembre de 2008.

⁹⁸ “*Una Alianza Global Contra el Trabajo Forzado*”, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, Suiza, 2005

más vulnerables. Por otro lado, la ausencia de estas personas del seno familiar lleva a quebrar los vínculos familiares y es muy común que cuando estas personas logran recuperar su libertad son rechazadas y discriminadas.

Por otro lado, muchas de las víctimas son obligadas a consumir drogas y otros estupefacientes, como así también se les inculcan actividades delictivas como el robo, estafa, etc.

Es importante destacar que muchas veces son causas de este delito, la pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades que tienen algunas personas. Asimismo este delito genera mayor pobreza e incrementa las desigualdades en cualquier sociedad del mundo.

Otra de las secuelas que ocasiona este flagelo tiene que ver con el accionar de los Estados que ante tal problemática deciden incrementar las restricciones migratorias, tomando muchas veces medidas que no siempre tienen en cuenta el concepto "social" de la problemática. En este sentido, este accionar en vez de desalentar el tráfico, lo incrementa, ya que las personas que no tienen nada que perder acuden a los traficantes y entran de todas formas al país que les niega el ingreso exponiéndose a mayores riesgos. Asimismo estas medidas generan en ocasiones en el resto de la sociedad resentimiento, recelo y hasta discriminación para las víctimas.

Finalmente otra problemática es el creciente riesgo al que se exponen los sistemas de salud de los Estados. En este sentido muchas veces las víctimas al ser trasladadas son expuestas a condiciones climáticas extremas, exposición a enfermedades contagiosas, etc. Todo esto lleva a que los sistemas de sanidad y de salud nacionales estén constantemente en peligro.

A continuación se sintetizan algunas consecuencias de la trata de personas en las sociedades del mundo:

- ✓ Costos en presupuestos públicos destinados a recuperación de víctimas.
- ✓ Riesgos de propagar enfermedades en las redes de salud pública de los estados (enfermedades de transmisión sexual, HIV y hepatitis entre otras).
- ✓ Incremento de la delincuencia, aumentando la violencia y el conflicto.
- ✓ Lavado de dinero con impacto en los mercados financieros.
- ✓ Incremento de la corrupción.
- ✓ Violación de las leyes nacionales e internacionales.
- ✓ Desestabilización de los mercados laborales.
- ✓ Entradas de inmigrantes ilegales.

Todo esto hace que a la hora de enfrentar el problema se deba tomar una visión interdisciplinaria, amplia e integral ya que lo que afecta no es un elemento aislado sino más bien un conjunto de cuestiones que se encuentran

entretreídas entre sí y que son ciertamente una amenaza para la sociedad.⁹⁹

III-2-3-D Protección a las víctimas

Tal como se dijo anteriormente, la trata de personas no sólo implica prevención y castigo legalmente sino también debe incluir programas y planes que brinden protección y asistencia a las víctimas. Esto se debería lograr a través de una cooperación entre los diferentes sectores de gobierno, la comunidad internacional y la sociedad civil.

Uno de los caminos que deberían tomar los Estados para combatir este delito consiste en brindar capacitación a los cuerpos de policía, ministerio público y agentes migratorios al ser, generalmente, aquellas dependencias del Estado que tienen contacto con la víctima. Es también importante concientizar a la sociedad civil a fin de que pueda aportar información, datos o ayuda cuando detecte algún potencial caso de trata. El gobierno debería generar estructuras para brindar apoyo a la a las víctimas de esta problemática. Por otro lado sería deseable generar espacios de recuperación para las víctimas. Mejorar los sistemas de salud pública, sistemas migratorios y fortalecimiento del sistema judicial también son grandes contribuciones para controlar este delito. Asimismo los gobiernos deberían contemplar la posibilidad de brindar asilo o refugio a las víctimas o hacer gestiones para llevar adelante el retorno de las víctimas. Finalmente se deben promover programas de reintegración que minimicen riesgos de estigmatización y re-victimización.¹⁰⁰

III-3 Combate y Prevención de la Trata

Es importante identificar en qué ámbitos y cómo opera la trata de personas. La sensibilización de la sociedad a fin de generar una cultura de denuncia del delito resulta vital. Las actividades que pueden llegar a generar diversas organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales resultan importantes a fin de advertir a los sectores más vulnerables, brindar apoyo y difundir información útil para la sociedad.

El tema de trata de personas debería figurar en las agendas de asuntos internacionales y locales como puntos prioritarios, teniendo los Estados que trabajar en colaboración y cooperación internacional.

Asimismo es importante que se trabaje sobre una legislación común en cuanto a todo lo relacionado con tráfico de personas. En este sentido el Protocolo de Palermo es un aporte de gran utilidad para regular este delito en lo que

⁹⁹ “*World Migration Report 2005*”, International Organization for Migration (IOM), Ginebra, Suiza, 2005

¹⁰⁰ “*IOM Handbook: Direct Assistance for Victims of Trafficking*”, International Organization for Migration (IOM), Ginebra, Suiza, 2005

respecta a la persecución de los tratantes, protección de las víctimas y prevención de la trata.

Por último en lo que respecta a la protección de las víctimas y preservación de sus derechos e integridad física y moral resulta importante lo que se relaciona con su recuperación de corto y mediano plazo y contención.

Los Estados también deben aunar esfuerzos en coordinar políticas migratorias y controles aduaneros a fin de poder identificar víctimas de este delito, irregularidades en el ingreso de personas, etc.

En cuanto a lo que atañe a asistencia y protección, los países destino (es decir aquellos a los que llegan las víctimas para ser explotadas) deberían llevar adelante programas que incluyan asistencia médica y psicológica, como también brindar alojamiento, comida y posibilidades de reinserción ya sea en este país o facilitar el retorno a su lugar de origen. Además de ello, se debe brindar a estas personas un lugar de recuperación que les permita ganar confianza en sí mismos y seguridad.

En cuanto al tema legal, las víctimas deberían recibir asistencia dependiendo de las posibilidades de llevar adelante procedimientos penales o civiles. A su vez las leyes internas pueden estipular la posibilidad de cooperar con la legislación internacional.

En todo el proceso es importante que los derechos y privacidad de la víctima sean preservados.

III-4 Situación actual: Algunas cifras

Uno de los organismos que se encarga de llevar adelante estadísticas y demás sobre la trata de personas es la Organización Internacional para las Migraciones (OIM); en uno de sus trabajos determinó que anualmente en el mundo un millón de hombres, mujeres, niños y niñas son engañados, vendidos o sometidos a condiciones semejantes a la esclavitud bajo distintas formas. El estudio también develó que la mayoría eran mujeres y niños.¹⁰¹

Otros trabajos contundentes sobre trata son los elaborados por el Departamento de Estado de Estados Unidos. Este organismo anualmente elabora un informe acerca de los últimos datos relacionados con esta práctica. En este sentido uno de los informes más recientes manifestó que cada año entre 600.000 y 800.000 personas cruzan las fronteras internacionales para ser luego explotadas. De esta cifra, el 80 por ciento son mujeres y niñas y el 50 por ciento son personas menores de edad.¹⁰²

¹⁰¹ “*Data and research on human trafficking: A global survey*”, International Organization for Migration (IOM), IOM, Ginebra, 2005

¹⁰² “*Informe Anual del Tráfico de Personas*”, Departamento de Estado de los Estados Unidos, Washington D.C., 2007

Por otro lado la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimó que alrededor de 2.500.000 personas son explotadas laboralmente a consecuencia de la trata y que casi el 60% son mujeres y niñas. Lamentablemente en el caso puntual de la explotación sexual, las mujeres y niñas representan el 98%. Muchos suelen encontrar las causas de esta desproporción entre trata de hombres y mujeres en la situación de desigualdad económica y violencia que sufren muchas mujeres en países pobres y que por tal motivo son “presa fácil” para la trata.¹⁰³

A continuación se procede a dar una breve explicación de la trata en algunas regiones o países del mundo.

III-4-1 Europa

Los flujos de migrantes ilegales provienen de países de África, Europa del Este y Latinoamérica.

La desintegración de la Ex Unión Soviética, y la posterior inestabilidad política y económica han llevado a incrementar el fenómeno de la trata. ***Se estima que anualmente 500.000 mujeres son sometidas a explotación sexual. Países de la Ex Yugoslavia, como Kosovo se han convertido en centros de operaciones y tránsito de muchas mujeres y niños provenientes de la región de los Balcanes.***¹⁰⁴

III-4-2 África

Los países de este continente, se encuentran entre los más castigados puesto que se trata de poblaciones que se encuentran en la pobreza extrema y vulnerables al delito; y es que estos países no sólo son centros de origen sino también de tránsito y de destino. Los casos de Sudáfrica y de Nigeria son los más notorios; en estos países no sólo se incrementó el número de mujeres sudafricanas que son expuestas a este flagelo sino que también se han convertido en las dos plazas más importantes que tienen los delincuentes en este continente. África también se caracteriza por recepcionar víctimas originarias de Asia como ser China, Tailandia o Rusia. Las estadísticas elaboradas por UNICEF en lo que concierne a niños africanos involucrados en casos de explotación sexual-laboral son alarmantes; ***se estima que poco más del 30% de niños y niñas que son explotados mundialmente son originarios de África. Esto representa alrededor de 16 millones de niños que son obligados a llevar a cabo trabajos forzados como la***

¹⁰³ “Una Alianza Global Contra el Trabajo Forzado”, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2005.

¹⁰⁴ “Counter-trafficking in Eastern Europe and Central Asia”, International Organization for Migration (IOM), IOM, Viena, 2003.

prostitución, pornografía, esclavitud, mendicidad o ser soldados en grupos armados.¹⁰⁵

III-4-3 Asia

Cerca de un tercio del total de personas que son víctimas de la trata corresponden a nacionales de países asiáticos. El país asiático por excelencia en cuanto a recepción y tránsito de personas es Hong Kong. **Se estima que anualmente llegan a este país alrededor de 20.000 mujeres y niñas para ser explotadas sexualmente pudiendo seguir su itinerario a países como China o Japón. Existen otros centros de explotación sexual como ser: Corea del Sur, Taiwán y Malasia.**

Por último esta región se destaca por la trata de mujeres vietnamitas de entre 15 y 25 para matrimonios serviles en China.¹⁰⁶

III-4-4 Medio Oriente

En esta región del mundo se destacan, El Líbano, Arabia Saudita, Bahrein, Egipto y los Emiratos Árabes Unidos como puntos estratégicos para llevar a cabo la trata de mujeres. Por lo general en estos casos las víctimas provienen de Asia, África y las ex repúblicas de la Unión Soviética. **En esta región es muy común la trata de niños provenientes de países como Bangladesh, India y Pakistán que se trafican como jinetes en las carreras de camellos de Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita.**¹⁰⁷

III-4-5 América

La trata de mujeres tiene lugar no sólo entre países del continente sino también hacia países del extranjero. Desde tiempos coloniales los centros de reclutamiento fueron Brasil, Colombia, Surinam y República Dominicana, asimismo el conjunto de islas que se ubican en el centro del continente. Más recientemente han surgido otros centros como México, Argentina, Perú y Ecuador.¹⁰⁸

Se estima que anualmente 100.000 personas son víctimas en

¹⁰⁵ “Tráfico de seres humanos, especialmente niños y niñas, en África”, Centro de Investigaciones Innocenti de Unicef, 2004.

¹⁰⁶ “Hechos y Datos sobre la Trata de Personas”, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2004

¹⁰⁷ Oficina Regional de Medio Oriente de las Naciones Unidas, www.ohchr.org, 2008

¹⁰⁸ “Manual de Derechos Humanos y Trata de Personas”, Organización Internacional de Migraciones (OIM), Bogotá, Colombia, 2004

Latinoamérica de la trata siendo trasladadas con falsas promesas a Estados Unidos, España, Alemania, Bélgica, Israel, Japón y países asiáticos.¹⁰⁹

En el caso de España, se estima que alrededor de un 70% de mujeres sometidas a la trata son provenientes de América Latina. En el caso japonés, anualmente 1700 mujeres latinoamericanas son explotadas como trabajadoras sexuales.

Una modalidad frecuente es la adopción de mujeres y niñas. Por ejemplo, en el año 1991 alrededor de 1000 peruanas fueron llevadas a Holanda, entrando legalmente al país dadas en adopción. Sin embargo, "su padre" las somete a condiciones de trabajo abusivas o explotación sexual.¹¹⁰

En Guatemala, por ejemplo, en el 2006 unas 23.400 niñas y niños fueron víctimas de adopciones ilegales.¹¹¹

Por otro lado, en Bolivia, la policía de ese lugar notificó que en el año 2006 sólo se había recuperado el 18% de los niños desaparecidos.¹¹²

Asimismo se estima que en el Brasil alrededor de 500.000 son explotadas sexualmente muchas de ellas explotadas en las minas de oro del Amazonas¹¹³.

El caso colombiano es distinto pero no menos preocupante. Según el Alto Comisionado de la ONU más de 14.000 niños colombianos fueron reclutados en el 2003 como soldados para grupos armados y para militares.¹¹⁴

El caso mexicano es por cierto de gran preocupación. La explotación sexual y la trata de niños, especialmente en zonas de frontera, de turismo y en las grandes ciudades, pueden volverse una pandemia fuera de control si no se realiza un ejercicio intensivo y profundo para revisar las políticas sociales para la infancia. Ciudades como el México D.F., Tijuana, Guadalajara, entre otras han saltado a la fama por el asesinato de centenares de mujeres en la última década, muchas menores de edad. Los informes vinculados a este país señalan también que la explotación sexual de niños está vinculada a diversas formas del crimen organizado y a circuitos clandestinos del mercado sexual.¹¹⁵

Adicionalmente, el informe describe cómo las industrias maquiladoras de la localidad fronteriza emplean intensivamente mano de obra femenina, de preferencia jóvenes y menores de edad porque se les considera una mano de

¹⁰⁹ Phimmey, Alison, "Esclavitud Moderna: Tráfico de Mujeres y niños para fines de explotación sexual en las Américas", DePaul University, en asociación con la Comisión Interamericana de Mujeres y el Instituto Interamericano del Niño, de la Organización de los Estados Americanos, junio 2003

¹¹⁰ Oficina Subregional para los Países Andinos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), www.oitandina.org.pe, 2008

¹¹¹ "La Trata de Personas: Un reto para México y Centroamérica. Informe sobre la trata de personas en El Salvador, Guatemala, Honduras y México", Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Washington D.C., 2005.

¹¹² Oficina Subregional para los Países Andinos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), www.oitandina.org.pe, 2008

¹¹³ "La trata de personas en Brasil", Organización Internacional de Migraciones para el CONOSUR, www.oimconosur.org, 2008

¹¹⁴ "La Trata de Personas en Colombia: Amenaza a los Derechos Humanos", Oficina de la Organización Internacional de Migraciones en Colombia, 2007

¹¹⁵ Petit, Juan Miguel, Consejo de Derechos Humanos de la ONU, México, mayo de 2007.

obra más dócil, menos concedora de sus derechos y menos proclive a reclamos.

Por otro lado si bien México, como el resto de países de Latinoamérica, ha realizado grandes avances en los últimos años en la protección de los derechos humanos de la infancia, mediante la ratificación de protocolos y convenciones internacionales, no existe un eficaz sistema de protección y asistencia a los niños y adolescentes que han sido víctimas de delitos de explotación sexual o trata en cualquiera de sus formas.

Lamentablemente, el tráfico de personas en América Latina toma cada vez un número mayor de víctimas. Ante esto, no existen políticas o normas públicas claras.

A su vez un estudio realizado a través de la Organización de Estados Americanos¹¹⁶ ha develado que la región aún carece de políticas estratégicas de prevención, protección y procuración de justicia para con los tratantes. Lo que es aún más preocupante es la gran propagación de redes de tratantes no sólo a nivel local sino también internacional que tornan más compleja la búsqueda de una solución.

III-5 La trata de personas en Argentina

El delito de trata de personas ha crecido de manera contundente en los últimos 7 años y los pronósticos no son alentadores al advertir que la tendencia es creciente para el futuro. Si bien los informes internacionales sostienen que en la Argentina la incidencia del delito es baja, reportes locales informan lo contrario alertando sobre la ineficacia y la ausencia del Gobierno local como actor fundamental para contrarrestar el delito. La mayor cantidad de víctimas por trata corresponden al área interna.¹¹⁷

Hasta el presente año no existía en nuestro país una legislación específica que impusiera medidas legales a este delito; esto sin lugar a dudas constituía un aliciente más para incrementar el mismo. A pesar de lo expuesto anteriormente, existían algunos proyectos de ley que se encontraban pendientes de resolución en el Congreso.

A nivel mundial existe un informe que es elaborado anualmente por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. A través de este documento se lleva a cabo una especie de relevamiento sobre las actividades que se llevan a cabo en diferentes países en relación a la trata de personas como así también se realiza una descripción de las realidades que se viven en los países acerca de este flagelo.

En este sentido el informe categoriza a los países en tres clases (Tier). En el Tier 1 se encuentran aquellos países que están haciendo algo para combatir la

¹¹⁶ Sección de la Trata de Personas, Organización de Estados Americanos (OEA), www.oas.org, 2008.

¹¹⁷ “Informe Anual de Estado de los Estados Unidos”, Washington D.C., 2007

trata, en el Tier 2 están los que si bien están haciendo actividades pero no son suficientes, en el Tier 3 aquellos países que no llevan adelante ninguna actividad. **Argentina se encuentra hace varios años en Tier 2, que son aquellos países que si bien hacen esfuerzos los mismos no son suficientes para combatir el delito; además está en lista de observación, esto es un listado de países que deben demostrar avances caso contrario entrarán en la categoría 3.**¹¹⁸

De esta forma, el informe del año 2007 fue sumamente negativo para Argentina. Y, es que nuestro país no responde satisfactoriamente a ninguna de las tareas que los países deberían llevar a cabo con el fin de contrarrestar el delito. Estas tareas suponen que un país debería llevar a cabo investigaciones, desarrollar un marco jurídico y legal que imparta condenas, hacer campañas de concientización y soporte psicológico y físico a las víctimas.

Como hemos expuesto anteriormente, existían proyectos de ley hasta el año pasado, que se encontraban en debate en el Congreso; ejemplo de ello era el proyecto que recibió media sanción del Senado en el año 2006. (actual ley nacional). Este proyecto recibió algunas críticas ya que presentaba algunos vacíos y deficiencias como ser la definición de "trata" que debería ser adecuada a nuestro país ya que se tomó exactamente igual a la definición del Protocolo. El Proyecto tampoco contemplaba la reinserción de las víctimas en la vida social, que son cuestiones que deberían tenerse en cuenta si se considera que Argentina adhirió al Protocolo de Palermo. Por último el Proyecto no contemplaba ningún organismo que llevara adelante las tareas de coordinación de esfuerzos, centralizara denuncias y canalizara diversas políticas. De esta forma, una ley no surtiría más efectos que en la teoría pues lo que propone no se lleva a la práctica.¹¹⁹

A pesar de esto, en nuestro país existe una mínima estructura para la trata de personas. En este sentido, se trata de una estructura tripartita, compuesta por:

- Ministerio de Relaciones Exteriores, Religión y Culto: se encarga de este problema a nivel internacional;
- Procuración General de la Nación: Se encarga de la parte que tenga que ver con asuntos internos;
- Ministerio del Interior, que delegó esta tarea a la Dirección Nacional de Migraciones.

Existen también otros organismos, que ante ciertos vacíos institucionales, van organizando áreas especializadas en cada una de sus dependencias. Este es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación como así también el Ministerio de Desarrollo Social.

Las Fuerzas Armadas de la Nación también tienen cierta participación en la

¹¹⁸ "Informe Sobre la trata de Personas", ACNUR, www.acnur.org, 2007

¹¹⁹ Ferreyra, Pilar, "La trata de personas ya se considera delito federal, pero la nueva ley genera polémica", Diario Clarín, abril de 2008.

persecución y combate de este tipo delitos; Es el caso de la Gendarmería Nacional, que opera principalmente en las zonas fronterizas y realiza allanamientos, creando un área específica a tales fines.

III-5-1 Datos del Informe 2007¹²⁰ y Algunos Casos de Trata en el País

En los próximos apartados se procederá a exponer algunos datos publicados en el informe del año 2007 elaborado por la Oficina de Monitoreo y Lucha contra el Tráfico de Personas. Recordemos que el informe corresponde al año 2007 donde todavía no se había aprobado la ley contra la trata de personas.

El informe define a la Argentina como un país no sólo de origen de víctimas sino también de tránsito y destino de hombres, mujeres y niños para explotación sexual y trabajo forzado. El informe también devela que la tendencia en Argentina es llevar adelante actividades dentro de los límites del país con fines de explotación sexual.

El tráfico de personas fuera de los límites fronterizos tiene como destino países limítrofes y de Europa Occidental. Asimismo en algunos casos la Argentina actúa como país de paso, es el caso de mujeres y niños provenientes principalmente de Paraguay y Brasil que son trasladados hacia países europeos con el fin de explotarlos sexualmente. También es muy recurrente el caso de bolivianos y peruanos que ingresan al país para trabajar en talleres clandestinos o en el campo.

El informe también da cuenta que las denuncias sobre trata de personas se han incrementado en gran medida, debido a dos causas principales: por un lado la mayor conciencia de las personas acerca de este delito y por el otro la mayor afluencia de personas que son traídas al país para ser explotadas.

Asimismo el informe define al sistema judicial argentino como “burocrático” a la hora de imponer sanciones a quienes delinquen.

Es importante destacar que hasta el momento anterior a la sanción de la ley, Argentina no prohibía todas las formas de trata de personas, a pesar de que la mayoría de los delitos relacionados son penados con leyes que prevén penas de hasta 20 años de prisión.

A su vez, el informe alega que la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito (OFAVI), dependiente del Ministerio Público Fiscal, dictó en el año 2006 un decreto-ley para desarrollar un programa nacional de prevención contra la trata de personas y asistencia a la víctima, sin embargo el Gobierno creyó conveniente dejar de lado esto para impulsar la concreción de una Ley Nacional al respecto.

Otro punto que reviste importancia que se está desarrollando desde el Gobierno

¹²⁰ “Informe Anual del Departamento de Estado de los Estados Unidos”, Washington D.C., 2007.

es la mayor capacitación para jueces y policías en cuanto a trata de personas, en especial la capacitación en aquellas zonas que son consideradas "sensibles" o "vulnerables" para cometer el ilícito, por ejemplo la triple frontera entre Brasil, Paraguay y Argentina.

Por otro lado, el reporte también cuestionaba que la falta de leyes hacía difícil evaluar y extraer estadísticas para elaborar posteriores informes y conclusiones, al tiempo que valora el hecho de que el Gobierno haya tenido avances a la hora de sentenciar a personas acusadas de ser traficantes en delitos que involucraban a menores. Este es el caso de un acusado en la provincia de Córdoba, ex oficial de la policía que fue sentenciado a 14 años de cárcel; y el segundo acusado fue sentenciado a cuatro años. Otros ejemplos, vale aclarar aún sin resolver, son aquellos relacionados contra los propietarios de burdeles; ***este es el caso de más de 30 mujeres obligadas a ser trabajadoras sexuales en un prostíbulo de Chubut; todas ellas fueron rescatadas.*** En este caso en particular además de presentar cargos contra los propietarios y demás implicados, también se investigaron supuestos sobornos a funcionarios públicos y la participación de la policía como cómplices.

Otro caso de trata, es el protagonizado por personas de ciudadanía boliviana que trabajaban en talleres clandestinos de Buenos Aires; en este caso puntual finalmente se desestimaron las acusaciones contra los supuestos delincuentes pues se sospecha que existieron sobornos para cambiar las declaraciones.

Algunos informantes también declaran la gran afluencia de mujeres migrantes provenientes de República Dominicana (aproximadamente 12.000 entre 1995 y el año 2002) que llegaban al país atraídas por la diferencia económica debido a la paridad con el dólar para ser explotadas como trabajadoras sexuales.¹²¹

También es notorio el ingreso de mujeres del Paraguay que ingresan al país para trabajar en prostíbulos y burdeles. En este sentido según un informe de la OIM del total de mujeres que migran desde el Paraguay el 52% se dirige hacia la Argentina, puntualmente al Gran Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba.¹²²

III-5-2 El tráfico de órganos

La Procuraduría General de La República de México establece que "el tráfico de órganos, consiste en la extracción, venta y compra clandestina de partes del cuerpo humano. Se comprende por órgano a la "entidad morfológica compuesta por la agrupación de tejidos diferentes que concurren al desempeño del mismo trabajo fisiológico". Asimismo, son reconocidos como órganos los

¹²¹ "Trata de Mujeres con fines de explotación sexual en República Dominicana", Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Santo Domingo, 2001

¹²² "La trata de personas en el Paraguay. Diagnóstico exploratorio sobre tráfico y/o trata con fines de explotación sexual", Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Buenos Aires, 2005

tejidos o cualquier sustancia excretada o expedida por el cuerpo humano como resultante de procesos fisiológicos normales, la sangre, su plasma o cualquier componente de ella, los concentrados celulares, los derivados de la sangre, cadáveres de seres humanos, incluyendo los embriones y fetos, la placenta y los anexos de la piel.”¹²³

El tráfico de órganos constituye dentro de la esfera del tráfico de personas una de las facetas más aberrantes de este flagelo.

El problema es que no existe acceso a gran cantidad de información al respecto en nuestro país. En este sentido, los datos o reportes que se pueden obtener son acerca de denuncias o casos de personas desaparecidas de las que jamás se supo con claridad cuál fue el motivo de su desaparición.

En nuestro país el organismo que coordina y fiscaliza las actividades de donación y trasplante de órganos, tejidos y células es el Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (I.N.C.U.C.A.I).

En muchas oportunidades este organismo dependiente del Estado ha sostenido que en Argentina no existe el tráfico de órganos alegando que no podría llegar a ser viable por problemas de histocompatibilidad y porque supone que estén implicadas gran cantidad de personas, profesionales e instituciones. Lo cierto es que varios estudios y pesquisas de diversas Organizaciones sin fines de lucro han develado que el tráfico de órganos es un delito común en toda América Latina, particularmente en Bolivia, Brasil, Argentina y México.

Un informe de la BBC del año 1993 sobre tráfico de órganos demostraba que este delito sí existía y hasta dedicó parte de su informe a algunos casos que sucedieron en la Argentina y se los vincula al tráfico de órganos. Uno de ellos es el caso de la ***Dra. Giubileo quien desapareció mientras se desempeñaba en el antiguo Instituto Psiquiátrico Montes de Oca.*** Asimismo en el año 1992 se llevó a cabo una investigación en dicho instituto donde se investigaron a varios funcionarios de la Colonia quedando en prisión algunos de ellos. Cientos de personas desaparecieron del Instituto, alegando los funcionarios que los insanos sólo escapaban. Sin embargo en uno de los casos se encontró el cuerpo de la víctima mutilado sin algunos órganos. De ahí en más se comenzó una investigación que reveló que detrás del instituto se escondía un comercio ilegal de órganos (por ejemplo corneas) y el tráfico de niños y sangre.¹²⁴

La cantidad de muertes en la Colonia era asombrosamente alto, y las causas que figuraban en los registros de estas muertes eran absolutamente diferentes a las causas que figuraban en los archivos personales de los pacientes.

¹²³ Procuraduría General de la República de México, www.pgr.gob.mx, 2008.

¹²⁴ “El Tráfico de Órganos existe en la Argentina”, SEPRIN, www.seprin.com, Septiembre de 2002

Otro caso vinculado al tráfico de órganos en nuestro país es el del Consejo Asesor de Ablación e Implantes de Córdoba (CADAIC). En este sentido existieron varios casos vinculados a personas que fueron declaradas con muerte cerebral cuando no lo estaban y se presionaba a la familia para que donaran los órganos del paciente. Todos estos casos fueron a un proceso en los Tribunales Federales de Córdoba.¹²⁵

Cabe resaltar que en las investigaciones se encontraron grandes irregularidades.

En nuestro país también existen denuncias de trasplantes que jamás fueron realizados y que los órganos que le correspondían a dichos pacientes fueron a hospitales privados.

En la actualidad también se conocen casos de tráfico de órganos de países fronterizos a la Argentina como por ejemplo el caso de Bolivia.

Por último en nuestro país no existe demasiada información relacionada con el tráfico de órganos y no existe tampoco un accionar del todo transparente por parte del Gobierno en este tema; solo la ley 24193. La misma establece claramente los principios bioéticos que resguardan la actividad de procuración y trasplante de órganos. Asimismo, especifica que no está permitido el tráfico de órganos.¹²⁶

III-5-3 Protección y contención de víctimas

En nuestro país es la OFAVI quien coordina de cierta forma políticas de asistencia a víctimas como así también tratamientos médicos y psicológicos, asesoramiento legal y posibilidades de repatriación a sus países de origen. Asimismo de forma indirecta, el gobierno gestiona con organismos sociales lugares para alojar a víctimas. En algunos casos las dependencias del Estado suelen dar fondos a organizaciones no gubernamentales para dar asistencia de todo tipo a estas víctimas.

Asimismo es importante señalar el aliento por parte de las autoridades argentinas para con las víctimas en el sentido que colaboren en la investigación y acusación de los traficantes.

En el plano de la prevención, es destacable las tareas de la Argentina dentro del Mercosur realizando campañas de prevención regional con respecto a la trata y tráfico de personas.

¹²⁵ “El Tráfico de Órganos existe en la Argentina”, SEPRIN, www.seprin.com, Septiembre de 2002

¹²⁶ Ley N° 24193, sobre ablaciones y trasplantes de órganos en la Argentina (Modificada por Ley N° 25281 y 26066), Boletín Oficial, 1992.

III-5-4 Ley 26.364 “Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas”

Finalmente el proyecto de ley comentado anteriormente recibió la sanción definitiva por parte de la Cámara de Diputados en abril del año 2008. Esta ley tipifica y reprime el delito contra la trata de personas en Argentina.

La misma significa un gran avance para nuestro país puesto que le permitió adaptar su legislación para combatir las redes delictivas de carácter transnacional.

En adición ratifica elementos del Protocolo de Palermo con relación para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas. La ley define claramente cuál es el objetivo de la misma y determina cuándo existe trata de personas en mayores de 18 años y cuándo en menores.

Asimismo define claramente el concepto de explotación¹²⁷. En este sentido la ley establece que existe explotación cuando *“se redujere o mantuviere a una persona en condición de esclavitud o servidumbre o se la sometiere a prácticas análogas; se obligare a una persona a realizar trabajos o servicios forzados; se promoviere, facilitare, desarrollare o se obtuviere provecho de cualquier forma de comercio sexual; se practicare extracción ilícita de órganos o tejidos humanos”*.

Por el otro lado, establece cuáles son los derechos que poseen las víctimas de la trata con el fin no sólo de penalizar el delito sino también que reciban la contención y asistencia que merecen en estos casos. La ley otorga un apartado al tema vinculado con el alojamiento de las víctimas. En este sentido los derechos de las víctimas son¹²⁸:

- a) *Recibir información sobre sus derechos en un idioma que comprendan, y en forma accesible a su edad y madurez.*
- b) *Recibir alojamiento apropiado, manutención, alimentación suficiente e higiene personal adecuada.*
- c) *Contar con asistencia psicológica, médica y jurídica gratuita.*
- d) *Prestar testimonio en condiciones especiales de protección y cuidado.*
- e) *La protección frente a toda posible represalia contra su persona o su familia, pudiéndose incorporar al programa nacional de protección de testigos en las condiciones previstas en la Ley N° 25.764.*
- f) *La adopción de las medidas necesarias para garantizar su integridad física y psicológica.*
- g) *Ser informadas del estado de las actuaciones, de las medidas adoptadas y de la evolución del proceso.*
- h) *Ser oídas en todas las etapas del proceso.*
- i) *La protección de su identidad e intimidad.*
- j) *Permanecer en el país, de conformidad con la legislación vigente, y a recibir la documentación o constancia que acredite tal circunstancia.*
- k) *Que se les facilite el retorno al lugar en el que estuviera asentado su domicilio.*

¹²⁷ Título I, Artículo N° 4 de la Ley 26364, Boletín Oficial, 2008.

¹²⁸ Título II, Artículo N° 6 de la Ley 26364, Boletín Oficial, 2008

l) Acceder de manera voluntaria y gratuita a los recursos de asistencia.

Asimismo sostiene que: *“En el caso de niños, niñas y adolescentes, además de los derechos precedentemente enunciados, se garantizará que los procedimientos reconozcan sus necesidades especiales que implican la condición de ser un sujeto en pleno desarrollo de la personalidad.*

En ningún caso podrán ser sometidos a careos. Las medidas de protección de derechos aplicables no podrán restringir sus derechos y garantías, ni implicar privación de su libertad. Se procurará la reintegración a su familia nuclear o ampliada o a su comunidad.”

Asimismo establece el concepto de No punibilidad aseverando que *“Las víctimas de la trata de personas no son punibles por la comisión de cualquier delito que sea el resultado directo de haber sido objeto de trata. Tampoco les serán aplicables las sanciones o impedimentos establecidos en la legislación migratoria cuando las infracciones sean consecuencia de la actividad desplegada durante la comisión del ilícito que las damnificara.”¹²⁹*

En cuanto a las disposiciones penales y legales la ley estipula la inclusión de los artículos 145 bis y 145 ter del Código Penal. A su vez, se derogan, modifican y sustituyen artículos de otras leyes y del Código Penal. Por último se estipulan las penas para los delitos en cuestión.¹³⁰

La norma impone penas de 3 a 6 años a quien capte, traslade y reciba personas con fines de explotación sexual o laboral. Las sanciones se agravan en caso de menores de 18 años. Para los mayores, debe probarse que existió “engaño, violencia o amenazas”.¹³¹

Además de esta ley existen otros tantos proyectos de ley que conciernen a explotación de mujeres, trabajo infantil, prostitución y discriminación de la mujeres entre otros.

Resulta de gran trascendencia resaltar que este proyecto recibió gran cantidad de críticas puesto que, en principio muchos alegan que ni siquiera cubre el espectro de una ley, sino que se trata de una mera modificación al Código Penal y, por si fuera poco, con penas que son excarcelables.¹³²

En cuanto a la distinción que la ley realiza en función de la edad (más menos 18 años de edad de la víctima) la críticas sostienen que cualquier definición de trata debe decir claramente que el delito se configura aunque la víctima haya prestado su consentimiento, cualquiera sea su edad.¹³³

Asimismo, muchos concuerdan en que esta ley sólo apunta al crimen organizado y no a los derechos humanos, porque revictimiza a las personas damnificadas al tener que probar su inocencia. No deja claro que el delito se configura con o sin el consentimiento de la víctima.

¹²⁹ Título I, Artículo N° 5 de la Ley 26364, Boletín Oficial, 2008

¹³⁰ Título III, Artículo N° 10 de la Ley 26364, Boletín Oficial, 2008

¹³¹ Artículo Publicado en Página 12, 2008

¹³² Torres, Sara, en artículo publicado en diario Página 12, 2008.

¹³³ Torres, Sara, en artículo publicado en diario Página 12, 2008.

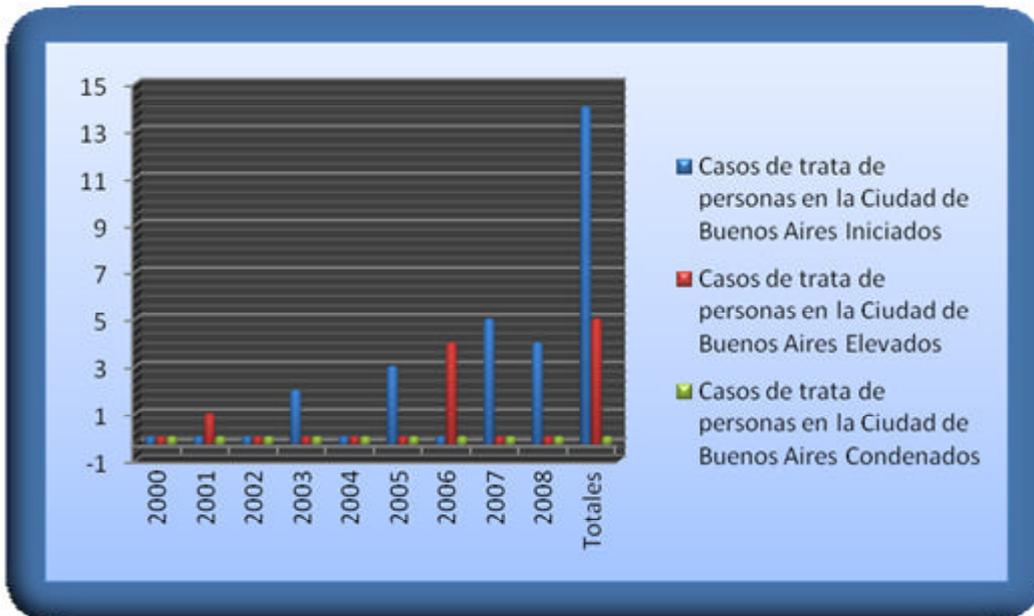
Otras críticas apuntan a cuestiones de fondo que relativizan el accionar de los Gobiernos de turno e involucran serias acusaciones. En este sentido las mismas críticas que apuntan a una legislación ineficaz aluden a un “abandono institucional” con respecto a la trata. Muchos son los que sostienen que la corrupción ejercida por parte de funcionarios públicos (fuerzas policiales, legisladores, políticos y jueces) supera enormemente el objetivo de preservar la integridad de los derechos humanos de cada uno de los ciudadanos. **Por el contrario, termina sancionando una ley que deja en la más absoluta desprotección a las víctimas mayores de 18 años.**¹³⁴

Datos Estadísticos

A continuación se exponen los datos estadísticos relacionados al delito “Trata de Personas”. Los mismos fueron extraídos de las publicaciones realizadas por el Ministerio Público Fiscal de la República Argentina (MPF). Los datos corresponden al año 2000 en adelante. Esto se debe por un lado, a que la Oficina de estadísticas del MPF fue creada en el año 2000 y que la digitalización de datos delictivos se inició en el año 1999. **Por el otro lado, si bien esta actividad delictiva data de siglos, hasta mediados de los años '90 no comprendía la magnitud y la complejidad que reviste hoy en día. En este sentido, si bien se cometían ilícitos de este tipo no eran unificados bajo una misma identificación. Esto último sin lugar a dudas dificulta la recavación de datos estadísticos tan precisos como los posteriores al año 2000.**

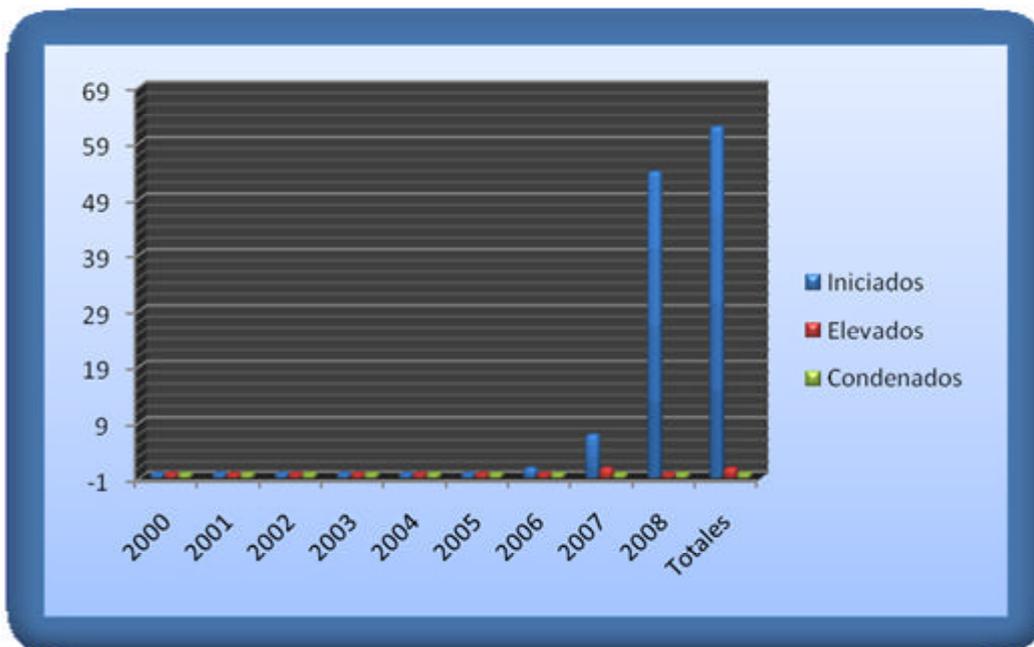
Casos de trata de personas en la Ciudad de Buenos Aires			
Año	Iniciados	Elevados	Condenados
2000	0	0	0
2001	Sin datos	1	0
2002	0	0	0
2003	2	0	0
2004	0	0	0
2005	3	0	0
2006	0	4	0
2007	5	0	0
2008	4	0	0
Totales	14	5	0

¹³⁴ Gil Lozano, Fernanda, Jornada “El Congreso frente al Protocolo Facultativo contra la Tortura: hacia la implementación del Mecanismo Nacional de Prevención”, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Comisión de Derechos Humanos y Garantías, de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2008.

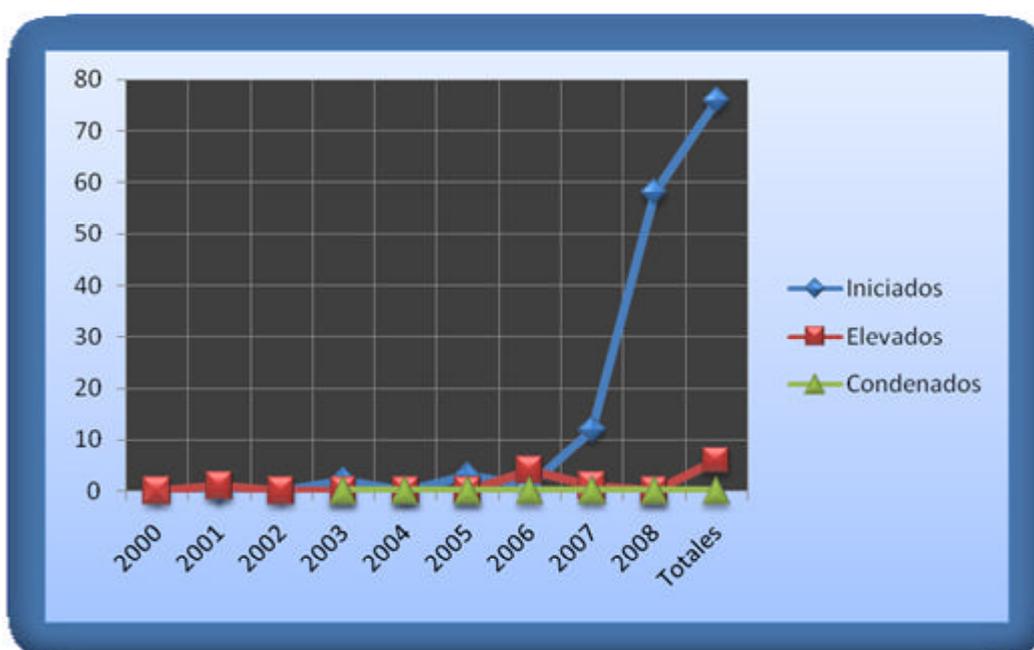


Casos de trata de personas en el Interior del País

Año	Iniciados	Elevados	Condenados
2000	0	0	0
2001	0	0	0
2002	0	0	0
2003	0	0	0
2004	0	0	0
2005	0	0	0
2006	1	0	0
2007	7	1	0
2008	54	0	0
Totales	62	1	0



Casos de Trata en Argentina			
<i>Año</i>	<i>Iniciados</i>	<i>Elevados</i>	<i>Condenados</i>
2000	0	0	0
2001	0	1	0
2002	0	0	0
2003	2	0	0
2004	0	0	0
2005	3	0	0
2006	1	4	0
2007	12	1	0
2008	58	0	0
Totales	76	6	0



Estrategias integrales

Está claro que es necesario abordar estrategias integrales que incluyan todos las alternativas y demás circunstancias de la trata; asimismo deben ser estrategias consensuadas y compartidas con demás Estados al punto de lograr una legislación uniforme que logre contrarrestar al delito.

Por otro lado, una estrategia integral requiere que se contemplen mecanismos de prevención. En este sentido las campañas educativas deben ser desarrolladas con sumo cuidado pues muchas veces por ejemplo se ha relacionado directamente a la migración de mujeres con la trata. Es decir, no todas las mujeres que migran son víctimas de la trata ni todas las víctimas de la trata son mujeres que migran.

Otro punto importante al diseñar estrategias es considerar que las mismas no restrinjan la libertad de desplazamiento de las personas en cuanto a viajar,

migrar, circular, sin reducir la protección para los refugiados.

Es sabido que aquellas estrategias que se centran en evitar la migración irregular no son una solución al problema, ya que como se ha visto la trata puede darse de forma regular o irregular. ***En este sentido, el refuerzo de las fronteras (por ejemplo el muro construido en la frontera Estados Unidos-México) incrementa no sólo los riesgos y costos sino también la posible explotación.***

Las estrategias a más largo plazo deberían conducir a concientizar a la población garantizándoles el acceso a la información sobre sus derechos y facultades para ejercerlos. Así la sensibilización de la sociedad es vital para poder concertar y tender redes solidarias con respaldo de organizaciones que enfrenten este delito.

Los gobiernos también deben tener en cuenta cuáles son los factores que generan la oferta y la demanda. De esta forma, por el lado de la oferta habría que desarrollar estrategias que eviten la discriminación, la marginación y el racismo contra el sexo femenino.

Por el otro lado habría que analizar qué motiva a los demandantes a buscar mujeres o niñas para ser sus acompañantes sexuales y por qué se les da tanto valor comercial. En este aspecto se debería trabajar en cuestiones sociales, culturales, psicológicas y demás que aminoren la demanda.

Las estrategias que abordan temáticas como la pobreza, el subdesarrollo y la inequidad entre las diferentes clases que componen una sociedad son también intentos válidos.

Finalmente, las iniciativas públicas deberían surtir resultados sostenibles en el tiempo como así mismo lograr una coordinación estratégica de acciones multilaterales, intersectoriales, con participación de todos los actores. Asimismo se debería abordar el problema entendiendo que no se trata de algo local sino más bien de algo regional e internacional que abarca un amplio espectro de factores y circunstancias.

III-5-5 Importancia de una posible legislación integral

El protocolo contra la trata no sólo estipula el hecho de combatir el delito sino también prevenirlo y dar el correspondiente castigo a los delincuentes. Si bien en varios códigos penales y leyes de los países se contemplan delitos que presentan ciertas similitudes como la corrupción, el abuso de menores y la pedofilia, éstos no son suficientes para cubrir todos los aspectos que involucra la trata. Esto implica la necesidad de esbozar lineamientos generales y consensuados internacionalmente para tipificar y penalizar el delito.

Las ventajas que otorgaría una legislación propia de este delito son:

- Compartir la trata de manera global, incluyendo acciones y medidas de prevención, protección y asistencia a las víctimas.
- Tendría en cuenta a las personas que son explotadas a través de la trata como víctima de un delito y no como una persona que trasgredió el ámbito legal.
- Establecería penas más severas para los delincuentes, e incluso más justas.¹³⁵

El hecho de que las leyes guarden una armonía entre sí es fundamental para castigar tal delito, brindando la protección necesaria.

En cuanto a una legislación específica, sólo Colombia, Estados Unidos, República Dominicana, Argentina y Ecuador han desarrollado legislaciones. Existen otros tantos, como México¹³⁶ y países de América Central y del Sur que han presentado ciertos avances al respecto.

¹³⁵ Jordan, Ann D., “La Guía Anotada del Protocolo Completo contra la Trata de Personas”, Grupo Jurídico Internacional, 2002

¹³⁶ “La Trata de Personas: Un reto para México y Centroamérica. Informe sobre la trata de personas en El Salvador, Guatemala, Honduras y México”, Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Washington D.C., 2005

IV- CONCLUSION

A través de las ideas expuestas se intentó demostrar que la problemática del terrorismo internacional, el narcotráfico, el lavado de dinero y la trata de personas no son asuntos aislados de unas pocas sociedades del mundo, sino más bien que estamos asistiendo a un problema de índole mundial. Así es, que estos flagelos deberían ser abordados desde la óptica mundial y no desde esfuerzos unilaterales. En este sentido varias décadas le han llevado a la comunidad internacional concretar acciones conjuntas para contrarrestar estas actividades delictivas. Sin embargo, es tal la organización y el carácter transnacional que han tomado este tipo de actividades que los primeros intentos por parte de la sociedad mundial fueron escasos para superar tal problemática.

La trata de personas, el terrorismo internacional, el narcotráfico y el lavado de dinero lograron expandirse a lo largo y a lo ancho del mundo trasgrediendo todo tipo de fronteras y haciendo vulnerables los controles y sistemas de seguridad de los Estados.

Resulta de vital importancia entender las causas de esta problemática. De esta manera encontramos como principales precedentes la creciente pobreza, el desempleo y la falta de oportunidades que condicionan a millones de personas a buscar una mejor calidad de vida fuera de su entorno. En las últimas décadas la brecha entre pobres y ricos se ha incrementado notoriamente marginando a aquellas personas que se encuentran más vulnerables y llevándolas a sumirse en una situación de pobreza extrema. En consecuencia, las corrientes migratorias hacia aquellos países con un mayor desarrollo económico se intensificaron colapsando en muchos casos los sistemas de control y de seguridad. De esta forma, la migración ilegal también se intensificó trayendo aparejado el tráfico de seres humanos para distintos fines. La respuesta de los Estados para esta problemática fue errónea, ya que se buscó a través de medidas unilaterales contrarrestar las corrientes migratorias endureciendo las políticas de control y tratando en muchos casos a las víctimas de la trata como delincuentes. Es entonces en este aspecto donde la comunidad internacional falla.

En el caso argentino, las cifras de estos delitos se incrementan anualmente a niveles alarmantes. En el marco de las ideas neoliberales que a nivel mundial y particularmente en América Latina, incidieron en el diseño de las políticas económicas implementadas particularmente en los países de esta última región, dentro de la cual Argentina no fue la excepción, la apertura económica y la desregulación del mercado de capitales, ayudaron a la destrucción total de la figura del Estado. Esto último sin lugar a dudas golpeó duramente a los estratos sociales profundizando la brecha entre pobres y ricos. Como consecuencia del incremento de la pobreza, corrupción y falta de oportunidades este tipo de delitos se intensificaron notablemente.

Adicionalmente, es muy importante mencionar el factor "globalizador". De esa forma la globalización ha jugado un papel fundamental en dotar a la trata de personas, el terrorismo internacional, el narcotráfico y el lavado de dinero con el carácter de transnacional.

En lo que respecta al marco jurídico argentino se debe tener en cuenta que el mismo presenta ciertos vacíos legales que deberían ser clarificados incluyendo tópicos como por ejemplo: intensificación de esfuerzos para procesar a los traficantes; aumentar la capacitación de jueces y policías en temas relacionados con la trata de personas como a su vez fomentar la participación de las víctimas en las instancias de investigación.

Es por ello que resulta vital que la comunidad internacional logre desarrollar una red transnacional de tal forma que permita a los Estados ponerle fin o al menos reducir este flagelo.

En otras palabras, los Estados deben cooperar para eliminar estos delitos generando organismos, o dotando a los ya existentes, de poder supranacional para alcanzar los objetivos planteados logrando una especie de sinergia entre todos los participantes de la comunidad internacional.

Capítulo VI

La Seguridad Hemisférica: nuevos actores civiles. Las Fuerzas armadas democráticas. Las nuevas amenazas. OEA-ONU

Observando el pasado, en OEA Santiago de Chile 1991 se estableció el compromiso indeclinable con la defensa y promoción de la democracia representativa y los derechos humanos en la región, diez años después, el 11 de septiembre de 2001 se adoptó en la OEA la Carta Democrática Interamericana ratificando el compromiso de 1991, en octubre de 2003 se llevo a cabo en la ciudad de México la Conferencia Especial de Seguridad de la OEA con el objetivo de definir los conceptos, a la luz de los nuevos acontecimientos, temas prioritarios e instrumentos de seguridad de todo el hemisferio, dando lugar a **la Declaración sobre Seguridad en las Américas**.

A partir del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos transformó su acción exterior para combatir el terrorismo a través de la nueva concepción de seguridad internacional conocida como Homeland Security (Seguridad de la Patria o Seguridad interna).

Otro caso a destacar es el de México y su principio de no intervención y soberanía absoluta del Estado, también otras naciones de Latinoamérica y su participación activa en operaciones de paz de la ONU, como es el caso de Brasil, Chile, Argentina, Uruguay y otras.

Pensando en el futuro hay una nueva variable a considerar que es la participación **presencia mucho mas activa de la Sociedad civil**. Es muy diferente el diseño de políticas de seguridad y defensa en regímenes democráticos que en regimenes autoritarios y no democráticos, nuevos actores civiles entran en escena, como **partidos políticos, Organizaciones no gubernamentales, la academia y la prensa, emergen así nuevos conceptos como el de seguridad ciudadana**.

Hay también una reconceptualización de la seguridad (como se verá más adelante), por ejemplo con numerosos movimientos sociales antiglobalización. De igual manera se han expresado contra políticas de otros países, como las voces contrarias a la guerra de Irak expresada en el Foro de la Sociedad Civil de Porto Alegre, por ello la visión Multidimensional de la seguridad definida en Bridgetown, Barbados, en junio de 2002. El concepto "multidimensional" de seguridad trata de ser alternativo al unilateralismo de USA y a su pretensión que se asimile a la defensa y a la guerra contra el terrorismo. Este concepto incorpora variables sociales y políticas. **La ventaja es que es un concepto sensible a las necesidades de los sectores populares viabilizadas a través de organizaciones de la sociedad, la desventaja es que, por su amplitud, dificulta alcanzar compromisos cooperativos entre gobiernos y organismos internacionales**.

Políticas de Seguridad

Un análisis de la seguridad a partir de que la nueva realidad internacional determina que muchos fenómenos económicos, sociales, culturales, políticos, y por ende los de seguridad y defensa son “intermésticos” donde muchas veces es difícil distinguir lo externo de lo interno. Cada país define sus doctrinas y políticas, en cuanto a esto, un análisis de las políticas de seguridad es:

- Nacional: ideología de soberanía Estado-Nación, cuestiones cívico-militares, rol de la sociedad civil, rol de los Congresos y la prensa, debilidades en la gestión de políticas.
- Binacional: confianza y rivalidad entre vecinos, cooperación de instituciones policíacas, Sistemas de Justicia no adaptados para enfrentar nuevas amenazas.
- Subregional: análisis de los proyectos estratégicos, alianzas, avances y retrocesos; superposición de demandas, influencias externas, rol de las instituciones en el desarrollo de una visión regional.
- Hemisférico: rol de los organismos multilaterales, legitimación y deslegitimación de los organismos internacionales implementación y seguimiento de los acuerdos, influencia de los Estados Unidos.
- Internacional: misiones de paz, rol del Consejo de Seguridad, rol de la Unión Europea y de la Comunidad Asiática y su influencia en el hemisferio.

Esta mirada se cruza con las dimensiones internas plasmadas en la seguridad de la población y el saneamiento de las instituciones de seguridad de cada país.

En el hemisferio aun predominan las doctrinas de seguridad nacional, desde la potencia hegemónica, Estados Unidos, que en su redefinición de la seguridad post 11 de septiembre busca que todos los gobiernos respalden su acción internacional contra el terrorismo, hasta los países pequeños como los del Caribe, donde la cooperación se vuelve imperativa, vemos también que es muy difícil que 34 gobiernos de América se pongan de acuerdo , a ello se agrega que un país, Cuba, no es miembro de las estructuras hemisféricas, pero sin embargo tiene relaciones diplomáticas y de cooperación en seguridad con casi todos los países, inclusive con Estados Unidos.

Un dato a señalar es que en el seno de la **OEA 2003** (Conferencia de la Seguridad de México), cada gobierno o grupo subregional, como el Caribe, Centroamérica y los países del Cono Sur, trato de incorporar en la declaración sus puntos de vista, y muchos de ellos son antagónicos, ello deriva que es inaplicable a nivel hemisferio y desalienta a construir políticas específicas de seguridad y de defensa, por eso la evolución de conceptos comunes de Seguridad se observa fundamentalmente en el “nivel subregional”.

Existen propuestas de reformas tales como producir un cambio en la administración democrática de la seguridad , que implica la **maximización del poder civil sobre el de la Fuerzas Armadas**, esta reforma del sector seguridad ha sido pensada específicamente para Estados que tienen debilidades en las instituciones democráticas. A través de esta mirada se desalientan las respuestas militares , se orienta a las instituciones de seguridad a actuar en

concordancia con las leyes y organismos internacionales, implicando un mejor control sobre las Fuerzas Armadas y de Seguridad respetando cabalmente los derechos humanos, esto abarca por supuesto el nivel político, incluyendo el monitoreo parlamentario, así como el de ONG y medios de comunicación, contiene el nivel económico por medio de medidas de eficiencia, en el uso de recursos, de desarme y de reubicación de combatientes, se orienta hacia el control de armas pequeñas que inciden en la seguridad ciudadana y promueve mejor entendimiento subregional, medidas de confianza mutua y crea instrumentos para que las dirigencias políticas fomenten la paz.

En este contexto las Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe se ven enfrentadas a un conjunto de realidades distintas – el tránsito de la dictadura a la democracia como sucedió en los países del cono sur, el cambio de un modelo de guerra a un modelo de paz como sucedió en algunos países centroamericanos – que propician reacciones diferentes.¹³⁷ ***Si bien en la década de los noventa se da una democratización de los gobiernos militares y el repliegue político de las Fuerzas Armadas, el grado, la intensidad y la significación del rol político de los militares en la región se encuentra aún determinado por la estabilidad de los gobiernos y la definición del orden deseado.***

En este contexto, es confusa la diferenciación entre los conceptos de seguridad nacional, de defensa y de subfunción de protección del ciudadano contra el delito común (seguridad ciudadana). La primera noción, en una definición amplia, hace referencia a la garantía del bienestar de la sociedad; la segunda, a la protección del cuerpo social de amenazas violentas; esta última requiere cabalmente el empleo de medios armados, en su caso militares, sin embargo, ***puesto que la defensa no engloba la seguridad sino a la inversa, no se debe aplicar el instrumento militar a la totalidad de casos de seguridad, ya que ello significaría: "...aplicar a la sociedad leyes y reglas de la guerra y... militarizar el poder político..."***¹³⁸

Si se produjera una disputa territorial, ahora con el conjunto diverso de amenazas, parece que el tema de la seguridad dejó de ser un asunto exclusivamente militar, para pasar a ocupar espacios en, lo político, lo económico, lo social, e incluso lo sanitario. Para algunos, este cambio es saludable en la medida que se acepta que el tema de la seguridad va más allá de la posibilidad de defender la soberanía, sin embargo para otros es riesgoso en la medida que se puede "securitizar" o militarizar temas que son de índoles exclusivamente civil. ***Lo cierto es que si se observa el conjunto de amenazas citadas en la "Declaración de Seguridad de las Américas", son pocas las que son directamente responsabilidad de las Fuerzas Militares.***

Los países de América Latina aun enfrentan más de una docena de conflictos fronterizos y territoriales sin resolver; desde el comienzo del nuevo siglo, en cinco de esos conflictos, al menos un Estado usó la fuerza y en otros dos

¹³⁷ En este conjunto de realidades, Colombia es el único escenario donde hay un conflicto armado interno.

¹³⁸ Monsat, Juan José. "La Seguridad como objetivo". En Varios autores: *Estado y reforma*, año I, enero–junio. Caracas: Venezuela. 1987

conflictos al menos un Estado hizo despliegue de Fuerza – esos incidentes implicaron a 10 de los 19 países independientes de Sudamérica y Centroamérica -. Una revisión más atenta de estas confrontaciones suscita una cierta preocupación ya que 10 de los 16 conflictos que implican o implicaron países latinoamericanos y caribeños permanecen activos, condicionando en cierta forma la militarización de las relaciones entre Estados.

A pesar de que en los últimos veinte años la democratización ha limitado la preeminencia política de los militares en la mayor parte de los países de América Latina, permitiendo la desactivación de las doctrinas basadas en un ataque externo, la cultura política que subyace a las mismas no ha sido eliminada por completo. Comparado con lo sesenta y los ochenta, el gasto militar disminuyó de manera drástica hacia finales del Siglo XX; sin embargo, ha comenzado a aumentar de nuevo, aunque en una escala más modesta que los años precedentes. **En un extremo, Argentina ha sido el país que ha limitado más el gasto en defensa; mientras que en el otro, Colombia ha doblado su personal militar durante los últimos 15 años.** Es importante también mencionar el caso de Venezuela, que aún cuando no enfrente un conflicto armado interno como su vecino, ha incrementado su personal militar en más del 60%. Chile ha disminuido su gasto en términos absolutos, pero el porcentaje de gastos militares en el presupuesto nacional es todavía uno de los más altos de la región. Brasil, que ha aumentado su presupuesto militar, todavía muestra uno relativamente bajo, si se le compara con países como Chile, Ecuador, Perú y Venezuela.¹³⁹

De todas maneras hay que decir que de acuerdo a los estándares internacionales las Américas han estado bastante libres de guerras. En su mayor parte los latinoamericanos no temen agresiones de sus vecinos. No esperan que sus países entren en guerra entre sí y se sorprenden cuando estalla violencia interestatal en la frontera. Con este escenario es poco probable que en el Latinoamérica o el Caribe se de un conflicto armado interestatal. Además hay que considerar, como lo hace Jorge Domínguez, que "... las instituciones y procedimientos interamericanos y los hábitos de conducta estatal mantienen las guerras infrecuentes y breves".¹⁴⁰

Las Fuerzas Armadas son instituciones estatales, cuya organización corresponde a la necesidad del Estado para responder a los conflictos de origen externo, proveyéndose de una capacidad defensiva que le permita generar condiciones de disuasión que eviten o neutralicen la emergencia de posibles amenazas. Este rol (defensivo – disuasivo) es declarado por cada uno de los Estados e incorporado a las instituciones castrenses. Además, en algunos casos, se les reconoce un rol cooperativo con el desarrollo socio – económico y cultural del país.

¹³⁹ HIRST, Mónica. "Seguridad Regional en Las Américas", en GRABENDORFF, Wolf (Ed.) *La Seguridad Regional en Las Américas*, Bogotá: FESCOL y CEREC, 2003. Pág. 44.

¹⁴⁰ DOMÍNGUEZ, Jorge, Pág. 17.

Además si se revisan las actividades de las Fuerzas Armadas de algunos países de América Latina y el Caribe, se encontrará que desarrollan una diversidad de acciones que sobrepasan la función básica de la defensa y el orden constituido. Las denominadas labores complementarias han hecho que los Ejército se dediquen a misiones distintas que desbordan su fin primero. De esta manera el rol de las Fuerzas Militares rebasa claramente el objetivo de la defensa, cuestión que puede ser ventajosa o perjudicial dependiendo de los contextos y las circunstancias. El punto central es que tras la ausencia de conflictos fronterizos y de ataques externos, las Fuerzas Armadas no tienen mucho que hacer. Por esta razón en parte se han ocupado de otras labores como una manera de justificar su existencia, ganar presupuesto y mantenerse activos.

El proceso de consolidación de la democracia no ha tenido el mismo impacto en todos los países. En algunos países los militares efectivamente regresaron a los cuarteles y dejaron de intervenir en la escena política nacional, ahora enteramente en manos de civiles. En otros países en cambio las instituciones armadas han seguido manteniendo posiciones claves en el sistema de toma de decisiones nacionales. Kruijt y Koonings distinguen tres "tipos ideales" de militarismo político.¹⁴¹

Retorno a los cuarteles: Se refiere a una situación de institucionalización consolidada y exitosa de los gobiernos civiles. En estos casos, la sucesión de los gobiernos se regula por medio de elecciones libres y hay un creciente y masivo apoyo público al sistema democrático. El caso clásico es del Costa Rica en donde hace 57 años se abolió el ejército como un esfuerzo de evitar toda futura influencia política por parte de las instituciones armadas. Argentina, Brasil, Uruguay y posiblemente, Bolivia y el Salvador son ejemplos de este tipo ideal.¹⁴²

Democracia blindada: Se refiere a la preservación de las ambiciones intervencionistas de los militares. Estas ambiciones pueden ser mantenidas en un contexto en donde los gobiernos democráticos se caracterizan por su debilidad o en donde se dan conflictos políticos abiertos y permanentes entre políticos y civiles. Bajo tales condiciones se llega a una situación en donde los militares cumplen (o son llamados a cumplir) el rol de guardián o árbitro con respecto a las instituciones democráticas formalmente restauradas.¹⁴³ Aceptando la legalidad de un gobierno civil y del funcionamiento de las instituciones democráticas, los militares ejecutan la tarea de velar para que la democracia no se convierta en un peligro para la nación. El ejemplo más claro es el de Guatemala en los años ochenta y noventa. Chile también ha sido considerado como una democracia tutelada a pesar de la estabilidad de su proceso de transición.

¹⁴¹ KRUIJT, Dirk & KOONINGS, Kees. Págs. 15 – 17.

¹⁴² En Argentina y Brasil las ambiciones políticas de los militares han disminuido notoriamente, sin embargo, el problema de las violaciones de los derechos humanos aparecen como si nunca hubiese recibido un tratamiento adecuado

¹⁴³ HALE, William. *Turkish Politics and the Military*. London: Routledge, 1994.

Los hombres fuertes cívico – militares: Es la versión modernizada de una alianza cívico – militar de un régimen político autoritario y plebiscitario, cuyo brazo fuerte son las instituciones armadas. Un ejemplo de esto es la integración explícita de las Fuerzas Armadas dentro del nuevo modelo del gobierno en Venezuela, la llamada República Bolivariana bajo la presidencia del ex oficial Chávez. El caso más ejemplar, sin embargo, fue la “dictadura civil” en Perú durante la década del gobierno Fujimori.

De manera general se puede decir que el modelo que prima en América Latina y el Caribe es el de “democracia blindada”, bajo el cual los militares siguen conservando el marco del *guardián nacional*, incluyendo intervenciones legitimadas constitucionalmente, el rol de moderadores y de vigilantes del orden, así como de la estabilidad nacional, la acción cívica y la función dual del militar con tareas castrenses pero también responsables del desarrollo nacional.¹⁴⁴ En donde sí se observan cambios es en el terreno de la percepción del enemigo. ***El contrincante típico de la Guerra Fría era el “enemigo subversivo marxista”. Posteriormente el enemigo de la posguerra Fría comenzó a ser definido en términos aún más difusos pero siempre como una amenaza al orden y los valores nacionales: el narcoterrorista – por ejemplo en Colombia -, el guerrillero maoísta – por ejemplo en Perú -, los movimientos de los pobres y los excluidos – por ejemplo el movimiento de los Sem Terra en Brasil -, los indígenas cocaleros – en Bolivia -, los desocupados – en Argentina.-, entre otros.***¹⁴⁵ De esta manera a pesar de que el modelo ideal es el de “retorno a los cuarteles”, los militares aún tienen un rol muy activo, con ausencia de límites definidos por los civiles y con una capacidad de intervenir en asuntos que van más allá de la defensa de la soberanía.

La transición de la Argentina de la época de las dictaduras militares al periodo democrático que inició con el gobierno del Presidente Alfonsín, es el punto de inflexión para el nacimiento de unas nuevas Fuerzas Armadas. El retorno de la democracia a la Argentina significó entonces el comienzo de una reflexión interna sobre un esquema de seguridad hacia el interior y hacia el exterior, que garantizaría que nunca volviera a presentarse la participación de las armas en el desarrollo político del país.

Las Fuerzas Armadas y el gobierno habían estado encargados durante poco más de diez años de preservar el orden interno, entendido como la disposición de todo su aparato operativo para combatir un enemigo interno de características comunistas. Asimismo, cumpliendo sus funciones de preservación de la soberanía enfrentaron una guerra externa, la guerra de las Malvinas, con la cual buscaban recuperar el control marítimo y territorial de estas Islas del Atlántico sur en poder del Reino Unido. En el ámbito interno, las actividades relativas a la seguridad pública se concentraron en el control político

¹⁴⁴ FITH, Samuel. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998.

¹⁴⁵ MARCELLA, Gabriel. *Warriors in Peacetime: The Military and Democracy in Latin America*. Ilford (Essex): Frank Cass, 1994, Págs. 1-33.

y la represión de las organizaciones de oposición, para lo cual los organismos de seguridad disponían de todos sus recursos, consolidando así una vía expedita a una Argentina próspera y segura, siempre bajo la tutela de sus Fuerzas Armadas.

El debate sobre el nuevo rol de las Fuerzas Armadas, después del periodo de las dictaduras, y de su ingerencia en los asuntos políticos, que las llevó a un alto desprestigio entre los ciudadanos argentinos, se inició en torno a las nuevas actividades que deberían asumir para justificar la importante apropiación presupuestal que año a año les era asignada y al sostenimiento de otras, tradicionales e inobjectables, como la protección de la soberanía, la integridad del territorio y la protección de las fuentes de riqueza. Las justificaciones tradicionales para la existencia de las Fuerzas Armadas no eran pues el problema. La asignación de nuevas tareas por el contrario evolucionó hacia una discusión amplia, en la cual confluían las más diversas actividades que buscaban dar una respuesta a los problemas que la coyuntura iba presentando.

De un lado, la lucha contra el narcotráfico, que se constituía como un comportamiento delictivo de impacto significativo, desarrollado por organizaciones que si bien no alcanzaban a poner en peligro soberanía, integridad territorial y riqueza, en primera instancia, si empezaba a significar un reto importante para la seguridad pública. De otro, la participación de las Fuerzas Armadas en misiones que apoyaran el desarrollo del país o en operaciones de asistencia humanitaria en el caso de desastres naturales que afectaran la seguridad del país, significando esto una clara relación del aparato militar con el desarrollo del novedoso concepto de seguridad humana.

La solución entonces significaba adicionarle a las Fuerzas Armadas funciones que de nuevo las inmiscuirían en asuntos de seguridad pública y por otro lado, que probablemente las haría participes del juego político interno en la medida en que empezarían a convertirse en ejecutores de planes de desarrollo y políticas asistencialistas, prometidas por un gobierno que representaba una bandera partidista. Acercar de tal forma las Fuerzas Armadas a la vida interna del país, era despertar algunos fantasmas del periodo de las dictaduras, que la sociedad argentina, más exactamente los actores políticos perseguidos durante ese periodo, no estarían dispuestos a aceptar.

A partir de 1984 este proceso tomó rumbo propio, aunque su dinámica todavía fuera muy lenta. Durante seis años la sociedad y el sistema político argentino participaron de un periodo en el cual se buscaba reconstruir la confianza y se hacían los preparativos necesarios para reconfirmar el posicionamiento de los gobiernos civiles y democráticos.

Para 1990, Argentina había recorrido el camino crítico de la transición y los argentinos habían asistido al primer cambio exitoso de gobierno de manera democrática en 16 años. Estas nuevas condiciones dieron un espacio amplio para emprender un cambio sustancial en las instituciones de seguridad a partir de la reformulación del esquema institucional y sus misiones. ***El gobierno del***

recién posesionado Presidente Menem dictó una serie de políticas que disminuyeron el protagonismo de las Fuerzas Armadas en el sistema político y la economía Argentina, y devolvió al estamento Armado la esencia de su existencia: la defensa de Argentina como nación.

De otra parte, el gobierno de Menem dio un nuevo enfoque a la agenda internacional de seguridad y defensa del país, alineando al país con la promoción y el desarrollo de medidas de Confianza y Seguridad, el fomento del concepto de seguridad cooperativa en la región suramericana, especialmente en el Cono Sur, y promoviendo la participación de las Fuerzas Armadas argentinas en las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas, esta última, probablemente como una estrategia para darle a los militares misiones reales que los alejaran de tentaciones de poder político en el país.

Adicionalmente, para una parte de la sociedad argentina era una prioridad el cumplimiento de procedimientos judiciales contra los miembros de las Fuerzas Armadas que incurrieron en violaciones de Derechos Humanos durante el periodo de la dictadura. Surgiendo unas fuerzas armadas argentinas mas modernizadas, respetuosas de la democracia y los derechos humanos, y ocupadas en nuevos roles internos y externos.

Como resultado del proceso se llegó entonces a unas Fuerzas Armadas en las que priman la defensa de la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y su capacidad de autodeterminación y la protección de la vida y la libertad de sus habitantes. **Estas nuevas Fuerzas Armadas tienen una misión de apoyo a la comunidad, de asistencia humanitaria, y de búsqueda y salvamento, así como de apoyo técnico y científico en actividades Antárticas, Servicio de Hidrografía Naval, y Servicio Meteorológico Nacional, entre otros. Estas misiones, unas nuevas y otras sostenidas en el tiempo, fueron mantenidas probablemente con el ánimo de una reconstrucción de la relación entre el ciudadano argentino y sus Fuerzas Armadas.**

Por otra parte, la transformación dio lugar a la consideración de la **participación de las Fuerzas Armadas en el combate contra las Nuevas Amenazas como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.** Una misión que en cierta forma es restringida dado que explícitamente limita el uso de las Fuerzas Armadas a operaciones logísticas, de ingenieros y de comunicaciones, de manera subsidiaria ante la autoridad policial encargada de la situación.¹⁴⁶ Esta autorización limitada solo puede evolucionar hacia una acción integral, como resultado de la existencia de una situación que signifique una amenaza seria para la existencia del Estado y que el Sistema de Seguridad Interior no este en capacidad de solucionar.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Ley 24059 de Seguridad Interior. Artículo 27.

¹⁴⁷ Ley 24059 de Seguridad Interior. Artículos 31 y 32

El gobierno abordó la reconstrucción de la relación entre la población civil y los militares, a partir de la definición de un nuevo rol de las Fuerzas Armadas que les permita ser reconocidas como asociadas de un proyecto de nación en el que cumplen una función de protección externa y asistencia interna. **Actualmente las Fuerzas Armadas argentinas continúan avanzando en el desarrollo de su nuevo rol operacional.**

Otro punto importante es la publicación de los llamados **Libros Blancos de Defensa**, este proceso fue muy importante en Corea del Sur y África del Sur. Se logra a través de estos libros la transparencia necesaria consistente en hacer pública la política de defensa.

Estas publicaciones de los **Libros Blancos** registra importantes avances en Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y otros, comenzó en Canadá, a partir de allí se ha ido publicando en diferentes países y en otros países se publican documentos equivalentes de defensa, por ejemplo en Brasil y Ecuador. En Estados Unidos el equivalente a los Libros Blancos son las "posturas" de seguridad nacional.

Definimos como Libro blanco: El que contiene documentos diplomáticos y que publican en determinados casos los gobiernos, para información de los órganos legislativos o de la opinión pública en general¹⁴⁸. Se tiene una diversidad importante sobre los libros Blancos ya que existen para rubros, por ejemplo, en Seguridad, Ambientales, de La Previsión Social, desde la perspectiva del sector TIC, para la mejora de Servicios Públicos, de la Alimentación Escolar, etc.

Como característica importante se puede citar: que tengan acceso a servicios de interés general y el principio de transparencia es un concepto clave para su elaboración.

La **OEA** entiende perfectamente la utilidad política de este instrumento político, y apuesta con claridad por él a través de la resolución del Consejo Permanente del 6 de noviembre del 2002, "Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa"¹⁴⁹ Las Conferencias de Santiago y San Salvador sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, celebradas en 1995 y 1998 respectivamente, **reconocen la importancia del intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa, y motivan que se inicien los trabajos que conducen a la aprobación definitiva del documento citado, que se convierte en el elemento de referencia más importante de las naciones latinoamericanas a la hora de desarrollar un documento de este tipo**

La característica principal de los **libros blancos**, según este documento, sería el de ser un documento de política en el que se expone el concepto de política

¹⁴⁸ Ravin D. González, Oscar Ferrer Sánchez y Jorge R. de Guílaz y León, *El Libro Blanco del Hogar Digital. Impacto Social*. Redes de datos y servicios.

¹⁴⁹ CP de la OEA/RES 829 (1342/02).

del gobierno a mediano plazo . Del mismo modo debe redactarse después de un amplio proceso de consultas dentro y fuera del gobierno, con el objetivo de reflejar un consenso amplio. Por otra parte este documento no debe ser intencional, y hacer referencia a los niveles de recursos que serán invertidos para lograr los fines propuestos. Debe explicar qué funciones cumplen las fuerzas armadas, por qué esas funciones revisten importancia para la sociedad, y cuál es la política y doctrina de la defensa prevista (evaluando el entorno de seguridad y del contexto interno, y señalando la estrategia de reacción frente a peligros percibidos, y de cumplimiento de compromisos internacionales). Debe explicar las capacidades de cada sistema de defensa, detallando adecuadamente los medios con los que cuentan los ejércitos, las reglas básicas de operatividad de éstos, y la estructura militar del sistema. Debe comentar la realidad presupuestaria, y señalar con claridad los recursos con los que se cuenta. De la misma forma, también debe mostrarse la orientación futura de adquisición de materiales bélicos para la modernización de los sistemas actuales, y justificar su necesidad.

Se cita a manera ilustrativa parte del discurso de la ministra argentina Garré en la Conferencia de presentación del Libro blanco de la Defensa de Honduras, el 29 de septiembre de 2006

“Constituye para mi un verdadero privilegio haber recibido la invitación que me permite estar hoy aquí, con ustedes, en un hecho trascendente para la política de este hermoso y querido país; como es la presentación del Libro Blanco de la Defensa de la República de Honduras.....”

“Creo que la mayor y mejor contribución de la República Argentina al contexto internacional está dada por el valor sustantivo de su propia legitimidad y legalidad; su adhesión plena al sistema democrático de gobierno, su respeto irrestricto de los Derechos Humanos y su búsqueda ineludible de la verdad y la justicia en los hechos del terrorismo de estado; su respeto por los ámbitos de discusión; su preocupación por la prevención de conflictos; su respeto a la soberanía y el derecho de autodeterminación de los pueblos; su rechazo a los criterios unilaterales o de utilización de la fuerza para la solución de controversias.”

“En nuestra experiencia, la elaboración y publicación del Libro Blanco de la Defensa tuvo y tiene diversos significados que deseo destacar.”

“El proceso que llevó a la publicación inicial del Libro Blanco y a su posterior revisión indica y privilegia, y así está plasmado en sus páginas, el control civil de la Defensa. Este control civil se materializa no solamente en la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político legalmente constituido y a sus autoridades ejecutivas, con el Presidente de la Nación en la cúspide del Sistema de Defensa, sino al papel que juega en ese sistema el Congreso de la Nación y las Comisiones de Defensa que forman parte de las Cámaras de Diputados y Senadores.”

“No es menor su aporte a las condiciones de transparencia interna y confianza externa que genera el hecho de hacer explícita la Política de Defensa, la estructura del sistema y los medios militares que componen las Fuerzas Armadas con el detalle de su organización y misiones.”

Es necesario para avanzar en una "Seguridad en el Hemisferio", definir una perspectiva Latinoamericana sobre el tema de seguridad que tome en cuenta el enfoque de Estados Unidos y otros actores principales internacionales, ya que en estas condiciones se mantiene suficiente espacio o autonomía para desarrollar la propia perspectiva, la cual no necesariamente debe entrar en conflicto con Estados Unidos; y un entendimiento claro de los complejos niveles de seguridad es necesario para el desarrollo de dicha perspectiva.

Surgimiento de nuevas amenazas a la Seguridad

Hasta el final de la guerra fría, la lucha bipolar de las grandes potencias marcaba las amenazas a la seguridad, la nueva "agenda" de seguridad, los nuevos conceptos sobre la misma, muestra sus verdaderos colores transnacionales, y sus amenazas como ser: la epidemia del SIDA, el lavado de dinero, la desprotección del medio ambiente, el narcotráfico, y otros, frente a todo esto hasta Estados Unidos frente a fracasos cuando intento soluciones unilaterales, acepta que la solución debe ser a partir de un enfoque de comunidad.

Las nuevas amenazas a la seguridad requieren importantes ajustes por parte de todos los miembros de la comunidad internacional, es su naturaleza intermística, es decir afectan la seguridad internacional y la seguridad domestica al mismo tiempo.

El crimen internacional, drogas, incluyendo el tráfico ilegal de drogas.

Es particularmente sensible para aquellas naciones del hemisferio que tienen que lidiar con Estados Unidos y que pueden percibir a estas amenazas como domésticas, mientras que Estados Unidos las considera amenazas internacionales, este es el caso prototipo de respuesta asimétrica y su militarización¹⁵⁰.

La serie de actividades del programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center conocida como "Creando Comunidad de seguridad en las Américas" ha jugado un rol importante, construyendo capacidad civil para tratar con las fuerzas armadas dentro del marco de instituciones civiles¹⁵¹.

Estas nuevas amenazas están ligadas a otros temas que podrían requerir una respuesta radicalmente distinta y que podrían afectar a diferentes naciones en grados muy diferentes, por ejemplo, ***las Islas Caimán son conocidas por las laxas regulaciones bancarias que permiten que enormes sumas lleguen a los bancos de las islas sin ningún control, facilitando el lavado de fondos generados a través de la venta de drogas, en las islas son reacios a organizar sus leyes bancarias con los estándares de USA o de la Unión Europea. Nadie sugiere que la respuesta apropiada sería enviar a los "marines" ya que se cree que el intercambio de información podría ser más efectivo que los instrumentos de la fuerza***

¹⁵⁰ Kart E. Meyer, *Asymetry is not Destiny*, World Policy Journal, Winter 2002, Pág. 97-101.

¹⁵¹ www.wilsoncenter.org

militar. Otro ejemplo sería la cuenca del Amazonas, el monitoreo a través de satélites o el nuevo sistema de radar SIVAM¹⁵², sería mucho más importante que el envío de un gran número de tropas.

Estas características a las nuevas amenazas a la seguridad se combinan para reducir la efectividad de respuesta de los modos tradicionales de poder, especialmente los poderes militares y económicos: el poder duro, por ejemplo: contar con el arsenal nuclear más amenazante del mundo no puede evitar que las drogas ilegales entren a Estados Unidos, ni tampoco disminuir la inmigración ilegal, por eso, resultó difícil que el castigo a Afganistán, el derrocamiento de los Talibanes y el bombardeo a Irak vayan a reducir la amenaza terrorista. Para reducir la amenaza terrorista se requiere de una cooperación estrecha entre un gran número de naciones.

Las naciones Latinoamericanas, trabajando conjuntamente tienen una oportunidad sin precedentes para reconstruir la comunidad hemisférica más a su gusto, siempre y cuando asuman responsabilidad y liderazgo al hacerlo¹⁵³.

Contexto en el cual las amenazas son abordadas

El rol de las organizaciones multilaterales ha crecido y estas organizaciones han demostrado suficiente efectividad para traer más atención y mayor compromiso por parte de sus miembros para llevar dentro del marco de la organización las disputas y su resolución.

Hoy en día tanto Estados Unidos como Rusia, están dispuestos a utilizar esta organización y permitirle actuar en nombre de la comunidad internacional. No siempre, no en todos los casos, pero en algunos. El hecho de que exista algo llamado **“Comunidad internacional”** mejora la posición de la **ONU**.

La creación de una comunidad internacional en el comercio ha constituido también un hecho extraordinario. La **Organización mundial de comercio** está jugando un rol creciente en la creación de reglas y en la solución de disputas entre sus miembros. Incluso Estados Unidos, la única superpotencia mundial, es forzada a emplear a la OMC y a aceptar sus decisiones.

A nivel hemisférico la **OEA** continúa siendo prejuizada, tras cincuenta años de abuso como instrumento de política estadounidense. **Sin embargo, con el liderazgo de América Latina y un importante apoyo de Canadá, la OEA, se ha hecho bastante efectiva a tratar temas cuidadosamente definidos, como el tráfico de drogas, también ha empezado a jugar un rol importante en la definición de reglas comerciales y legales.**

¹⁵² SIVAM: Sistema de Vigilancia del Amazonas.

¹⁵³ Joseph S. Tulchin y Ralph H. ESPOCH *Latin American in the new international System*.

Democratización y Seguridad

Se debe destacar la importancia que tuvo la transición hacia la democracia en América Latina para crear espacios para las naciones de la región dentro de la comunidad internacional.

Estas naciones son ahora miembros respetados de una comunidad de valores y pueden expresarse en las organizaciones internacionales.

Los países Latinoamericanos son ahora naciones democráticas y no simplemente peones de Estados Unidos. Esto sirve para dar mayor sustancia a las declaraciones a favor de los gobiernos democráticos o los derechos humanos.

Es a través del poder y de una participación internacional responsable que los intereses de los países de América Latina serán mejor representados en el nuevo sistema internacional.

Las políticas de seguridad ***formuladas en contextos democráticos*** juegan un rol importante en la definición de las respuestas a las amenazas a la seguridad nacional. ***Ahora más que nunca, es inconcebible permitir que las fuerzas armadas definan sus propias misiones e intereses en establecerse en una posición separada y por encima de la Constitución y de los Gobiernos democráticamente elegidos.***

Hubo también un avance considerable en el campo de la integración cuyo ejemplo más importante es el MERCOSUR, acuerdo subregional que incluye a Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, con Chile y Bolivia como miembros asociados.

Fuentes de poder disponibles

Un estudiante argentino de relaciones internacionales, Juan Gabriel Tokatlian, se refería a la manera en la cual Estados Unidos estaba militarizando las respuestas que daba a todas las amenazas a la seguridad, y sostenía que ***la militarización de las respuestas al terrorismo socavaría a las democracias de la región***¹⁵⁴.

Según Tulchin “Estados Unidos amenaza los intereses nacionales de las naciones de la región por su tendencia a ponerse del lado de regímenes autoritarios (documentos mostraron que USA estaba al tanto del uso sistemático de torturas y asesinatos por parte de los gobiernos militares contra sus propios ciudadanos ¹⁵⁵

Por otro lado Estados Unidos se ha vuelto unidireccional y le presta poca atención a los temas que más preocupan en América Latina, la declaración sobre las políticas de defensa Nacional pronunciada por la administración Bush publicada en el 2002. América Latina es reducida a la categoría de un grupo de instrumentos para la protección de los intereses de los Estados Unidos.

¹⁵⁴ Tokatlian Juan Gabriel en Tulchis y Taraciuk, *Políticas de defensa de América Latina*, Woodrow Wilson Center, Washington D.C. 2003.

¹⁵⁵ Cynthia Arnson y Tamara Taraciuk (eds.) *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente*, Washington D.C. Woodrow Wilson Center, 2004.

Diferentes especialistas están de acuerdo en localizar aquellos temas o valores en los que las naciones de la región pueden expresarse como hacedores de reglas¹⁵⁶.

Usar la naturaleza transnacional de la amenaza terrorista, asumir una postura protagónica en operar a través de agencia multilaterales o de la colaboración multilateral. ***Ambas partes requieren de la cooperación entre las naciones latinoamericanas.***

La participación de las Naciones Latinoamericanas, como hacedores de reglas no es una función del poder tradicional, por lo tanto, las naciones de la región pueden unirse al punto que ellas mismas estén dispuestas a acatar las reglas que establecen.

La estrategia comercial ofrece a las naciones del hemisferio la mayor oportunidad para ejercer una autonomía relativa. Estados Unidos necesita de socios comerciales y cada socio tiene cierta influencia sobre el otro. Por ejemplo: el punto hasta el cual la administración Bush estaría dispuesta a forzar a Chile y a México a votar a su favor en el **Consejo de Seguridad de la ONU**, la negativa de Chile y de México a capitular termino con el fortalecimiento de la posición de estos países. El único modo efectivo de acción por parte de las naciones de América Latina en relación con Estados Unidos es actuar en conjunto¹⁵⁷, **la única manera de proteger el interés de una nación y mejorar su seguridad es trabajando junto a otra.**

Las naciones de América Latina tienen mucho en juego en la guerra del terrorismo en tanto que la democracia en Estados Unidos y los valores humanos se encuentren amenazados. La amenaza es mucho mas seria en países donde la democracia es aun vulnerable y frágil y donde las instituciones democráticas están en proceso de consolidación.

El proceso de la nueva conceptualización de la seguridad

Un paso fundamental hacia la actualización del concepto de Seguridad hemisférica, lo represento la adopción de la declaración de Bridgetown en 2002 (enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica el 4 de junio de 2002 en el marco del XXXII periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, celebrado en Bridgetown, Barbados).

Se siguió estudiando y analizando este enfoque a través de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la **OEA** que desarrollo esta labor como parte del proceso preparatorio de la Conferencia Especial sobre Seguridad (CES), celebrada el 27 y 28 de octubre de 2003 en la Ciudad de México. En la Declaración sobre Seguridad en las Américas (DSA) Documento emanado de la CES, los Estados miembros definieron los valores compartidos y enfoques

¹⁵⁶ La distinción entre hacedores de reglas y tomadores de reglas en América Latina se encuentra en el ensayo de Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach *Toward Innovative Strategic Policies: a conclusion* págs. 219-225.

¹⁵⁷ Rosecrance Richard, *Has Realism Become Cost-Benefit Analysis: a Review Essay*. International Security vol. 26 num. 2 págs. 132-154.

comunes en materia de seguridad regional, también identificaron nuevas amenazas a la seguridad, ya que, como vimos anteriormente la declaración de Bridgetown se limitó a ampliar el concepto y enfoque tradicional, incorporando a éste aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. La Declaración sobre Seguridad en las Américas fue más allá al definir expresamente cuales son los aspectos que integran el universo de las nuevas amenazas a la seguridad.

A saber se incluyeron: el terrorismo; la delincuencia organizada tradicional; el problema mundial de las drogas; la corrupción; el lavado de activos; el tráfico ilícito de armas; la pobreza extrema; la exclusión social; los desastres naturales; el SIDA y otras enfermedades; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; posibles incidentes en el transporte de materiales peligrosos y el acceso, posesión y uso de armas de destrucción masiva por terroristas.

Así, encontramos en la región una atmósfera de cooperación e intercambios en la esfera militar que se manifiesta a través de la puesta en marcha de acciones de transparencia, como la edición de **“Libros Blancos”**, ya mencionados, sobre políticas de defensa nacional o medidas de fomento de la confianza y de la seguridad, que buscan el diálogo y el entendimiento de las fuerzas armadas de países vecinos.

Esta nueva conceptualización consagra su contribución a la consolidación de la Paz, al desarrollo integral y a la justicia social, aspiraciones legítimas de los Estados del Hemisferio, que, vistas desde la óptica de la seguridad, constituyen condiciones esenciales para la estabilidad, la convivencia pacífica y el bienestar de los pueblos de la región.

Relación OEA – ONU Antecedentes

A partir de los ataques a los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 y de las acciones en respuesta encabezadas por este país en Afganistán e Irán con el amparo de la doctrina del ataque preventivo, los principios tradicionales de la seguridad colectiva en el mundo han sido ampliamente debatidos.

La regulación del uso de la fuerza: El ataque preventivo

A raíz de la intervención de los llamados países de la Coalición en Irak, se inició un debate en la comunidad internacional acerca del concepto de seguridad colectiva, las atribuciones y límites que tienen los Estados en el ejercicio del uso de la fuerza y el papel que tiene que jugar la comunidad internacional en

su regulación. Sin embargo, este debate parece no haberse trasladado al ámbito latinoamericano.

Si a partir de la Conferencia de Seguridad Hemisférica de los países Latinoamericanos no desarrollan una propuesta integral sobre la regulación del uso de la fuerza, se puede correr un riesgo mayor de que Estados Unidos utilice su propia agenda de seguridad y su teoría del **ataque preventivo** ante posibles actos terroristas. ***A pesar de una definición multidimensional sobre la Seguridad, de poco valdrá si no es acompañado por reglas claras acerca de la regulación del uso de la fuerza.***

Si el miedo de los países Latinoamericanos es que se intente un ataque preventivo hacia algún país, la mejor estrategia es que su ejercicio quede claramente prohibido.

El concepto del **ataque o seguridad Preventiva**¹⁵⁸, quizás es el concepto de más reciente discusión entre la comunidad internacional. El recrudecimiento de las tensiones entre los EE.UU. y los países que el presidente Bush ha llamado "el eje del mal": Irak, Irán y Corea del Norte, lo posicionó en la escena internacional. La percepción de los EE.UU. de tener en estos países una amenaza latente que podría materializarse en cualquier momento, se convirtió en un factor de primera mano para estudiar la posibilidad de emprender una acción armada con el fin de neutralizarla y así evitar cualquier acción agresiva en su contra.

La seguridad preventiva, podría definirse como cualquier acción de carácter individual o colectivo, político o armada, que pretenda neutralizar, de manera anticipada, una amenaza latente contra la seguridad del territorio o población de un país. La seguridad preventiva, es un concepto que entra a competir con la visión generalizada de los sistemas de seguridad que fundamentan su accionar en la resolución pacífica de conflictos, la existencia de cuerpos militares configurados exclusivamente para la defensa *in situ* y la definición de medidas de confianza mutua, tendencia actual de la seguridad.

Resulta indispensable contar con un instrumento jurídico que establezca con claridad el ejercicio de la legítima defensa no es sinónimo de un ataque preventivo, el cual está limitado por la Carta de la ONU y los requisitos de necesidad, inmediatez y proporcionalidad.

Mayores capacidades para las acciones de los organismos de seguridad

Es fundamental avanzar para que a partir de la Conferencia Especial sobre Seguridad Hemisférica se busque dotar a la **OEA** de mayores capacidades para

¹⁵⁸ Alrededor del término preventivo, existe un debate sobre la traducción al español. La palabra utilizada en el inglés para definir las acciones anticipadas, proactivas y de carácter ofensivo, se denominan "preemptive", concepto contrario al término del inglés "preventive", que define acciones de tipo defensivo y pasivo.

la prevención de los conflictos, se podría pensar en dotar a la **OEA** de mecanismos y capacidades operacionales para ***hacer frente a los desafíos propios de la región con un carácter preventivo.***

No basta con que cada Estado del continente identifique sus problemas de seguridad. Se requiere además un acuerdo que defina como se enfrentarían estos retos de seguridad a nivel continental, los órganos encargados de enfrentarlos, la manera de financiar dichas estrategias y el establecimiento de mecanismos de seguimiento que revisen sus avances.

Después de un estudio de la Carta de la ONU y de la Carta de la OEA, se reconoce que la organización internacional puede ser competente para otorgar asistencia humanitaria más allá de las fronteras nacionales, asimismo, tienen la capacidad de velar por la protección de los civiles en conflictos armados, alertando que en algunos conflictos éstos se han convertido en blancos deliberados.

Lo que es fundamental entonces es que, los países Latinoamericanos puedan establecer reglas y criterios objetivos para cuando esas acciones humanitarias se necesiten con urgencia.

Hasta ahora solo el ***“Consejo de Seguridad de la ONU”***, en quien los Estados han depositado la facultad de tomar medidas coercitivas, incluyendo el uso de la fuerza, puede legítimamente ejercer esta responsabilidad. La progresiva ampliación de la noción de amenaza a la paz y a la Seguridad internacional a las que han recurrido el Consejo de Seguridad en los últimos años, para hacer valer el derecho internacional humanitario, puede proporcionar la base jurídica sobre la cual desarrollar capacidades propias de la OEA y definirse y acotarse aun más en el ámbito regional. Ante una situación en la que la ONU no pudiera actuar, la OEA podría desempeñar el papel que le debería corresponder como órgano Regional competente para hacer recomendaciones a los Estados involucrados.

El caso de Haití, fue claro y ante la parálisis de la OEA en las primeras etapas se tuvo que esperar a que el ***Consejo de Seguridad*** incluyera el asunto en su “agenda”. Son muchas las áreas en la que la OEA pudo haber contribuido una vez que se detectó la crisis en Haití.

La ONU ya ha reflejado en su Carta que es necesario promover el uso de organizaciones y acuerdos regionales como ámbitos preferentes de respuestas para la intervención y la gestión preventivas de los conflictos y las transiciones post-conflicto.

El segundo párrafo del art. 52 establece la obligación básica para los Estados miembros de la **ONU** que sean parte de un acuerdo u organismo regional, de hacer todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local”, por medio de tales acuerdos u organismos regionales, antes de someter el asunto al Consejo de Seguridad, ***es decir, la propia Carta de la ONU exhorta a seguir como primera instancia de solución de los conflictos la vía Regional.***

En resumen, la propia Carta de la **ONU** promueve una mayor participación de los organismos Regionales en materia de Paz y Seguridad internacional. La **OEA** debe estar lista para responder a este reto.

Capítulo VII

La Seguridad en la etapa de Post. Guerra Fría

Durante el período en el que transcurrió la Guerra Fría, Estados Unidos estructuró una serie de mecanismos de acción colectiva con los países del continente americano, comprometiéndose a apoyar acciones conjuntas de defensa como respuesta a agresiones externas.

Tal compromiso quedó plasmado con la firma del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) en el año 1947.

La idea de seguridad colectiva -que surgió en la Conferencia Interamericana sobre problemas de la Guerra y la Paz realizada en Chapultepec en 1945 y que primó durante casi toda la Guerra Fría- se basó "en el supuesto de que todos los estados americanos actuarán colectivamente, apoyándose unos a otros y presupone igualmente que todas sus preocupaciones o los problemas que consideren éstos como amenazas son legítimas, lo cual implica que la seguridad de cada miembro debe ser garantizada por todos a través de los diferentes instrumentos con los que cuenta el sistema americano".¹⁵⁹

Es importante aclarar que el concepto de seguridad colectiva da por sentado la existencia de una comunión de intereses por parte de los países involucrados, así como un compromiso por parte de ellos de respetar y actuar frente a potenciales amenazas.

Es claro, que esto no sucedió y si bien la estrategia multilateral hemisférica encontró su fin durante el conflicto de Malvinas, había entrado en crisis mucho tiempo antes, como consecuencia de la carencia de mancomunidad de intereses de los países en cuestión.

A esta falencia, se agregó el hecho que algunos de los conflictos que amenazaron a los países a lo largo del continente, se encontraban circunscriptos directamente a la reproducción de la lógica del conflicto bipolar (las guerras civiles que se sucedieron en Centroamérica -Guatemala, República Dominicana, El Salvador y Nicaragua-, la invasión de Estados Unidos a Granada y Panamá y la amenaza cubana) y en otros casos los conflictos se caracterizaron por cuestiones específicas de la región como fue la delimitación final de los límites fronterizos entre Argentina-Chile, Perú-Ecuador, y Colombia-Venezuela.

El concepto clásico de seguridad, que se utilizó durante la Guerra Fría en la región, se configuró de tal manera que cuando el gobierno de un país **X** lograba su seguridad a través de la adquisición de nuevo armamento, de la profesionalización de sus fuerzas armadas ó por medio de la mejora de sus capacidades militares-estratégicas, el gobierno del país **Y** lo percibía y

¹⁵⁹ De la Lama, Jorge. "La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa", en *Colección Paz y Seguridad en las Américas*, FLACSO-Chile, 1998. Pág. 50.

respondía a ello rearmándose, provocando en muchos casos carreras armamentistas y situaciones continuas de hipótesis de conflictos con los vecinos.

Los cambios acaecidos tanto en el sistema internacional, como en el orden interno de los Estados provocaron el agotamiento del anterior modelo de seguridad, dando lugar a nuevos intentos teóricos que tuvieron como objetivo reemplazar la vieja estrategia multilateral, a partir de un nuevo concepto de seguridad colectiva y de una actualización de los instrumentos hemisféricos. Se comenzó así, a trabajar sobre el concepto de **seguridad cooperativa** que presenta características más amplias y funcionales a la nueva coyuntura hemisférica.

La interrelación entre lo local, lo subregional y lo hemisférico en diversos ámbitos se ha hecho cada vez más difusa con el fin de la Guerra Fría. Conflictos de orden doméstico son a la vez importantes problemas internacionales. Estos son los que caracterizan las nuevas amenazas a la seguridad que afectan tanto a la figura del estado, a sus habitantes e intereses, como a la capacidad de control del mismo sobre los procesos políticos, sociales y económicos y a su integridad territorial. **La extrema pobreza, la debilidad democrática, el narcotráfico, el terrorismo, el crimen internacional son algunos ejemplos de ello.**

Los principales cambios que se dieron en América Latina en la década de los noventa, como por ejemplo, los procesos de consolidación democrática, de integración económica y la activa política diplomática ejercida por los países, generaron caminos hacia la negociación y hacia la cooperación. Las relaciones entre los países han mejorado notablemente y se puede afirmar que si bien persiste todavía una importante cantidad de conflictos de diversa índole, se han generalizado políticas que tienden a la negociación y a la búsqueda de soluciones concertadas para afrontar de manera conjunta las amenazas a la seguridad, sean estas tradicionales o no tradicionales.

Hoy en día, "América Latina es la región del planeta menos armada, la que posee el gasto militar más bajo y la que presenta un muy bajo nivel de conflicto. (...) El hecho de que la región tenga un bajo nivel de conflicto no significa que las controversias no existan. Por el contrario, es necesario reconocerlas y tomar medidas de prevención, manejo y control capaces de revocar las condiciones que generan el conflicto." ¹⁶⁰ Es importante destacar, en este punto, la tendencia de los países latinoamericanos hacia la cooperación y el diálogo en áreas, que en momentos de la Guerra Fría era

¹⁶⁰ Pardo, Rafael. "Los nuevos elementos de seguridad para América Latina", ponencia presentada en el *Foro sobre Seguridad Hemisférica* convocado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos en Washington, DC, 19 y 29 de abril de 1999. Pág. 1. La definición de seguridad que utiliza el autor proviene de Barry Buzan "New patterns of Global Security" in *International Affairs*, Vol.67, N° 3, p. 431-451.

impensables. Ejemplo de ello son ***las Medidas de Confianza Mutua que fueron adoptando estos países en la última década.***

En este marco, la seguridad se muestra multidimensional y global, distorsionando en muchos casos, las prioridades de cada uno de los Estados en la región en la medida en que tienden a fundirse los intereses y amenazas a la potencia hegemónica (agenda impuesta) con los propios de la unidad estatal, que por cierto son bastante diferentes. La habilidad estaría en poder combinar estrategias conjuntas hemisféricas, con opciones locales, resguardando los espacios de maniobra que permitan la construcción y definición de objetivos acorde con los desafíos más urgentes. Así, evitaríamos importar agendas que no son propias de cada realidad subregional.

El 11 de Septiembre, planteó una serie de interrogantes al sistema internacional. El terrorismo internacional fue identificado como la principal amenaza tanto para Estados Unidos como para sus aliados, elevando así su jerarquía en la agenda de las amenazas y reposicionando las políticas de seguridad en las preocupaciones gubernamentales. A partir de estos sucesos, la administración de George W. Bush definió al enemigo y llamó a los estados a optar "por el bien o el mal".

Si bien la multidimensionalidad de las cuestiones permite reconocer la importancia de los factores económicos, políticos, sociales, militares y medioambientales en la definición de la seguridad, ***Estados Unidos parecía hoy en día (por lo menos hasta la actual crisis financiera internacional) priorizar las cuestiones militares marginando las otras dimensiones.***

En este nuevo contexto América Latina se pregunta qué papel le otorgará la administración de Barack Obama a la región en su nueva estrategia de seguridad. ¿Cuáles serán las cuestiones más relevantes?, las referidas a la producción de droga y el narcotráfico en la región andina, la identificación de terroristas en la Triple Frontera (Argentina, Brasil, Paraguay) o las crisis financieras, la deuda externa, las disputas comerciales, los problemas de desarrollo, los embates contra la democracia como el caso Venezuela, la ausencia del estado en cuestiones vitales -educación, salud, seguridad del ciudadano-, la corrupción, la inseguridad ambiental y los desastres naturales en los países del Caribe, problemas éstos que se repiten -con diferente intensidad- en cada uno de los estados de la región.

Project for the New American Century

Surgido en el año 1997, este think tank estadounidense cuenta entre otros, con los siguientes signatarios: Steve Forbes, Paul Wolfowitz, Jeb Bush, Dick Cheney, Donald Rumsfeld y Francis Fukuyama.

La mención de algunos de sus miembros, es particularmente importante en el análisis de este “tanque de ideas”, por la gran presencia e influencia que la mayoría de ellos han tenido / tienen en el gobierno de la Administración de George W Bush.

Tal como plantea George Soros en su libro “La burbuja de la supremacía norteamericana”, antes de los sucesos desatados el 11 de septiembre de 2001, básicamente existían dos obstáculos que dificultaban a los ideólogos del Proyecto llevar adelante su plan y estos eran el escaso apoyo y las oscuras circunstancias a través de las cuales llegó a la presidencia George W Bush y por el otro (y fundamental para esta cuestión) la carencia, tras el fin de la Guerra Fría, de un enemigo definido claramente, que justificase el incremento en el presupuesto de defensa y el inicio de las acciones.

El mismo autor, plantea que si bien, la estrategia delineada y defendida antes de los ataques a las Torres, no era idéntica a la finalmente empleada (en la primera se enfatizaba el desarrollo de una defensa basada en misiles y no la guerra contra el terrorismo), básicamente ambas están impulsadas por el mismo objetivo: ***el dominio unilateral de Estados Unidos.***

Para describir como entiende el think tank en cuestión, los conceptos de imperio, hegemonía, crisis, mecanismo de cambio y sistema internacional, nos remitiremos a transcribir un párrafo correspondiente a su declaración de principios, ya que claramente (aunque no sea en forma explícita) aparecen expuestas en él las mencionadas nociones:

“...Evidentemente, Estados Unidos debe ser prudente a la hora de ejercer su poder. ***Pero lo que no podemos es rehuir las responsabilidades que nos impone el liderazgo global ni los costes que conlleva su ejercicio sin que ello vaya en detrimento nuestro. Estados Unidos tiene un papel vital en el mantenimiento de la paz en Europa, Asia y el Medio Oriente. Si rehusamos nuestras responsabilidades, nos exponemos a poner en peligro nuestros intereses fundamentales.*** La historia del siglo XX debería habernos enseñado que es importante modificar las circunstancias antes de que afloren las crisis, así como enfrentarnos a las amenazas antes de que llegue el horror. La historia de este siglo debería habernos enseñado que hay que abrazar la causa del liderazgo norteamericano...”

Es importante mencionar los alcances de la llamada Doctrina Bush, expuesta en primer término en el discurso de West Point en Junio de 2002 e incorporada luego, a la política de seguridad nacional lanzada en septiembre de ese mismo año.

La misma se apoya en dos pilares:

- ***Estados Unidos hará todo lo necesario para perpetuar su indiscutible superioridad militar.***
- ***Estados Unidos se adjudica el derecho a emprender acciones de tipo preventivas.***

Esas bases hacen referencia a dos tipos distintos de soberanía: por un lado la propia de Estados Unidos, que se ubica por encima de los tratados y

compromisos internacionales y por otro lado, las soberanías de los demás estados, que quedan sujetas, de esta forma, a los postulados de la Doctrina Bush.

Vale la pena, para ejemplificar lo expuesto, recordar el discurso del presidente estadounidense ante la sesión conjunta del Congreso, a pocos días de ocurrido el ataque del 11 de Septiembre: "... El alcance de la libertad humana, que constituye el mayor logro y al mismo tiempo la mayor esperanza de nuestra época, depende ahora de nosotros. Nuestra nación y esta generación de norteamericanos en particular librarán a nuestro pueblo y nuestro porvenir de la oscura amenaza de la violencia. Y nuestra decisión y nuestro coraje arrastrarán al mundo entero en pos de esta causa..."

Tal como plantea George Soros en el libro antes mencionado, en una sociedad libre y abierta, debieran ser los propios ciudadanos quienes tienen la potestad de decidir que entienden por libertad y democracia en lugar de limitarse a seguir la pauta marcada en este caso por Estados Unidos.

Vale la pena aclarar, que cuando Soros habla de sociedad abierta, hace referencia al concepto elaborado por Karl Popper, que entiende a la misma como una forma de organización social en la cual se reconoce que no se tiene la verdad definitiva (concepto de falibilidad), pero que asumiendo su imperfección, es susceptible de una infinita mejora. Este tipo de sociedad, encuentra en los regímenes totalitarios sus peores enemigos.

El Proyecto para una Nueva Centuria Americana y su visión sobre la situación en Irán, Irak y las Naciones Unidas.

Para entender la visión del Proyecto sobre los tres actores mencionados, en el contexto internacional, vamos a hacer mención de una carta dirigida al Congreso estadounidense para incrementar las Fuerzas terrestres norteamericanas del 28 de enero de 2005 "Letter to Congress on Increasing U.S. Ground Forces" (ver Anexo).

En la misma, el think tank en cuestión, hace referencia a que las fuerzas militares son demasiado pequeñas para afrontar las responsabilidades que se le exigen asumir, las cuales son reales e importantes.

Puntualiza el compromiso con la seguridad nacional, la estabilidad, la paz global y la libertad desde los sucesos del 11 de septiembre de 2001, como fundamentos para incrementar dichas fuerzas y poder afrontar desafíos presentes y futuros.

Mencionan el riesgo de disponer de una fuerza militar "sobreelegida" el cual puede llevarlo a quebrar su voluntad de lucha, en un enfrentamiento armado que se ha declarado públicamente como "compromiso generacional".

Confirman que pese a las dificultades económicas reinantes, Estados Unidos está en condiciones de afrontar los costos, ya que en comparación con lo sucedido durante la Guerra Fría, el gasto militar en proporción con el producto bruto interno es actualmente menor. Este es un reclamo que, según el Proyecto, surge de la misma Nación y de las mismas fuerzas armadas.

En su conclusión, advierten a los miembros del parlamento que "estarán sirviendo bien a su país proveyendo el poder militar necesario para hacer frente

a las obligaciones de Estados Unidos”, en consecuencia con los objetivos de su política exterior.

UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas) – Comunidad Sudamericana de Naciones. El rol del bloque en lo que hace a la defensa y seguridad regional.

Creada el 8 de diciembre de 2004 en la ciudad peruana de Cuzco, la Comunidad Sudamericana de Naciones, está integrada por los países miembros (plenos) del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y el todavía en proceso de anexión plena Venezuela), por los países miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y ahora Chile) junto con Guyana y Surinam. Durante la I Cumbre Energética, celebrada entre el 16 y 17 de abril de 2007 en la Isla Margarita (Venezuela), los mandatarios sudamericanos decidieron que la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) modificase su nombre y pasara a denominarse

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Asimismo, se decidió la creación de una Secretaría permanente con sede en la ciudad de Quito (Ecuador).

Finalmente, el 23 de Mayo de 2008 se firmó el tratado constitutivo quedando conformada de forma oficial la UNASUR, esquema que representa el histórico sueño de grandes próceres del continente. Las palabras del presidente brasileño, Luis Ignacio Lula da Silva ***“América del Sur unida moverá el tablero del poder en el mundo” reflejan su objetivo integrador subcontinental y, a su vez, la puesta en marcha de un posible polo de poder mundial.***

Respecto al potencial rol del esquema en lo referente a seguridad y defensa regional, es importante destacar que en forma previa a la creación oficial de la UNASUR, el Ministro de Defensa de Brasil Nelson Jobin expuso públicamente la propuesta de conformación de ***un Consejo de Defensa Sudamericano***, sesenta y un años después de la entrada en vigor del anteriormente mencionado y actualmente obsoleto Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca – TIAR – firmado en Río de Janeiro en 1947.

En el artículo 3ro del Tratado de UNASUR se formulan los objetivos específicos del bloque, entre ellos:

q) La coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, ***para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;***

s) El intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;”

Lo expresado requiere la acción coordinada bajo normas y estándares comunes que permitan un entendimiento en materia de seguridad y defensa, aún cuando subyacen resabios de desconfianza y conflictividad entre los países de una región autodeclarada “zona de paz”.

El estado del arte de la seguridad y la cooperación en América del Sur

Existen investigaciones, ponencias y escritos de diversos analistas y estudiosos interesados en la temática de seguridad y defensa en América del Sur. Entre ellos podemos mencionar los siguientes:

- Susanne Gratius, Investigadora Senior del Programa de Paz y Seguridad, analiza la iniciativa brasileña considerando los conflictos y asimetrías aún sin solucionar en el seno de Sudamérica, con una propuesta de posibles objetivos a plantear en el momento de la reunión del futuro Consejo de Defensa Sudamericano de la UNASUR. Pero rescata el proceso de unificación de intereses de los países de la región, la acentuación de la crisis a nivel hemisférico y la posibilidad de la conformación de un nuevo polo de poder mundial.¹⁶¹
- El Coronel Astudillo Chávez, del Ejército del Perú, ha defendido su tesis¹⁶² en el Colegio Interamericano de Defensa sobre la influencia de los procesos de cambios en las Fuerzas Armadas de los países de América del Sur en la Seguridad Hemisférica. En la fundamentación del problema menciona que las causas de cambios en las Fuerzas Armadas de América del Sur se basan en demandas estratégicas de cada nación, pero que **alejan la posibilidad de implementar políticas integrales y cooperativas entre los Estados de la subregión.**
- En el ámbito nacional la Licenciada Gisela Armerding ha expuesto su visión de **la incompatibilidad entre los países sudamericanos en materia de defensa y seguridad, entre ellos la Argentina, lo cual constituye un obstáculo para la posible formulación de una estrategia de cooperación del MERCOSUR ampliado y también en América del Sur**¹⁶³. Requiere actualizar la concepción estratégica argentina adaptada a la realidad internacional, ya que nos

¹⁶¹ GRATIUS, Sussane. “¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano”. Revista FRIDE - Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. Madrid. Abril de 2008. www.fride.org.

¹⁶² ASTUDILLO CHAVEZ, Walter. “Los Procesos de Cambios en las Fuerzas Armadas de América del Sur y la Seguridad Hemisférica” Tesis de Maestría en Defensa y Seguridad Hemisférica del Colegio Interamericano de Defensa y de la Universidad del Salvador. 12 de mayo de 2008. Washington D.C., EEUU.

¹⁶³ ARMERDING, Gisela. “Argentina: contradicciones prácticas y discursivas en materia de Defensa Nacional. Un obstáculo para la cooperación estratégica en el cono sur.” Ponencia presentada en la Conferencia sobre Democracia, sociedad y comercio: el desafío de coordinar intereses en Sudamérica - “XII CONOSUR”. Noviembre de 2006. Buenos Aires, Argentina.

hace vulnerables por quedar coyunturalmente aislados en materia de seguridad y defensa; de manera similar Sudamérica aún no ha definido un rumbo, sino que gira en impulsos de algunos países sin lograr consenso¹⁶⁴.

- A diferencia de Armerding, Alejandro Della Sala es más optimista ante la posibilidad de que Brasil encabece una comunidad de defensa sobre la base del MERCOSUR, **considerando las riquezas en recursos naturales que América del Sur cuenta y que debe proteger**. Considera muy apropiado y factible, desde un punto de vista legal, profundizar la integración de la región apoyados en las necesidades de operativizar mecanismos de seguridad y defensa¹⁶⁵.

A su vez existen aportes sobre la importancia que reviste la doctrina para la interoperabilidad en alianzas o coaliciones, conocidas como operaciones combinadas, pero la mayoría de ellas se circunscriben a las operaciones de paz en el marco de Naciones Unidas.

- Los Tenientes Coroneles Hernán Vázquez del Ejército Argentino y Carlos Mezzano Escanilla del Ejército de Chile escribieron sobre la interoperabilidad como requisito fundamental para las operaciones multinacionales. En su análisis describen las condiciones para su logro, haciendo énfasis **en la doctrina como requisito que facilita el accionar y el logro de la unidad de esfuerzo de una organización**.¹⁶⁶
- Un politólogo y periodista chileno, Rigel Cristián Letelier Pardo, ha escrito y presentado ponencias basadas en una investigación mayor como doctorando, en la que ha expresado que **no existe un pensamiento militar único entre los instrumentos de la defensa de cada uno de los países latinoamericanos**, lo cual se comprueba en las distintas misiones de paz en la que participan combinadamente. Lo importante de lo que Letelier Pardo expresa es **la buena voluntad de los distintos países en la cooperación desde el punto de vista militar con una mayor participación en actividades combinadas**.¹⁶⁷

¹⁶⁴ ARMERDING, Gisela. "MERCOSUR: ¿hacia una comunidad de defensa?" Working paper. Programa de estudios sobre Defensa y Seguridad Centro Argentino de Estudios Internacionales. 2005. Buenos Aires, Argentina.

¹⁶⁵ DELLA SALA, Alejandro F. "Hacia un Proyecto de Lege Ferenda para la creación de un Mercosur de la Defensa." Working paper. Programa de estudios sobre Defensa y Seguridad Centro Argentino de Estudios Internacionales. 2006. Buenos Aires, Argentina.

¹⁶⁶ VAZQUEZ, Hernán M. y MEZZANO ESCANILLA, Carlos. "La Interoperabilidad: una herramienta fundamental para las fuerzas multinacionales". Revista de la Escuela Superior de Guerra del Ejército Argentino Nro. 542. Jul – Sep 2001. Buenos Aires, Argentina.

¹⁶⁷ LETELIER PARDO, Rigel C. "Desafíos para la Doctrina de países Latinoamericanos que participan en Operaciones de Paz de Naciones Unidas". Trabajo de estudio para Conferencia Subregional de Defensa. Noviembre de 2005. Montevideo, Uruguay.

Conceptos y definiciones:

1) Seguridad y Defensa

Según la Organización de las Naciones Unidas, seguridad es: "...la condición en la que los estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propios. Así, la seguridad internacional es el resultado y la suma de todas y cada una de las seguridades de los estados miembros de la comunidad internacional"¹⁶⁸

A su vez los miembros de la UNASUR, desde antes de su reciente conformación, también participan de la Organización de Estados Americanos – OEA – la cual sostiene desde el año 2002 un nuevo concepto multidimensional de seguridad en el hemisferio, consensuado entre sus participantes: "...la seguridad en el Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales."¹⁶⁹

Para entender el concepto de defensa, es importante recurrir a la Ley de Defensa Nacional de Argentina, la cual en su artículo 2do, establece el siguiente concepto: "La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes."¹⁷⁰

Otra interesante definición de defensa la encontramos en algunas de las conclusiones del Dr. Mariano Bartolomé: "Es la organización del poder armado y no armado del país para ser empleado en caso de amenaza potencial, o efectiva, de agresión al Estado"¹⁷¹.

2) Doctrina militar

La doctrina es lo que permite a sus integrantes saber cómo hacer su tarea, entendiendo el concepto como: "... la sistematización de los

¹⁶⁸ NACIONES UNIDAS. "Los conceptos de seguridad". Departamento Asuntos de Desarme, informe del Secretario General. Documento A/40/553, 1986, parr. 205/206.

¹⁶⁹ OEA Resolución AG/DEC. 27 (XXXII/O/02) "Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica". Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, 4 de junio de 2002. http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/AGcgdoc15_02.htm

¹⁷⁰ ARGENTINA. Ley Nacional Nro. 23.554 Defensa Nacional. Sancionada el 13 de abril de 1988. Promulgada el 26 de abril de 1988. B. O. 5/5/88.

¹⁷¹ BARTOLOME, Mariano. "La Seguridad Internacional post 11S: contenidos, debates y tendencias", pág. 132. Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval. Buenos Aires. 2006.

principios de la "teoría de la guerra" aplicados al caso bélico concreto, para orientar al comandante en la conducción de sus fuerzas"¹⁷²

Acercándonos al pensamiento militar argentino, el Diccionario para la Acción Militar Conjunta establece esta definición: **"Conjunto de principios generales que se fijan en un campo determinado para la correspondiente educación de sus componentes y para la orientación de la acción."**

Para ampliar este concepto encontramos también los siguientes: "Doctrina Militar: Conjunto ordenado de leyes, reglas, preceptos, conceptos y procedimientos esenciales que rigen el empleo del poder militar para alcanzar los objetivos políticos de la Nación por medios militares."

"Doctrina Militar Combinada: Conjunto ordenado de conceptos esenciales y conocimientos adoptados de común acuerdo por las FFAA de dos o más países aliados para desarrollar operaciones militares combinadas."¹⁷³

¹⁷² ACUÑA, Marcelo y RUNZA, Ricardo. *"Hacia la Modernización del Sistema de Defensa Argentino"*, pág. 252. Editorial Altamira. Buenos Aires. 2006.

¹⁷³ ARGENTINA. Ministerio de Defensa, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. *"Diccionario para la Acción Militar Conjunta"*. Buenos Aires, 1998.

Conclusiones

Con el fin de la guerra fría, el contexto internacional sufrió transformaciones, observándose la superposición de continuidad y cambio, la convivencia de viejos elementos con nuevas realidades, lo que generó un complejo escenario con reglas de juego que aún son imprecisas en algunas áreas y más claras en otras.

La desaparición de la lógica Este-Oeste impulsó la necesidad de redefinir la seguridad, identificar las amenazas y diagramar estrategias para enfrentarlas en un contexto signado por la globalización, distinto a la lógica bipolar que caracterizó el funcionamiento del sistema por más de 40 años.

América Latina acompañó el desarrollo de una nueva concepción de seguridad y logró significativos avances en esta materia, aunque persisten obstáculos para la consolidación de una estrategia de seguridad común, entre ellos: ***la redefinición de la relación cívico-militar y el nuevo papel de las Fuerzas Armadas, las particularidades propias de los conflictos que afectan la seguridad de cada estado y su relación con la potencia hegemónica regional y la capacidad de definir la naturaleza de las nuevas amenazas.***

Más allá de esto, muchas acciones se han desarrollado en los últimos años entre las fuerzas armadas sudamericanas, como ser ejercitaciones combinadas, intercambios de alumnos, la integración en unidades tácticas para operaciones de paz, asistencia en desastres naturales y demás. Todo ello redundando en una condición fundamental llamada "interoperabilidad", condición que requiere disponer conceptos, procedimientos y diseños para lograr y mantener el más efectivo nivel de entendimiento, un idioma común en los campos de operaciones, administración y material.

La interoperabilidad podría verse como un continuo creciente de compatibilidad, estandarización, intercambiabilidad y homogeneidad de las organizaciones que deben actuar integradas. Pero ***¿Cuál es el "idioma común" que facilita o permite el logro de la interoperabilidad entre las organizaciones participantes de un sistema de seguridad y defensa? La respuesta es la doctrina, ya que ésta es lo que rige el modus operandi de cualquier organización.*** La doctrina es tan importante en cualquier estructura organizacional que es la que le brinda su misión y enfoque¹⁷⁴. Es prioridad por sobre la instrucción y el entrenamiento, ya que estas dos tareas se realizan solamente a través de la doctrina.

La seguridad y defensa no implica exclusivamente el empleo del instrumento militar, sino que todos los factores del potencial nacional se hallan involucrados. Pero la responsabilidad de su puesta en ejecución recae en las fuerzas armadas. Ciertamente la relevancia del problema reside en la posibilidad de avanzar en la integración de la UNASUR, llegando a conformar un sistema de

¹⁷⁴ CLANCY, Tom y FRANKS Jr, Fred. "Into the Storm: a study in command". Berkley Books, New York, 1998

seguridad y defensa regional. Y para ello se consideran las coincidencias entre las doctrinas militares como los peldaños existentes para una escalera en construcción, quedando por dilucidar si dicha escalera se dirige a la integración en un sistema de seguridad y defensa apto, factible y aceptable para América del Sur como un todo.

Respecto a lo comentado sobre el Proyecto para una Nueva Centuria Americana, es clara la posición de hegemonía pasada, presente y futura en la que ubica el think tank a Estados Unidos, así como también la ideal y funcional justificación que el ataque del 11 de Septiembre representó para la Administración Bush, en su intento de llevar adelante sus principales preceptos, camuflada a partir de ese suceso como "lucha contra el terrorismo".

Por otra parte, las escasas e indirectas alusiones a las Naciones Unidas por parte del "Proyecto para un nuevo siglo...", deja a las claras el no reconocimiento que en lo formal y mucho menos en la práctica, tiene de dicha institución, más allá de hacer suyo sí, el "Principio de Responsabilidad de Proteger" de las Naciones Unidas.

¿A que me refiero con "hacer suyo" este principio?

Recordemos que el principio de proteger, plantea que ante la imposibilidad de proveer protección por parte de los gobernantes de un estado soberano, es la comunidad internacional (y no un/os país/es en particular, por mas poderosos que este/os sea/n), quien debe tomar ese lugar y guiada por lo expuesto en el principio accionar políticamente (de alguna forma en concordancia con lo planteado por Stephen Krasner al incorporar el concepto de soberanía compartida).¹⁷⁵

La intervención de Estados Unidos en Irak deja al descubierto que ha puesto en peligro el principio, ya que en lugar de permitir que la comunidad internacional cumpliera con él, protegiendo a los ciudadanos iraquíes, lo ha hecho suyo al sustituir la legitimidad internacional por su poderío.

¹⁷⁵ Krasner Stephen, "Soberanía, hipocresía organizada", Barcelona, Paidós, 2001.

Anexo

Project for the New American Century

Letter to Congress on Increasing U.S. Ground Forces

January 28, 2005

Dear Senator Frist, Senator Reid, Speaker Hastert, and Representative Pelosi:
The United States military is too small for the responsibilities we are asking it to assume. Those responsibilities are real and important. They are not going away. The United States will not and should not become less engaged in the world in the years to come. But our national security, global peace and stability, and the defense and promotion of freedom in the post-9/11 world require a larger military force than we have today. The administration has unfortunately resisted increasing our ground forces to the size needed to meet today's (and tomorrow's) missions and challenges.

So we write to ask you and your colleagues in the legislative branch to take the steps necessary to increase substantially the size of the active duty Army and Marine Corps. While estimates vary about just how large an increase is required, and Congress will make its own determination as to size and structure, it is our judgment that we should aim for an increase in the active duty Army and Marine Corps, together, of at least 25,000 troops each year over the next several years.

There is abundant evidence that the demands of the ongoing missions in the greater Middle East, along with our continuing defense and alliance commitments elsewhere in the world, are close to exhausting current U.S. ground forces. For example, just late last month, Lieutenant General James Helmly, chief of the Army Reserve, reported that "overuse" in Iraq and Afghanistan could be leading to a "broken force." Yet after almost two years in Iraq and almost three years in Afghanistan, it should be evident that our engagement in the greater Middle East is truly, in Condoleezza Rice's term, a "generational commitment." The only way to fulfill the military aspect of this commitment is by increasing the size of the force available to our civilian leadership.

The administration has been reluctant to adapt to this new reality. We understand the dangers of continued federal deficits, and the fiscal difficulty of increasing the number of troops. But the defense of the United States is the first priority of the government. This nation can afford a robust defense posture along with a strong fiscal posture. And we can afford both the necessary number of ground troops and what is needed for transformation of the military. In sum: We can afford the military we need. As a nation, we are spending a smaller percentage of our GDP on the military than at any time during the Cold War. We do not propose returning to a Cold War-size or shape force structure. We do insist that we act responsibly to create the military we need to fight the war on terror and fulfill our other responsibilities around the world.

The men and women of our military have performed magnificently over the last few years. We are more proud of them than we can say. But many of them would be the first to say that the armed forces are too small. And we would say

that surely we should be doing more to honor the contract between America and those who serve her in war. Reserves were meant to be reserves, not regulars. Our regulars and reserves are not only proving themselves as warriors, but as humanitarians and builders of emerging democracies. Our armed forces, active and reserve, are once again proving their value to the nation. We can honor their sacrifices by giving them the manpower and the materiel they need.

Article 1, Section 8 of the Constitution places the power and the duty to raise and support the military forces of the United States in the hands of the Congress. That is why we, the undersigned, a bipartisan group with diverse policy views, have come together to call upon you to act. You will be serving your country well if you insist on providing the military manpower we need to meet America's obligations, and to help ensure success in carrying out our foreign policy objectives in a dangerous, but also hopeful, world.

Respectfully:

**Peter Beinart Jeffrey Bergner Daniel Blumenthal
Max Boot Eliot Cohen Ivo H. Daalder
Thomas Donnelly Michele Flournoy Frank F. Gaffney, Jr.**

**Reuel Marc Gerecht Lt. Gen. Buster C. Glosson (USAF, retired)
Bruce P. Jackson Frederick Kagan Robert Kagan
Craig Kennedy Paul Kennedy Col. Robert Killebrew (USA, retired)
William Kristol Will Marshall Clifford May**

**Gen. Barry R. McCaffrey (USA, retired) Daniel McKivergan
Joshua Muravchik Steven J. Nider Michael O'Hanlon
Mackubin Thomas Owens Ralph Peters Danielle Pletka
Stephen P. Rosen Major Gen. Robert H. Scales (USA, retired)
Randy Scheunemann Gary Schmitt
Walter Slocombe James B. Steinberg R. James Woolsey**

Resultados: Hemos demostrada ampliamente la hipótesis.
Con respecto al Sistema de Seguridad hemisférico

Conclusiones: Desde la Reforma Financiera de 1977, Argentina, viene sufriendo cambios en su estructura productiva, que se han trasladado a su estructura social, manifestándose en "concentración del crecimiento del PBI, con caída y regresividad acumulativa en la distribución del Ingreso, que ha desarrollado creciente pobreza y exclusión social. Los excluidos, son seres, que carecen de toda posibilidad de transformarse en "personas", porque las políticas que se vienen implementando, como bien lo señala el coeficiente de Gini, que hemos analizado y otros indicadores al respecto, han generado transferencias de ingresos desde los sectores asalariados hacia los grupos concentrados. Esta situación de pauperización de gran parte de la sociedad, ha creado condiciones indicativas, para el incremento de toda clase de miserias humanas, como el

narcotráfico, la trata de personas, el lavado de dinero, el tráfico de órganos, el terrorismo, etc. **Argentina, es un país, occidental y democrático**, esta realizando grandes esfuerzos de cooperación, como integrante de **UNASUR**, a través de su Estado y las "nuevas fuerzas armadas", que nacieron con la apertura democrática, para contribuir a la consolidación de la paz, el desarrollo integral y la justicia social, aspiraciones legítimas de los estados del hemisferio para lograr desarrollo económico, con progreso social. Argentina se ha sumado a la lucha antiterrorista, propiciada por el ex presidente Bush. No obstante, en total acuerdo con la búsqueda de relaciones armoniosas con nuestro hegemón continental y **teniendo en cuenta la versión multidimensional de Seguridad que incluye las nuevas amenazas, como terrorismo, delincuencia organizada tradicional, drogas, la corrupción, lavado de dinero, tráfico ilícito de armas, pobreza extrema, la exclusión social, los desastres naturales, el Sida y otras enfermedades, la trata de personas, los ataques a la seguridad cibernética, posibles incidentes en el transporte de materiales peligrosos y el acceso posesión y uso de armas de destrucción masiva por terroristas** que hemos expuesto en este trabajo, es necesario, también **reglamentar** el uso de la fuerza, para evitar su reemplazo por acciones preventivas, de parte de la potencia hegemónica, frente a posibles amenazas terroristas. Además es necesario que los organismos regionales como la OEA, tenga cada vez mayor intervención en la solución de conflictos regionales relacionados con la Seguridad hemisférica. Por otra parte, no se trata sólo de reprimir, sino de superar las miserias contempladas en la visión multidimensional, a través de políticas públicas, que permitan recuperar nuestro nivel educativo, capacitación de la mano de obra, desarrollo de la infraestructura, incorporación tecnológica, evitando los ajustes de contenido puramente financieristas, que solo quieren eliminar el Déficit Fiscal y la Inflación, a costa de recesión, que aumenta la brecha entre el Producto Potencial ó Frontera de Posibilidades de la Producción y el Producto Efectivo. Aumentar esta brecha, sólo por caída de la Demanda Agregada, para contener los procesos Inflacionarios y los Déficits fiscales es sinónimo de, capacidad ociosa, desocupación, marginalidad social y de incremento de todos los flagelos analizados, que como son difíciles de controlar por los gobiernos civiles, pueden llegar a exigir la represión armada, que culminaría en un estadio de "todos contra todos", dejando sin protección a nuestros recursos naturales extinguidos, pues estaríamos creando condiciones favorables para intervenciones, justificadas ó no , quizás, de carácter preventivo. Sin desarrollo Económico y Progreso social, nuestro destino puede ser muy preocupante, pues se retrocedería a soluciones puramente represivas.

Bibliografía

- Altimir, O. y Beccaria, L. Distribución del Ingreso en la Argentina. Santiago de Chile. CEPAL. Serie Reformas Económicas 40. 1999.
- Altimir, O. y Beccaria, L. Efectos de los cambios macroeconómicos y de las reformas sobre la pobreza urbana en la Argentina. Mimeo. 2000.
- Altimir, O., Beccaria, L. y González Rozada, M. La evolución de la distribución del ingreso familiar en la Argentina. Serie de Estudios en Finanzas Públicas 3, La Plata. 2000.
- Atkinson, Anthony. On the measurement of inequality. *Journal of Economic Theory* 2. 1970.
- Alwyn, Patricio y otros, Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social, CEPAL/PNUD/BID.
- Berry, Albert, 1997 "The income distribution threat in Latin America" en *Latin American Research Review*, Vol. 32, N° 2, 1995.
- Calderón M. Cecilia, Massini M. Marcela, Convergencia en Desigualdad. Aplicación para Argentina durante los '90. www.depeco.econo.unlp.edu.ar. Junio de 2003.
- CELS. "Argentina. Un paraíso para pocos". Informes Nacionales: Argentina. Instituto del Tercer Mundo – Control Ciudadano. Mimeo. 2001.
- Di Virgilio, M. M. Hábitat y salud. Estrategias de las familias pobres. Buenos Aires. Ediciones Lumiere. 2003.
- Frenkel, R. y González Rozada, M. Tendencias de la distribución de ingresos en los años noventa. Serie de Documentos de Economía No 16. Universidad de Palermo. 2000.
- FIEL. La distribución del ingreso en la Argentina. FIEL, Buenos Aires. 1999.
- Gasparini, L., Marchionni, M. y Sosa Escudero, W. La distribución del ingreso en la Argentina y en la provincia de Buenos Aires. Cuadernos de Economía 49, La Plata. 2000a.
- Gasparini, L (director). Determinantes de la desigualdad en la distribución del ingreso. Cuadernos de Economía 54, La Plata. 2001.
- Hoffman, S. "Marital Instability and the Economic Status of Women". *Demography*, 14, pp. 67-76. 1977.
- Kaldor, N. Alternative theories of distribution. *Review of Economic Studies* 23. 1957.
- Kessler "Entre fronteras desvanecidas: lógicas de articulación entre actividades legales e ilegales en jóvenes del Gran Buenos Aires". En Gayol, S. y Kessler, G. (eds.) *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Manantial. Buenos Aires. 2002.
- Kessler, G. Le processus de paupérisation de la classe moyenne argentine. Tesis de Doctorado, EHESS, Paris. 1998.

- Kessler, G. y Minujin, A. La Nueva pobreza en la Argentina. Buenos Aires. Temas de Hoy. 1995.
- Kliksberg Bernardo; Repensando el Estado para el Desarrollo Social, Reforma y Democracia, Revista del CLAD, N1 8, 1997.
- Llach, J. y Montoya, S. En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el área Metropolitana del Buenos Aires: diagnóstico y alternativas de política. IERAL, Buenos Aires. 1999.
- Lee, H. Poverty and income distribution in Argentina. Patterns and changes. En World Bank. 2000.
- Lorenz, M.O. Methods for measuring concentration of wealth. Journal of the American Statistical Association 9. 1905.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Distribución del ingreso, pobreza y crecimiento en la Argentina, Estudio realizado por Daniel Kostzer, Bárbara Perrot y Soledad Villafañe de la SSPTYEL.
- Pasinetti, L. Rate of profit and income distribution in relation to the rate of economic growth. Review of Economic Studies 29. 1962.
- Sen, Amartya, Inequality reexamined, Harvard University Press, 1992.
- Solow, Robert M., "Mass unemployment as a social problem", en Bassu, Pattanaik, y Suzumura, Choice, welfare and development, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- The Economist, November 1996.
- Corigliano, Francisco, "Ciclos de globalización, modelos de crecimiento económico y paradigmas de política exterior: el caso argentino (1862-2006)", revista Temas y Debates, revista universitaria de ciencias sociales, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, año 11, N° 13, agosto 2007
- Corigliano, Francisco Capítulo 1: La dimensión bilateral de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de "Relaciones especiales" Pág. 4 en <http://www.cema.edu.ar>
- Escudé, Carlos, "Cultura política, política exterior y caducidad del modelo del Estado como actor racional: el caso argentino", en revista Postdata, N° 7, Buenos Aires, Mayo 2001, pp. 95-134. Hirst, Mónica y Russell, Roberto, El Mercosur y los cambios en el sistema político internacional, Buenos Aires, Fundación OSDE, 2001, Módulo II, Unidad 7 ("La inserción internacional de la Argentina").
- Lasagna, Marcelo, "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", en Revista CIDOB d' Afers Internacionals, N° 32, Barcelona, 1996, sitio www.cidob.org

Paradiso, José, Debates y trayectoria de la política exterior argentina, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (en adelante GEL), 1993, Epílogo.

Reficco, Ezequiel, "Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995)", en Revista CIDOB d' Afers Internacionals, N° 32, Barcelona, 1996, sitio www.cidob.org

Russell, Roberto, "Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976-1989", en Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 204, de FLACSO / Argentina, Buenos Aires julio 1996.

Stuhldreher, Amalia, "Régimen político y política exterior en la Argentina: el caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)", revista Perfiles Latinoamericanos, junio, N° 22, 2003.

Van Klaveren, Alberto, "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: Modelo para armar", en revista Estudios Internacionales, N° 98, Santiago de Chile, abril-junio 1992
<http://www.argentina-rree.com> La seguridad en la etapa de Post Guerra Fría.

América Economía: "Critican ley argentina blanqueo de capitales", diciembre 2008.

Barón, A.: "Clinton firma millonaria ayuda militar a Colombia", Clarín, agosto 2000.

BID: "Las sucias y costosas ganancias de la explotación humana", 2006.

BID-INTAL: "El lavado de dinero en América Latina: ¿qué sabemos de él?", Santiago de Chile, 2005.

Castillo, Manuel Ángel y otros: "Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la Migración Internacional". Universidad de Texas, abril de 2008.

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL): "La igualdad y no discriminación en el sistema interamericano". Estados Unidos, 2004.

"Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional".
Organización de Naciones Unidas. Palermo, Italia. Noviembre de 2000.

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Resoluciones sobre terrorismo internacional.
Cumbre Internacional sobre Delincuencia, Terrorismo y Seguridad. Madrid, 2005.

Departamento de Estado de los Estados Unidos: "Séptimo Informe Anual del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre Trata de Personas", junio de 2007.

Eissa, S.: "Lucha contra el narcotráfico y su impacto en América Latina". Chile, octubre 2005.

Foro Social Mundial Temático: "Cultivos de uso ilícito e iniciativas alternativas, política antidrogas y narcotráfico", Colombia, junio 2003.

Gallo, D.: "Cada vez se produce más cocaína en el país", La Nación. Fecha de consulta noviembre 2008.

Gerchenson, A.: "Plan Colombia: Estados Unidos ampliará la ayuda a los países vecinos". Clarín, octubre 2000.

Grupo de Acción Financiera (GAFI): recomendaciones sobre blanqueo de capitales. 1990

Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CONNAF). Investigación sobre Tráfico de Niños, Niñas y Adolescentes con fines de Explotación Sexual, Pornografía Infantil en Internet y Marcos Normativos. Argentina, 2004.

Kaye, M.: "Formas contemporáneas de esclavitud en la Argentina". Londres, Anti-Slavery International. 2006

Mutti, M.: "El tráfico de personas como sistema delictivo". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile. Octubre de 2005.

Montañès, V.: "Economía ilegal y narcotráfico en América Latina". Abril 2003.

Montenegro, M.C.: "MERCOSUR: el narcotráfico como amenaza no militar". Centro de Estudios Estratégicos. Argentina, abril de 2008.

Navarrete-Frías – Thormi, F.: "Drogas ilícitas y derechos humanos del campesino y comunidades indígenas: el caso de Bolivia". UNESCO-ONU. Francia, 2005.

Nestares, C.: "Crimen organizado en el mundo: realidad y mito". Universidad Autónoma de Madrid, 2004.

Organización de Estados Americanos (OEA): "La trata de personas: conceptos básicos", mayo 2006.

Organización de Estados Americanos (OEA). Sistema Interamericano de Información Jurídica, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos: "Seguridad Hemisférica y lucha contra el narcotráfico", 2006.

Oficina de lucha contra la droga y el delito (UNODOC): "Trafficking in persons: Global Patterns", abril 2006.

Organización de las Naciones Unidas (ONU):

"Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares", 1968.

Informes mundiales sobre drogas, 2004, 2008.

"Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional". Palermo, Italia. Noviembre de 2000.

Padilla, N.: "Estados Unidos: el Plan Colombia impactará en la región". Colombia, agosto 2000.

Patiño Mayer, H.: "Fuerzas Armadas y narcotráfico". Clarín, junio 2000.

Petit, Juan Miguel. "Migraciones, Vulnerabilidad y Políticas Públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos". Comisión Económica para América Latina (CEPAL), mayo de 2003.

Rodríguez Mentó: "El MERCOSUR y su plan contra el narcotráfico". Brasil, 2008.

Rossi, A.: "América Latina, un continente en vías de militarización". Le Monde Diplomatique, octubre 2000.

The New York Times: "Las víctimas de la guerra química en Colombia". Clarín, febrero 2001.

Tondini, B.M.: "Blanqueo de capitales y lavado de dinero: su concepto, historia y aspectos operativos". Centro de Estudios Internacionales, 2006

Vargas Velásquez.: "El Plan Colombia: su efecto sobre la guerra y la paz". Bogotá, 2000.

Vinogradoff, L.: "Alarman a Venezuela los desplazamientos colombianos". Clarín, agosto 2000.

Páginas web visitadas:

- Agencia para refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR): www.acnur.org.
- Asociación Antidroga de Argentina (AARA) www.asociacionantidroga.org.ar.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): www.iadb.org
- Banco Mundial (BM): www.bancomundial.org
- Campaña Internacional "Llama y Vive": www.llamayvive.org
- Centro de Estudios Internacionales: www.colmex.mx
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): www.eclac.org
- Comisión Interamericana de la Mujer: www.oas.org
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF): www.unicef.org
- Foro Social Mundial Temático: www.fsmt.org.co
- Grupo de Acción Financiera (GAFI): www.felaban.com
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos: www.iidh.ed.cr
- Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescente (IIN): www.iin.oea.org
- Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (Incucai): www.incucai.gov.ar

- Ministerio Público Fiscal: www.mpf.gov.ar
 - Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC): www.unodc.org
 - Organización de Estados Americanos (OEA): www.oas.org
 - Organización de las Naciones Unidas (ONU): www.un.org
 - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): www.unesco.org
 - Organización Internacional del Trabajo (OIT): www.ilo.org
 - Organización Internacional para las Migraciones (OIM): www.oimconosur.org
 - Secretaría de Programación para la prevención de la drogadicción y la lucha contra el narcotráfico (SEDRONAR): www.sedronar.gov.ar
 - Sociedad Argentina de Trasplantes: www.sat.org.ar
-
- Tulchin Joseph S, Benitez Manaut Raúl, Diamint Rut: "El Rompecabezas" Conformando la Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI- Prometeo (libros), Universidad de Bologna. 2006
 - Arévalo de León, Bernardo. "Hacia un nuevo modelo de Seguridad Hemisférica: Reflexiones en torno al Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.", ponencia presentada en el Foro sobre Seguridad Hemisférica convocado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos en Washington, DC, 19 y 29 de abril de 1999.
 - Calderón, Marcelo, "El Pensamiento Militar Sudamericano: un nuevo camino a la integración de la UNASUR.", Anteproyecto de tesis doctoral, Diciembre 2008, USAL.
 - Comisión de Gestión de los Asuntos Mundiales. Nuestra comunidad global. Alianza Editorial. Madrid, 1995.
 - De la Lama R, Jorge. "La seguridad hemisférica a fin de siglo: el nuevo concepto de seguridad hemisférica cooperativa", en Colección Paz y Seguridad en las Américas, FLACSO-Chile, 1998.
 - Cortes, María Julieta. Rojo, Patricia. "La seguridad hemisférica en la post-guerra fría. Apuntes para su análisis", Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. 2002.
 - Domínguez, Jorge, Seguridad internacional, paz y democracia en el cono sur, FLACSO Chile, abril 1998.
 - Fontana, Andrés. "A modo de introducción", en Archivos del Presente, Año 1, N° 3. Buenos Aires, Argentina. 1996.
 - López, Ernesto, "Criterios generales para la definición de políticas nacionales de seguridad y defensa: 36 Tesis", Bs. As., julio 1999.
 - López, Ernesto "La seguridad nacional en los albores del siglo XXI", Documento de Trabajo N° 9, Programa de Investigación Fuerzas Armadas y Sociedad (PIFAS), Universidad Nacional de Quilmes, mayo de 2002.
 - Pardo, Rafael. "Los nuevos elementos de seguridad para América Latina.", ponencia presentada en el Foro sobre Seguridad Hemisférica convocado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos en Washington, DC, 19 y 29 de abril de 1999.

- Rojas Aravena, Francisco. "El Grupo Río y la seguridad regional en América Latina", en Pellicer, Olga (compiladora) La Seguridad Internacional en América Latina y el Caribe: el debate contemporáneo. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Universidad de las Naciones Unidas, México, 1995.
- Rojas Aravena, Francisco. "Williamsburg: ¿un giro definitivo en las relaciones hemisféricas de seguridad?", en revista Estudios Internacionales N° 114, Año XXIX. Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile. Abril- Junio 1996.
- Rojas Aravena, Francisco. "América Latina y la seguridad internacional: contribuciones y desafíos para el siglo XXI.", ponencia presentada en el Foro sobre Seguridad Hemisférica convocado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos en Washington, DC, 19 y 29 de abril de 1999.
- Serbin, Andrés. "Nuevas tendencias en la seguridad internacional en la Cuenca del Caribe", en La Seguridad Internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo. Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Universidad de las Naciones Unidas, México, 1995.