

# *Brumario*

Revista de  
**Ciencias  
Sociales**

## DOSSIER TESIS RIN #13

RELACIONES INTERNACIONALES

Cuadernos de **PENSAMIENTO**



# *Brumario*

ISSN 1853-0362. Octubre 2015. República Argentina

**Dirección postal:** Pedro de Ledesma 2393 - Córdoba - Argentina

**Mail:** brumariodigital@hotmail.com - romulomontes@hotmail.com

## **Director**

RÓMULO MONTES

## **Consejo editorial**

CECILIA BUSTOS MORESCHI

SOL HERRERA PRIETO

SILVINA GONZÁLEZ

RÓMULO MONTES

## **Comité Académico**

DRA. MARTA PHILP (CEA – UNC)

DRA. MARIA CECILIA CARO (UES21)

DRA. ANA FASS (UCC – UES21)

DRA. ALEJANDRA MARTINEZ (UES21 – CONICET)

DR. EDUARDO BOLOGNA (CEA- UNC- UCC)

DR. JAVIER MOYANO (CEA – UNC)

MGTR. BELEN MENDE – (UES21 – UCC)

MGTR. LUISA TILLERO SALAZAR (UES21)

MGTR. PABLO CABAS (UES21 – UCC)

## **Diseño Gráfico**

FRANCISCO MONTES

Cuadernos de **PENSAMIENTO**

# Editorial

Brumario publicará como editorial, palabras y aportes de aquellos hombres que contribuyeron a la creación de la Republica, la Democracia y los Derechos de la Humanidad. En este número convocamos al muy citado y poco leído Juan Jacobo Rosseau con el capítulo III, Del derecho del más fuerte, de su texto, "El Contrato social o Principios de Derecho Político"

*El más fuerte no lo es jamás bastante para ser siempre el amo o señor, si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber.*

*De allí el derecho del más fuerte, tomado irónicamente en apariencia y realmente establecido en principio. Pero ¿se nos explicará nunca esta palabra? La fuerza es una potencia física, y no veo que moralidad puede resultar de sus efectos. Ceder a la fuerza es un acto de necesidad, no de voluntad; cuando más, puede ser de prudencia.*

*¿En qué sentido podrá ser un deber?*

*Supongamos por un momento este pretendido derecho; yo afirmo que resulta de él un galimatías inexplicable, porque si la fuerza constituye el derecho, como el efecto cambia con la causa, toda fuerza superior a la primera, modificará el derecho. Desde que se puede desobedecer impunemente, se puede legítimamente, y puesto que el más fuerte tiene siempre razón, no se trata más que de procurar serlo. ¿Qué es, pues, un derecho que parece cuando la fuerza cesa? Si es preciso obedecer por fuerza, no es necesario obedecer por deber, y si la fuerza desaparece, la obligación no existe. Resulta, por consiguiente, que la palabra derecho no añade nada a la fuerza ni significa aquí nada en absoluto.*

*Obedeced a los poderes. Si esto quiere decir: ceded a la fuerza, precepto es bueno, pero superfluo.*

*Respondo que no será jamás violado. Todo poder emana de Dios, lo reconozco, pero toda enfermedad también. ¿Estará prohibido por ello, recurrir al médico? ¿Si un bandido me sorprende en una selva, estaré, no solamente por la fuerza, sino aun pudiendo evitarlo, obligado en conciencia a entregarle mi bolsa?*

*¿Por qué, en fin, la pistola que él tiene es un poder?*

*Convengamos, pues, en que la fuerza no hace el derecho y en que no se está obligado a obedecer sino a los poderes legítimos. Así, mi cuestión primitiva queda siempre en pie..*

Hasta la próxima!

**El Director**

# INDICE

**FEDERICO MEDINA** - Aproximaciones conceptuales a la noción de ideología en el pensamiento de Slavoj Zizek **4**

**PAOLA BONAVIDITA** - Educar en la (des)igualdad **7**

**RENATO MARTÍNEZ** - Tres pasos del populismo en Latinoamérica **11**

**GRACIELA GONANO, JUAN DUBOIS** - Las políticas neoliberales y economías regionales **14**

---

## DOSSIER RELACIONES INTERNACIONALES TESIS 2015

---

**MARÍA LUZ FALIVENE FERNANDEZ** - La gestión internacional en materia ambiental de las unidades subnacionales en Argentina **18**

**CELESTE LUQUE** - Potencialidades y limitaciones de la estructura institucional del MERCOSUR **24**

**LEONARDO PIZARRO** - Tendencias del sistema político económico mundial que afectan la gestión exterior de Córdoba al sudeste **29**

**FAUSTO CABRAL** - Colombia y el narcotráfico **33**

**ANDREA MANSUTTI**- ¿Redefiniendo el estado del bienestar en Argentina? **41**

### **FUENTES PARA LAS CIENCIAS SOCIALES**

**JUAN CARLOS PUIG**- Política exterior Argentina y sus tendencias profundas. Parte I **48**

Parte II **52**



# APROXIMACIONES CONCEPTUALES A LA NOCIÓN DE IDEOLOGÍA EN EL PENSAMIENTO DE SLAVOJ ZIZEK

POR FEDERICO MEDINA<sup>1</sup>

**E**n el siguiente recorrido monográfico nos proponemos abordar la noción de ideología creada por el pensador eslavo Slavoj Zizek, y constituida a partir de dos de sus principales obras donde se ocupa del asunto, “El sublime objeto de la ideología” (1989) e “Ideología: un mapa de la cuestión” (1994). En esta última obra, hace las veces de compilador desplegando su ideario al respecto, en una lucida introducción al libro donde avanza aun más en las consideraciones vertidas en su producción anterior.

Ahora bien, determinado el objeto de estas líneas nos compete aludir a la perspectiva por la que pretendemos hacerlo y para ello entendemos que será provechoso formular algunas proyecciones en el orden práctico de la concepción de ideología en Zizek. En efecto, con carácter previo nos interrogamos: ¿En el universo de las ideas de Zizek, de que hablamos cuando hablamos de ideología?. Como una primera respuesta de aproximación al asunto podemos decir que en este pensador la noción de ideología es constitutiva de la propia percepción de la realidad, más no distorsiva de ella. La innovación conceptual del autor viene dada por la concepción constitutiva de la realidad que asigna al fenómeno ideológico: no hay ya una realidad por fuera del “lente deformativo” de la ideología en el sentido marxista, sino que considera imposible separar una realidad de la ideología. En el propio acto de diseccionar realidad de ideología existe un ejercicio puramente ideológico; donde ello se pretende se descompone el mismo concepto de ideología. No habiendo una realidad “pura” o no “contaminada” por la ideología, el mismo concepto de ideología podría devenir nulo. En una coyuntura de crisis del término ideología, Zizek acude a las enseñanzas lacanianas al sostener que esa porción irreductible de la realidad no traducida por el dispositivo ideológico simbolizable, debe permanecer vacía, ya que toda intervención con ánimos de objetivarla o adecuarla a determinados parámetros involucraría un acto eminentemente ideológico.

Es esta la idea matriz con la que despliega el concepto de ideología en las obras aludidas. En las corrientes de pensamiento en las que abreva el autor, se destaca la dialéctica hegeliana como brújula metodológica con la que estudia el asunto, así como las ideas lacanianas de donde se nutre para desarrollar la explicación de la formación y el funcionamiento de la ideología a nivel de sujeto, así como la concepción espectral de la realidad. En las líneas que a continuación desarrollamos, procuraremos circular por los diferentes matices que adquiere el significante ideología en el pensamiento zizekiano, y proyectarlo a sus dimensiones en el orden de la praxis, considerando implicancias políticas, éticas e incluso epistemológicas.

## METODOLOGÍA DE ANÁLISIS: LA DIALÉCTICA HEGELIANA

En el torrente de la dialéctica hegeliana abreva el método de análisis propuesto por Zizek para desentrañar los alcances teóricos de la noción de ideología. El recorrido dialéctico de contraposición y regreso en sí, es escogido para ofrecer una idea de ideología que se concibe en sí, se proyecta para sí, para finalmente en ese-para sí, regresar en sí. En ese recorrido se desnuda la profundidad de la concepción zizekiana ya anunciada: la ideología es modo ineludible de percepción de la realidad simbolizada, su proyección en aparatos

ideológicos del estado la retroalimenta y posibilita que esa salida la re-signifique en su totalidad.

## IDEOLOGÍA EN SÍ

De este modo en el inicio se presenta la inmanencia de la ideología, es decir la ideología en sí. En este imaginario ingresa la idea de doctrina, un conjunto de ideas, creencias, conceptos. El aporte de Zizek viene dado por la finalidad no casual de la ideología entendida en su inherencia: en toda ideología subyace un interés no confeso en su aceptación.

En el acto de develar el interés no explicitado que obra de causalidad de la ideología, se inscribe el primer capítulo de la crítica moderna a la ideología: en este aspecto Zizek acude a la idea de síntoma en Marx para re-leer el texto ideológico oficial en sus rupturas, deslices, entrelíneas así como interregnos por donde se filtran los dispositivos de orden ideológico. Así, podemos ilustrar que en el orden del discurso jurídico dominante que clama por “seguridad jurídica” en el espacio de los compromisos contractuales de orden comercial, puede advertirse quién es el destinatario-beneficiario de esa seguridad (la gran empresa quien pone las condiciones bajo la forma de especies contractuales no discutidas) y quien debe respetarlas (un usuario o ciudadano vulnerable a los avatares de un determinado orden macroeconómico). En todos los casos, siempre existe la posibilidad de la quirúrgica re-lectura del discurso que explore en los deslices, recovecos y expresiones solapadas del relato ideológico el componente de interés motivador del mismo.

En esta línea de ideas, Zizek considera a la ideología como una comunicación que tiene en su constitución la propia necesidad de la distorsión sistemática; en su causa final hay un deliberado intento por persuadir con un determinado discurso “oficial” y otro subyacente divorciado de la finalidad declarada. A su vez, el acto de persuasión con un determinado discurso encierra una voluntad de dominación en donde puede dibujarse una analogía con la propia dialéctica del amo y el esclavo hegeliana tomada por Zizek para su análisis.

La ideología concebida en sí como doctrina o conjunto de ideas, exhibe en su morfología un conjunto de elementos sin amarrar denominados “significantes flotantes”, cuya identidad esta “abierto” y sobre-determinada por la articulación de los mismos en una cadena con otros elementos. En este aspecto, designa como “acolchamiento” al fenómeno de totalización en virtud de la cual la libre e inconexa flotación ingresa en una red estructurada de significado. El elemento dinamizador que cataliza el ingreso a esta ideología es llamado como “punto nodal” y será decisivo en la configuración definitiva de esos significantes flotantes en un sistema que los contenga y re-signifique sus alcances teóricos e implicancias pragmáticas. Así, acude como ejemplo a la idea de ecología y sus diferentes vertientes teóricas y prácticas según se la conciba desde la ideología del Estado de Bienestar, el Liberalismo, el Socialismo, El Feminismo, etc.

En este aspecto, Zizek se permite trazar un parangón con el llamado “significante sin significado” de Lacan, en donde sostiene que la cadena de significantes ordinarios registra algún conocimiento

<sup>1</sup> Abogado (UNT), Doctorando en Humanidades por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Tucumán, Investigador en el Núcleo de Estudios “Poder Judicial y Derechos Fundamentales”



básico sobre un determinado asunto, mientras que el “significante amo” de Lacan se postula como la “verdadera dimensión esencial” sobre la que no necesitamos hacer ninguna afirmación positiva (significante sin significado).

Volcado al plano político se presenta en Žižek la pregunta por lo que está en juego en la llamada lucha ideológica. Y así responde: “.. es cuál de los puntos nodales, points de capiton, totalizara, incluirá en su serie de equivalencias a esos elementos flotantes”.<sup>2</sup>

### IDEOLOGÍA PARA SÍ: EN SU OTREDAD

En la proyección hacia el afuera de la ideología en el sentido hegeliano, Žižek acude la conceptualización de Althusser de los AIE( Aparatos ideológicos del estado). Así, reconoce en los AIE la existencia de la práctica ideológica encarnada en creencias, rituales e instituciones, la dimensión performativa de la ideología: esta concreta red de condiciones materiales de existencia de una determinada estructura ideológica retroalimenta la noción de ideología en sí. Y aquí reside uno de los grandes aportes teóricos del constructo teórico de Žižek: la otredad de la ideología en su exteriorización se corresponde con los mecanismos mismos que la generan. Es decir, como lo ilustra en ese pasaje “arrodíllate y creerás que te arrodillaste a causa de tu creencia”, es decir que la observancia del ritual genera performativamente el propio fundamento ideológico.<sup>3</sup>

### IDEOLOGÍA EN SÍ Y PARA SÍ

La retroalimentación en la dinámica de la ideología a la que ya se aludió,

involucra en definitiva un retorno a su propia mismidad. Aquí Žižek enarbola un aspecto clave en su pensamiento, en tanto considera que el auto-reflejo de la ideología en si misma acaba por desintegrarla. Para explicar semejante noción, acude a lo que llama mecanismos “extra-ideológicos”, por los que entiende a aquellos supuestos medios “no ideológicos” que persiguen extirpar de lo real al componente ideológico. En estos mecanismos de supuesto carácter no ideológico descansa la justificación žizekiana, en tanto todo intento de coerción desde este lugar es siempre ideológico, dado que ya no puede escindirse ideología de realidad. En el preciso momento que se persigue quitar la ideología de lo “real”, se acude a una metodología ideológica que dinamiza el retorno a la ideología en sí. En este sentido entiende que los mecanismos de coerción económica y regulación legal siempre “materializan” algunas proposiciones o creencias que son inherentemente ideológicas (aquí cita como ejemplo los fundamentos de la imposición de una pena en el ámbito del derecho criminal, pudiendo ser de extracción individual en tanto se apoyen en la noción de responsabilidad o bien social en tanto subrayen los aspectos sociales en donde abreva el fenómeno delictual). En definitiva, toda mención a una coerción de tipo “extra-ideológica”, (en el orden jurídico y con arreglo al ejemplo ya citado, “ la seguridad jurídica” o bien “la libertad de contratar”) desnuda siempre un gesto ideológico en sí mismo.

### EL CINISMO EN LA IDEOLOGÍA: UN SIGNO DE LOS TIEMPOS ACTUALES

Habiendo ya adelantado una noción al respecto, entendemos que el cinismo en la idea del interés no confeso de la ideología, configura un elemento constitutivo de esta última en el pensamiento žizekieano, a la vez que puede ser ponderado como un signo de los tiempos actuales. A este respecto, Žižek toma el concepto de Sloterdijk desplegado en la obra “Crítica de la razón cínica”, concibiendo que la idea de razón se desliga de la ingenuidad de su mensaje y advirtiendo la dirección del meta mensaje imbuido en esa ideología, renuncia a exhibirlo a la luz. Aquí el pensador eslavo, avanza aun más en la concepción marxista de “ellos no lo saben y lo hacen” y pregona que aun sabiendo de la falsedad o interés no confeso de la ideología que portan, igualmente se configuran como propagadores de ese universo ideológico.

En el cinismo como mecanismo constitutivo de la ideología, habitan diferentes estrategias discursivas orientadas a esa finalidad de engaño. Una de ellas es referida como la alusión a una supuesta certeza manifiesta: “ ¡Mira, puedes ver por ti mismo cómo son las cosas!”, o bien el típico “Dejemos que los hechos hablen por sí mismos” , cuando en la idea de Žižek no es posible concebir un hecho no mediado por un dispositivo ideológico previo. En este tópico cobra relevancia nuevamente las enseñanzas lacanianas en

<sup>2</sup> Slavoj Žižek (comp.), “El sublime objeto de la ideología”, pág. 126, Editorial Siglo XXI, Año 2014.

<sup>3</sup> Slavoj Žižek (comp.), “Ideología: un mapa de la cuestión”, Introducción, pag. 21, Editorial Fondo de Cultura Económica, Año 2003.

relación a la realidad sintetizadas en su frase “nada falta en lo real”, toda percepción de lo real, cuantitativa o cualitativa, supone siempre un universo simbólico.

La dimensión propiamente ideológica involucra por lo tanto el efecto de un cierto “error de perspectiva”, entendido como aquel que entiende posible el divorcio de lo ideológico y lo real. Esta ilusión “esencialista” que cree posible esta separación es enunciada por Žizek como la “anamorfosis ideológica”. Este llamado error de perspectiva entiende que puede ser significado como un signo de los tiempos actuales en donde se discute el propio concepto de ideología con la idea de una supuesta era post-ideológica. Este último aspecto será retomado en las reflexiones finales.

### LO REAL COMO UN ESPECTRO EN LA CONSTRUCCIÓN DE FANTASÍA HECHA POR EL SUJETO LACANIANO

La idea de ideología en Žizek parte de la concepción de Lacan acerca de la realidad, entendida como aquel espacio “pre-ideológico” o no alcanzado por los símbolos (el espacio vacío). Son solo los contornos desdibujados de un espectro los que la percepción no logra simbolizar y escapan a lo que llama “ficción simbólica”, es decir que solo lo no simbolizado de la realidad (ficción simbólica) se presenta en la forma de espectro. Según Lacan la realidad tendría dos expresiones, una ficción simbólica en el orden de lo simbolizado, y una porción no expresada en símbolos que se ofrece solo de modo espectral. Recuperando estos conceptos, Žizek entiende que la realidad nunca está completa.

Interpretada así la vinculación entre ideología y realidad, Žizek se indaga por las condiciones de posibilidad de fugarse de la ideología y alcanzar una concepción de una realidad extra-ideológica. Y en este tópico, reproducimos el argumento ya deslizado: solo será posible en la medida en se mantenga a la realidad en un lugar vacío, ajustado a determinados parámetros de

presunta objetividad. Así, toda definición objetiva de la realidad importara un regreso a la ideología.

### A MODO DE REFLEXIÓN FINAL: LA DIMENSIÓN PRACTICA DE LA DISCUSIÓN POR LA IDEOLOGÍA

En el introito a este derrotero monográfico habíamos anunciado la preocupación zizekiana por el impacto práctico de esta idea de ideología y de su crisis actual. Así, el autor eslavo entiende que las llamadas creencias, lejos de refugiarse monóticamente en la íntima esfera mental se traducen en actos materiales concretos, que en tanto fantasías, regulan nuestra actividad social y ofrecen las condiciones de posibilidad de la legitimación de un statu quo injusto que invisibiliza la cadena de responsabilidades en su generación. En este horizonte al interrogante de: ¿Cuándo la ideología se apodera de nosotros?, el autor eslavo responde con firmeza que ello tiene lugar cuando no encontramos oposición alguna entre ella y la realidad. En este apresamiento del sujeto por la ideología se consigue determinar las diferentes construcciones mentales que condicionan nuestra realidad. El llamado triunfo de la ideología acaece cuando la tan mentada cruzada occidental por la defensa de los derechos humanos en Oriente Medio se percibe como la única vía posible de intervención en el problema, y no permite des-ocultar tras bambalinas el oscuro interés económico que la engendra.

En esta línea, el autor se interroga acerca de que otro elemento puede ser la brújula para comprender si estamos en el terreno de lo ideológico, y así entiende que lo hacemos desde el preciso momento en que el contenido de la legitimación teórica de una determinada práctica social, es funcional respecto de alguna relación de dominación social (“poder”, “explotación”) de un modo no transparente. Así, el llamado cinismo de conocer tras la cortina y obrar como si no se conociera ello, se constituye en una condición para el funcionamiento de la ideología. Es en el cinismo donde hay

que detenerse para conformar el punto de partida de la crítica a la ideología, en tanto es siempre accesible “mentir con el ropaje de la verdad”.<sup>4</sup>

La ideología está ubicada no ya en internalización de la contingencia externa, sino más bien en la externalización del resultado de una necesidad interna, configurando la dimensión ética de esta crítica la identificación de esa necesidad oculta disfrazada como simple vicisitud. Para graficar, acudimos al ejemplo del discurso jurídico que se rasga las vestiduras aferrándose al decimonónico axioma de la seguridad jurídica, y entendemos que la necesidad de mantener esquemas de contratación abusivos y predisuestos unilateralmente por la gran empresa en desmedro del ciudadano común, engendran en tanto necesidades internas, una ideología disimulada como mera contingencia externa que trasunta en el discurso aludido. Esa misma necesidad se expande hacia otros ordenes discursivos, tomando la forma del discurso neoliberal en la economía-política, de la moral individualista en el ámbito de la ética, etc.

Entonces sobreviene la indagación por las posibilidades de desarrollar el traspaso de la doxa a la episteme, y aquí el autor nos propone un abordaje sincrónico. En esta relectura sincrónica uno debería prevenirse de no perseguir la adecuación a la “verdad”, sino más bien de alcanzar una hermenéutica que lea esta variedad de ropajes que asume la ideología como una señal de diferentes situaciones históricas concretas.

Es que la inherente complejidad del carácter elusivo y ambiguo de la noción de ideología no debe hacernos abdicar de ella, no es en la idea de la “crisis de la era post-ideológica” en donde debe descansar con comodidad esta dificultad de afrontar la tarea. En efecto, la misma idea de post-ideología constituye un “mecanismo ideológico” por antonomasia. Así, puede ser concebido como el esfuerzo interpretativo de la ideología dominante por desertar de la tarea de desenmascarar el interés velado que la motoriza, y así posibilitar la perduración de las relaciones sociales y económicas que se justifican en esa ideología dominante.

En la dirección opuesta, la relectura sincrónica de la ideología y el corrimiento del velo motivacional que la constituye en su identidad, pueden postularse como el horizonte de construcción teórica de la ideología revestida de un mayor compromiso ético y epistemológico en su formulación, que atiendas a las intrínsecas limitaciones de teorizar sobre ideología.

#### Bibliografía

- “El sublime objeto de la ideología” de Slavoj Žizek, Editorial Siglo XXI año 2014
- “Ideología: un mapa de la cuestión” Slavoj Žizek (comp.) Editorial Fondo de Cultura Económica, Año 2003.

<sup>4</sup> Slavoj Žizek, ob. Cit.





# EDUCAR EN LA (DES)IGUALDAD

## ¿QUÉ SUCEDE CON LA EDUCACIÓN DE LOS PUEBLOS ABORÍGENES EN AMÉRICA LATINA?

POR PAOLA BONAVIDA<sup>1</sup>



A quince años de los inicios del siglo XXI, muchos autores consideraban que finalmente se alcanzó esa sociedad igualitaria, esa polis democrática que habían delineado los griegos. La globalización aparecía, para muchos, como la utopía capaz de lograr la gran aldea global, la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del mundo, el reino de Utopía con el que soñó Tomás Moro...

Sin embargo, la integración, la aldea global, la promesa de una democracia mundial y de un estado global incluyó a unos pocos. Los Otros, la gran masa mundial de desfavorecidos, no pudieron aprovechar las “ventajas” de la globalización en los diversos aspectos: económicos, políticos, culturales, sociales y también educativos. El desamparo que marca la posmodernidad se manifiesta no solo en el aflojamiento de los lazos afectivos, sino, por sobre todo, en la absoluta inconsistencia del sujeto para afrontar un modelo que se centra en los objetos, las mercancías y la dominación hegemónica en cada uno de los aspectos. El mundo posmoderno se vuelve a dividir en dos: los exitosos y los excluidos de la globalización. Entre esos grandes desfavorecidos se encuentran los aborígenes latinoamericanos. Ellos, históricamente, son los grandes excluidos de la historia occidental.

El sujeto aborígen se enfrenta a un estado de anomia. Se encuentran viviendo en constante marginalidad, excluidos del mundo del trabajo, de los círculos afectivos y sociales. Son esos sujetos periféricos los grandes “perdedores” de la posmodernidad, los que ejercen la violencia hacia otros y hacia ellos mismos en respuesta a un mundo que nos los protege, no los enmarca y los obliga a

situaciones de constante conflicto y soledad.

Las nuevas democracias latinoamericanas (surgidas en los años '80, luego de alternar entre gobiernos constitucionales y dictaduras militares) aseguran que los pobladores nativos son incluidos, reconocidos y respetados. Sin embargo, esa “inclusión”... ¿bajo qué paradigma se realiza? La inclusión se da bajo la mirada occidental. El habitante nativo puede acceder a la escuela pero deberá estar sujeto al sistema occidental de educación, deberá comportarse como la cultura dominante impone, creer sus creencias, compartir tradiciones, costumbres y una lengua determinada.

Entonces, ¿podemos hablar de igualdad e integración en la educación formal a los aborígenes en América Latina? Este trabajo intentará pensar este dilema, planteando la situación actual que se vivencia y tratando de repensar maneras que acerquen e igualen a la sociedad latinoamericana.

### REALIDAD LATINOAMERICANA: ALGUNOS DATOS

El problema educativo de América Latina es la situación de aquellos más empobrecidos. A pesar del crecimiento económico, del proceso de urbanización, de la renovación científica y tecnológica, todavía los pobres y los sectores populares sólo tienen acceso limitado a las oportunidades educativas, ni hablar si a esa diferenciación sociocultural-clasista, le agregamos la categoría género.

En relación al caso puntual de los aborígenes latinoamericanos, podemos ver que, en su mayoría, son analfabetos, y que esta realidad se debe al inadecuado sistema educativo oficial. No se tiene en cuenta la lengua ni la cultura aborígen, si bien se ha intentado un reconocimiento de la cultura

nativa por parte de los gobiernos, sigue siendo una cultura autóctona pero periférica, no válida ni legítima. Por tanto, el modelo cultural dominante sigue siendo el occidental.

Cabe aclarar que la presencia de la población indígena es muy significativa en América. En América Latina existen cerca de 45 millones de personas indígenas que representan 8,3 % de la población de la región. Están subdivididos en más de 400 grupos etnolingüísticos, concentrados en dos áreas: Mesoamérica (México y Guatemala), y la región andina (desde el norte de Chile hasta el sur de Colombia). El resto de las etnias se encuentran dispersas por las demás regiones del continente.

En Guatemala alcanza el 59.7 por ciento de la población, en Bolivia el 59.2 por ciento, Ecuador el 33.9 por ciento, Perú el 36.8 por ciento, México el 12.4 por ciento y el resto de los países oscila entre el 6 y el 2 por ciento, con excepción de Uruguay, que no cuenta con aborígenes en su población.

Las comunidades indígenas han padecido siglos de exclusión y en casi su totalidad viven actualmente en condiciones de pobreza. La mayoría de estos pueblos en Latinoamérica expresan manifestaciones culturales propias. Habitan en áreas rurales, casi siempre desfavorables para la producción agrícola, generalmente aislados de los centros urbanos. Hablan sus propias lenguas, practican sus propios ritos, tienen una visión diferente a la occidental y conservan ciertas normas de vida y costumbres autónomas.

Su vía de transmisión de conocimientos es

<sup>1</sup> CONICET - Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba

oral. Casi la totalidad de los nativos son analfabetos, esto se debe al inadecuado sistema educativo oficial de los Estados, que no tienen en cuenta las necesidades de los niños de las comunidades. El analfabetismo es siempre mayor en las poblaciones aborígenes que en el resto, y la diferencia dentro de estos mismos pueblos es notoria, ya que el índice es mayor en las mujeres que en los hombres.

Según la UNESCO, en Guatemala, el 54 por ciento de los indígenas son analfabetos y en Bolivia el 36 por ciento. Mientras que en Argentina el 56 por ciento de los mapuches no va a la escuela.

El proyecto educativo actual es homogeneizante y culturizante. No respeta las diferencias culturales, ni el bilingüismo. La educación básica es concebida por la sociedad dominante como un instrumento de 'civilización'. Así, el castellano es considerado como la única herramienta de aprendizaje.

La castellanización de la educación indígena se caracteriza por tener la intención de integrar a la civilización aborigen a la sociedad, a lo que se determina autoritariamente que es 'la sociedad'. Se impone el castellano y los elementos culturales occidentales como base de la educación, sin tener en cuenta la lengua y la cultura indígena. Considera que los pueblos nativos carecen de cultura.

Por otra parte, la mayoría de los maestros no conocen la lengua indígena ni los aspectos socioculturales de los niños, porque no tienen una preparación adecuada. En este modelo no se tiene en cuenta la realidad indígena. El calendario escolar, los horarios, planes y los programas son incompatibles a sus condiciones, ya que el tiempo y el espacio son distintos a la cultura occidental. Su mundo está concebido en función de la actividad productiva, la vida cotidiana y en las festividades religiosas.

De esta manera, se altera la identidad colectiva de los indígenas. Si bien la identidad se va resignificando, no es algo dado de una vez y para siempre y necesita -necesariamente- de un "otro", de una relación de alteridad; de esta forma, la cultura occidental dominante refuerza la posición de dominados, de enajenados, de subalternos que históricamente han tenido los aborígenes latinos.

La identidad aborigen se ve alterada, dañada, subestimada. Al indígena lo rodean problemas tales como el prejuicio y la discriminación, por un lado y la autonomización del lenguaje y la cultura, por otro.

Si bien los Estados-Nación latinoamericanos reconocen el derecho de los pueblos aborígenes a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales y su lengua, en la práctica concreta, el prejuicio, el desconocimiento y la discriminación hicieron que los derechos de los grupos indígenas se vean obstaculizados.

Por un lado, la estructura docente hace que, cuando existe, el maestro bilingüe esté relegado a un cargo de auxiliar y no goce de los mismos derechos y categoría que los maestros de grado, sufriendo así una doble discriminación.

Otras veces, la implementación de los programas interculturales recarga la tarea de los docentes, la mayoría de los cuales carece de una formación adecuada por lo que generalmente todo resulta en una mera traducción de los contenidos curriculares a la lengua vernácula, olvidando los patrones culturales originales y regionales, y desplazando los saberes locales y sus pautas de transmisión.

Por otra parte, nuestras poblaciones originarias se han transformado, como consecuencia de las distintas políticas del Estado y la expansión del capitalismo, en poblaciones de frontera, arinconadas, en riesgo. Así, los planes dirigidos a las poblaciones originarias suelen caer en el asistencialismo. El enfoque educativo debe ser menos limitado para garantizar una vida digna para estas comunidades.

Las acciones orientadas a fomentar el conocimiento y la difusión de nuestras culturas originarias y sus lenguas pueden no sólo contribuir a luchar contra el prejuicio y la discriminación. Sino también ayudar en la preservación y reconstrucción de la identidad cultural de los pueblos originarios como habitantes reales de nuestro propio territorio. Por lo tanto, es necesario formar docentes que puedan trabajar desde esta perspectiva.

## CRISIS CONSTANTE

La situación de crisis económica y social que sufre América Latina muestra alternativas políticas, desequilibrios económicos e inequidades sociales. En el plano político, se discute la función del Estado y las posibilidades de participación. En lo económico, se plantean desequilibrios entre importaciones y exportaciones, entre ahorro e inversión, entre ingresos y gastos públicos, entre la demanda y la oferta de trabajo, entre la capacidad instalada y la utilizada. En lo social, se manifiestan inequidades en la nutrición, en la distribución del ingreso, en el empleo, en los servicios de salud, educación y saneamiento y en la seguridad social. En el plano específico de la educación, se discute el ideal educativo, la calidad y cobertura de las prestaciones, su vinculación con el mundo del trabajo, su grado de descentralización y la forma de financiamiento. La elección de alternativas y la prioridad que se asigne a la solución de cada desequilibrio e inequidad dependen del criterio que se adopte.

Asimismo, América Latina debe convivir, a lo largo de su territorio, con tres grandes problemas: la pobreza, la desigualdad y la fragilidad de las instituciones (Leis: 2007). Todo ello acarrea nuevas problemáticas consideradas como centrales para nuestros gobiernos y se deja de lado la cuestión de la diferencia, de los indígenas y sus necesidades educacionales.

Así, en la era de la globalización y de la internalización de las economías nacionales, pareciera un contrasentido "lógico" que la cuestión de las nacionalidades y de las etnias, como fenómeno histórico, estén cobrando una inusitada actualidad en las decisiones políticas y en la reflexión teórica entre científicos sociales y entre educadores. Como una negación al proyecto de la globalización se está planteando que ya las fronteras no se deben establecer en función territorial, sino en función de las identidades nacionales.

La emergencia en el escenario mundial de movimientos sociales y políticos, por la reafirmación de las identidades nacionales, están ocupando una parte importante de la atención internacional.

## PROBLEMÁTICA DE LA EDUCACIÓN ABORIGEN

La educación indígena forma parte de la educación básica, particularmente de los programas y proyectos de la educación de adultos. Este tipo de educación se orienta a posibilitar que la población indígena de los países latinoamericanos se apropie de los códigos y símbolos de la cultura escrita, de manera que sus miembros puedan tener una mayor participación en su medio sociocultural y en la sociedad global.

Sin embargo, los símbolos, contenidos educativos, lenguajes y tradiciones a los que se apunta en la educación formal, pertenecen al modelo educativo occidental. La población aborigen de la región cuenta con una notable especificidad histórico-cultural, la cual en lo fundamental viene dada por la cosmovisión de la vida y la sociedad que tienen los indígenas, que se expresa en una lógica distinta a la sustentada por la cultura occidental.

Según Zúñiga (1987), "las estimaciones numéricas más confiables indican que en la actualidad viven en América Latina poco más de 40 millones de indígenas, subdivididos en más de 400 grupos etnolingüísticos que incluyen microetnias de pocos centenares de individuos, hasta macroetnias de millones de personas, concentradas en dos áreas: Mesoamérica (México y Guatemala) y la región andina (desde el norte de Chile hasta el sur de Colombia). El resto de las etnias indígenas se encuentra disperso en las demás regiones del continente" (Zúñiga, 1987).

Por otra parte, Hernández (1987) reconoce que "la mayoría de los pueblos aborígenes latinoamericanos vive en áreas rurales, casi siempre desfavorables para la producción agrícola, en zonas montañosas y dispersos en áreas boscosas, generalmente aislados de los centros urbanos. Hablan sus propias lenguas, practican sus ritos religiosos, generalmente interpretan una cosmovisión contrapuesta a la occidental y conservan ciertas normas de vida y costumbres autónomas. En síntesis, expresan manifestaciones culturales propias".

Por tanto, mientras la escuela reproduce modelos educativos y contenidos propios de la cultura occidental, las relaciones interétnicas que se establecen a nivel educativo entre pueblos indígenas

y sociedad latinoamericana, es decir, las que se establecen entre dos grupos sociales que no comparten la misma cultura y lengua, determinan siempre una relación de clase. Estas relaciones marcan el vínculo establecido históricamente entre un sector dominante y los sectores sometidos, entre una cultura y una lengua hegemónica y unas lenguas y culturas subordinadas. Estas relaciones intrínsecas, asimétricas, se fundan sobre una doble situación de opresión, que se da en los planos económico, político e ideológico-cultural.

Las democracias latinoamericanas se han impuesto la problemática indígena como un tema de agenda. Así, han tratado de documentarlos, otorgarles ciudadanía y ofrecerles las "bondades" del sistema educativo regional. Sin embargo, éste se piensa, se dicta, se entiende y se aplica desde la mirada cultural dominante: la occidental.

Entonces, no podemos decir que no existe oferta educativa para los pobladores nativos, sin embargo, ¿podemos hablar que la educación para los unos y para los otros es democrática?

La demanda educativa de la población indígena se enfrenta con una oferta, principalmente la proveniente del sistema educativo formal, caracterizada por su contradicción, porque por un lado lo desampara en términos de asignación de recursos y por el otro, trata de incorporarlo a la modernidad occidental, a

través de un proyecto educativo culturizante y homogeneizante. Esta incorporación no es más que expresión de la visión político-cultural del Estado-nación y de la sociedad dominante.

Con este enfoque occidental se han desarrollado la mayoría de los programas y proyectos educativos destinados a la población indígena. En este marco de ideas se ha desarrollado la práctica de la alfabetización y de la educación básica de adultos, pues, ésta ha venido siendo concebida por la sociedad dominante como un instrumento de "civilización", capaz de resolver los problemas sociales, económicos y políticos de las comunidades indígenas, en particular, y de la sociedad nacional en general.

De esta manera, nuestros gobiernos consideran a la alfabetización es considerada como un medio de comunicación imprescindible al cual debe tener acceso el mundo indígena. Se parte del criterio de que en la sociedad moderna no es posible mantenerse al margen de un instrumento de uso universal, tanto por las ventajas que puede proporcionar, como por el problema social que representa el alto índice de analfabetismo existente en los países de la Región, en particular en la población aborigen.

Por otro lado, si bien los grupos indígenas viven en precarias condiciones sociales, existe una gran diversidad cultural entre distintas etnias y algunas dife-

rencias socioeconómicas entre la población indígena. Se ha logrado demostrar que, desde la época de la colonia, la palabra "indígena" ha sido utilizada para definir una condición de marginalidad más que para referirse a un grupo étnico, cultural o lingüístico.

Tal es así que el término "indígena" esconde importantes diferencias culturales entre las distintas etnias.

Según el Instituto Nacional para la evaluación de la Educación, una de las diferencias importantes que se pueden observar entre grupos indígenas está en el valor simbólico y práctico que se asigna a la educación formal, concibiéndola como una vía para la movilidad social y como una tarea que requiere de un compromiso sostenido en el largo plazo.

Además, algunos grupos aborígenes perciben a las escuelas como instituciones que pueden dañar la cultura ancestral del conglomerado. En consecuencia, estas poblaciones ofrecen resistencia a las escuelas y ven a la educación formal como un medio para adquirir habilidades básicas que les permitan continuar con su producción tradicional y establecer relaciones económicas con la cultura dominante (Taracena & Bertely, 1997). Por otra parte, hay que tener en cuenta que, entre las comunidades aborígenes, se encuentran variaciones internas en las condiciones socioeconómicas. Esto conllevaría a distintas oportunidades educati-

vas para los niños.

Asimismo, es innegable la marginación que experimentan los grupos indígenas en el ámbito de la educación. El panorama educativo para los niños indígenas no es especialmente promisorio y la inscripción anual es mayor entre los niños mestizos que entre los aborígenes, así como la deserción escolar es cada vez mayor entre los descendientes de nativos.

### UN MODO DE CONCLUSIÓN

Abordar la contribución de la educación como ciencia, y el de la educación indígena en particular, a la construcción de un nuevo proyecto de sociedad está determinado en gran medida, por la explicitación de este saber. Concebir a la educación como un saber científico, es decir, entender a la educación desde una perspectiva científica que tiene su propia especificidad, su propio objeto de estudio y su propio campo de trabajo.

Históricamente, los aborígenes han buscado el reconocimiento de los Estados y las instituciones que este alberga. Entre muchos de sus reclamos, las organizaciones indígenas demandan la implementación de una educación adecuada a su realidad, en especial en las zonas rurales. Así, se han dado ciertos avances en esta materia y han surgido en el territorio latino programas en Educación Intercultural Bilingüe.

Este modelo educativo permite el rescate de la lengua, la interacción y el diálogo entre



las distintas culturas existentes. Incita al niño a que descubra la diferencia en su propia sociedad y a reconocer lo propio en las otras sociedades.

Lo Intercultural contribuiría a mejorar la calidad y la igualdad de la educación a través de la difusión del conocimiento y la valoración de los pueblos aborígenes. La educación intercultural bilingüe sería un discurso indígena latinoamericano para la recuperación, el rescate de múltiples identidades que coexisten en distintos territorios del continente.

La tarea de la educación indígena es la de contribuir a que estas poblaciones no pierdan su identidad, tomando en cuenta la tradición oral y comunitaria de estos pueblos. La escuela puede, si se implementa adecuadamente este modelo, articular con mayor facilidad con la sociedad al garantizar, a través de ella, la continuidad de las tradiciones aborígenes y la visión que ellos tienen del mundo.

La alfabetización significa el disfrute del derecho a la educación, como condición importante de la ciudadanía activa de una gran diversidad de personas aportando sustantivamente tanto a la construcción del desarrollo con equidad, como a la democratización de la democracia. Como afirma Paulo Freire: "Una visión de la alfabetización que va más allá del ba, be, bi, bo, bu. Porque implica una comprensión crítica de la realidad social, política y económica en la que está el alfabetizado... la alfabetización es más, mucho más que leer y escribir. Es la habilidad de leer el mundo, es la habilidad de continuar aprendiendo y es la llave de la puerta del conocimiento".

Se trata de la cultivar una ciudadanía formada, crítica y madura que comprenda y asuma que todos y todas son sujetos de derechos y obligaciones. Para algunos gobiernos muchas veces la participación se reduce a involucrar a la gente en la ejecución de políticas definidas desde arriba, obstruyendo la posibilidad de participación en diversos grados incluso el decisorio, en cambio para los movimientos ciudadanos la búsqueda de participación real es una de sus principales reivindicaciones.

Cualquier sistema que no sea sosteniblemente fundamentado en un modelo participativo y transparente, se convierte en un esquema autoritario o sociedad de dominación que pervierte los objetivos enunciados por muy bellamente expresados que estén. Es innegable la necesidad de estrechar o anular la brecha entre el quehacer público y la ciudadanía. Sólo en la medida en que el ciudadano se considere parte del ciclo de políticas públicas tendrá la iniciativa de ser actor y fiscalizador.

En esta ciudadanía, el sujeto democrático gesta la participación y se gesta en ella. La participación es clave pues está íntimamente ligada al acceso a la toma de decisiones, tomando en cuenta la voluntad de los sujetos. Es la voluntad de ser menos objeto y más sujeto. De reconocerse y ser reconocidos. De no ignorar la diferencia. De coexistir... En fin: de igualdad en la educación.

### Bibliografía

Bourdieu, Pierre (2002). *El conflicto de las facultades*. Colección Pedagógica Universitaria, núm. 37-38. Xalapa, Veracruz, México: Instituto de Investigaciones en Educación-Universidad Veracruzana.

- Bourdieu, Pierre (2002). *Estrategias de reproducción y modos de dominación*. Colección Pedagógica Universitaria, núm. 37-38. Xalapa, Veracruz, México: Instituto de Investigaciones en Educación-Universidad Veracruzana.

- Carballo Villagra, Priscilla (2008) *Una experiencia de educación popular según premisas de la pedagogía crítica*. En publicación: Paulo Freire. *Contribuciones para la pedagogía* Gadotti, Moacir; Gomez, Margarita Victoria; Mafrá, Jason; Fernandes de Alentar, Anderson. ISBN 978-987-1183-81-4

- Casillas, Miguel Angel (julio-agosto 2000). *Notas para leer los campos*. Casa del Tiempo, núm. 18-19 Vol. II Época III. México: UAM.

- Casillas, M. A. (abril-diciembre 1998). *Notas sobre la socialización en la universidad. De la tradición a la innovación necesaria*. Revista JOVENes, Cuarta época, Año 2, N° 7.

- Casillas, M. A., CHAIN, R. Y Jácome, N. (abril-julio de 2007). *Origen social de los estudiantes y trayectorias estudiantiles en la Universidad Veracruzana*. En *Revista de la Educación Superior*, núm. 142, Vol. XXXVI

(2). México: ANUIES.

- Casillas, M. A., De Garay, A., et al. (Enero-abril 2001). *Los estudiantes de la UAM-A, un sujeto social complejo*. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Número 11, Volumen VI. México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

- Castel, Robert (1995) *La metamorfosis de la cuestión social*. Gallimard. París.

- Cetrulo Ricardo (2001) *Freire y la Gestión Pública*. Fundación Instituto del Hombre. Montevideo, Uruguay.

- Durkheim, Emile (1967) *De la división del trabajo social*. Schapire Editor. Buenos Aires.

- (1973) *La educación moral*. Schapire Editor. Buenos Aires.

- (1974) *El suicidio*. UNAM. México.

- Freire, Paulo (1990) *La naturaleza política de la educación: cultura, poder y liberación*. Barcelona: Paidós.

- (1994) *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- (1997) "Mi primer mundo" en *A la sombra de este árbol*. Barcelona: El Roure.

- (2002) *Pedagogía da autonomía: saberes necesarios à prática educativa*. San Pablo: Paz e Terra.

- Gadotti, Moacir (1998) *História das idéias pedagógicas*. San Pablo: Ática.

- Giddens, A. (1993) *Consecuencias de la Modernidad*. Amorrortou. Buenos Aires.

- Habermas, Jürgen (1989) *El discurso filosófico de la Modernidad*. Taurus. Madrid.

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2007). *Factores escolares y aprendizaje en México. El caso de la educación básica*. México, D. F.

- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. (2007). *Factores escolares y aprendizaje en México. El caso de la educación básica*. México, D. F.

- Leis, Raúl (2007) *Alfabetización y Educación Básica de las Personas Jóvenes y Adultas*. Bogotá, Colombia.

- Svampa, M. (2000) *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. Biblos. Buenos Aires.

- (2001) *Los que ganaron. La vida en los countries y en los barrios privados*. Biblos. Buenos Aires.

# TRES PASOS DEL POPULISMO EN LATINOAMÉRICA.

POR RENATO MARTÍNEZ<sup>1</sup>

**E**ste texto aborda algunos de los planteamientos teóricos que el filósofo y politólogo Ernesto Laclau desarrolla en relación a su teoría política y algunas de las formas sociales de representación, significación y apropiación que se dan en una sociedad conformada lingüística y políticamente pensada desde el populismo, tratando de identificar los tres principales pasos o dimensiones por donde se transita en su proceso constitutivo. Se abordarán también conceptos necesarios dentro del desarrollo argumentativo que Laclau propone a lo largo de sus obras “La Razón Populista” (2005) y “Hegemonía y estrategia socialista” (1985) tales como los significantes vacíos y su importancia para el desarrollo político, las demandas populares y las relaciones de equivalencia y su posterior articulación hegemónica dentro de los procesos de gestión de los movimientos populistas y su comportamiento, sobre todo en América latina.

## INTRODUCCIÓN

Este texto es particularmente un encuentro con el pensamiento de un extraordinario politólogo y filósofo que supo describir los movimientos y las dinámicas de una serie de expresiones de carácter político a las cuales fue capaz de estructurarlo, de construirle un soporte teórico detallado y serio, descifrando así los mecanismos de un comportamiento ideológico y social. De esta manera Ernesto Laclau sentó las bases teóricas del populismo sustentando los movimientos de su conformación como forma de expresión social democrática, a la vez que desarrolló una serie de conceptos que forman parte de un constructo teórico vasto, apoyándose en áreas que van desde la lingüística hasta el psicoanálisis, pero siempre pensando la realidad tal cual se nos presenta.

El lenguaje utilizado por Ernesto Laclau para explicar su postura tiene dos formas de ser, debido, tal vez, a que sus receptores se manejaban en dos esferas muy diferentes: la académica (Episteme) y la social (Doxa). Cuando nos referimos a la esfera social (Doxa), tomamos como ejemplo de corpus los conceptos explicados por el filósofo a través de múltiples entrevistas dirigidas a un público masivo, cotidiano, alejado de teorías, pero necesario para él, construido a través de los medios de comunicación.

Este público no especializado era de mucho interés para Laclau, por eso su esfuerzo por mantener siempre dos lenguajes entrecruzados a nivel mediático y en el ámbito académico para emitir y explicar sus conceptos. Entonces, no es un dato menor tener en cuenta la serie de entrevistas periodísticas en las cuales el politólogo se expresa con ejemplos coloquiales para dirigirse a un público más amplio, para la comprensión general de sus teorías, siempre actuando paralelamente con sus exposiciones académicas, intervenciones, textos, libros, críticas, seminarios, etc.

Comparando los lenguajes utilizados en ambas esferas, vemos cómo las diferencias argumentativas y ejemplares forman dos caras de una misma moneda que le otorga valor completo a su posición.

De esta manera Laclau detecta que en el mundo globalizado en el que nos encontramos hoy, cada vez más van apareciendo y haciéndose visibles en la arena política de gobiernos democráticos, voces ciudadanas que activan discursos, a veces recurrentes, en representación de nuevos actores, llámese minorías, grupos, clases o sectores de la sociedad. Cada uno con decálogos de demandas insatisfechas, que los medios de comunicación a diario tratan de canalizar, de sintetizar y sobre todo de ubicar, para que la opinión pública misma pueda entender su lugar en el mundo, o por lo menos identificarse y tomar posición con respecto a algunas de las máximas que estas nuevas voces representan, un claro ejemplo es el caso de Leopoldo López en Venezuela quien representa la voz de la oposición en su país, altamente polarizado políticamente.

Pero muchas veces la visión con la que son tratadas desde los medios estas demandas insatisfechas dentro de una sociedad democrática se ajusta más a la noción de una representación sesgada y parcial de la realidad, que a una emisión de información coordinada con la intención de una respuesta, como puede ser la final absorción dentro del sistema estatal de dichas demandas insatisfechas (Laclau, 2005).

<sup>1</sup> Comunicador social y administrador de medios de comunicación. Especialista en filosofía contemporánea. Mg. Análisis del discurso. Docente (PTC) Fundación Universitaria del Área Andina. Colombia



Esto es porque esa visión parcial de la realidad puede variar su parcialidad dependiendo de los intereses o identificación que tenga el medio de comunicación de turno dentro de un sistema de poder económico y político que rija una sociedad. Y muchas veces los medios de comunicación, en manos de pequeños grupos político-económicos muy poderosos, son utilizados como un engranaje más de los aparatos ideológicos al servicio del estado, fortaleciendo el poder hegemónico existente en una sociedad democráticamente constituida, deslegitimando su accionar.

Sin embargo, advertirá Laclau, en este juego del gato y el ratón también se prepara el fértil terreno donde otros grupos sociales más débiles, sin voz, marginales, o excluidos, articularán sus demandas insatisfechas que no encuentran entrada o asimilación institucional, haciendo uso y apropiándose de una serie de significantes vacíos<sup>2</sup> que irán siendo llenados con discursos compuestos por contenidos representativos y significativos, que facilitan la emergencia de una identidad popular cuando se logran identificar en su totalidad como contraparte unida en oposición al poder establecido (Laclau, E. Mouffe, C. 2004).

La conformación de una serie encadenada de demandas sociales relativamente equivalentes y siempre minoritarias, con respecto a la expresión colectiva que las contiene, posteriormente se articulará y conformará en una sola forma de manifestación y representación política más fuerte que Ernesto Laclau llamará populismo.

## POPULISMO

Para Laclau, el populismo debe entenderse desprendiéndose de la clásica noción negativa atribuida por el liberalismo, que

según él, ha tenido una concepción tecnocrática del poder según la cual sólo los expertos deben determinar las fórmulas que van a organizar la vida de la comunidad. Siguiendo esta misma línea sostiene una expresión muy importante que contiene en sí la propuesta fundamental de la tesis expuesta en su libro "La Razón populista" (2005), donde afirma que "El populismo es más bien una forma de la política que un contenido ideológico de la política" (Laclau 2005).

Con esta última frase podemos comenzar aprendiendo una distinción entre cualquier otro tipo de populismo y el expresado aquí. Este populismo al que se refiere Laclau no es peyorativo.<sup>3</sup> Así como no es necesariamente de izquierda ni de derecha.<sup>4</sup>

Es más bien una forma política de la democracia capaz de articular demandas insatisfechas de ciertos sectores marginales de la sociedad y cristalizarlas a través de un discurso construido generalizado y dirigido a sí mismo por fuera de los canales de institucionalización. Para Laclau, cuando ocurre este proceso hay populismo y éste, según él, debe existir en toda democracia.<sup>5</sup>

Según afirma el politólogo "(...) Una democracia que no aceptara ninguna forma de populismo tendría que ser una democracia en la cual todas las demandas fueran institucionalizadas de manera absolutamente perfectas, lo cual es un fenómeno impensable, por lo tanto la democracia tiene que aceptar estas formas de pluralización de demandas y tiene que ser en alguna medida populista.<sup>6</sup>

Viéndolo de este modo, el populismo no tiene entonces contenido específico, es más bien una forma de pensar las identidades sociales, un modo de articular demandas insatisfechas y dispersas y finalmente una manera de construir lo político.<sup>7</sup>

El populismo así vehiculiza las demandas, las une bajo máximas creadas en los lazos fraternales de la comunidad e incluso puede delimitar el terreno donde surgen los líderes sociales y populares, como, en el caso de América Latina, fue la emergencia del chavismo como corriente antagónica, autodenominada como anti-oligarca o, en el caso de Bolivia, ya en una arena política constituida y madura, el advenimiento de un líder representativo de la mayoría indígena, históricamente oprimida por intereses de elites ajenos al pueblo, en la figura de Evo Morales.

Existen ejemplos concretos y reales de las formas como el populismo realiza sus movimientos en el espacio de lo público y lo político. Para Ernesto Laclau la cuestión del populismo es la siguiente: "(...) un grupo de vecinos presenta un pedido a la municipalidad para que se cree una línea de ómnibus que los lleve al lugar en donde casi todos trabajan. La demanda puede ser aceptada, y en ese caso no hay problema,

pero si es rechazada, esa gente empieza a sentirse excluida. Esa serie de demandas insatisfechas se cristaliza alrededor de un símbolo anti-sistema, de un discurso que tratará de dirigirse a estos excluidos por fuera de los canales de institucionalización. Este es el proceso del populismo".<sup>8</sup> Pero ¿Cómo comienza a gestarse el populismo? ¿Cuáles son los puntos clave en el camino que recorre hasta convertirse en un claro movimiento político de masas?

## RELACIÓN DE EQUIVALENCIA

Recientemente en Brasil, antes, durante y después de los días del mundial de fútbol de 2014 se visibilizaron serios indicios de movimientos de grupos populares a lo largo y ancho del país que, aunque no lograron cristalizarse en máximas generales, se articularon en torno a los medios de comunicación variadas demandas insatisfechas que fueron tomando forma verbalizándose en exigencias: los vecinos pedían por mayor fuerza pública, es decir, seguridad; los jóvenes exigían oportunidades, es decir trabajo; las madres en representación de la infancia exigían hospitales, es decir, salud. Pero el trasfondo real de esas demandas denunciaba algo mayor y más general: la corrupción de la clase política brasileña. Y aunque no se concretó un movimiento político popular claro, sí hubo la creación de espacios pre-populistas que finalmente perdieron su fuerza al término del suceso deportivo cuando se retiró la atención mediática que suscitaron los eventos.

Pero, si la situación siguiera igual por mucho tiempo habría una acumulación de demandas insatisfechas y los vecinos o agrupaciones podrían percibir que otros sectores igual que ellos tienen otras demandas igualmente insatisfechas (Problemas de agua, salud, educación, etc.) y esto establecería entre las partes afectadas una relación equivalencial, una especie de identificación con el otro, como una relación de solidaridad, que reconoce y unifica las demandas. Si estas no son atendidas por el estado, se dará el surgimiento

2 LACLAU, E. "La Razón Populista" Ed. Fondo de Cultura económica. Pág. 165-167 (2005) Argentina.

3 LACLAU, E. "La Razón Populista" Ed. Fondo de Cultura económica. Pág. 91 (2005) Argentina

4 LACLAU, E. "La Razón Populista" Ed. Fondo de Cultura económica. Pág. 150 (2005) Argentina

5 *Ibid.*

6 LACLAU, E. Entrevista Diario La Nación/S. Política. 21 Agosto 2004. Bs As. Argentina.

7 LACLAU, E. Entrevista revista enfoques. Domingo 10 -julio (2005) <http://www.lanacion.com.ar/719992-ernesto-laclau-el-populismo-garantiza-la-democracia>

8 "(...) Y la democracia tiene que aceptar estas formas de pluralización de demandas y esta distancia institucional entre demandas y canales de acceso. Esta última es la democracia viable, y tiene que ser siempre, en alguna medida populista." LACLAU, E. Entrevista Diario La Nación/S. Política. 21 Agosto 2004. Bs As. Argentina.

9 LACLAU, E. "La Razón Populista" Ed. Fondo de Cultura económica. Pág. 99 (2005) Argentina.

10 *Ibid.*

11 LACLAU, E. "La Razón Populista" Ed. Fondo de Cultura económica. Pág. 158-159. (2005). Argentina.

12 LACLAU, E. "La Razón Populista" Ed. Fondo de Cultura económica. Pág. 99 (2005) Argentina.

de un abismo cada vez mayor entre el sistema institucional y la población<sup>9</sup>, un movimiento natural que según Laclau provoca “La formación de una frontera interna, de una dicotomización del espectro político local a través del surgimiento de una cadena equivalencial de demandas insatisfechas”.<sup>10</sup>

El movimiento comenzó con algunas peticiones ciudadanas que se convirtieron en una serie de reclamos; estas demandas, satisfechas o no, Laclau las define como “demandas democráticas”<sup>11</sup> Cuando esta serie de demandas democráticas se articulan equivalencialmente constituyéndose en una subjetividad social más amplia, Ernesto Laclau las llamará “demandas populares”, las cuales son los primeros cimientos en la construcción de un actor histórico potencial llamado “El Pueblo”.<sup>12</sup>

Durante este proceso constitutivo del populismo, según Laclau, se dan tres pasos principales o tres dimensiones que se gestan a manera de procesos:

1. La unificación de una pluralidad de demandas en una cadena equivalencial.
2. La constitución de una frontera interna que divide la sociedad en dos campos
3. La consolidación de la cadena equivalencial mediante la construcción de una identidad popular.

Un líder popular que sepa canalizar estas fuerzas bajo una cristalización sintagmática y verbalizada, es una persona que es capaz de reconocer estos tres movimientos en una sociedad donde encuentren diferencias marcadas entre la sociedad y el gobierno identificando y apropiándose de los significantes vacíos y flotantes y profundizando las deferencias y los antagonismos.

### SIGNIFICANTES VACÍOS

La noción de un significante vacío para Laclau es la existencia de un punto dentro de un sistema de significación que es constitutivamente irrepresentable, que permanece vacío. Pero es un vacío que puede ser llenado, ser significado, porque es un vacío dentro de la significación.<sup>13</sup>

Estos significantes en sí no poseen un significado y es otro significante el que le otorga su sentido; la lucha por imponer el significante vacío de significado es la lucha por la hegemonía. Pero antes que una lucha por la hegemonía es un requisito para ella, debido a que el vaciamiento del significante o la presencia de un significante sin significado, o lo que también Laclau denomina el punto nodal, es lo que permite fijar el significado o la totalidad de la identidad a los demás elementos del sistema.

Estos significantes vacíos, según Laclau, se desarrollan justamente donde existen procesos de articulación de lo social y donde se crean las identidades. Estos significantes son constituidos en el punto de encuentro entre la lógica de la diferencia y la lógica de la equivalencia.<sup>14</sup>

El elemento articulador de estos significantes no está indicado, por eso la lucha por la hegemonía es la lucha por la articulación de diferentes elementos y la fijación de su sentido. La relación hegemónica es central en la construcción de cualquier diferencia colectiva. La relación hegemónica es una relación de poder. Es el campo dentro del cual se construye cualquier identidad social.

La hegemonía es el resultado de la presencia de un significante vacío que actúa como fijador de la identidad de los demás elementos y, al hacerlo, permite una particular vinculación común entre los mismos. Y no hay relación hegemónica si el proceso de nominación no pasa por un significante vacío. Si este significante no es vacío no hay la constitución de un conjunto y, por lo tanto, no hay un proceso real de hegemonía.<sup>15</sup>

Si volvemos a los ejemplos anteriormente dados en este texto podemos reemplazar el significante por las demandas. Hablemos de varias demandas, las mismas que no poseen en sí ningún significado, pero por cualquier motivo, una de ellas actúa como fijadora del sentido de las demás. De ésta manera vemos como varias de ellas quedan atrapadas, absorbidas, por una misma demanda que consigue englobarlas a todas.

En el caso argentino ponemos el ejemplo de la construcción sintagmática con la que el gobierno, de rasgos populistas, abanderó su

posición frente al caso de la deuda impaga o holdouts constituida en la expresión “Fondos Buitre o patria”, ahondando así más en el tercer momento del populismo, o de la conformación de las fronteras sociales dicotomizadas y profundizadas, evidenciando la conformación de los antagonismos sociales mencionados por Laclau. Lo paradójico de este asunto que acabamos de exponer, es que quien ejecuta estos movimientos de resemantización es el mismo gobierno, pero no debe extrañarnos las coincidencias con todo lo que acabamos de analizar porque es bien sabida la afinidad por las teorías de Laclau de la presidenta Cristina Kirchner, quien admitió en algunas ocasiones públicamente tener “De cabecera” sus dos obras más importantes “Hegemonía y estrategia socialista” (2004) y “La Razón populista” (2005).

### CONCLUSIÓN

Para Laclau era importante no desatender lo fenomenológico de los asuntos sociales, es decir, que se deben tener en cuenta a los actores reales, las personas y su actitud, su acción, así como su desgaste y fatiga dentro de los procesos que estudiaba. Por eso estaba en contra de los esencialismos dentro de las teorías que daban cuenta de un sujeto social- económico determinado en una sociedad en lucha por la hegemonía de clases. Tal vez sea la razón, o una de ellas, por lo que siempre circulaba en dos lenguajes, el teórico para los académicos y el coloquial para el resto del público, para ese sujeto que al fin y al cabo, será quien tomará el bondi y pagará el pasaje para ir a una manifestación. Ese es el que le interesaba. Finalmente estos movimientos articularios de lo social- político suceden muy a menudo y están expuestos a descripción. Pero fue Laclau con Mouffe quienes lo descifraron teóricamente enseñándonos su descripción.

### Bibliografía

- LACLAU, E. “La Razón Populista” Ed. Fondo de Cultura económica. (2005). México.
- LACLAU, E. MOUFFE, C. “Hegemonía y estrategia socialista, hacia una radicalización de la democracia” Ed. Fondo de cultura económica (2004).
- LACLAU, E. “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política? Emancipación y diferencia” Ed. Ariel, Buenos Aires. (1996)
- Ernesto Laclau. “La construcción discursiva de los antagonismos sociales” Conferencia dictada por el 5 de Abril de 2001/ Asociación de Psicoanálisis de La Plata.- biblioteca Freudiana. (2001).
- ALBAN GIL E. “Los significantes vacíos en la construcción del populismo y su relación con la política” revista electrónica de psicología política. Año 6. No. 17. [www.academia.edu/7395912/2012](http://www.academia.edu/7395912/2012)
- LACLAU, E. Entrevista Diario La Nación/ S. Política. 21 Agosto 2004. Bs As. Argentina.
- LACLAU, E. Entrevista revista enfoques. Domingo 10 -julio (2005) <http://www.lanacion.com.ar/719992-ernesto-laclau-el-populismo-garantiza-la-democracia>
- Howarth, D. and Y. Stavrakakis, ‘Introducing Discourse Theory and Political Analysis’, in Howarth, D., A. J. Norval and Y. Stavrakakis (eds), *Discourse Theory and Political Analysis: Identities, Hegemonies and Social Change* (Manchester: Manchester University Press, 2000), *Introducción*.
- Laclau, E., ‘Discurso’ en Goodin, Robert A., y Philip Pettit, eds., *A Companion to Contemporary Political Philosophy*.
- Saussure, Ferdinand de, *Curso de Lingüística General*, (Buenos Aires: Editorial Losada SA, 1997), Primera Parte.
- Laclau, E. “¿Por qué construir al pueblo es la principal tarea de una política radical?” en *Debates y combates: Por un nuevo horizonte de la política* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008)
- Laclau, E.,

<sup>13</sup> LACLAU, E. “La Razón Populista” Ed. Fondo de Cultura económica. Pág. 136 (2005) Argentina.

<sup>14</sup> “(...) Pueden considerarse como un desnivel esencial en lo social. El punto cero entre el significante y el significado” LACLAU, E. “La Razón Populista” Ed. Fondo de Cultura económica. Pág. 107 (2005) Argentina.

<sup>15</sup> “La construcción discursiva de los antagonismos sociales” Conferencia dictada por Ernesto Laclau el 5 de Abril de 2001 en la asociación de Psicoanálisis de La Plata.- biblioteca Freudiana. (2001).



# LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES Y LAS ECONOMÍAS REGIONALES

POR GRACIELA GONANO<sup>1</sup>, JUAN DUBOIS<sup>2</sup>

**E**n la década de 1990, en América Latina y en Argentina en particular, se instalaron gobiernos que, mediante una serie de reformas económicas, implantaron ajustes estructurales. Las medidas ordenaban reducir, racionalizar y controlar el gasto público, privatizar empresas estatales y pasar servicios públicos al área privada, no emitir moneda para evitar la inflación, abrir la economía doméstica a los intercambios internacionales y despejar las regulaciones como leyes laborales y del control del capital que impedían el libre juego de la oferta y la demanda.

Estas transformaciones terminaron por consolidar un tipo de sociedad fragmentada, cristalizando grandes desigualdades a nivel económico, social y cultural. En este contexto surgieron nuevas formas de protesta, los piquetes y cortes de ruta, constituyendo un escenario donde los otrora trabajadores, devenidos ahora en desocupados, intentaron visibilizar sus reclamos. Al igual que Cutral-Co, Plaza Huincul y otras economías regionales, Cruz del Eje necesitaba transformaciones estructurales que el Estado neoliberal difícilmente podía conceder. A pesar de ello, en la protesta callejera el pueblo se encontró y se reconoció, pero... ¿Consiguieron, a través de la acción colectiva, satisfacer algunas de las demandas? ¿Se instalaron nuevas fuentes de trabajo? ¿Se intentó conformar cooperativas de trabajo o recuperar alguna de las empresas quebradas?

## LA ORGANIZACIÓN COMO RESPUESTA AL AJUSTE ESTRUCTURAL

Desde una perspectiva constructivista, se concibe al movimiento social como un proceso de construcción colectivo sujeto a continuos cambios y como un objeto de estudio en sí mismo, que no puede explicarse solamente por las condiciones estructurales del contexto en que surge. La implementación de las políticas de ajuste estructural que se materializaron en la flexibilización laboral y en la modificación de la ley de quiebras, impactaron de diferente manera según la región y generaron distintos tipos de acciones a fin de resistirlas. En mayo de 1997, la ciudad de Cruz del Eje, otrora nudo neurálgico ferroviario y gran polo industrial, se vio

convulsionada por el corte de sus rutas de acceso. Esta acción fue llevada a cabo por gran parte de los actores sociales y los reclamos fueron diversos: recuperar puestos de trabajo, evitar el cierre de los institutos terciarios de formación, obras de infraestructura, etc. Sin embargo, a pesar de esta acción, en la región no se vieron estrategias sistemáticas y organizadas de resistencia colectiva. Por lo tanto los casos en los que hubo movilización en este sentido fueron excepcionales.

Siguiendo esta línea nos preguntamos en qué medida, en el Cruz del Eje de los 90, los marcos culturales de los actores les impidieron superar las condiciones adversas de la coyuntura menemista e imaginar, construir o aún más, desplegar acciones que les permitieran recuperar alguna de las fuentes de trabajo clausuradas años antes.

¿Cuáles fueron los condicionantes de la realidad que no les permitieron concebir a los que participaron activamente en las jornadas de mayo de 1997 configurar una salida similar, para resolver la crisis laboral que definió al ajuste estructural?

Uno de nuestros entrevistados, Julio Quevedo, quien participó activamente de tales jornadas y se constituyó en un actor clave en el corte de ruta, argumenta:

*"...No había experiencia... nos hacía falta gente con más estudio, más comprometida, que posiblemente nos hiciera ver que había otros caminos para salir de la crisis".*

Julia Alcain (2013) afirma que los asistentes a los cortes de ruta lo hacen porque ven esta protesta colectiva como una oportunidad de conseguir planes sociales, bolsones y/o cargos políticos. Ciertamente que el piquete puede ser visto por alguno de los protagonistas que lo sostienen como una estrategia de escape, aunque sea circunstancial, a la crisis económica y social. Sin embargo, en otros casos, como en el del entrevistado, su posterior trayectoria social

<sup>1</sup> Licenciada en Historia por la Universidad Nacional de Córdoba; docente-investigadora en el equipo de investigación "Historia Oral" del CIFYH María Saleme de Burnichón.

<sup>2</sup> Profesor de Historia por la Universidad Nacional de Córdoba; docente de nivel medio; adscripto en la cátedra "Configuración Social Contemporánea" de la Escuela de Trabajo Social; docente-investigador en el equipo de Investigación "Historia Oral" del CIFYH María Saleme de Burnichón.



deja sin sustento la hipótesis de Alcain, por lo menos cuando alude al oportunismo de la búsqueda de ubicación política. Por el contrario, Quevedo se retiró de la agrupación cuando algunos de sus dirigentes comenzaron a barajar la posibilidad de participar en la disputa electoral.

Quevedo apunta además que una vez llegados los planes asistenciales fue más difícil concitar la voluntad de los desocupados hacia la acción de protesta. Por otro lado, algunos de estos planes exigían como contraprestación cuatro horas de trabajo diarias; esta obligación, aunque no en todos los casos se cumplimentara, atentaba contra la posibilidad de unirse tras la conformación de alguna cooperativa de trabajo.

Sin lugar a dudas, las medidas de corte neoliberal tomadas por el gobierno menemista produjeron un efecto devastador sobre la zona. En 1999 un estudio realizado por el Consejo de Ciencias Económicas sobre las economías regionales del Noroeste cordobés constata la decadencia socioeconómica del departamento: de los 144 establecimientos productivos en 1985, quedaban 84 en 1994 y las personas ocupadas descendieron en el mismo periodo de 949 a 486 (Gordillo y Natalucci, 2003:7).

Aunque Quevedo, como expresa más arriba, recurre particularmente a las restricciones culturales de los participantes de la pueblada de 1997 y, en general de los vecinos de Cruz del Eje, para explicar la limitación en la instrumentación de acciones definidas destinadas a recuperar alguna de las fuentes de trabajo perdidas, es él mismo quien pocos años después (en el 2003) organiza una Cooperativa de Trabajo que aún conserva al realizar este trabajo. Esta acción de Quevedo da la pauta que a pesar de tales limitaciones culturales para la conformación de estrategias sistematizadas y organizadas para confrontar las políticas neoliberales en Cruz del Eje, existieron algunas prácticas que demostraron lo contrario.

## LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y SUS RESISTENCIAS

¿Qué elementos estaban presentes en la realidad de los '90 que facultaron más para la clausura de las fábricas que para la regeneración de oportunidades laborales?

Este interrogante nos obliga a recurrir a la legislación de ese momento, la Ley de Concursos y Quiebras modificada en 1995 por el ministro de Economía Domingo Cavallo, de acuerdo con los lineamientos desindustrializadores de la década del noventa, determinaba que en caso de quiebra, el juez debía hacer inventario, desalojar la fábrica y clausurarla en cuatro meses dejando a la deriva a los trabajadores. Dicha modificación al igual que la del 2002, ambas ajustadas a los reclamos del FMI, apuntaron a privilegiar a los acreedores por sobre las deudas de la empresa con los trabajadores. Por un lado, establecían que la indemnización de los empleados fuera del 50 por ciento sin

intereses, mientras que el acreedor institucional aspiraba a cobrar el ciento por ciento de su crédito más intereses. Por el otro lado, se estipulaba que el concurso o la quiebra de la empresa se tramitaban en los juzgados comerciales, de este modo las demandas de los trabajadores de las compañías en concurso preventivo quedaban demoradas en el fuero comercial. La reforma de Cavallo permitía que quien "heredaba" los bienes muebles de la empresa quebrada no fuera sucesor del fallido y, en consecuencia, no tenía que hacerse cargo de los trabajadores. Estos lineamientos que priorizaban los derechos de los acreedores, antes que los de los trabajadores, serían modificados años después.

Sumado a esta legislación y a sus implicancias, en los hechos, el modelo de la convertibilidad con su política de 1 peso 1 dólar desalentaba la producción: *"Había un modelo internacional en el que la Argentina no figuraba como productor de materias industriales. En ese contexto cerraron cerca de 80.000 empresas en todo el país, afectando a casi un millón de trabajadores"*.<sup>3</sup>

Eduardo Orecchia, ingeniero agrónomo que se desempeña actualmente como director de la Estación Experimental Agropecuaria Manfredi y que durante los años 1999 - 2000 presidió la Cooperativa La Regional en Cruz del Eje, ratifica la anterior aseveración: *"Prendió muy fuerte en la sociedad el 1 a 1. Nadie se atrevía siquiera a pensar que debíamos salir de la convertibilidad. Cuando lo planteé como salida a la crisis del agro en un congreso en Jesús María en 1998 o en 1999 me costó una llamada al orden... en esos años hasta INTA estuvo a punto de cerrar, esa institución protagonista del desarrollo agropecuario del país, casi se cierra, porque para el gobierno no hacía falta investigación en el país, porque Menem consideraba que la tecnología estaba toda hecha, que podía traerse del exterior. La salvó en ese momento, en parte, la acción de la Federación Agraria... La Cooperativa, durante la política del 1 a 1, por la caída del precio del algodón y a pesar de que había trabajado muy bien en el tema ganadero, pasó a no poder vender nada. Quedó muy poca gente. El gobierno no alentaba para nada el sostenimiento de las cooperativas existentes y menos aún el surgimiento de otras. El movimiento cooperativo resurge con la crisis del 2001 donde la gente debió recurrir hasta al trueque para subsistir, comienza la organización de asambleas barriales y entonces yo pienso que es el pueblo el que dijo: estamos en cero, empecemos de nuevo. La gente toma conciencia recién en el año 2004 de que la fiesta se había acabado. Estaba obnubilada con el 1 a 1, no había casi inflación, nos creíamos que estábamos en el mejor país del mundo. Nosotros desde el INTA mandábamos cartas al Ministerio de Agricultura reclamando auxilio para los campos que no producían, para las fábricas que se cerraban,... creíamos que no se daban cuenta y resulta que era toda una política de*

*abandono del Estado"*.<sup>4</sup>

La reestructuración capitalista del territorio argentino, operada a partir de la última dictadura militar y consolidada con las reformas implementadas a partir de 1989, involucró un conjunto de cambios en los patrones de acumulación de capital y de distribución del ingreso. Dichas transformaciones desplazaron progresivamente a la industria manufacturera como eje neurálgico y ordenador de las relaciones económicas y sociales de la economía, cediendo dicho lugar a los servicios y, fundamentalmente, al capital financiero (Basualdo, 2007). La crisis de dicho patrón de acumulación registrada desde fines de los 90, y profundizada a partir de 2001, estableció un proceso de abandono parcial del mando capitalista de la producción, expresado en quiebras, cierres y otras modalidades.

La reestructuración del capital en la última década del siglo afectó el consumo y la reproducción de la fuerza de trabajo, incrementando su pauperización y subutilización. En el espacio productivo se produjo una creciente vulneración de las relaciones salariales, bajo.

las modalidades de despido e incumplimiento salarial. En paralelo, tendieron a desaparecer las compensaciones laborales por despidos: la indemnización deja de existir para una porción importante de los asalariados de las empresas que cierran.

Al calor de la crisis, se produjo uno de los más importantes ciclos de protesta social de las últimas décadas de la historia argentina. Movimientos sociales de diverso tipo y de composiciones heterogéneas, invadieron las calles y los espacios públicos del país. Al principio, con una legalidad que cercenaba alternativas tanto por el marco de una ley de quiebras que desprotegía al trabajador como por la represión de la acción directa de protesta, estos actores sociales que aún no conformaban un colectivo consolidado, no contaron con la estructura de oportunidades propicia para rearmar su espacio laboral. Todavía no se avizoraba una salida colectiva a la crisis, por lo que se aceptaban las salidas individuales, los planes asistenciales, es decir medidas paliativas. Las redes de cooperación fragmentadas promovían una situación de desaliento para los trabajadores donde se los ponía como culpables y responsables de su desempleo.

Posteriormente, su proceso de consolidación como colectivo les permitió comprenderse como producto social de la crisis y en ciertos ámbitos, emprender procesos de reinserción laboral ya que, como apuntan Redón y Salgado que investigan el rescate de fábricas en la ciudad autónoma de Buenos Aires: *"la recuperación de empresas se ha convertido en una forma eficaz para que estos trabajadores logren realizar su reproducción social revirtiendo procesos de pauper-*

<sup>3</sup> José Abelli, dirigente de MNER, Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, La Capital de Rosario, 28.07.2007.

<sup>4</sup> Entrevista realizada el 1º de junio de 2014 por Juan Dubois.

ización” (Redón y Salgado, s/d:2). Este estudio, que abarca desde el año 2003 hasta el año 2007, determina que la gran mayoría de empresas recuperadas se mantienen como tales, proceso posiblemente alentado por la reanimación económica que se produjo a partir del primero de aquellos años. En ese sentido, Esteban Magnani (2003) señala que en el año 2003 aparecieron algunas señales de mejora en la economía, en especial por el aumento en las exportaciones, un 16% en relación al mismo semestre de 2002. Su estudio culmina en ese año, razón por la cual no analiza la nueva etapa iniciada a partir del gobierno kirchnerista, que propuso un modelo económico social que pretendió distanciarse de las fórmulas neoliberales y planteó una salida diferente a la problemática laboral.

### UN ESTUDIO DE CASO: CANTERAS QUILPO Y LA ACCIÓN COLECTIVA DE SUS TRABAJADORES

En los hechos, la recuperación económica de una de las empresas en Cruz del Eje, Canteras El Sauce propietaria de la mina ubicada en la localidad Canteras Quilpo, ocurrió a partir del año 2004 porque sus perspectivas en los noventa eran poco alentadoras, tanto es así que el primer corte de ruta en Cruz del Eje en 1994 fue protagonizado por sus obreros. Estos enfrentaron despidos y medidas de ajustes típicas de la flexibilización laboral, pero lograron sostener la fábrica cuando otras desaparecieron. Posiblemente esa acción colectiva favoreció el surgimiento de una “masa crítica” que alentó las estrategias de resistencias requeridas para mantener la fuente de trabajo cuando la coyuntura económica cambió.

Este caso posee características muy particulares ya que los trabajadores involucrados poseían una serie de atributos que potenciaron su participación. El pueblo prácticamente era la fábrica, la mayoría de los operarios eran oriundos de la zona, asistieron a la escuela primaria, y también a la secundaria. Incluso sus padres, en muchos casos, trabajaron también en la misma fábrica. Estos trabajadores, con muchos años de antigüedad en la empresa, por lo general entraban en ella tras apenas salir de su adolescencia y, si no eran despedidos, la dejan al llegar a la edad jubilatoria. De este modo, componen lo que Joel Horowitz (1985) llama, al estudiar a los ferroviarios, una “comunidad ocupacional”. La misma “representa una relación particular entre el trabajo y el resto de la vida; en su forma extrema, este tipo de relación es probablemente cada vez más inusual en las sociedades modernas. Los integrantes de las comunidades ocupacionales están de tal modo influidos por su trabajo, que su vida entera fuera de éste se halla impregnada de las relaciones, intereses y valores desarrollados en él... Construyen su vida sobre la base de su trabajo; sus compañeros de tarea son sus amigos cuando la tarea termina, y sus intereses y actividades en los momentos de ocio giran en torno del trabajo” (Horowitz, 1985:422). En estos trabajadores la pérdida del puesto de trabajo, en un contexto de virtual desaparición de la indemnización y frente a la imposibilidad de conseguir otro empleo, era vivida como una “realidad injusta” y catastrófica. Estos trabajadores, al ser obreros antiguos que trabajaron durante mucho tiempo en un espacio común que favorecía la “interacción discursiva, la circulación de la información que alienta o desalienta la acción”, pudieron, por su particular relación de pertenencia hacia la fuente de trabajo, mantener las estrategias de lucha y/o de negociación necesarias para sostenerla.

Al respecto, Sydney Tarrow propone que “(...) el reconocimiento de una comunidad de intereses es lo que traduce el movimiento potencial en una acción colectiva. Los responsables de la movilización del consenso desempeñan un importante papel en la estimulación del mismo. No obstante, los líderes sólo pueden crear un movimiento social cuando explotan sentimientos más enraizados y profundos de solidaridad o identidad” (Tarrow, 1994:24).

### CONSIDERACIONES FINALES

En general y respondiendo al principal interrogante sobre la existencia o no de procesos de recuperación de fábricas o de formación de cooperativas de trabajo, consideramos que, con excepción de la empresa de Canteras Quilpo, no se cristalizó ningún proceso estable de trabajo en la zona.

Un caso que podemos mencionar es el de Olycon (empresa dedi-

cada a la producción de conservas y aceite de oliva) que contaba con mano de obra temporaria en gran medida; además, muchas eran mujeres, y en consecuencia, su salario posiblemente era, en el hogar, una entrada de tipo subsidiario, no central. Estas características no propiciaban el sentido de pertenencia analizado arriba y, en consecuencia, no impulsó acciones colectivas en defensa de la fuente de trabajo. En cuanto al establecimiento Cerámica Cruz del Eje, los testimonios y las fuentes periodísticas consultadas, no son contundentes para elaborar una conclusión. Señalar la negociación sindical en complicidad con los abogados como causa que impulsó el cierre puede haber incidido en desarmar la movilización en un grupo obrero escasamente cohesionado pero no aparece como determinante del cierre. Seguramente obedeció a un proceso multi-causal que no hemos podido analizar en todas sus variables.

Como conclusión, podemos decir que en una trama social en la que convivían un Estado ausente, proclive a leyes de corte neoliberal, represor de las manifestaciones populares, con actores sociales que, si bien llegaron a protagonizar acciones colectivas con demandas legítimas de trabajo digno, no pudieron conformarse en su mayoría como colectivo y en parte se conformaron con lo que llegó en lo inmediato, que fueron los planes asistenciales.

### Bibliografía

- ALCAIN, Julia, “La construcción del piquete como oportunidad”. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires. 2013. Consultado en su versión digital: <http://www.aacademica.com/000-063/499.pdf> (2/10/2015)
- BASUALDO, Eduardo M. *Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía. Documento N° 1.* FLACSO. Marzo 2007.
- GORDILLO, Mónica B., y NATALUCCI, Ana, *Vulnerabilidades regionales y acción colectiva a comienzos de los '90: el caso de Cruz del Eje, Córdoba, Argentina, ponencia, 2003.*
- GORDILLO, Mónica B., *Protesta, rebelión y movilización: de la Resistencia a la lucha armada, 1955-1973, en JAMES Daniel (comp.), Nueva Historia Argentina, Tomo IX, “Violencia, Proscripción y Autoritarismo (1955-1976)”, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2003.*
- HOROWITZ, Joel, *Los trabajadores ferroviarios en la Argentina (1920 - 1943). La formación de una elite obrera, Desarrollo Económico, v. 25, N° 99 (octubre-diciembre 1985).*
- MAGNANI, Esteban, *El cambio silencioso, Almagro, Buenos Aires, obra inédita, 13-09-2003.*
- TARROW, Sydney, *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política, Alianza Editorial, 1994.*



# DOSSIER

## RELACIONES INTERNACIONALES

**TESIS  
2015**



# LA GESTIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA AMBIENTAL DE LAS UNIDADES SUB-NACIONALES EN ARGENTINA: CASOS MENDOZA Y CORRIENTES, DURANTE EL PERIODO 2006-2013

**E**l presente trabajo de investigación pretende explorar y analizar cómo las unidades sub-nacionales, en tanto actores de creciente protagonismo en el sistema internacional, se proyectan en el ámbito externo por medio de la cooperación descentralizada en relación al aspecto medioambiental. Esto es denominado gestión internacional, y para explicarlo se pretende relevar y analizar los instrumentos y mecanismos concretados por las provincias en cuestión con otros actores internacionales. La conclusión a la que se quiere arribar es que las problemáticas globales, como lo son la protección del medio ambiente y la mitigación y adaptación al cambio climático, requieren de soluciones locales consensuadas que consoliden la gobernanza ambiental en todo nivel de forma participativa y cooperativa, dando cuenta al mismo tiempo de la participación de otros actores distintos al tradicional Estado central.

## INTRODUCCIÓN

Hacia mediados del siglo XX comienzan a visibilizarse las consecuencias medioambientales generadas por el predominio del paradigma tradicional, es decir un modelo basado en el consumo desmedido de recursos naturales -petróleo, gas, agua, biodiversidad, entre otras- para lograr niveles de producción a gran escala.

Con esto quiere señalarse que la mentalidad -tanto del sector público, como el privado y el civil- concebía al mundo y a sus recursos como infinitos, al mismo tiempo que se ignoraban las consecuencias negativas que esto había empezado a tener sobre el ambiente.

Llegada la década del '50, la toma de conciencia va más allá de los recursos necesarios para las meras actividades de producción, y abarca la necesidad de proteger el medioambiente y los recursos naturales en sí mismos; esto sucedió gracias a los impulsos provenientes de movimientos sociales contestatarios de variadas partes del mundo.

Las presiones sociales de dichos movimientos, llevaron a que las principales iniciativas en la problemática vinieran de la mano de los tradicionales actores del sistema internacional Westfaliano: los Estados-Nación. A partir de esto y con una serie de conferencias a nivel internacional, comenzó a consolidarse el entramado institucional que serviría como una especie de paraguas para las posteriores acciones en la materia.

Cabe destacar que por la globalidad de esta temática y la usual lentitud e ineficacia de políticas provenientes del Estado, comenzó a darse el involucramiento de otros actores en sus tratativas como movimientos nacionales, ONG's, y actores sub - nacionales, que en la actualidad tienen gran peso en las iniciativas que

se dan en este sentido. Esto da cuenta de una nueva forma de interacción más horizontal e inclusiva, con respuestas innovadoras y eficientes más adaptadas al contexto local.

En el caso de la República Argentina, el punto de inflexión que incorpora la necesidad de la protección del medio ambiente, entendido como un bien público de toda la humanidad, se da en el año 1994 con la reforma de la Constitución Nacional. Este hito no sólo fue importante por lo mencionado sino también por la validación del accionar de las provincias en el plano internacional, cuestión que venía dándose de facto, producto de las necesidades que la propia realidad global ya comenzaba a exigir.

En esta investigación se tomarán los casos de las provincias Mendoza y Corrientes como nuevos actores que se proyectan en el ámbito externo realizando gestión internacional o externa. A pesar de que existen otras denominaciones para ello en el presente artículo se utilizará dicho término acuñado por las autoras argentinas Colacrai y Zubezú en 1994, y se diferenciará del de Paradiplomacia en acuerdo con las razones esbozadas por ellas:

*[...] el empleo del término paradiplomacia puede interpretarse como una actividad que duplica o compete con la del Estado nacional en un contexto cultural —el*



ONGs (Socas y Hourcade, 2009:48).

Particularmente en este escrito se analizará la cooperación descentralizada de tipo pública, que comporta una relación (ya sea directa o indirecta) entre gobiernos locales y regionales. Cabe aclarar que si bien “es la unidad sub-nacional la que toma el liderazgo de una determinada acción o proyecto de cooperación, también se ven involucrados actores locales de distinta naturaleza, generándose una especie de red en la que se sustenta el proyecto de gestión externa” (Hourcade, 2011:52).

De esta forma se fortalecen las capacidades locales de la sociedad a través de su vinculación internacional, mejorando la gestión sub-nacional de estos problemas y sirviendo de estímulo para la participación de diferentes sectores de la sociedad, lo cual fortalece también la gobernanza global en relación a lo medioambiental.

En cuanto a este último término, si bien no existe consenso en su conceptualización, se tomarán varias definiciones que delimitarán su esencia. Siguiendo a Rei y Cunha (2012) la gobernanza ambiental global es una coexistencia entre diversas formas y niveles de enfrentamiento de estas problemáticas ambientales en una dinámica que es complementaria. El múltiple abordaje de este tipo de fenómenos lleva al fomento y fortalecimiento de iniciativas surgidas en niveles infra y transnacionales, principalmente llevadas a cabo por actores que, según estos autores, aún no son reconocidos de manera formal como partes del sistema jurídico internacional<sup>4</sup> (Rei y Cunha, 2012).

En línea con Hoogue y Marks (2003) que definen a la gobernanza multinivel de tipo I, esta es la organización de la forma de gobierno que se corresponde con los modelos federales que se caracterizan por tener: pocos niveles jurisdiccionales (en Argentina el nacional, provincial y el municipal); estructuras duraderas que comparten el poder (ejecutivo, legislativo y judicial); un eje de acción exclusivo de esos límites políticos y donde cada jurisdicción se incluye dentro de un sistema mayor que las comprende. Esto le brinda mayor flexibilidad de acción política, además de adaptarla a contextos heterogéneos que se verían seriamente perjudicados si se impusiera una única política a lo largo de todo el territorio.

Asimismo, esta investigación incorpora el análisis de la participación ciudadana (entendida en el sentido de otros actores como empresas, instituciones, ONG's y la sociedad civil) que es impulsada y estimulada por el gobierno provincial en relación a los proyectos surgidos de la cooperación descentralizada.

Esta nueva forma de ciudadanía ha sido denominada *ciudadanía ecológica* (Valencia Saiz, 2003), *ciudadanía ambiental* (Dobson, 2007), *cosmopolitismo verde*<sup>6</sup> (Daddow, 2009), y posee como características generales el reconocimiento de deberes y responsabilidades internacionales e inter-generacionales (Dobson 2007) y la adopción de una ética del cuidado de la naturaleza que convoca obligaciones para con las generaciones futuras, otras especies y el planeta mismo (Valencia Saiz, 2003).

Haciendo referencia al periodo seleccionado se toma al año 2006 como punto de inflexión ya que se produce, en el marco del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), la “Declaración de Gobernadores: desarrollo sostenible para consolidar una política de crecimiento con equidad”, realizada el 5 de Mayo de dicho año en la localidad de Gualaguaychú, provincia de Entre Ríos.

Allí se declara el compromiso de todos los gobernadores provinciales con el paradigma del desarrollo sustentable adoptado por Argentina, el acompañamiento a nivel nacional de la política ambiental, el apoyo a la causa presentada por Nación en la Corte de la Haya (conflicto del establecimiento de las plantas de pasta celulosa en Fray Bentos) y con el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental federal. Es resaltable también que el entonces Presidente de la Nación Néstor Kirchner declara al medioambiente como una cuestión de Estado, lo cual da mayor solidez al marco dentro del cual las provincias actúan para gestionar las problemáticas de este ámbito.

Respecto a los casos, la provincia de Mendoza fue elegida por la relevante dimensión internacional de su política ambiental, materializada en su selección como sede nacional para el debate de la agenda de cambio climático para Argentina; ser la primera provincia en tener una agencia específica en materia de cambio climático; tener una política consolidada en el cuidado de un recurso natural tan indispensable como el agua y por ser precursora en cuanto al establecimiento del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales.

La provincia de Corrientes fue seleccionada ya que, como expresa Zubelzú (2004), comienza a proyectarse a nivel internacional en 1990 cuando se crea la Dirección de Relaciones Internacionales<sup>7</sup> existiendo documentos que describen ampliamente las acciones desarrolladas, no obstante no se encontraron estudios que hagan referencia de forma puntual a la cooperación descentralizada en materia medioambiental.

Para concluir y vincular los conceptos con el caso a investigar, se puede decir que las provincias Mendoza y Corrientes forman parte de una sociedad globalizada donde la realidad y los problemas son interdependientes. Esto comporta necesariamente un abordaje multinivel, multidisciplinario y cooperativo entre distintos tipos de actores que deriva en la construcción de un proceso de gobernanza global ambiental.

Ésta da cuenta de que, para hacer frente al nuevo contexto que demanda soluciones concretas en el ámbito local, las provincias prolongan sus competencias internas en el ámbito externo proyectándose y

<sup>1</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad Siglo 21. Artículo extraído del Trabajo Final de Grado del mismo nombre. Correo electrónico: luz.falivene@gmail.com.

<sup>2</sup> Algunos de los conceptos utilizados son: Gestión Internacional o Externa, Relaciones Internacionales Sub-Nacionales como una variante particular de relaciones internacionales, otros definen conceptos como el de Paradiplomacia, Diplomacia Sub-nacional, Diplomacia multinivel como nuevas formas de diplomacia, entre otros enfoques.

<sup>3</sup> Algunos de los términos son: Gobiernos No Centrales, unidades infraestatales, mesogobiernos, unidades sub-estatales y unidades o entidades sub nacionales.

<sup>4</sup> Traducción de la autora, original en portugués.

<sup>5</sup> Environmental Citizenship, traducido del inglés por la autora.

<sup>6</sup> Green Cosmopolitan, traducido del inglés por la autora

## POR MARÍA LUZ FALIVENE FERNÁNDEZ<sup>1</sup>

*argentino— en el que el prefijo para tiene más bien una connotación negativa incluso con visos de actividad ilegal (parapolicial, paramilitar) más que de acciones simultáneas o concurrentes. También debe considerarse que en sentido estricto y vinculado a la actividad estatal, la diplomacia constituye una actividad regida por normas domésticas y convenciones internacionales específicas, diferentes a las de otros funcionarios públicos (Zubelzú, 2008:37-38).*

Las provincias, como se mencionara en párrafos anteriores, paulatinamente se han reivindicado como actores relevantes de la arena internacional y serán denominadas en este trabajo como unidades o entidades sub-nacionales/sub-estatales. Teniendo en cuenta que existen diferentes acepciones,<sup>3</sup> más allá de ello y en acuerdo con García Segura (1996) éstos deben cumplir con tres requisitos: tener una base física o territorial, ser gubernamental y ser parte de un Estado compuesto (confederación, federación o Estados unitarios pero con diversificación territorial a nivel administrativo).

El medio o la herramienta utilizada para determinar la gestión externa será la cooperación descentralizada que refiere a una nueva forma de vinculación que involucra a entes sub-nacionales (municipios, provincias, gobernaciones, comunidades autónomas, etcétera) u organizaciones de la sociedad civil como fundaciones,

relacionándose en éste, realizando gestión internacional o externa y donde la herramienta cooperación descentralizada permitirá acotar el tipo de acciones externas a analizar.

Puntualmente se seleccionarán las vinculadas a la materia ambiental, es decir aquellas que tengan como objetivo llevar adelante proyectos enmarcados dentro de la noción de *desarrollo sustentables* para la preservación y mejora del medio ambiente y la mitigación y adaptación al cambio climático.

## DESARROLLO

### .Causas del surgimiento de la cuestión ambiental como asunto público

Resulta fundamental resaltar las causas que han permitido que la cuestión ambiental adquiera mayor visibilidad en el ámbito público y sea considerado -con distinto grado de prioridad según el caso- como un elemento indispensable a tener en cuenta para desarrollar distintas actividades en el país.

Coincidiendo con los argumentos esbozados por la autora Merlinsky (2013), en Argentina se dieron una serie de hitos que marcaron este giro en la temática. En primer lugar, la negativa de la Asamblea de Vecinos Autoconvocados de Esquel (Chubut, 2002) contra el proyecto minero de extracción de oro de la empresa Meridian Gold.

En segundo lugar, la movilización de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú (Entre Ríos, 2003) contra el establecimiento de la planta de celulosa a manos de empresas multinacionales en el río Uruguay (con cuenca transnacional), puntualmente en Fray Bentos.

Y finalmente el pedido de amparo para la protección de un derecho colectivo (como lo es el del medio ambiente) por parte de un grupo de ciudadanos y ciudadanas que vivían o trabajaban en las cercanías del polo petrolero Dock Sud, por la contaminación del río Matanza -Riachuelo (Buenos Aires, 2004).

Otra postura similar es la de Federovisky (2014), quien también menciona al descontento social y la protesta canalizadas en demandas judiciales contra el Estado argentino, como aquellos disparadores que llevaron al gobierno de Néstor Kirchner a manifestar públicamente en el año 2006 un fuerte compromiso con el medioambiente, que claramente antes no se había mencionado.

Además, este autor realiza otro análisis respecto al segundo hito referido más arriba. Según su visión, Argentina tuvo una postura dual y oscura durante el desarrollo del conflicto con Uruguay en cuanto a la habilitación de los emprendimientos y un contexto nacional que no se correspondía con lo que se estaba reclamando. Esto es, un país con un modelo productivo escaso o nulamente sustentable, con industrias iguales o peores de contaminantes y con tecnología obsoleta. Asimismo, Federovisky (2014) incorpora en su análisis al temor de los ciudadanos entrerrianos sobre la instalación de esta planta de celulosa, ya que podría perjudicar su desarrollo turístico.

Respecto el tercer hecho considerado, la denuncia de vecinos de La Boca que logran judicializar el caso e incluso institucionalizarlo mediante la creación de la ACUMAR<sup>9</sup>, Federovisky menciona al respecto que, al año 2014, han habido escasos avances. Que la presión social que logró los primeros pasos colisionan con la falta de voluntad política -incluyendo los intereses económicos detrás de ello- que cuestione el rol que le ha sido impuesto al Riachuelo: el de desagüe de unos 25.000 establecimientos industriales, de los cuales unos 6.000 emiten efluentes hacia él y sobre el cual se asientan al menos dos millones de personas (Federovisky, 2014).

De lo expresado, se puede decir que las tres iniciativas corresponden a reivindicaciones ciudadanas sobre situaciones negativas ligadas a la actividad económica en las que, ya sea por falta de regulación, meros intereses políticos y económicos, falta de información o negligencia social y política, la variable medioambiental no ha sido considerada.

Esta situación demuestra a las claras que el cambio de paradigma en nuestro país es liderado desde abajo, son reivindicaciones y exigencias que no provienen desde las más altas esferas políticas como, quizás, se supone debería ser. La política en materia ambiental, debe ser entendida como un acto en conjunto, en el que no sólo se apele a la conciencia individual, que día a día alimenta a esta nueva ciudadanía ecológica, sino que también diseñe un plan a largo plazo que establezca la nueva forma en la que se desarrollará la relación economía, sociedad y ambiente.

### .La creciente importancia de la gestión internacional y la cooperación descentralizada: las provincias argentinas.

Hacia mediados del siglo XX, comienzan a visibilizarse ciertos cambios dentro del sistema internacional en términos de actores, temas de agenda

y canales de vinculación, siendo Robert Keohane y Joseph Nye (1989) los primeros autores que dan cuenta de forma teórica de esta creciente "Interdependencia Compleja".

El proceso histórico que lentamente da origen a este tipo de actividad subnacional se desarrolla, siguiendo el trabajo de Ponce Adame (2011), en cuatro momentos que recorren el periodo de entreguerras, el fin de la Segunda Guerra Mundial, el inicio de la Guerra Fría y el final de ésta.

Actualmente, la globalización y la interdependencia han convergido como dinámicas que revitalizan los escenarios locales siendo éstos los que dan significado y establecen los principales lineamientos de fenómenos como la gestión internacional y la cooperación descentralizada. Por ello, asistimos a una apropiación de las herramientas por parte de las unidades sub-nacionales, acorde a los intereses y necesidades que ellas identifican en su zona.

En Argentina, específicamente las tendencias de gestión externa mediadas por cooperación descentralizada, surgen luego de la crisis del 2001 cuando las sub-unidades principalmente municipales, comienzan a movilizarse en la búsqueda de alternativas para aliviar los problemas socioeconómicos que las afectaban (Cafiero, 2007).

Si bien hoy en día pueden encontrarse iniciativas de cooperación numerosas y exitosas, éstas presentan como desventaja, la dificultad de coordinación y sistematización de información relativa a este tipo de prácticas, esto complejiza la posibilidad de obtener datos que confirmen fehacientemente la tendencia de cooperación descentralizada mediante gestión internacional.

Brevemente, algunas consideraciones que pueden realizarse sobre las vinculaciones internacionales argentinas son: distintos grados de institucionalización de la práctica que dan lugar a diversos perfiles de vinculación; el relacionamiento se da mayoritariamente como entidad provincial que regionalmente (Zubelzú, 2008); hay participación internacional en el marco de iniciativas mediadas por Nación; la variable electoral tiene gran influencia en las gestiones internacionales (Zubelzú, 2004) y la condición limítrofe es un determinante importante en el establecimiento de relaciones y las cuestiones a tratar (Zubelzú, 2008).

Cabe destacar que los actores sub-estatales argentinos realizan importantes acciones de cooperación descentralizada con regiones italianas, alemanas y, en menor medida, españolas (de la Fuente y Fernández, 2011:22), no debiéndose olvidar el importante aporte francés en la materia.

Además, se puede decir que cuatro causas han impulsado las actividades de gestión internacional de las sub-unidades argentinas: las motivaciones sentimentales dadas por la cercanía histórica al compartir un pasado común (voluntad de cooperar fraternalmente en la resolución de un problema concreto y, quizás, también común); la gestión de riesgos ambientales transfronterizos (dada la colindancia del país con otros cinco); la búsqueda de herramientas a nivel internacional para contribuir al desarrollo local; la diversificación de socios que compartan buenas prácticas para el fortalecimiento de las capacidades institucionales internas y un claro interés por no quedar aisladas del plano internacional.

Finalmente, resulta necesario mencionar dos cuestiones relacionadas al eje ambiental y al rol del Estado nacional. Respecto al primero, dado que la incorporación de la cuestión ambiental en las agendas públicas se evidencia como novedosa (podría decirse desde hace 9 años fruto de la declaración en Entre Ríos), se requiere de un mayor trabajo y esfuerzo para consolidarla y efectivizarla en políticas públicas serias.

Respecto al segundo, el rol de Estado en este proceso de gestión internacional resulta clave a la hora de garantizar igualdad de oportunidades para la vinculación externa de todas las provincias. No obstante, este acompañamiento puede ser pensado de dos maneras: como una necesidad de reforzar su posición frente a temáticas ante las cuales se ve cada vez más limitado para actuar y/o como una forma de no perder la influencia sobre estos procesos para intentar encausarlos y enmarcarlos dentro de las políticas nacionales. Más allá de ello, siempre quedarán por fuera ciertas iniciativas que, por distinciones partidarias o simplemente diferentes intereses (nacionales vs. locales), se ponderarán por una u otra parte como prioritarias o excluyentes.

### .Iniciativas de gestión internacional en medioambiente mediante

<sup>7</sup> En adelante DRI.

<sup>8</sup> El Informe "Nuestro Futuro Común" elaborado por la Comisión Brundtland en el año 1983 dio surgimiento al concepto de Desarrollo Sustentable, entendido como un modelo que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer las propias. Hablar de desarrollo sustentable, también implica considerar tres pilares claves que deben estar presente simultáneamente: económico, social y ambiental.

<sup>9</sup> Autoridad Cuenca Matanza Riachuelo.

### cooperación descentralizada: casos Mendoza y Corrientes

A continuación se presentarán algunas de las iniciativas y actividades de las provincias seleccionadas realizadas mediante vinculaciones internacionales en el marco de la cooperación descentralizada. Las acciones se circunscriben al período 2006 – 2013, relacionándose siempre con alguno/s de los tres pilares del paradigma del desarrollo sustentable: economía, medioambiente y sociedad.

Las formas van desde las más simples e informales, como un viaje al exterior para disertar sobre el tema, hasta maneras más complejas e institucionalizadas, como un plan de trabajo conjunto. En general, podría decirse que la vinculación internacional en materia ambiental en el caso de Corrientes, gira en torno a los ejes de la preservación y la gestión de los territorios, ciertos recursos naturales y el eco-turismo; mientras que en el caso de Mendoza, giran en torno a la gestión y preservación del recurso hídrico, el manejo de otro recurso importante como lo es la vid, iniciativas relacionadas con el problema de la desertificación y la naturaleza árida del territorio mendocino.

Cabe destacar que la descripción de las vinculaciones no es exhaustiva, sino que se han seleccionado las más relevantes que permitan aplicar el marco conceptual elegido y, así, poder abordar el problema de investigación propuesto. Las gestiones internacionales han sido categorizadas utilizando el marco conceptual esbozado y en función de ello se definen dos tipos de acciones: gestiones internacionales de causa exógena y gestiones internacionales de causa endógena.

#### .Gestiones internacionales de causas exógenas: gobernanza ambiental

Las gestiones de causas exógenas vienen dadas por iniciativas de gobernanza ambiental global, que son distintas propuestas provenientes de ámbitos u organismos internacionales que establecen con y ofrecen a las sub-unidades nacionales oportunidades para gestionar un asunto común como es el del desarrollo sustentable.

De esta manera, los intereses contrapuestos y las diferencias políticas, ideológicas o de cualquier otro tipo encuentran cause en la necesidad de tratar cuestiones comunes, mediante acuerdos que son de mayor o menor formalidad; además posibilitan la vinculación de distintos actores para el desenvolvimiento de estas actividades. Así, a partir de la oportunidad de cooperación externa a nivel local surgen iniciativas coparticipativas que encuentran en estos espacios la posibilidad de dar solución a una o más de sus problemáticas ambientales.

Algunas iniciativas en Corrientes vienen de la mano de la JICA<sup>10</sup>, cuya cooperación data desde el 2002, algunas de las actividades se han manifestado en forma de seminarios, talleres, capacitaciones y becas para el arribo de expertos y el intercambio de conocimientos en temas específicos. Pueden citarse dos ejemplos de esta cooperación, por un lado se encuentra una iniciativa para el “Desarrollo Área Turismo y Educación Ambiental” y por otro, para el “Tratamiento de Residuos”.

En el primer caso, los actores de esta vinculación

son la JICA (como entidad facilitadora de los recursos financieros, técnicos y del conocimiento) y la Secretaría de Turismo y Medio Ambiente perteneciente a la Municipalidad de Ituzaingó (como entidad pública sub-nacional). El objetivo es el de abordar una temática en la que uno de ellos posee mayor conocimiento (en este caso Japón en relación al ecoturismo) y desea transmitirlo al otro para que, de esta manera, estimule al desarrollo sustentable de la actividad turística en ese municipio.

En el segundo caso, dadas las condiciones geográficas japonesas de superficie montañosa y principalmente de extensión reducida, han llevado al desarrollo de planes de separación y tratamiento de residuos altamente avanzados y minuciosamente detallados. Por ello, es que se decide cooperar en el aspecto de los residuos que al momento no estaba muy desarrollado en el municipio, elaborando propuestas entre japoneses y correntinos, para tratar los residuos generados y a generarse en los pueblos cercanos a la Reserva del Iberá. Los actores que coordinan esfuerzos en este caso son tres, la JICA; la Dirección de Parques y Reservas y el Ministerio de Producción, Trabajo y Turismo de Corrientes.

Otra gestión internacional de causas exógenas es la desarrollada junto a la de la Embajada de Finlandia, la cual tiene un proyecto llamado Fondo de Cooperación Local (FCL). Éste es implementado por medio de un programa titulado “Creando Conciencia a través del Parque Ecológico Comestible”. Esta vinculación se planteó el objetivo de crear conciencia sobre los distintos recursos naturales comestibles de la zona, la sustentabilidad y el cuidado del medio ambiente, logrando cambiar el paradigma de consumo predominante mediante acciones educativas. De esta manera, cada actor hace su aporte: la Embajada con los recursos financieros y técnicos; el Jardín Botánico cede el espacio verde; la Fundación realiza las charlas y los talleres relacionados al mantenimiento de espacios verdes, parques, jardines y plantas, y la Subsecretaría brinda el apoyo institucional, la difusión de becas y de este tipo de actividades.

En Mendoza, algunas acciones hacen referencia a su participación mediante la Agencia de Cambio Climático en conferencias que le permiten analizar el estado de los principales temas concernientes al cambio climático y el medio ambiente: la “XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático” (Copenhague, Dinamarca, 2009); la “Conferencia Mundial de los Pueblos sobre Cambio Climático y Derechos de la Madre Tierra” (Cochabamba, Bolivia, 2010) y la “Segunda Conferencia Internacional sobre Clima, Sostenibilidad y Desarrollo en Regiones Semiáridas” (ICID + 18, 2010).

Otras iniciativas articuladas con el Banco Interamericano de Desarrollo - BID- son el “Programa sobre Adaptación a las Consecuencias del Cambio Climático en el sistema hidrológico del Cuyo” y el “Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Municipios Turísticos”. Las acciones de gobernanza multinivel quedan plasmadas en el trabajo articulado entre el BID con su financiamiento, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la Nación como mediadora de fondos en ambos casos, y la

Provincia de Mendoza y ciertos municipios como beneficiarios.

#### .Gestiones internacionales de causas endógenas: ciudadanía ecológica

En cuanto a las gestiones de causas endógenas, éstas refieren a aquellas vinculaciones iniciadas desde el ámbito local –ya sea en Corrientes, Mendoza o en alguna unidad sub-nacional / institución de otro país- por motivos tanto comunes (como el del desarrollo sustentable) pero que también encuentran una raigambre más profunda (la ciudadanía ecológica).

Dicho de otra manera, estas acciones entienden a la cooperación en materia ambiental como una forma de convivir en comunidad con otros ciudadanos, en la que se mezclan las motivaciones sentimentales de un pasado común y una suerte de compromiso con una ética global relacionada a la preservación de una herencia compartida: los recursos naturales y el medioambiente (Attfiel, 2005).

Resulta importante destacar que esta nueva “ciudadanía ecológica” es cada vez más consciente de la necesidad de comprender al desarrollo de forma sustentable: haciendo convivir los pilares económicos, sociales y medioambientales. Esta toma de conciencia se traduce en mayores exigencias desde esta ciudadanía, para que todo proyecto, plan de política pública, industria ó actividad económica establezca una relación armoniosa con el medio ambiente.

En el caso mendocino, se encontraron iniciativas organizadas por ámbitos sub-nacionales que están fuertemente ligadas a una historia común y antigua, correspondiente a lazos formados en tiempos de inmigración en nuestro país. La ligazón francesa se hace presente en algunos de los proyectos iniciados por el gobierno, y de éstos se destacan dos referidos al área de esta investigación (medioambiente).

Una de ellas se denomina denomina “Economía, cultura y cooperación institucional, un puente entre dos territorios de Malbec” y se da entre Luján de Cuyo, Mendoza y Communauté d'agglomération du Grand Cahors, Francia. Su objetivo fue la formación e intercambio de prácticas en materia de protección ambiental, otros ejes que abarcó fueron: el desarrollo económico, el turístico y universitario, a través de la industria del vino, creaciones culturales y manifestaciones, cooperación institucional y eventos deportivos.

La otra iniciativa se titula “Cooperación Descentralizada Rhône-Alpes/Provincia de Mendoza” que se enfocó en políticas de desarrollo y su objetivo fue el de formalizar los acuerdos de asociación firmados con Mendoza en marzo de 2011 para comenzar a cooperar concretamente en las siguientes áreas: agricultura, agroalimentación y desarrollo rural; parques regionales / provinciales; el turismo rural; medio ambiente y el entorno agrícola; la educación superior y la investigación.

En cuanto a Corrientes, los lazos franceses también son muy fuertes, y se identificó como iniciativa internacional de origen local al Seminario Internacional “La Intermunicipalidad en los Procesos de Cohesión Social y Territorial”, lo cual permitió el intercambio de buenas prácticas entre municipios en el año 2008. Estos tipos de intercambios fueron pensados para brindar y



desarrollar nuevos instrumentos institucionales para que las sub-unidades, tanto francesas como argentinas, enfrenten y gestionen de forma integral los problemas de la sociedad globalizada “teniendo al desarrollo sustentable como propósito y al territorio como protagonista, resaltando la intermunicipalidad como motor del desarrollo local” (Informe DRI, 2005-2009).

Otra acción que se dio en el marco de la Cooperación Franco - Argentina en el año 2011, donde se determinaron cuatro grandes ejes de trabajo siendo el cuarto pertinente al objeto de estudio de este escrito y referido a “Instaurar el marco jurídico y reglamentario para organizar los humedales del Iberá, estableciendo una zona de protección a la fauna y flora de la región y desarrollar el Turismo rural”.

Aquí los intereses de franceses y correntinos sobre la protección de uno de los más grandes recursos naturales como son los Esteros del Iberá, y la necesidad de impulsar el desarrollo económico local convergen en este tipo de iniciativas. Así como la JICA abordará el eco-turismo en otra gestión comentada, aquí se les da continuidad a los lazos de cercanía cultural, profundizándola, y al mismo tiempo desarrollándose “en campos nuevos como son, el desarrollo sustentable, turismo cultural, eco-turismo, patrimonio urbano, entre otros” (Informe DRI, 2011-2014).

## CONCLUSIONES

Analizando el proceso mediante el cual el medioambiente se convierte en un asunto público, digno de ser tratado e incorporado a las políticas públicas, se constató que éste comenzó a nivel internacional por iniciativa de ciertos Estados.

Teniendo en cuenta esto, el rol del Estado es y ha sido necesario para brindar un marco de formalidad al tema ambiental. En otras palabras, las leyes constituyen el primer paso para abordar de forma ordenada el tema, sin embargo se ha constatado que -al menos en Argentina-, esto no implica compromiso para con el asunto. El estado deteriorado del medioambiente, en referencia principalmente al argentino, demuestra que dichas leyes necesitan ser modificadas de forma tal que reflejen mayor equilibrio entre los requerimientos del desarrollo económico y la preservación del medio.

Se puede decir que en la actualidad, el tema pareció haber cobrado importancia con la judicialización de ciertos casos (Esquel, Guale-

guaychú, Matanza Riachuelo) impulsados por reclamos de la sociedad. No obstante este interés inicial que permitía pensar en el comienzo de acciones políticas para con el medioambiente, la información relevada y los estudios de autores como Merlinsky (2013) y Federovsky (2014), permiten afirmar que Argentina hoy en día no posee una política a largo plazo que logre combinar exitosamente el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente: es decir, no se ha logrado alcanzar el desarrollo sustentable.

El proceso de construcción del tema ha sido producto de una doble tendencia: iniciada por los Estados desde arriba, como se expresó, y continuada desde abajo por reivindicaciones ciudadanas, como las señaladas. Esto último ha sido identificado en la presente investigación como el surgimiento de una nueva ciudadanía, consciente sobre la realidad y los problemas ambientales que la rodean y más involucrada en la búsqueda de sus soluciones.

En otras palabras, hoy asistimos a una suerte de convivencia -en algunos casos coordinada y en otros no tanto- entre actores que tratan cuestiones ambientales. Dicha convivencia abarca a actores públicos, no solo nacionales sino también provinciales y municipales; y actores de la sociedad civil como ONG's o Asambleas Autoconvocadas, etc. A esto se le suma el sector empresario que lentamente comienza a incluir un enfoque sustentable y a comprometerse con la naturaleza.

Así como estas tendencias de gestión internacional y de cooperación descentralizada surgen en un marco de globalización e interdependencia, éstas quedan teñidas con las características propias de contextos como el descripto. Es decir que, ambas son dinámicas en constante redefinición y cambio, acorde a las variaciones que suceden en el mundo, por lo que probablemente sean procesos que nunca logren alcanzar un estado de constitución o forma final.

Por otra parte, tomando la teorización de García Segura (1994), se intentó identificar las causas que impulsaron a la gestión internacional argentina, y a partir de allí lograr un diagnóstico sobre su estado. De esta manera, se concluyó que las causas de origen externas que llevaron al país a adoptar este tipo de acciones refieren a la globalización y los avances tecnológicos (generales) y al crecimiento diferenciado de sub-unidades de otros países (específica). En referencia a las causas de tipo internas, se encontró a la falta de políticas

nacionales que generan asimetrías regionales (específica) y a la descentralización de la década del'90 materializada en la reforma constitucional (general).

Así mismo, un análisis macro sobre la gestión internacional y la cooperación descentralizada desplegada por las sub-unidades argentinas, permite afirmar que no hay uniformidad en cuanto al desarrollo de este tipo de prácticas entre ellas. Algunas tienen un grado de institucionalidad mayor, en el sentido de reparticiones específicas que trabajan estos temas, mientras que otras tienen una incursión reciente y tienden a centralizar la dirigencia de este tipo de prácticas, incluso en organismos que no se dedican exclusivamente a ello sino que abarcan otras áreas temáticas.

También se encontraron gestiones internacionales que han sido mediadas por la Nación, manifestando la necesidad de tener cierto control y mejorar su posición en áreas específicas. Por otra parte, se identificó al cambio electoral como un factor que incide en las trayectorias provinciales de gestión externa: pudiendo ser positivo si hay continuidad de las mismas o si se incursiona en el tema, o negativo si por lo contrario hay cambios radicales o se dan por terminadas. Además, cabe destacar que las unidades sub-nacionales argentinas actúan en menor medida como bloques provinciales o regionales, y si mayoritariamente como entidades políticas individuales. Por otra parte, gran parte de las iniciativas de los casos analizados se basaron en lazos construidos por las migraciones históricas que se sucedieron en el país.

Haciendo referencia a las acciones de cooperación y gestión internacional en lo tocante al medioambiente, la investigación demostró que en esta área las acciones han ido in crescendo paulatinamente, aunque todavía constituyen una novedad en el tema y en el país.

En cuanto a las causas que impulsaron a las provincias argentinas a gestionar internacionalmente asuntos ambientales mediante cooperación descentralizada, en este trabajo se identificaron las siguientes: las motivaciones sentimentales derivadas de un pasado de inmigración en común, la necesidad de gestionar problemas compartidos o similares derivados de dinámicas globales como el cambio climático, la búsqueda de herramientas para el desarrollo local y el fortalecimiento institucional y la gestión de riesgos ambientales transfronterizos en los casos de las sub-unidades



colindantes con uno o más países.

Resulta importante destacar que, a lo largo de la investigación, se pudo observar que Argentina está ante una suerte de gobernanza ambiental deficiente que se presenta en todo nivel, debido a que hay dinámicas contradictorias entre las iniciativas de cooperación y las políticas nacionales y sub-nacionales.

Esto se debe a que, en primer lugar no todas las sub-unidades argentinas reconocen la imperiosa necesidad de llevar adelante políticas proactivas y efectivas para preservar el medio ambiente, ni mitigar y/o adaptarse a los efectos negativos del cambio climático, ya que sólo algunas han incursionado en el tema.

En segundo lugar, algunas de las provincias que sí reconocen lo predicho en el párrafo anterior, toman a las acciones de gestión externa como las únicas herramientas a utilizar para resolver sus problemáticas, sin generar políticas o iniciativas complementarias. Por lo tanto, ¿hasta qué punto las acciones de gestión internacional mediadas por la cooperación descentralizada pueden ser de utilidad a la solución de problemas relacionados al medioambiente, o al impulso del desarrollo local en este sentido? Claramente hasta el punto en el que la indiferencia, negligencia y/o intereses particulares se hacen presentes y se manifiestan en los resultados de políticas públicas y/o estados medioambientales de algunas sub-unidades argentinas.

En tercer y último lugar, hay una pugna entre intereses político-económicos y la conservación del medioambiente, lo cual ha obstaculizado que hoy en día se logren políticas integrales que deseen y finalmente alcancen el desarrollo sustentable.

La presente investigación, y la información relevada mediante ésta- permite realizar algunas últimas conclusiones y perspectivas finales sobre la cuestión medioambiental en el país y su relación las nuevas tendencias: gestión internacional y cooperación descentralizada.

En primer lugar, se reconoce la importancia de avanzar con proyectos en lo que hace a la recuperación de los recursos naturales y del medio, además de fortalecer los procesos en marcha concernientes a la conservación del ambiente, valiéndose de las leyes existentes, reglamentándolas y haciéndolas cumplir.

En segundo lugar, se vislumbra la imperiosa necesidad de profundizar la diversificación de la matriz energética –energías eólicas, solares, biomasa-, y la paulatina sustitución de aquellas basadas en combustibles fósiles. Además se insta a agilizar el cumplimiento de la Ley 26.190 que regula sobre la temática en Argentina.

En tercer lugar, se resalta la necesidad de robustecer la posición argentina -en todo nivel: municipal, provincial y nacional- en lo que respecta a las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, que ya deja ver los efectos adversos sobre el país.

En cuarto lugar, se identifica un fuerte potencial a explotar en las dinámicas de gestión externa y cooperación descentralizada que permitirán continuar y vigorizar el desarrollo local, siempre atendiendo a la sustentabilidad de cada emprendimiento y proyecto, a la vez que se complementen estas iniciativas con esfuerzos provenientes desde el ámbito político.

Finalmente, se considera importante diversificar los temas a tratar en las relaciones de gestión internacional de forma creativa y ambiciosa, no solo en lo que hace al medio ambiente, sino también en lo que hace a la incursión en otras temáticas: es menester pensar la sustentabilidad de forma transversal e incorporarla en cada ámbito de la vida social.

También el seguir ampliando los vínculos, e incluso reforzar aquellos construidos en épocas anteriores como las de inmigración, contribuyen a consolidar una comunidad cada vez más interdependiente, ligada por una suerte de conciencia sustentable y ciudadanía ecológica mundial. Para ello, será indispensable aprovechar los beneficios de la tecnología y la globalización del siglo XXI, que deriven en una redefinición de las dinámicas internacionales actuales, en consonancia con un nuevo paradigma que preserve la madre tierra.

#### Bibliografía:

- Attfield, R. (2005) *Environmental values, nationalism, global citizenship and the common heritage of humanity* en Pavaola, J., Lowe, I. (Eds.) *Environmental Values in a Globalising World. Nature, Justice and Governance*. Pp 38-50. *Routledge Research in Environment Politics*.
- Cafiero, A. (2007) *La cooperación descentralizada en Argentina*. Montevideo: *Urbal*.

- Colacrai, M., Zubelzú, G. (1994) *Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o Protagonismo Provincial En las relaciones internacionales? Cuadernos de Política Exterior Argentina. Serie Documentos de Trabajo No 6*. Rosario, Argentina: CERIR.
- Daddow, O. (2009) *International Relations Theory*. SAGE.
- de la Fuente, R, Fernández, J. (2011) *La Cooperación Descentralizada para el desarrollo: retos de su coordinación en terreno*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid. 10 (1), pp. 17-29.
- Dobson, A. (2007) *Environmental Citizenship: Towards Sustainable Development*. WileyInterScience, pp. 276-285.
- Federovisky, S. (2014) *Argentina, de espaldas a la ecología. Apuntes para una política ambiental*. 1a Ed. Le Monde diplomatique, Capital Intelectual. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- García Segura, C. (1996) *La actividad exterior de las Entidades Políticas Subestatales*. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 91*.
- Hourcade, O. (2011) *Concepto y Alcance de la Cooperación Descentralizada en Revista Trabajos de Investigación en Paradiplomacia 1(2)* Buenos Aires, Argentina, pp.46 – 63.
- Hoogue y Marks (2003) *Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance* Recuperado de <http://www.falw.vu/~mlg/papers/aprs.2003.pdf> fecha de consulta 13/05/2014.
- Informe de la Dirección de Relaciones Internacionales año 2005 – 2009 obtenido del sitio <http://relacionesinternacionales.corrientes.gob.ar/noticia/informe-de-actividades-ano-2005-2009> fecha de consulta 15/12/2014.
- Informe Ejecutivo de la Dirección de Relaciones Internacionales año 2011 – 2014 obtenido mediante comunicación privada con Sergio Andrés Rebak Piazza de la Dirección de Relaciones Internacionales.
- Merlinsky, G. (2013) *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina, compilado por Gabriela Merlinsky*. 1 Ed.: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Fundación CICCUS.
- Ponce Adame, E. A. (2011) *Historia y Actualidad de la Acción Exterior de los Gobiernos Locales en Revista Trabajos de Investigación en Paradiplomacia 1(2)* Buenos Aires, Argentina, pp. 10 – 43.
- Rei, F., Cunha, K. (2012). *Paradiplomacia ambiental e o papel do Estado de São Paulo na agenda climática. Os Problemas da Zona Costeira no Brasil e no Mundo*. Universidade Católica de Santos. Santos. Editora Universitária Leopoldianum, pp.54-66. Recuperado (13/05/2014 en <http://www.unisantos.br/edul/public/pdf/zonacosteira.pdf#page=54>
- Socas, N., Hourcade, O. (2009) *La cooperación internacional en La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. Buenos Aires, Argentina: Asociación Civil Estudios Populares (ACEP).
- Valencia Saiz, A. (2003) *Ciudadanía ecológica: una noción subversiva dentro de una política global en Revista de Estudios Políticos: Nueva Época. N° 120*.
- Zubelzú, G. (2004) *Proyecto CARI - PNUD "Provincias y Relaciones Internacionales", Primer Informe*. Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 21/10/14 de <http://es.slideshare.net/guestefc811/provincias-y-relaciones-internacionales>
- Zubelzú, G. (2008) *Los Gobiernos Sub nacionales en el Escenario Internacional: Conceptos, Variantes y Alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas en Iglesias, E., Iglesias, V., Zubelzú, G. (2008) Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. (pp. 19-45) Buenos Aires, Argentina: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.
- Zubelzú, G. (2008) *El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas en Iglesias, E., Iglesias, V., Zubelzú, G. (Coords.) Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. (pp. 83- 105) Buenos Aires, Argentina: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.

# POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MERCOSUR PARA LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

POR CELESTE LUQUE<sup>1</sup>

El presente ensayo contiene dos etapas, la primera etapa, dedicada al análisis de los espacios institucionales del MERCOSUR, el Foro de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FRCC) y el Parlamento MERCOSUR (PM), destacando las limitaciones y potencialidades que éstos espacios les ofrecen a los gobiernos locales. Una segunda etapa, dirigida al análisis de la elección de los parlamentarios argentinos el próximo 25 de Octubre de 2015, haciendo hincapié en los desafíos futuros que enfrentará la próxima gestión.

## INTRODUCCIÓN

La inserción de los gobiernos locales en las complejas redes de articulación mundial adquiere diferentes formas e innovadoras herramientas que les permiten afrontar los fenómenos que los envuelven. Las acciones que realizan varían entre la creación de redes, asociaciones y acuerdos de cooperación como tratados internacionales que pueden involucran a actores subnacionales como nacionales.

Uno de los principales caminos que han optado por explorar las unidades subnacionales a nivel internacional es el de participación dentro de los tratados de integración regional que envuelven a sus respectivos estados centrales. La proximidad geográfica sumada al abandono de límites fronterizos tiende a generar oportunidades comerciales, sociales y culturales que se traducen en un aumento de autonomía local.

Sin embargo, los tratados regionales no solo se nutren de beneficios para los gobiernos locales; la existencia de falencias estructurales puede generar en ocasiones que sean descartados como escenarios de participación internacional. Es por ello, que es necesario determinar cuáles

son las limitaciones y potencialidades que el MERCOSUR, como tratado de integración regional, les ofrece a las unidades subnacionales que forman parte.

## LA PARTICIPACIÓN SUBNACIONAL EN EL MERCOSUR

Dentro del armazón institucional del MERCOSUR existen, en la actualidad, dos espacios institucionales donde participan de forma activa los gobiernos subnacionales, éstos son el FCCR y PM. Si bien, dentro de cada uno de los espacios institucionales mencionados participan gobiernos locales que se encuentran dentro del territorio integrado, en ninguno de éstos su participación es totalmente autónoma, efectuando una representación conjunta con el Estado Nación correspondiente.

Es entonces, que es oportuno destacar, antes de comenzar el análisis, que los gobiernos subnacionales si bien son reconocidos por el MERCOSUR desde el año 2000 con la creación de la Reunión Especializada de Municipios (REMI) y posterior órgano de superación, el FCCR, el reconocimiento de la autonomía para ejercer una gestión internacional dentro del armazón institucional ésta puesta en duda, dado que existen un conjunto de limitaciones que impiden que detenten autonomía dentro de los procesos de toma de decisión generados por el bloque.

Las limitaciones que poseen los espacios de participación subnacional detectados dentro del MERCOSUR se encuentran relacionadas, en su mayoría, con las limitaciones estructurales que acarea el proceso en su conjunto, la exclusiva centralización de la toma de decisión en Ejecutivos Nacionales impide que las unidades subnacionales aporten la dinámica necesaria para la reactivación de un bloque que se

encuentra estancado.

La lógica intergubernamental dota a los Estados Nación de un fuerte poder de decisión, el cual se ve reflejado en cada uno de los órganos de la estructura institucional, haciendo improbable el establecimiento de algún tipo de autonomía decisional proveniente de alguno de los actores que no son Estados y forman parte del proceso.

Sin embargo, es importante destacar que a pesar de las limitaciones existentes, el reconocimiento hacia la participación de los gobiernos subnacionales dentro del bloque, constituyó un destacado avance en la historia del proceso, más si se tiene en cuenta que los gobiernos locales han efectuado un accionar activo anterior a la creación del MERCOSUR.<sup>2</sup>

A pesar de lo mencionado, ya han pasado 15 años desde el reconocimiento de los gobiernos subnacionales dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, destacando que en éste período los gobiernos locales no han podido generar acciones determinantes que respondan a los intereses subnacionales que poseen dentro del MERCOSUR.

Las negociaciones supranacionales generadas dentro del marco del proceso de integración regional, en varias oportunidades derivan en políticas que son aplicadas por los Estados Miembros, afectando consecuentemente, a las unidades integrantes éstos, es decir a las unidades subnacionales; es por ello, el interés de los gobiernos locales se centra en formar parte de las negociaciones que los afectan y los obligan a generar políticas complementarias a nivel interno.

Se destaca la existencia de un proceso de ida y vuelta en la relación entre los tres niveles de gobierno, el proceso de ida desde el nivel supranacional hacia el nivel

subnacional, se inicia en el momento que los gobiernos centrales firman tratados con otros estados en los que incluyen temáticas que afectan a las jurisdicciones de los gobiernos subnacionales.

Mientras que el proceso de vuelta desde el nivel subnacional al nivel supranacional, se genera en el momento en el cual los gobiernos subnacionales, al verse afectados por las decisiones tomadas en el nivel supranacional, deciden generar estrategias susceptibles a influir en el nivel supranacional, con intenciones de detentar cuotas de autonomía en las negociaciones supranacionales que atienen cuestiones que afectan a su jurisdicción.

En el proceso de vuelta se destacan las principales limitaciones a la hora de analizar la participación de los gobiernos subnacionales dentro del armazón institucional del MERCOSUR, dado que los espacios que les son abiertos para que éstos participen se encuentran condicionados por la presencia de los Estados Nacionales, destacando la contradicción existente entre el reconocimiento de los gobiernos subnacionales para actuar dentro del proceso de integración de manera autónoma y las limitaciones que existen en la práctica para efectuar éste accionar.

En el caso argentino, el accionar de los gobiernos subnacionales (provincias) a nivel internacional es reconocido por la Reforma Constitucional de 1994 que en su Art. 124<sup>3</sup> que establece el derecho de las provincias a "firmar convenios internacionales", generando así un paraguas legal que sustenta

<sup>1</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Siglo 21. Contacto: celesteluque@gmail.com

<sup>2</sup> Los lazos entablados entre pares regionales dieron inicio al primer proceso de integración subnacional, CRECENEA/CODESUL, creada en 1988 e integrada por la mayoría de los gobiernos locales de la región.

su accionar a nivel internacional.

Sin embargo, las provincias argentinas poseen fuertes limitaciones para perseguir los intereses de sus gestiones internacionales dentro del proceso regional, debido a que en cuestiones claves como las económicas todavía no poseen ni voz ni voto dentro de las negociaciones supranacionales, lo cual les obliga a establecer acciones coordinadas junto con el Estado Nación para poder presentar su postura en las temáticas en cuestión.

Es entonces, que como se demostrará a continuación, las limitaciones existentes dentro de los dos órganos de participación subnacional del MERCOSUR, antes de promover el accionar subnacional lo cohibe, obligando a los gobiernos locales a seguir actuando a nivel nacional para lograr modificaciones en el nivel supranacional.

### EL FCCR, SUS LIMITACIONES Y POTENCIALIDADES

La red MERCOCIUDADES, integrada por importantes núcleos urbanos de los Estados Miembros del bloque, fue la que impulsó, mediante la presentación de reiteradas demandas, la creación de La Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) en el año 2000.

Desde la visión del bloque, la REMI fue una respuesta institucional rápida para acallar las demandas de las Ciudades sobre una mayor participación dentro del proceso de integración. Es por ello, que la falta de planificación del órgano no tardó en demostrar falencias, entre las que se destacaban, la falta de poder de decisión del espacio y las fallas existentes en la representación de los gobiernos locales, dado excluía a las Provincias, Estados y/o Departamentos, lo cual era contradictorio, ya que eran justamente estas unidades quienes venían desempeñándose antiguamente dentro de la lógica de integración.

En el año 2004, durante la Cumbre de Ouro Preto, se anuncia la creación de un nuevo espacio de participación subnacional que buscaba reparar las falencias existentes dentro de la REMI. El Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos (FCCR) pasa coronarse como el nuevo espacio de participación local dentro del proceso.

Sin embargo, es recién durante el año 2007 que queda formalmente instaurado el Foro. Los años que trascurrieron desde su promulgación hasta su entrada en vigor,

stuvieron marcados por negociaciones que buscaban el común acuerdo entre las unidades sub-nacionales y los Estados Miembros en lo referente a la estructura que conformaría el espacio.

Las negociaciones sobre la conformación del Foro que derivaron en su reglamentación no demoraron en demostrar falencias, entre las que se destacan, la designación por parte de los Estados Miembros de las unidades locales que representarán al Estado dentro del Foro, basando la selección, en los principios de diversidad demográfica y territorial, los cuales debían ser garantizados por los Estados, es decir, en la práctica, éstos principios no son respetados, y no existen instancias de control que hagan que sean cumplidos.

Relacionado con lo mencionado, una de las importantes falencias que posee el FCCR, como también el PM, y gran parte de los órganos que se ubican dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, es la inexistencia de instancias de control que garanticen el cumplimiento de la reglamentación supranacional, destacando que hasta el año 2015, son los Estados quienes generan las normas y se controlan a sí mismos por su cumplimiento. Lo cual demuestra que al proceso de integración

regional todavía le falta aceptar cuestiones básicas de funcionamiento.

En cuanto a la incidencia de la falta de mecanismos de control sobre la actuación de los gobiernos locales a nivel supranacional, la principal consecuencia es la reproducción de las desigualdades existentes dentro del nivel nacional en el supranacional. Pudiendo establecer que sí no son reconocidas las capacidades de gestión internacional de los gobiernos subnacionales a nivel nacional, qué garantiza que éstas sean reconocidas en el nivel supranacional.

Otras de las limitaciones que posee el FCCR y atenta con la participación activa de sus miembros es su carácter consultivo que lo ubica en un lugar subsidiario dentro del armazón institucional del MERCOSUR. Lugar desde el cual difícilmente los gobiernos locales puedan disputar un espacio en la mesa de negociación donde se debaten políticas que los implican.

Sí la ubicación del Foro dentro de la estructura institucional del MERCOSUR es extremadamente subsidiaria, ligada a políticas cooperativas que alejan a los gobiernos locales de las auténticas políticas del bloque, cual sería el interés de las Provincias, Estados Federados, Departamentos y Municipios de participar dentro del Foro.

El panorama es todavía más desalentador, si se menciona que existe una extensión de espacios similares en el marco del proceso regional, que se diferencian del Foro por reconocer y estimular de forma activa la actuación autónoma de los gobiernos locales, este es el caso de la red MERCOCIUDADES.

Con sólo mencionar que intendentes y gobernadores, que representan a millones de personas dentro de sus jurisdicciones nacionales, deben entregar recomendaciones a funcionarios de tercera línea que pertenecen al Grupo Mercado Común (GMC), se delata una de las principales causas que hace a la desestimación del Foro por parte de las cúpulas políticas locales (Paikin, & Vazquez, 2004).

De manera ejemplificativa, el conjunto total de las provincias argentinas participaron de forma activa en la primera reunión anual del FCCR, pero con el paso del tiempo sólo lo hicieron de manera constante Tucumán, Formosa, Jujuy, Cap. Federal, Corrientes, Santa Fe, San Luis, Chubut, Córdoba, Santiago del Estero, destacando que dentro de éste grupo selecto de provincias no todas asisten de forma ordinaria a las dos reuniones anuales del Foro.

La intermitencia en la participación de las provincias argentinas y de la totalidad de las unidades subnacionales que integran el FCCR, influye en la dinámica del Foro, dado que la falta de interés hacia la participación lo transforma en un espacio inactivo.

En cuanto a la labor que realiza el FCCR dentro del proceso de integración regional, es compleja de definir, dado que vacila entre la representación de las demandas de los gobiernos locales dentro del proceso de integración, y la resolución de problemáticas glocales<sup>4</sup> que afectan a los gobiernos.

Consecuentemente, puede establecerse, que dada la conformación del espacio y la limitada reglamentación, es que la visión que triunfa es aquella que se ocupa del debate de las problemáticas glocales que afectan a los gobiernos locales, y de forma consecuente a los nacionales, no dando lugar al tratamiento de las demandas específicas de los gobiernos locales hacia el espacio regional.

<sup>3</sup> Art. 124, Reforma de la Constitución Nacional Argentina, 1994. Disponible en [http://www.mininterior.gov.ar/provincias/archivos\\_cuenas/normativas/CONSTITUCIONNACIONAL.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/provincias/archivos_cuenas/normativas/CONSTITUCIONNACIONAL.pdf)

<sup>4</sup> Término que hace referencia a la conjugación de fenómenos como la globalización y localización.



Tal es así, que el Foro se convierte en un espacio de capacitación, formación e impulsor de los gobiernos locales en temáticas relacionadas a la firma de acuerdos, convenios, estudios técnicos o cualquier otra iniciativa que tenga como objetivo la integración y la ciudadanía regional. Es entonces, que se propicia el establecimiento de grupos de estudio y debate vinculados al tratamiento de temáticas relacionadas a la Ciudadanía Regional, Integración Productiva, Integración Fronteriza y Relaciones y Cooperación.

Es decir, no involucra el tratamiento de cuestiones que atienen a los gobiernos locales relacionadas a sus demandas específicas, es por eso, que la participación de los gobiernos subnacionales se vuelve intermitente. Vista ésta en términos de un análisis económico, los costos de participar son mayores a las ganancias que se obtienen por hacerlo.

Agregando además, que no existe una sólida vinculación entre el FCCR y los demás espacios que se encuentran dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, pareciera que cada espacio se ocupa de sus fines y objetivos, muchos de los cuales son compartidos con otros espacios. Al no existir una vinculación inter-institucional se genera una suerte de "spaghetti Bowl"<sup>5</sup> institucional referido a la existencia de espacios complementarios que poseen similares objetivos y actores, contribuyendo a la obstrucción de la dinámica del proceso de integración regional.

Destacando, que hasta el año 2014, el FCCR ha trabajado sin coordinación permanente con espacios destacados para el accionar subnacional como el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y el PM.

En el caso argentino, los representantes de la Delegación Argentina dentro del FCCR, el FORCEM y el PM, no poseen vinculación, mencionado que en varios casos es la misma persona que representa a una jurisdicción local dentro de los diferentes espacios, trabajando así iguales temáticas pero en diferentes ámbitos.

Lo destacado anteriormente demuestra el deficiente accionar de la estructura institucional del MERCOSUR, la cual continúa generando espacios superpuestos que tienden a prolongarse en el tiempo a pesar de no contar con el dinamismo necesario. Determinando entonces que gran parte de la estructura se transforma en obsoleta, y no logrando generar acciones diferenciadoras en post de un avance a favor de la integración regional.

#### EL PARLAMENTO MERCOSUR Y LA REPRESENTACIÓN SUBNACIONAL.

El caso del PM, no es diferente al del FCCR, es más podría afirmarse que el accionar se encuentra más limitado, debido a que por definición es un espacio que al año 2015 se encuentra en su proceso de instauración. Afirmando entonces, que el PM no es un órgano activo en todas sus funciones dentro de la estructura institucional del MERCOSUR.

La afirmación anterior, se encuentra relacionada con la incapacidad que ha tenido el PM para lograr las metas impuestas desde 1991, cuando se dio inicio al proceso de integración regional. La principal causa de esto, se encuentra vinculada al gran poder que poseen los Poderes Ejecutivos de los Estados Miembros que en su afán de continuar ejerciendo el poder que ostentan, no efectúan decisiones que impliquen la sesión de cuotas de poder necesaria para que órganos decisorios, como el PM, puedan activarse.

Es por lo tanto, que hablar de un Poder Legislativo a nivel supranacional es algo remoto, debido a que el proceso de integración regional se encuentra todavía muy lejos de lograr tal avance, la constitución de un verdadero poder que no sólo se aboque a generar de manera consensuada normativas supranacionales, sino que también genere mecanismos para que éstas normativas sean aplicadas y consecuentemente cumplidas, está en falta.

Los gobiernos locales dentro del PM actúan necesariamente en coordinación con los Estados Nacionales, dado que representan en conjunto a la Delegación Nacional correspondiente, tal es así que dependiendo de los principios de diversidad demográfica y territorial, los Estados Nacionales deberían elegir a los candidatos que formaran parte de la Delegación nacional, entendiendo que cada uno de los parlamentarios seleccionados representan a la Ciudadanía del MERCOSUR dentro del órgano legislativo supranacional.

En el año 2006, frente a varias idas y vueltas en el proceso de activación, y ante la necesidad de acelerar el funcionamiento del Parla-

mento es que se resuelve que la selección de los parlamentarios se producirá en dos etapas, una primera etapa donde el Parlamento se conformaría por 37 parlamentarios por Brasil, 26 por Argentina, 18 Paraguay y 18 por Uruguay, con la intención de que se pongan en marcha las sesiones, a pesar de no responder a la normativa regional.<sup>6</sup> Y, una segunda etapa, acorde al cumplimiento de la normativa vinculada a la elección popular de los parlamentarios, conformaría al órgano con 75 Parlamentarios por Brasil, 43 por Argentina y 18 parlamentarios respectivamente por Paraguay y Uruguay.

Hasta el año 2014 el único país que había realizado elecciones populares para elegir a los representantes parlamentarios del MERCOSUR había sido Paraguay, en las elecciones nacionales del año 2008, las cuales consagraron como presidente a Fernando Lugo. En las elecciones brasileras del 2014 no se llevó a cabo la selección de parlamentarios, siendo Argentina el único país que declaró a finales de año que realizará la elección de los 43 parlamentarios en simultáneo con las presidenciales del 2015.<sup>7</sup> En el caso de Uruguay y Venezuela todavía no existen declaraciones oficiales de cuándo serán electos sus respectivos parlamentarios.

Es entonces, que el plazo establecido por el PM en el año 2011 sobre la consolidación de la segunda etapa estaba vigente a cumplir al año 2014, pero dado que hasta este año el único país que había respondido a la normativa había sido Paraguay, la disposición se postergo hasta el año 2020, sumándose así, al conjunto de disposiciones postergadas en el proceso de reactivación parlamentario.

Al no existir una mayoría parlamentaria seleccionada mediante elecciones populares, las bancas ocupadas dentro del PM, provienen en su mayoría de elecciones generadas por los Estados Miembros en base a criterios subjetivos, logrando como consecuencia una sobrerrepresentación regional.

La inexistencia de criterios claros en la designación de las delegaciones nacionales, constituye una fuerte limitación del órgano, la cual recae sobre la legitimidad de los mecanismos internos del órgano poniendo en duda la cohesión interna de los bloques nacionales y los consecuentes acuerdos parlamentarios (Dabéne, 2009).

La realización de elecciones de los parlamentarios regionales a través del voto popular es el camino a seguir, dado que la principal consecuencia sería el aporte a la reactivación de un órgano que se encuentra obsoleto dentro de la estructura del MERCOSUR.

Sin embargo, el principal problema de las elecciones de los parlamentarios regionales, es el dilema vinculado a la falta de coordinación entre los Estados Miembros que genera que algunos países se encuentren en consonancia con la normativa regional y otros todavía no hayan avanzado al respecto.

Los parlamentarios elegidos por voto popular, ocuparían un espacio dentro de un órgano en proceso, no consolidado y caracterizado por realizar actividades relacionadas a investigación y debate sobre problemáticas locales que afectan a los gobiernos locales y nacionales. Destacando a su vez, que su accionar debe estar en consonancia con la Política Exterior Nacional, lo que genera que los representantes locales deban atenerse a la visión de la Delegación Nacional.

Los parlamentarios elegidos democráticamente se ven limitados a generar acciones significativas dentro del proceso de integración, dado que el accionar del órgano es lo suficientemente débil para incidir en la cúpula ejecutiva del bloque.

La debilidad institucional del PM, se vincula al no reconocimiento de éste como órgano decisorio dentro de la estructura institucional del bloque. El no consagrarse como órgano con poder de decisión, implica encontrarse facultado sólo para emitir recomendaciones al Consejo del Mercado Común –CMC- por intermedio del Grupo Mercado Común GMC-. Es decir, no entra entre sus funciones la deliberación, decisión o control interinstitucional. Agregando que la mayoría de sus actos son no vinculantes, es decir están carentes de obligatoriedad (Maffei, 2010).

<sup>5</sup> El concepto "Spagueti Bowl" está vinculado a una visión negativa sustentada en la creación de diversos acuerdos bilaterales o multilaterales paralelos dentro de la lógica multilateral que lejos de impulsar el proceso, lo paraliza.

<sup>6</sup> Artículo 6 del Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR –firmado el 6 de diciembre de 2005.

<sup>7</sup> ELECCIÓN DE PARLAMENTARIOS DEL MERCOSUR (6 de Enero de 2015), Ley 27.120. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/240491/norma.htm> (Consultado: 30-3-15)

Al igual que los órganos decisorios del bloque, la normativa que surja del PM, no posee aplicabilidad inmediata, efecto directo y primacía sobre el Derecho interno. Lo cual constituye otra de las problemáticas estructurales que acarrea el proceso de integración.

La debilidad del órgano parlamentario, sumado a las limitaciones que posee al reconocimiento de las capacidades de los representantes de la ciudadanía regional impacta sobre la motivación de participar dentro de éste. Explicando porque gran parte de los gobiernos subnacionales no poseen incentivos para participar dentro del proceso.

La selección de candidatos a través de la elección popular no hace más que incrementar el número de parlamentarios dentro del espacio, no generando una modificación relevante sobre su estructura, dado que para que esto se produzca se requiere de cambios profundos de visión.

Desde una perspectiva más positiva, la elección de parlamentarios en Argentina constituye un avance significativo en el proceso de integración regional, pero debe ser acompañado por cuotas de compromiso por parte de los Estados, un compromiso que sea visible en acciones, y no sólo manifestado en discursos políticos regionales.

La participación subnacional, y la participación de las Provincias Argentinas dentro del MERCOSUR continúa siendo significativa, pero debe destacarse que esta participación no responde a la satisfacción de los intereses de las gestiones internacionales provinciales, relacionadas con la búsqueda de un lugar en las mesas de negociación de políticas supranacionales, el PM tampoco constituye un espacio de recepción y representación de demandas subnacionales.

A pesar de ello, las provincias junto a sus pares subnacionales han mantenido activo el proceso parlamentario, a través de la creación de instancias regionales como el Foro de Parlamentarios Regionales, aprobado mediante disposición 09/2010 del PM, consagrándose como órgano interlocutor del PM<sup>8</sup>, reuniendo a la mayoría de los legisladores regionales.

Sin embargo, al no trabajarse sobre los problemas estructurales que presenta el PM, el Foro de Parlamentarios Regionales, pasa a sumarse al conjunto de Grupos, Programas, Foros, Reuniones Especializadas y Comisiones que se engloban en una suerte de "spaghetti Bowl" institucional que delata la existencia de espacios complementarios que poseen similares objetivos y actores, los cuales en largo plazo no hacen más que contribuir a la obstrucción del proceso parlamentario.

Elección de parlamentarios en Argentina

Los índices de participación provincial dentro de la estructura institucional del MERCOSUR (FCCR-PM) destacan que al año 2009, Sólo el 20 por ciento de las provincias – Misiones, Tucumán, Formosa, Catamarca y Jujuy – mantienen un vínculo alto a nivel institucional dentro del MERCOSUR (FCCR-PM) mientras que un 35 por ciento – Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, San Luis, Capital Federal, Entre Ríos, Corrientes y Chubut – poseen una

vinculación intermedia, agregando que el 45 por ciento restante - Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén, Río Negro, Mendoza, Santiago del Estero, Chaco, Salta, La Rioja, San Juan y La Pampa – mantienen una vinculación baja o nula (Paikin, 2010 p. 68).

Desde el año 2009 al año 2014 ha aumentado la participación de las provincias argentinas dentro del proceso de integración, principalmente aquellas que se encuentran al Sur del país. Lo cual se corresponde con la lógica de la incidencia de las potencialidades y/o limitaciones del bloque hacia la gestión provincial.

Un caso ejemplo es el mendocino, que posee un nivel de vinculación bajo con el MERCOSUR a nivel institucional hasta el año 2009, logrado generar en los años siguientes lazos de cooperación con instituciones como el FCCR o el PM antes inexistentes en su gestión internacional.

Como se ha señalado anteriormente, la participación de las provincias dentro del MERCOSUR es intermitente, es decir, en muy pocos casos existe una planificación respecto a las políticas de participación dentro del bloque. Es en momentos críticos, generalmente vinculados a lo económico, es cuando la participación provincial a nivel supranacional se acrecienta, debido a que las provincias buscan dar respuestas a sus problemáticas dentro del tercer nivel, dado que a nivel nacional no encuentran soluciones.

En la mayoría de los casos la incidencia de variables económicas, y acuerdos generados entre los socios regionales repercuten en las economías provinciales, generando así estrategias provinciales de diversa índole, entre las que se destacan aquellas que conllevan la puesta en práctica de acciones propias, acciones coordinadas y acciones de tipo lobby.

Las acciones propias son acciones individuales de las provincias como la participación en la creación del Foro de Legisladores Regionales del MERCOSUR<sup>9</sup>. Las acciones coordinadas, se efectúan de manera conjunta y consensuada con el Estado Nación, atravesando un proceso caracterizado por presentar dificultades, demoras y tensiones, pueden incluirse dentro de ellas a las gestiones que ejercen las provincias dentro del ámbito legislativo. Y por último, las acciones de tipo lobby donde las provincias no gestionan directamente en el plano internacional, sino que lo hacen dentro del nacional, buscando ejercer presión ante el gobierno de turno para impulsar alguna estrategia que incida directamente en el área internacional, estas son una de las acciones más utilizadas por las provincias en lo que refiere a las negociaciones comerciales (Zubelzú, 2008).

La principal problemática que se detecta en las gestiones internacionales provinciales dirigidas al MERCOSUR, es que priman las acciones tipo lobby y coordinadas, explicado esto por la incapacidad del bloque para receptor las demandas de las provincias y generar soluciones automáticas a éstas. Es por eso, que se ven obligadas a gestionar a nivel interno, algo que no debería suceder, dada la capacidad de gestión que poseen las provincias a

nivel internacional.

En relación al PM y la representación subnacional dentro de éste, a partir del año 2015, y en simultáneo con las elecciones presidenciales argentinas, serán elegidos democráticamente los 43 parlamentarios que representaran al país dentro del PM. De los 43 parlamentarios, 24 serán elegidos de forma directa por distrito regional, siendo un parlamentario por cada una de las 23 provincias y uno por la Ciudad de Buenos Aires, mientras que el resto (19) serán elegidos en forma directa por distrito nacional. Los candidatos a parlamentarios deberán participar de las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), en boletas divididas tanto para el distrito nacional como regional.<sup>10</sup>

La elección de los parlamentarios del MERCOSUR por voto popular significa un gran avance en la integración, dado que en primer lugar contribuye con la representación ciudadana en las instancias del proceso de integración; en segundo lugar colabora con la participación subnacional dentro del proceso, ya que a partir de ésta cada provincia se encontrará representada por igual dentro del PM, reduciéndose la problemática de sobrerrepresentación regional existente; y en tercer lugar, contribuye a contribuir con la confianza hacia las instituciones del proceso.

Sin embargo, como se ha planteado, la existencia de problemáticas estructurales relacionadas a la lógica intergubernamental del bloque, hace que avances como estos continúen condicionados a las viejas limitaciones estructurales que acarrea el proceso.

Es por eso, que debe continuarse trabajando en la solución de problemáticas estructurales que acarrea el MECOSUR, destacando que sólo de esa manera, será significativa la elección de parlamentarios por voto popular, y en sí la activación del órgano en cuestión.

La historia de los procesos regionales demuestra que estos deben ser analizados a largo plazo, es decir, las instancias que hacen a la consolidación de la integración regional llevan un determinado tiempo, pero es necesario destacar que en el caso del MERCOSUR este lapso de tiempo puede ser acortado mediante la voluntad de los Poderes Ejecutivos. El verdadero reconocimiento del accionar de las unidades subnacionales puede generar una dinámica inexistente dentro del MERCOSUR en la actualidad.

Las consecuencias de la elección de los parlamentarios por voto popular deberá ser analizada con el paso del tiempo, el trabajo que estos realicen dentro del órgano debe ser correspondido con la búsqueda de soluciones a las problemáticas estructurales del MERCOSUR, de manera contraria se continuara trabajando sobre una estructura inerte incapaz de aportar dinámica al proceso.

Es importante destacar que la selección de

<sup>8</sup> Disposición 09/2010 del Parlamento MERCOSUR (7 de Junio del 2010).  
<sup>9</sup> Iniciativa argentina.

<sup>10</sup> Fuente: Parlamento del MERCOSUR (2015), Pag. Oficial [http://www.diputadosmercursosur.gov.ar/noticias/2015/enero/noticia\\_0001.html](http://www.diputadosmercursosur.gov.ar/noticias/2015/enero/noticia_0001.html) (Consultado 01-04-15)

candidatos para ocupar puestos parlamentarios del MERCOSUR debe implicar una concientización ciudadana, la cual no está siendo generada a nivel nacional. La importancia de la participación ciudadana en este proceso es elemental, dado que la consolidación de mecanismos que fortalezcan la identidad regional debería poder generar presión sobre el accionar de los individuos que representan al país a nivel regional; más si se tiene en cuenta que no existen mecanismos de control sobre el accionar que realizan los funcionarios a nivel supranacional.

La falta de información y la indeterminación del estado del proceso parlamentario, genera que la mayoría de los votos que sean efectuados para la elección de parlamentarios carezcan de una concientización e información política. En las elecciones de Octubre del 2015 en Argentina, los candidatos a ocupar puestos parlamentarios no han sido capaces de generar campañas que impliquen concientización vinculada a la información sobre los cargos a ocupar, es decir sobre las funciones que efectuarán a nivel regional.

La incapacidad para la presentación de proyectos a efectuar dentro del MERCOSUR es una de las grandes deudas que deja presente la primer elección de parlamentarios argentinos. Es difícil, poder analizar la elección cuando ésta se encuentra vacía en sí misma, el error de creer que no existe interés popular sobre la elección, ha generado que no se produzca una campaña que active los mecanismos democráticos, donde el elector pueda distinguir entre diferentes proyectos partidarios a generarse dentro del MERCOSUR.

El no poder distinguir cual va a ser el accionar que efectúen los futuros candidatos, sigue contribuyendo a la lógica instaurada, la necesidad de instauración de un debate democrático de la ciudadanía argentina respecto al proceso de integración regional representa una deuda con el sistema. Todavía más si se destaca que el aporte de la participación ciudadana puede generar consecuencias importantes en la reactivación del proceso, vinculadas principalmente con su verdadera democratización.

Lo anterior se encuentra vinculado con la incapacidad de definición que posee proceso parlamentario, no existe planificación que pueda cumplirse, dado que es destacable la falta de voluntad de los Estados Miembros. Es por eso, que se debe seguir trabajando no sólo en las limitaciones estructurales que posee el proceso de integración, sino en el establecimiento de mecanismos que integren a la Ciudadanía en el proceso parlamentario.

El aumento de la presencia de nuevos actores y el establecimiento de acciones de tipo coordinadas entre los gobiernos locales y nacionales contribuiría a la creación de una identidad política regional, que hasta el momento está siendo postergada. La reducción del déficit democrático, a través de la implementación de políticas conjuntas, favorecería a la cohesión entre la identidad política regional y la organización supranacional.

En la construcción de nuevos consensos pro-regionales, deberían participar fuerzas que actúen en sentido vertical descendente como vertical ascendente, propiciando la integración desde arriba hacia abajo (top-down) y de abajo hacia arriba (bottom-up), es decir la integración desde el ciudadano y desde las autoridades políticas más cercanas al ciudadano. Reconociendo, la capacidad que poseen las unidades subnacionales de responsiveness frente a las preferencias expresadas por la ciudadanía. Los gobiernos locales, deberían ser los actores esenciales en el rol de aglutinación de intereses pro-integracionistas desde abajo hacia arriba (Sausi & Oddone, 2010 p.135).

La existencia de la falta de voluntad de los Estados nacionales interfiere en la planificación del proceso, impidiendo su avance a través de la aplicación de políticas inclusivas y proactivas. Pudiendo establecerse que, no se ha demostrado avance con la generación de espacios idénticos y superpuestos, como tampoco mediante un proceso que se impone desde arriba.

Pueden generarse verdaderos cambios en el momento en el que el proceso generado desde los Estados estimule al proceso que debe nacer desde abajo, es decir, desde la participación ciudadana. La representación de unidades subnacionales a través de la reivindicación de la dinámica y capacidad que poseen para efectuar gestiones internacionales a nivel regional debe ser uno de los caminos a seguir, dado que es eficaz para complementar el cambio que ésta en marcha.

La incapacidad del proceso de integración, obliga al establecimiento

de marcos interactivos paralelos donde los actores claves han sido los gobiernos locales. Es el desafío a futuro de la nueva gestión parlamentaria de revertir este proceso e incluir la dinámica paralela al interior de la estructura del MERCOSUR.

## CONCLUSIONES

Frente a las limitaciones que enfrenta la estructura institucional del MERCOSUR es difícil destacar las potencialidades que presenta para los gobiernos locales, dado que las primeras son lo suficientemente significativas para abarcar todo análisis político que pueda efectuarse.

Deben sortearse los desafíos institucionales que llevan al cambio de la vieja idea de Estado nación a la de Estado región. Como se ha demostrado, debe generarse un debate interno y a nivel regional alentado no sólo por las unidades subnacionales sino también por los gobiernos nacionales, quienes deben acceder a desprenderse de cuotas de poder para aportarle dinámica al proceso.

Nulos serán los resultados de las modificaciones generadas en los últimos años si todavía no se resuelven cuestiones elementales, como una inclusiva reglamentación de los espacios institucionales del MERCOSUR. De nada sirve seguir adelante si no se resuelven los problemas viejos, es necesario una mayor coordinación y predisposición por parte de los Estados Miembros, que logren transformar al proceso regional en un verdadero proceso de integración y no en meras negociaciones comerciales y discursos políticos ejemplares.

Sin la falta de voluntad de los Estados Nacionales la labor de los parlamentarios argentinos y paraguayos, elegidos mediante el voto popular, será una tarea difícil, dado que deberán sortear la tentación de caer en la inactividad política en cuestiones relativas al proceso regional.

Es por ello, que los candidatos que deben ser elegidos deben contar con la capacidad política para afrontar estos desafíos, dado que se necesita visión y sobre todo poder de acción para promover los cambios que requiere el proceso parlamentario y sobre todo el MERCOSUR en su conjunto.

Debemos dejar de pensar de manera individual, y en los intereses propios de cada Estado o unidad subnacional, y empezar a trabajar sobre una visión regional que implique la importancia del otro, y sobre todo de la identidad regional.

## Bibliografía:

- .Dabène, O. (2009). *Parlamentos supranacionales y representatividad nacional en Latinoamérica. Disertación doctoral publicada. Integración Política y Regional, Universidad de Salamanca.*
- .Maffei, B. L. (2010). *Parlamento del MERCOSUR: Perspectivas y desafíos para una verdadera representación ciudadana. Revista Eletrônica de Direito Internacional, 7, 100-130.*
- .Paikin, D. (2010). *Integración Regional y nuevos pactos federal. El rol de los gobiernos sub-nacionales en el MERCOSUR. Buenos Aires. Inédita.*
- .Paikin, D., & Vazquez, M. (2004). *¿Paradiplomacia en el MERCOSUR? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional. Anuario de Integración, (7), 213-231.*
- .Sausi, J. L. R., & Oddone, N. (2010). *La cooperación transfronteriza entre las unidades subnacionales del MERCOSUR. Tendencias, 11(2), 131-159.*
- .Zubelzú, G. (2008) *El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. Iglesias, V (Coord.) (2008) Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal - 1a ed. - Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.*



# TENDENCIAS DEL SISTEMA POLÍTICO ECONÓMICO MUNDIAL QUE AFECTAN LA GESTIÓN EXTERIOR DE CÓRDOBA AL SUDESTE

POR LEONARDO PIZARRO<sup>1</sup>

Las dinámicas estructurales del sistema internacional están enmarcadas por el proceso de globalización. Este proceso tiene numerosas implicancias, entre ellas se encuentra la posibilidad de que las unidades subnacionales participen de manera más activa en el exterior a través de las acciones paradiplomáticas.

Este trabajo, que surge del resultado de un trabajo final de graduación denominado, “La inserción internacional de las unidades subnacionales. La provincia de Córdoba y su gestión exterior hacia el Sudeste de Asia entre los años 2008 y 2013”; se plantea como objetivo analizar cuáles son las tendencias de la estructura internacional que afectan la manera en la que la provincia de Córdoba se inserta comercialmente en el mundo y específicamente en la región del Sudeste Asiático.

En ese sentido, a lo largo del trabajo se exponrán las cuatro características principales que atraviesan este fenómeno como lo son: la crisis económica y financiera internacional de 2008; las variaciones en el precio de los commodities, la participación de los países del bloque ASEAN en cadenas de valor de la región asiática conformadas alrededor del gran mercado chino; y, en relación con esto

último, las negociaciones mega-regionales de comercio e inversión.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo es uno de los resultados obtenidos de la tesis de grado de la licenciatura en Relaciones internacionales denominada, “La inserción internacional de las unidades subnacionales. La provincia de Córdoba y su gestión exterior hacia el Sudeste de Asia entre los años 2008 y 2013”.

La mencionada investigación consistió en un análisis en general de la gestión internacional de las unidades subnacionales en general y particularmente Córdoba y la forma en que se inserta comercialmente en los mercados del Sudeste Asiático.

Para lo cual, se tuvo en cuenta al proceso de globalización como un marco que pone en cuestión al Estado-Nación como el actor principal de las relaciones internacionales. A su vez, se identificaron y detallaron las tendencias políticas y económicas

que a nivel mundial permiten las acciones paradiplomáticas.

Se dirigió el estudio hacia el Sudeste de Asia por la importancia cada vez mayor que la cuenca del Asia-Pacífico cobra tanto en la estructura económica global, como en las exportaciones cordobesas.

Por lo que, sobre la base del análisis de entrevistas realizadas a funcionarios encargados de la gestión exterior provincial y los datos estadísticos recopilados, se propusieron lineamientos generales para el pensamiento estratégico que contribuya a la toma de decisiones en la materia. Entendiendo que este contexto interdependiente afecta las posibilidades que tenga la provincia en su acción paradiplomática, se consideró el importante

<sup>1</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Siglo 21 (UES21). Ayudante de Investigación del Departamento de Estudios Internacionales, CIECS-CONICET y UNC; y en el proyecto de investigación “La Política Exterior Argentina hacia Asia” en el marco de la secretaría de investigación de la UES21. Adscripto de la materia Economía Política Internacional (UES21).

<sup>2</sup> La mencionada tesis se encuentra disponible en el catálogo de la biblioteca E. Mundet de la Universidad

Siglo 21. Resultados previos de esta investigación también se pueden encontrar en el N° 11 de Brumario.

<sup>3</sup> Se realizaron entrevistas personales a Simón Blengino y Viviana Arias por parte de la Agencia ProCórdoba; y Federico Báez y Federico Trebucq por parte de la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales de la provincia. Parte de las mismas fueron utilizadas en el cuerpo de la tesis para reflejar la información y los ejemplos de los temas abordados. Además, algunas se utilizaron para la propia construcción de los conceptos que se reflejan en este artículo, por lo que se encuentran citadas en la bibliografía.

rol de esa gestión internacional provincial para la conformación de un meso-entorno<sup>4</sup> que facilite la articulación entre lo público y lo privado. Así, se pueden aprovechar las oportunidades y enfrentar los desafíos que el sistema internacional propone.

Un aspecto destacado de la referida investigación es la relevancia de entender las dinámicas mundiales que afectan el desempeño de las exportaciones de Córdoba tanto al Sudeste Asiático como al mundo.

Por tanto, es pertinente entender la coyuntura sobre la cual se ha dado esta situación para la provincia de Córdoba, teniendo en cuenta que en un mundo globalizado, los límites entre lo interno y lo externo se encuentran permeabilizados. Por lo cual, un análisis sistémico contribuye a comprender la temática en los años que van de 2008 a 2013.

La lectura de las fuentes consultadas y el análisis de las entrevistas realizadas permiten identificar a grandes rasgos cuales son los grandes asuntos del sistema internacional que influyen en la forma de inserción<sup>5</sup> de los productos cordobeses en el mercado sudoriental. Entre las principales tendencias que se identificaron –las cuales dan contenido a este artículo– se encuentran: la crisis económica y financiera internacional de 2008; las variaciones en el precio de los commodities, la participación de los países del bloque ASEAN en cadenas de valor de la región asiática conformadas alrededor del gran mercado chino; y, en relación con esto último, las negociaciones mega-regionales de comercio e inversión que tienen incidencia en el futuro de la región.

A continuación, se detallarán cada una de ellas en los distintos apartados. Se comprenderá que se encuentran relacionadas y que forman parte de este sistema interdependiente donde Córdoba, como parte de Argentina, se encuentra inserta.

## CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA INTERNACIONAL

En primer lugar, la referida tesis, parte desde el año en que se sienten los primeros efectos de la crisis económica internacional, el 2008, y sus posteriores. Esto se debe a que esta crisis afectó el desempeño exportador de la provincia. Y de hecho, uno de los resultados de la investigación fue que a partir de ese año, se incrementó exponencialmente la relevancia de la región en las ventas.

En resumen, esta crisis surgió por la “explosión” de una burbuja financiera. Esta burbuja estaba basada en el apalancamiento del precio de los bienes inmobiliarios y los seguros de inversión sobre las hipotecas riesgosas. Una vez que personas de pocos ingresos no pudieron pagar sus deudas, importantes bancos internacionales (el primer caso paradigmático fue Lehman Brothers) quebraron, provocando una contracción de los canales de crédito que pronto tuvo su impacto en la economía real.

La contracción del crédito fue lo que llevó la crisis a su faceta comercial. Ya en 2008, la contracción del comercio internacional fue del 2%, esta tendencia continuó en 2009. Lo

que generó por un lado la aparición de ideas proteccionistas y por otro, las alarmas sobre el efecto propagador del proteccionismo sobre la crisis. Debido a que los sistemas productivos internacionales descansan sobre el intercambio de componentes generados en diferentes localidades y organizados en función de economías relativamente abiertas y empresas transnacionales (cadenas de valor), el impacto de pequeñas reducciones en el comercio internacional puede tener un efecto significativo (Porta, F., Fernández, C. y Moldovan, P., 2008).

Así las cosas, las trayectorias de las economías nacionales enfrentaron distintos escenarios en función de tres elementos: el grado de apertura, su patrón de especialización productiva y su patrón “geográfico” de socios comerciales. Para el caso de Argentina, existe una cantidad diversificada de socios comerciales, no así sus productos de exportación que están dominados por la cadena agroindustrial. Además, si se consideran destinos específicos, existe una mayor especialización productiva (Porta, et al., 2008). Por ejemplo, al Sudeste Asiático, los pellets de soja.

Entonces, para los países cuyos sectores financieros resistieron a la crisis de los países centrales, la reducción de ingresos generados por la caída del comercio exterior fue el medio de propagación de la misma. Esta situación afectó mayormente a aquellos cuya inserción internacional estaba especializada en bienes de capital, bienes de consumo durable y producción automotriz, entre otros. Esta caída en la demanda también afectó a los productores de bienes intensivos en mano de obra. En este grupo de países se encontraban algunos asiáticos productos de bienes vinculados a la electrónica (como Filipinas, Malasia y Singapur) y de instrumentaria, juguetes y calzados (como Indonesia) (Porta, et al., 2008).

Si bien, como comentaba Rubiolo (2011) los países de la región estaban mejor preparados para resistir la crisis financiera de 2008, la caída del comercio y la inversión afectaron el crecimiento económico. Por otra parte, la importancia creciente del comercio intra-regional no resultó en una menor exposición a la crisis, debido a que este se concentra en el intercambio de bienes intermedios cuyo destino final son los países centrales (Porta, et al., 2008).

Frente a este escenario, se implementaron medidas de estímulo fiscal y monetario, logrando incrementar el consumo interno, los salarios y la inversión. Esto, junto con un aporte de 38 mil millones de dólares por parte de la República Popular de China a un fondo de emergencia para aumentar la liquidez y ayudar a la región a superar la caída (Dosch, citado en Rubiolo, 2011).

En los primeros años posteriores a la crisis, el desempeño económico (y las transacciones comerciales) de los países centrales presentaban pocas o nulas mejoras. Sin embargo, en el mundo se producía una leve mejora de los intercambios. Esto se debió principalmente al incremento de las compras de las naciones en desarrollo de Asia, entre las que se encuentran países del Sudeste Asiático. Ante lo cual, se vieron beneficiados los países de América Latina

(Porta, 2008). Esto gracias a las exportaciones de commodities agropecuarios que, a partir de 2009, volvieron a incrementar su valor.

Esta situación, sumado a los esfuerzos de los gobiernos de la región sudoriental para fomentar la demanda interna, llevo a que las exportaciones de Córdoba hacia allí se vieran dinamizadas. Este traspaso se explica por el lugar que ocupan los residuos de la industria de la soja en la cadena de valor agroalimentaria de estos países. En otras palabras, el incremento en la producción de animales para el consumo interno de los sudorientales, contribuyó al aumento de las exportaciones. Al mismo tiempo, la demanda por parte de China no se recuperaba en los mismos niveles (a pesar de que no sufrió los fuertes efectos de la crisis económica) por las dificultades de las economías europeas (principal socio comercial) para recuperarse.

Resulta válido mencionar que entre el año 2008 y 2009 las exportaciones totales de Córdoba se redujeron de aproximadamente 9.900 millones de dólares a 6.900, lo que significó una disminución del 30%. Los dos principales destinos de exportación, Brasil y China vieron reducida su demanda de productos cordobeses en gran magnitud. Por el lado brasileño (caída de un 20%) por la contracción de la producción automotriz, y por el chino (caída del 38%) por el desplome de los precios de los productos primarios. Por su parte, los envíos al bloque ASEAN-6 se incrementaron en un 46%, lo que provocó el renovado interés de la Agencia ProCórdoba hacia la región.

La explicación de este incremento puede encontrarse en la variación que han sufrido los precios de los commodities desde el comienzo de la crisis y en los años que contempla este estudio.

## VARIACIONES EN EL PRECIO DE LOS COMMODITIES A NIVEL MUNDIAL

Según un informe de la Agencia ProCórdoba (La Voz del Interior, 2010), la caída en las exportaciones entre 2008 y 2009 estuvo relacionada por la baja en la demanda de productos primarios (principal rubro de exportación a China), cuyos envíos se redujeron a la mitad; a lo cual se sumó la caída en los precios internacionales de estos. Así por ejemplo las ventas de cereales se redujeron un 52% en dólares, pero en volumen fue del 38%, lo que muestra el efecto de la caída de los precios; las semillas y frutos oleaginosos cayeron un 46,4%. Estos datos demuestran la especialización de la provincia en la exportación de productos de bajo valor agregado, ante lo cual, las variaciones del mercado le son muy influyentes.

Las Manufacturas de Origen Agropecuarias (MOA), el rubro de mayor exportación de la provincia, registró también una caída en las ventas totales entre estos dos años, pero esta caída fue en función del desplome de los precios.

<sup>4</sup> Según el concepto de “Competitividad Sistémica” de Bianco (2007), aplicado en el trabajo final de grado.

<sup>5</sup> La inserción económica de un país está conformada por las medidas y acciones que toma para maximizar las oportunidades y minimizar las amenazas que le ofrece la economía mundial globalizada (Porta, Fernández Bugna, & Moldovan, 2008). En este sentido, la inserción comercial es una parte de esta inserción económica y a los efectos de este trabajo, será entendida como la evolución según monto (medido en millones de dólares) y imposición de las exportaciones.



Ya que, salvo al Sudeste de Asia, la variación negativa en toneladas no fue significativa.

En otras palabras, el precio de los commodities es otra importante variable (relacionada con las crisis económica internacional) que explica la tendencia de las ventas cordobesas al Sudeste de Asia. Por lo cual, es pertinente realizar una breve explicación.

Como se comentó en párrafos precedentes, el inicio de la recesión en las economías más importantes del mundo convirtió al canal comercial en el principal factor de propagación hacia el resto del mundo, sobre todo para aquellos (como el SEA) cuyos sistemas financieros resistieron la caída del sistema bancario. De esta forma, la reducción de los ingresos del comercio exterior, tendió a disminuir el crecimiento económico y con ello la demanda de importaciones (Porta, et al., 2008).

Esta fuerte caída de la demanda, sumada a la incertidumbre generada, afectó a los precios de los commodities hacia fines de 2008. Los precios cayeron de manera abrupta y la explicación se encuentra también en las distorsiones que habían sufrido a través de la participación de “inversores” financieros en estos mercados. Como resultado de la crisis, los especuladores retiraron el capital de los mercados de commodities, en busca de activos más seguros, reduciendo su valor incluso a precios inferiores a los registrados al comienzo de la burbuja (Porta, et al., 2008).

La caída del valor de los commodities agropecuarios no fue tan pronunciada si se la compara con los del petróleo y la minería. Porta (et al., 2008) explica que esto se debe a las perspectivas de estos a futuro. Sin embargo, como se comentó anteriormente, afectó los ingresos de Córdoba.

A lo largo de este trabajo se habla de variación de los precios de estos productos porque luego de esta fuerte caída, ocurrió un efecto rebote. Principalmente los precios de los combustibles y minerales aumentaron, pero este efecto también se sintió en los alimentos. Nuevamente han tenido influencia los capitales especulativos que se dirigieron al sector de los alimentos debido a que encontraron las condiciones estructurales favorables para su rendimiento a futuro (Porta, et al., 2008). Dejando de lado esa participación, las políticas de fomento de la demanda llevada a cabo por los países asiáticos (entre otros) permitió la recuperación de los precios de commodities alimenticios, favoreciendo las exportaciones de Córdoba.

En resumen, el impulsor de la leve mejora en el volumen de las transacciones realizadas en 2009 ha sido el aumento de las compras de las naciones asiáticas. Esto también fomentó el repunte de los precios de los commodities alimentarios, mejorando la demanda de productos de exportación de la provincia. En otras palabras, la relevancia de los países sudorientales como destino de las ventas de la provincia, a partir de 2009, se puede explicar por su rol dentro de la crisis económica internacional. Este rol activo, acompañado por otros grandes países emergentes, como China, logró remontar el precio de los productos relativos a la agroindustria, beneficiando así el desempeño exportador cordobés.

El mantenimiento sostenido hasta finales de 2013 del aumento de los precios y las cantidades exportadas a la región, ha permitido que se posicionen como importantes destinos y que desde los organismos encargados de la internacionalización de Córdoba se los reconozca como socios estratégicos.

### **PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES DEL SUDESTE ASIÁTICO EN CADENAS GLOBALES DE VALOR ALREDEDOR DE CHINA**

En otro orden de cosas, es imposible soslayar la importancia para el fenómeno bajo estudio, de la internacionalización de la producción. A partir de las década de los 70, la liberalización de la economía internacional (en el marco de la globalización) que fomentó el intercambio de productos intermedios y facilitó la Inversión Extranjera Directa (IED) en el bloque occidental (situación que se trasladó al resto del mundo luego del final de la guerra fría), dio origen a las cadenas globales de valor. En otras palabras, cada vez son más los productos finales que están formados por distintos componentes fabricados en distintas partes del mundo como eslabones de una misma cadena.

Las cadenas globales de valor han evolucionado en diversos sectores industriales y con trayectorias diferenciadas. Esta fragmentación de los procesos de producción y dispersión internacional de las tareas, están creando un sistemas sin fronteras donde los productos son “made in the world”. La producción entonces está organizada en cadenas secuenciales y redes complejas, estas son las CGV (Ferrando, 2013a).

Esta tendencia suele estar articulada por las empresas trasnacionales que dividen su producción. En este sentido, las empresas trasnacionales limitan

su actividad como “productores”<sup>6</sup> globales para convertirse en “compradores” y “coordinadores”. Así, se externalizan las funciones relacionadas con la producción física a las PYMES de países en desarrollo; mientras que las grandes empresas se especializan en las funciones intensivas en conocimiento, como el diseño, la Investigación y Desarrollo y el marketing (Ferrando, 2013a).

Por otro lado, estos procesos productivos internacionalizados han adquirido una matriz regional, en su búsqueda de disminuir los costos de transporte e incrementar la eficiencia administrativa. Desde la CEPAL (2013) se han identificado tres “fábricas” regionales de producción que giran en torno a tres grandes economías. Estas son, la fábrica de América del Norte, con Estados Unidos como polo; la fábrica Europa, con centro en Alemania y la fábrica Asia con la República Popular China (RPC) como polo. Estas “fábricas” mundiales se caracterizan por comerciar una importante cantidad de bienes intermedios y altos niveles de comercio intrarregional.

Es así que, por ejemplo, en cada producto chino que se envía a distintos países de occidente están incorporados bienes intermedios, servicios y tecnologías de economías asiáticas. Lo que determina la inserción de los países del Sudeste Asiático, ya que Singapur, Malasia, Tailandia e Indonesia se encuentran integrados en estas cadenas asiáticas. Esta situación explica el motivo por el cual la RPC mantiene superávits comerciales con la Unión Europea y Estados Unidos, pero déficit con Japón, Corea y todos los países miembros de ASEAN (CEPAL, 2013).

### **NEGOCIACIONES MEGA-REGIONALES**

La integración de los procesos productivos en las mencionadas CGV fue acompañada por una política de China hacia la región dirigida a fortalecer mecanismos regionales que favorezcan la integración en otros ámbitos fuera de lo económico-comercial.

En este sentido, el 2010 entró en vigor el Acuerdo de Libre Comercio China-ASEAN (CAFTA) en respuesta a una iniciativa de China por establecer una relación comprehensiva y cercana con la región. A su vez, desde la visión china, el CAFTA puede disipar los temores de la ASEAN respecto al gran crecimiento que experimentaba (Rubiolo, 2011).

Este acuerdo es la base del Acuerdo de Asociación Económica Regional (RCEP<sup>7</sup>, por sus siglas en inglés), otra iniciativa la RPC para superar la cantidad de acuerdos comerciales existentes en la cuenca del Pacífico. El RCEP configuraría un espacio mega-regional de comercio e inversión.

Para entender este tipo de negociaciones se hace necesario saber cómo se desarrollan. Las instituciones internacionales de gobernanza de la economía internacional se encuentran debilitadas ante la existencia de las CGV. Esto se evidencia principalmente en la situación de la OMC, y el impasse de la Ronda Doha, dado que no ha generado avances significativos. Por esta razón, los Estados se ven motivados a buscar alternativas en el escenario regional. (Trebucq, 2014). Además, los acuerdos mega-regionales apuntan a crear espacios económicos de largo alcance superando la lógica bilateral o multilateral. Por otra parte, su agenda de temas asociados al comercio es mucho más amplia y compleja de que tradicionalmente fue la de la OMC (CEPAL, 2013).

Son iniciativas negociaciones de vasto alcance, que incorporan grandes territorios y abarcan porciones importantes de la población mundial. Estas negociaciones aspiran a lograr un amplio rango de disciplinas con hincapié en el libre comercio y el régimen de inversiones (Trebucq, 2014). Entre las más relevantes se encuentran el Acuerdo de asociación transpacífica (TPP), el mencionado RCEP, y el Acuerdo trasatlántico de inversión y comercio (TTIP).

Los países del Sudeste Asiático se encuentran entre dos de estas grandes iniciativas, el TPP y el RCEP. El TPP busca formar un espacio de libre comercio entre 12 Estados de América, Oceanía y Asia: Estados Unidos, Australia, Brunei, Canadá, Chile, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Nació de un acuerdo entre Nueva Zelanda, Brunei Darussalam y Singapur (el P4) y tiene como objetivo mínimo establecer un área de libre comercio pero a su vez se negocia sobre diversos aspectos. Comprende el 11% de la población mundial, el 38% del PBI y el 24% de la IED (Trebucq, 2014). El TPP es considerado parte del pivó en la política comercial estadounidense hacia la cuenca del Pacífico.

Por otra parte se ubica el RCEP, que tiene dos características principales, incluye a casi la mitad de la población mundial y se circunscribe solamente a países asiáticos (con Nueva Zelanda y Australia). La iniciativa nació en 2012 buscando lograr una gran área de libre comercio entre los países de ASEAN,

<sup>6</sup> Comillas del autor.

<sup>7</sup> Regional Comprehensive Economic Partnership

China, Corea del Sur y Japón, a los cuales se sumaron India, Australia y Nueva Zelanda. Se propone eliminar las barreras no arancelarias, las restricciones al comercio de servicios e incluye un régimen de protección de las inversiones (Trebucq, 2014). Como se mencionó anteriormente, existe una gran integración comercial entre los países que componen la “fábrica Asia” con lo cual, este mega-acuerdo favorece la institucionalización y la gobernanza de esos intercambios.

Tanto el RCEP como el TPP influirán en la arquitectura del comercio regional contribuyendo ambos a la creación de una zona de libre comercio en Asia-Pacífico y dando un impulso a la reforma de las reglas del comercio mundial. Si bien pareciera que estos proyectos se refuerzan mutuamente, son distintos entre ellos pues el TPP es más ambicioso en cuanto a sus objetivos (Ferrando, 2013b)

La RCEP se muestra como una iniciativa de la ASEAN para poner en común la multiplicidad de acuerdos e integrarlos en un solo acuerdo económico mega-regional. Asimismo, busca establecer cooperación económica más estrecha entre los miembros de los mencionados TLC (Pakpahan, 2012). Por otro lado, se puede decir que el RCEP es una oportunidad que tiene China de acrecentar su influencia en la región y erigirse como el principal socio para estos países.

Por ejemplo, para nuestro continente los efectos serán importantes, pues los principales inversionistas y destinos de exportaciones se encuentran en estas negociaciones. Por lo cual los flujos comerciales y de IED de los países de la región se alterarían. Estas implicancias se sentirán de manera distinta en cada país, dependiendo de la composición y estructura geográfica de su comercio, de su grado de participación en cadenas regionales o mundiales de valor y de su red de acuerdos comerciales, etc. (CEPAL, 2013).

Ahora bien, esta situación es relevante dentro del tema de investigación porque la toma de decisiones en la gestión exterior de la provincia hacia estos países no pueden soslayar los importantes cambios en las reglas de juego de la exportación que implican los mega-acuerdos. Estos implican a futuro una serie de nuevas oportunidades y desafíos mediante la reconfiguración e institucionalización de cadenas de valor, dentro de las cuales las exportaciones de Córdoba se enfrentan a muchos competidores.

## CONCLUSIÓN

Es evidente que para una unidad subnacional que trabaja en su internacionalización como lo es Córdoba, el estudio de la dinámica de la estructura internacional debe ser cumplimentado con el entendimiento del contexto nacional donde esta actividad se desarrolla. Los cuatro temas desarrollados en el presente artículo sirven de base para la comprensión de esta coyuntura.

En primer lugar, entre los factores exógenos, se encuentra la crisis financiera internacional. Ésta afectó el desempeño exportador de la provincia y permitió el incremento del Sudeste Asiático como destino de relevancia. Los sectores financieros de la región en estudio resistieron a la crisis. Sin embargo, la reducción de los ingresos generados por la caída del comercio exterior fue el medio por el cual se vio afectada su economía

real. Frente a esto, se implementaron medidas de estímulo fiscal y monetario que lograron aumentar el consumo, mantener los salarios y la inversión.

Las naciones de industrialización reciente de Asia mantuvieron su demanda de importaciones, frente a la nula mejoría y caída de la demanda de los países europeos, o incluso Brasil y China, principales destinos de las ventas cordobesas. Por lo que las ventas de la provincia hacia esta región se vieron incrementadas. En otras palabras, el incremento de la producción animal para consumo interno, sumado al aumento del precio de los commodities dinamizó la demanda de productos que responden a la manera en que está inserta la provincia en esos mercados.

Esta variación en el precio de los commodities, analizada a lo largo del trabajo, demostró la dependencia que genera la especialización de la provincia en la exportación de productos de bajo valor agregado. Ante los cuales, las variaciones del mercado influyen de manera directa en los ingresos de los exportadores.

Así, la relevancia de los países del SEA como destino de las ventas de la provincia, puede explicar su rol durante la crisis económica, que ha beneficiado el desempeño exportador de la provincia, que de otra manera, se hubiera visto afectado negativamente.

En tercer lugar, se deben mencionar la importancia de la internacionalización de la producción sobre el fenómeno. Cada vez son más los productos finales que están formados por distintos componentes fabricados en distintas partes del globo como eslabones de una cadena. Las cadenas globales de valor suelen estar articuladas por empresas transnacionales que dividen su producción, y han adquirido una matriz regional.

La “fábrica Asia” (CEPAL, 2013) es la cadena de valor regional, caracterizada por estar articuladas en torno a China con un alto grado de comercio intrarregional. Esta integración de los procesos productivos en las mencionadas CGV fue acompañada por el fortalecimiento de los mecanismos regionales de integración favorecidos por China. Un ejemplo de esto es el Acuerdo de Libre Comercio China-ASEAN analizado en el último capítulo de este trabajo.

Este acuerdo sirve de base para las negociaciones de la RCEP. Una iniciativa china que se plantea aunar o estandarizar la gran cantidad de acuerdos de libre comercio existentes en la región. Así eliminar las barreras no arancelarias y las restricciones al comercio de servicios, como así también la protección de inversiones.

El RCEP, en conjunto con el Acuerdo de Asociación Transpacífica (TPP) liderado por Estados Unidos es otra de las tendencias a nivel internacional que afectan a los países del Sudeste Asiático. Pues, debido al impasse de la Ronda Doha, se han comenzado a negociar y pueden significar cambios en la gobernanza del comercio mundial e impulsando una gran zona de libre comercio en Asia-Pacífico. Es preciso para los actores de internacionalización provincial tener presente este tipo de negociaciones.

Esta situación, sumado al análisis de las fuentes consultadas entre los funcionarios de la Agencia ProCórdoba y la Secretaría de Integración y

Relaciones Internacionales de la Provincia de Córdoba, hizo pertinente comentar brevemente este contexto, que claramente influye en las decisiones de gestión exterior.

En resumen, las entrevistas realizadas han arrojado como resultado estos temas de la coyuntura internacional que han afectado la gestión exterior y la búsqueda de objetivos de la provincia alrededor del Sudeste Asiático. Saber interpretarlas, es necesario para concretar el objetivo de mejorar las exportaciones a la región.

Dos principales preocupaciones se han detectado en las entrevistas realizadas. Por un lado, la necesidad de incrementar el valor agregado de las ventas a la región y por otro, la dificultad de mantener o mejorar la competitividad de dichas exportaciones.

En este sentido, una de las formas de mejorar la inserción de los productos es entendiendo la dinámica de las CGV en la región y la forma en que esas reglas del juego pueden cambiar. De esa manera se puede buscar la forma de generar competitividad escalando dentro de alguna red de producción, como se explicará en apartados siguientes. Esta comprensión permite aprovechar las oportunidades y superar los obstáculos.

## Bibliografía:

- Bianco, C. (2007) ¿De qué hablamos cuando hablamos de competitividad? Documento de Trabajo N° 31, Centro REDES. Recuperado el 13 de noviembre de 2013, en [http://www.centro-redes.org.ar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=61:doctrabajo31&catid=8:documentos-de-trabajo&Itemid=44](http://www.centro-redes.org.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=61:doctrabajo31&catid=8:documentos-de-trabajo&Itemid=44)
- CEPAL (2013). *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Lenta poscrisis, mega-negociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional.* Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas. Recuperado el 12 de 07 de 2014, de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1190/S2013758\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1190/S2013758_es.pdf?sequence=1)
- Ferrando, A. (2013a). *Las cadenas globales de valor, los países en desarrollo y sus Pymes.* Instituto de Estrategia Internacional.
- Ferrando, A. (2013b). *Asia Oriental y el Sudeste Asiático: de la ASEAN al RCEP.* Instituto de Estrategia Internacional.
- La Voz del Interior. (2010). *Exportaciones cordobesas retrocedieron dos años.* Recuperado el 12 de Diciembre de 2014, de <http://www.lavoz.com.ar/content/exportaciones-cordobesas-retrocedieron-dos-anos>
- Pakpahan, B. (2012). *Will RCEP compete with TPP?* Recuperado el 20 de Junio de 2014, de <http://www.eastasiaforum.org/2012/11/28/will-rcep-compete-with-the-tpp/>
- Pizarro, L. (Arias, V.) (2014). *Entrevista de Investigación para personal de la Agencia ProCórdoba.* Comunicación Personal.
- Pizarro, L. (Báez, F.) (2014). *Entrevista de Investigación para personal de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales.* Comunicación Personal.
- Pizarro, L. (Blengino, S.) (2014). *Entrevista de Investigación para personal de la Agencia ProCórdoba.* Comunicación Personal.
- Pizarro, L. (Trebucq, F.) (2014). *Entrevista de Investigación para personal de la Secretaría de Integración Regional y Relaciones Internacionales.* Comunicación Personal.
- Porta, F., Fernández Bugna, C., & Moldovan, P. (2008). *Comercio e Inserción Internacional.* En B. Kosacoff, & R. Mercado, *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades* (págs. 68-139). Buenos Aires: PNUD-CEPAL.
- Porta, F. (2012). *Especialización productiva e inserción internacional. Evidencias y reflexiones sobre del caso argentino.* Centro REDES.
- Rubiolo, M. F. (2011). *El Sudeste Asiático y la ASEAN en el escenario económico y político internacional contemporáneo.* En G. Santillán, N. Mohamed, H. Morero, & M. F. Rubiolo, *América Latina y el Este Asiático: Perspectivas desde Córdoba* (págs. 99-123). Córdoba: CIECS-UNICET.
- Trebucq, F. (2014). *Tendencias Globales: Acuerdo mega-regionales, ¿el nuevo orden económico global?* En Punto Cardinal. Córdoba: Editorial CEIC.

# COLOMBIA Y EL NARCOTRÁFICO

## “UNA ENCRUCIJADA ENTRE EL CAMBIO Y LA CONTINUIDAD”



POR FAUSTO CABRAL<sup>1</sup>

La amenaza del narcotráfico en Colombia, si bien es un fenómeno de larga data, ha cobrado una mayor relevancia en la agenda gubernamental a partir de los cambios sucedidos en el Sistema Internacional producto del fin de la Guerra Fría y los ataques terroristas del 11 de Septiembre en los Estados Unidos. Colombia a su vez es un caso paradigmático en materia de políticas públicas enfocadas en la lucha contra el narcotráfico.

Durante la administración de Juan Manuel Santos Calderón se ha suscitado un giro de timón de las políticas a partir del inicio de los Diálogos de Paz generando una apertura con los grupos que hasta entonces eran combatidos como los principales enemigos internos culpables del accionar “Narcoterrorista” en Colombia, pero: ¿Cuáles son los cambios que se han dado en la política de narcotráfico en materia de seguridad militar?

Es por ello que el presente artículo abordará dicho interrogante a través del análisis de los “Cambios y Continuidades en las políticas de narcotráfico en materia de seguridad en Colombia”.

### INTRODUCCIÓN

Las Américas enfrentan un problema de drogas. El modo y la dinámica en el que la problemática se desarrolla encuentran sus causas y consecuencias dentro del mismo continente ya que en América del Sur se produce casi la totalidad de la cocaína y más de la mitad de la marihuana del mundo y en América del Norte se consume casi la totalidad de lo producido.

Por consiguiente, la demanda de América está satisfecha a través de la oferta que el mismo continente provee. Dentro de este entramado, Colombia se coloca como el mayor oferente de cocaína con una considerable oferta de amapola y más de la mitad del cultivo de coca y producción de cocaína a nivel mundial.

La problemática del narcotráfico en Colombia ha cobrado una mayor relevancia en la agenda gubernamental a partir de los cambios sucedidos en el Sistema Internacional producto del fin de la Guerra Fría y los ataques terroristas del 11 de Septiembre en los Estados Unidos, posicionándose de esta manera como una Nueva Amenaza, o mejor dicho, una amenaza no tradicional.

Durante el comienzo de la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez mediante el “Manifiesto Democrático” y la “Política de Defensa y Seguridad Democrática” se generaron los lineamientos básicos sobre la lucha del narcotráfico de este gobierno que luego irían incluyendo cada vez más aspectos dentro del concepto de la “seguridad” llevando a una militarización en los enfoques de las políticas públicas de lucha contra el narcotráfico sin precedentes en la historia de Colombia.

Para Félix Arellano<sup>2</sup> el enfoque adoptado por el presidente Uribe se ve encuadrado dentro de una tendencia militarista pretoriana de la seguridad que se intensificó luego del ataque a las torres gemelas del 11 de Septiem-

bre del 2001. Para el autor, esta tendencia estimula la militarización tanto de la agenda como de la acción práctica donde el terrorismo y el narcotráfico ocupan un lugar central encajando particularmente este caso en la realidad del Estado de Colombia.

Para el año 2010 se inaugura un nuevo período en la vida democrática colombiana asumiendo la presidencia Juan Manuel Santos Calderón quien fuese el Secretario de Defensa en el segundo mandato de Álvaro Uribe Vélez.

Esta nueva administración abordará una nueva serie de Políticas de Narcotráfico mediante “La Estrategia Nacional de Lucha Contra las Drogas” y posteriormente la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad” que busca atacar el flagelo en toda su cadena delictiva. Por otra parte en el año 2012 se produciría un hecho de suma importancia en lo referido a las políticas públicas de narcotráfico en materia de seguridad mediante el inicio de los Diálogos de Paz, generando así una apertura con los grupos que hasta entonces eran combatidos como los principales enemigos internos culpables del accionar “Narcoterrorista” en Colombia.

En consecuencia, este artículo apuntará a realizar un análisis sobre cambios y continuidades en la Política de Narcotráfico en materia de seguridad Militar implementada en la presidencia de Juan Manuel Santos (2010-2014) con respecto a la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010).

El rango temporal seleccionado parte desde el inicio de la administración Santos y finaliza en el año 2014 ya que es el período hasta el cual se puede conseguir publicada información fidedigna.

De esta manera el presente Artículo indaga sobre la problemática que se presenta a continuación:

*¿Cuáles son los cambios y continuidades en la Política de Narcotráfico en materia de seguridad Militar implementada en la presidencia de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014) con respecto a la administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010)?*

Se considera pertinente abordar esta problemática en vistas de realizar una contribución en cuanto el análisis de las políticas públicas de plano interno enfocadas al combate del narcotráfico en un contexto donde se encuentra en discusión los tipos y enfoques de políticas públicas para el combate de dicho flagelo. Entendiendo, que las políticas de lucha contra el narcotráfico en el área de la seguridad militar son de suma relevancia en Colombia con el fin de buscar dar una solución definitiva a una cuestión socialmente problematizada.

El Objetivo general es analizar los cambios y continuidades en las políticas de narcotráfico en materia de seguridad Militar en Colombia durante la presidencia de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014).

<sup>1</sup> Lic. de Relaciones Internacionales y Ciencia Política. Universidad Empresarial Siglo 21. faustocabral-cba@gmail.com

<sup>2</sup> Arellano, F. (2008). *La seguridad y Defensa y los procesos de Integración en la región Suramericana*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Como objetivos específicos se plantea en primer lugar describir el fenómeno del narcotráfico en Colombia, en segundo lugar se buscará analizar las políticas de narcotráfico en materia de seguridad militar llevadas a cabo durante la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010). Por último, en cuarto lugar, se analizarán los cambios y continuidades de la estrategia de lucha contra el narcotráfico y relacionamiento con los GAML (Grupos Armados al Margen de la Ley) y BACRIM (Bandas Criminales) emprendidas en el marco de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, de La Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas, Plan Espada de Honor, Plan Corazón Verde y los Diálogos de Paz emprendido durante la administración de Juan Manuel Santos Calderón.

### BREVE RESEÑA HISTÓRICA: ANTECEDENTES DEL NARCOTRÁFICO Y SUS ACTORES INTERVINIENTES

Es en la década de los '60 que se comienzan a constituir las primeras redes de distribución a escala internacional con epicentro en Norteamérica, producto del conocimiento de la gran calidad de la Marihuana y de la Cocaína por parte del flujo de norteamericanos que iban hacia el país suramericano emprendiendo misiones de paz para la contención del comunismo y el evite de los efectos de la revolución cubana en la región.

Por otra parte como menciona Betancourt el contrabando de electrodomésticos, cigarrillos y alcohol a escala organizada sirvió como preludeo al tráfico de drogas generando así una base de información sobre redes, rutas, logística y métodos para la salida de estupefacientes hacia el exterior. Conjuntamente a ello, otro de los elementos que contribuyeron al auge del narcotráfico en Colombia fue el alto grado de corrupción administrativa donde la policía, aduanas, ministerios y agente gubernamentales aceptaban dicha actividad ilícita dejando al Estado a merced de los grupos delictivos.

Es así como la mafia se fue constituyendo como primer actor y arquetipo del negocio delictivo y un eslabón de una cadena que posibilitaba el desarrollo del tráfico ilegal primero de electrodomésticos y luego de alcohol, tabaco y demás narcóticos.

Una segunda tipología y complejidad del fenómeno del narcotráfico fue el auge del sicariato como expresión organizada de la violencia de los grupos delictivos. Estas organizaciones se fueron constituyendo como la mano de obra barata para los ajustes de cuentas de los grupos delictivos, viéndose este fenómeno generalizado a partir de la ruptura entre la mafia y el Estado producto del asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en el año 1984.

En cuanto al avance de la producción de narcóticos en Colombia si la década de los '60 fue la época de esplendor de la Marihuana, las décadas posteriores se caracterizarían por ser el período de oro para la producción y comercio de la cocaína llegando a su máximo nivel en la década de los '80 mediante el negocio de los contrabandistas del Valle del Cauca y Antioquia. Hacia los '90 se produjo una atomización de los

grupos abocados al tráfico de drogas producto de la guerra sin cuartel declarada a las mafias y la anulación o eliminación de los grandes líderes del negocio por parte del Estado colombiano. Sin embargo la década de los '90 se inauguraría con escasos resultados en materia de lucha contra el narcotráfico y un claro avance de los grupos delictivos frente a las ineficaces políticas de erradicación contando los cultivos con mayores rendimientos y diversificación productiva (Marihuana, coca y amapola).

Es así que mayores hectáreas fumigadas no se tradujeron en menos áreas cultivadas sumado al deterioro ambiental que las políticas de erradicación produjeron en los suelos cultivables de Colombia.

Por otra parte, el mayor intento de acabar con el problema del narcotráfico mediante el "Plan Colombia" durante el período Pastrana se encontró con el gran problema de que la economía de Colombia por ese entonces se encontraba en un franco deterioro. Desempleo, recesión, baja de los precios internacionales de las materias primas de exportación, déficit fiscal e inconvenientes medio ambientales eran algunos de los indicadores que evidenciaban un gran problema en el país ya que la falta de empleo se trasladaba a una mayor demanda de actividades ilícitas como medio de sustento de vida.

Como expresa Villada<sup>4</sup>, fue así que mientras el negocio del narcotráfico seguía manteniéndose en ascenso el Estado colombiano debía realizar recortes en sectores claves para la lucha contra el narcotráfico como en las Fuerzas Armadas, la policía y el sistema judicial producto de la carga de la deuda externa que representaba para el año 1995 el 34% del PBI.

Si bien los Estados Unidos fue el patrocinador de estos programas aportando 8 mil millones de dólares en un lapso de 12 años, con el objetivo en grandes líneas de que el Plan Colombia consista en la promoción del desarrollo y paz en el país, lo cierto es que alrededor del 80% de este Plan consistió en fondos para el ejército, campañas de fumigación y programas para el combate de cultivos, la producción y el tráfico de drogas.

Para Rojas<sup>5</sup>, el plan Colombia logró momentáneamente y parcialmente disminuir los niveles de violencia pero no erradicar el problema del narcotráfico y la insurgencia en Colombia como se proponía.

Los albores del siglo XXI trajeron consigo una manera de concebir al mundo de una manera más compleja donde la seguridad va adquiriendo un carácter multidimensional que implica que los Estados se encuentran ante una diversificación de las amenazas que atentan contra su soberanía nacional y sus problemáticas internas de seguridad e integridad territorial.

En gobierno encabezado por el Presidente Álvaro Uribe Vélez se caracterizó por una extensión del concepto de seguridad; la misma ahora sería entendida en términos de Seguridad Democrática basada en la protección de los derechos de los colombianos y la autoridad democrática mediante el objetivo de reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio. Es así como la seguridad impregnaría casi toda actividad y aspecto de la vida pública de Colombia.



Para el gobierno el terrorismo, el Negocio de las drogas ilícitas, Las finanzas ilícitas, el tráfico de armas, municiones y explosivos, el secuestro y la extorsión y el homicidio serían las principales amenazas identificadas contra la seguridad de los ciudadanos, de la democracia y de los intereses vitales de la Nación colombiana. Todas estas amenazas estarían cruzadas por un mismo elemento, "El negocio de las drogas ilícitas" que pone en peligro la estabilidad del Estado, distorsiona la economía, debilita las instituciones.

Ahora el fenómeno del narcotráfico estaría íntimamente ligado a un actor, "Las organizaciones armadas ilegales", "El Narcoterrorismo", definiéndolo con exactitud "Las FARC y el ELN".

Con esto se hace alusión al apoderamiento de la cadena productiva de narcóticos por parte de las organizaciones ilegales llevando al aumento de la violencia y a la conjunción de dos fenómenos que antes se concebían de manera disociada, "El narcotráfico" y "El terrorismo" que ahora pasarían a estar íntimamente ligados bajo la denominación de "Narcoterrorismo".

Para el autor B. Betancourt<sup>6</sup> esta nueva simbología del fenómeno armado colombiano fue principalmente impulsada por el ex asesor presidencial José Obdulio Gaviria con el objetivo de internacionalizar un conflicto armado que tiene indudables determinantes internos.

Un cambio en la categorización del problema lleva consigo un cambio en la categorización de las soluciones, es así como el diálogo con el enemigo se convierte en una vía estéril ya que el terrorismo no es un interlocutor válido, de esta manera el único camino para la paz se encuentra en el fortalecimiento del Estado y el cese de las hostilidades por parte de los grupos insurgentes.

<sup>3</sup> Betancourt, Echeverry, D. (1990). Los cinco focos de la mafia colombiana (1968-1988). Universidad Nacional Pedagógica, digitalizada por Red Académica. Recuperado el 9 de Septiembre del 2014. Disponible en: <http://tinyurl.com/jvojd79>

<sup>4</sup> Villada Aristizabal, J. J. (2006). Plan Colombia y política antidroga de los Estados Unidos. Tesis para optar por el título de sociólogo, Departamento de Sociología, Universidad de Antioquia.

<sup>5</sup> Rojas D. M. (2007) Plan Colombia II: ¿Más de lo mismo? Revista Colombiana Internacional (65), Bogotá, pp. 14-37.

<sup>6</sup> Betancur, J. G. (2010). Conflicto Armado Interno vs. Amenaza Terrorista: La disputa por un concepto. Revista Panorama pp.68-77.



Esta forma y óptica para abordar el problema del narcotráfico en Colombia no sería una manera innovadora de afrontar esta problemática, sino que significaría una profundización de los conceptos, tendencias y formas de combatir el narcotráfico que se venían manteniendo con anterioridad del gobierno de Uribe.

Continuando con lo mencionado en el párrafo anterior, esta concepción desarrollada durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez es sumamente simplista ya que, como se verá más adelante, la seguridad es sólo un aspecto y una condición necesaria pero no suficiente para que el Estado garantice su presencia en el territorio ganándole la batalla al narcotráfico. Por otra parte esta concepción reduce las vías para la terminación del conflicto con los grupos insurgentes y achica el foco de los actores que intervienen en la cadena delictiva del narcotráfico.

De este modo vale poner sobre el tablero si es acertado reducir a las FARC y el ELN a grupos narcoterroristas, o bien además de ello siguen

habiendo fundamentos políticos e ideológicos dentro de estas organizaciones que motorizan su accionar. También es necesario abordar el planteo sobre si el relacionamiento de amigo-enemigo en el marco de una guerra entre el Estado de Colombia y estos grupos es la única solución para resolver la problemática del narcotráfico después de décadas de políticas similares por parte de las administraciones anteriores.

Por último es un grave error considerar que el principal foco del problema del narcotráfico en Colombia sea puesto en el "Narcoterrorismo" o en los Grupos Armados al Margen de la Ley ya que también se recae sobre un concepto erróneo debido a que las bandas criminales que operan en Colombia son un factor importante en la problemática del narcotráfico.

Cuando la Política de Seguridad Democrática fue lanzada gozó de gran aceptación por parte de la opinión pública producto de la sensación de seguridad y las buenas intenciones que guardaba dicho documento. En el plan con respecto a la seguridad militar consistía en ejercer el control del territorio y defensa a la soberanía nacional, combate al narcotráfico y al crimen organizado buscando la reducción de las organizaciones armadas al margen de la ley y fortalecimiento de la fuerza pública.

La Política de Seguridad Democrática guarda un fuerte componente enunciativo ya que no se mencionan acciones puntuales, implementaciones de las políticas, ni tampoco se menciona los recursos que se destinarán a la concreción de las mismas. El Plan no es más que un inventario de las ideas que busca expresar el presidente, pero en lo que respecta al sector de Defensa y la política de seguridad expresa un contenido novedoso en lo referido a la integración de responsabilidades en los aspectos de seguridad y en la responsabilidad civil en la dirección política de la seguridad y asuntos militares.

De esta manera Abstrayendo del análisis el componente publicitario que guardó la Política de Defensa y Seguridad Democrática implementada por la administración Uribe, es claro que esta marcó una guía de acción y un perfil ideológico de lo que deberían ser las políticas públicas de lucha contra el narcotráfico en materia de seguridad.

Durante la administración Uribe se produjo el mayor crecimiento de las fuerzas armadas y la mayor modernización y profesionalización en la historia de Colombia, aumentando el rol de las Fuerzas de Seguridad en la agenda del gobierno. Pero todo esto requería un aumento presupuestario y una mayor necesidad de financiamiento destinadas a la cartera de seguridad, lo que se dio principalmente por dos vías.

En una primera instancia el gobierno decidió financiar los gastos destinados a seguridad mediante la creación de nuevos impuestos y tributos para contrarrestar la mayor carga fiscal que representaba la modernización,

aumento y profesionalización de las Fuerzas de Seguridad. Por otra parte, como se ha mencionado anteriormente, el Plan Colombia significó una gran fuente de financiamiento internacional en un contexto de debilidad macroeconómica interna en Colombia.

## NUEVAS ÉPOCAS, VIEJAS POLÍTICAS

Ante la imposibilidad constitucional de correr por un tercer mandato, Juan Manuel Santos sería el elegido para encarnar la continuidad de la política de Seguridad Democrática esbozada por el mandatario Álvaro Uribe, presidente que dejaría su cargo con un amplio nivel de aceptación, aprobación ciudadana y un proyecto político fuertemente consolidado.

En el documento del Plan de Gobierno de Santos lanzado en la campaña electoral, la propuesta en torno a las políticas de Seguridad iba encabezada con el título "Ni un paso atrás en seguridad democrática y ciudadanía". En el contenido de esta sección los ejes de propuestas giraban en torno al aumento y profesionalización de las fuerzas, modernización de la inteligencia y sobre todo al mantenimiento de la Seguridad Democrática como camino para el logro de la Paz. En síntesis las propuestas del entonces candidato y luego presidente Juan Manuel Santos hacia el año 2010 no parecían diferenciarse demasiado de las líneas mantenidas por su antecesor en materia de seguridad.

Entre todos los planes, proyectos y políticas de narcotráfico elaborados por la administración Santos, la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP) fue la sucesora tras ocho años de la Política de Seguridad Democrática buscando dar un salto hacia una política que se adapte a los nuevos desafíos para alcanzar la paz y prosperidad desde un enfoque de unidad nacional donde se coordinen acciones entre el Estado y la sociedad civil, la política presentada como la continuidad con cambio.

De este modo la PISDP se ocupa de la seguridad y la convivencia ciudadana, donde el sector de defensa y seguridad atacará y concentrará sus operaciones en la eliminación de zonas rojas, de los sistemas de comando y de control de las organizaciones ilegales buscando acabar con la violencia de las FARC, ELN, BACRIM y el Narcotráfico con el objetivo de alcanzar niveles aceptables de control territorial y protección de la población civil que garanticen los estándares mundiales de seguridad.

La Política de Narcotráfico de "tendencia militarista" que mantuvo Santos no reflejaba un cambio de rumbo significativo hasta el año 2012, año en el cual se inicia un proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Este proceso abriría nuevos interrogantes sobre el rumbo en la Política de Narcotráfico realizado hasta el momento y sobre el impacto de un eventual entendimiento mutuo en lo referido al cuarto sub punto (Narcotráfico) de la Agenda contenida en el marco del "Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz y duradera".

Como menciona Beltrán Villegas<sup>7</sup>, entre las administraciones de Uribe y el inicio de la de Santos mediante la lucha armada el Estado de Colombia logró sucumbir a las FARC generando los decesos de Raúl Reyes, Iván Ríos, Manuel Marulanda Vélez, Jorge Briceño y Alfonso Cano llevando a una desarticulación operativa y una atomización de las operaciones de las FARC.

Pese a lo anteriormente mencionado, para el año 2012 la imagen del presidente Juan Manuel Santos con respecto a sus dos primeros años de gestión iba en un marcado descenso. Según el Centro Nacional de Consultorías, del 83% de imagen positiva con la que contaba en su primer año de gestión, pasó a contar con el 67% de imagen positiva y un 32% de imagen negativa para el año 2012.

Además para el año 2012 el 43% de la población opinaba que el manejo del gobierno en materia de seguridad en relación a la guerrilla había sido malo y el 32% opinaba que había sido regular, mientras que el 24% aprobaba el manejo de la administración Santos en torno a esta materia. Ya sea en materia de delincuencia común, el narcotráfico, la seguridad en relación a los paramilitares o la seguridad en relación a las BACRIM; ninguna llegaba a tener más del 32% de aprobación siendo catalogada como mala o regular el desempeño del gobierno en estas materias.

El proceso de los Diálogos de Paz comenzaría el 28 de Agosto del año 2012 entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las FARC (también representado el ELN), con el objetivo de alcanzar un acuerdo general

<sup>7</sup> Beltrán Villegas, M. Á. (2013). Colombia: de la "Seguridad Democrática" a la "Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad". *Revista Conflicto Social* (9) pp.12-38.

<sup>8</sup> Centro Nacional de Consultoría (2012). *Imagen del Presidente Juan Manuel Santos - Agosto 2012*. Recuperado el 15 de Febrero del 2015. Disponible en: <http://tinyurl.com/omaszrx>

para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. La mesa de conversaciones entre las FARC y el Gobierno de Colombia fue instalada en Oslo Noruega y la mesa principal del proceso de negociaciones se situó en La Habana, Cuba. De esta manera se determinó a Noruega y Cuba como los países garantes de las negociaciones de paz y a Chile y Venezuela como acompañantes de este proceso.

Para la Fundación Ideas para la Paz (FIP)<sup>9</sup>, tras bastos intentos en la historia colombiana para conseguir la paz con la guerrilla este proceso contó con una serie de particularidades. Primero la desarticulación operativa de las FARC producto de los golpes dados por el Gobierno de Colombia a sus cabecillas; Segundo por una necesidad de mejora de la imagen de la administración de Santos en los sectores de seguridad; y tercero porque a diferencia de los procesos anteriormente mencionados que buscaron una negociación con los grupos insurgentes, los Diálogos de Paz del 2012 se inician en un contexto donde las ofensivas emprendidas por la fuerza pública superan a la actividad armada de las FARC en gran parte de la nación.

Para el año 2014 se llegó a un acuerdo sobre el cuarto punto de la agenda contenida en el “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” y tercero en discusión cuya denominación se enmarca en la “Solución al problema de las drogas ilícitas”.

En el comunicado conjunto #36<sup>10</sup> se estipula la necesidad de desarrollar una “Nueva Visión” de las políticas públicas en materia de narcotráfico. Esta nueva visión implica una nueva forma de tratar las causas y consecuencias del narcotráfico bajo un enfoque donde se busque la mejora de las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo desde un enfoque de salud pública generando una nueva óptica donde el consumidor deja de ser un criminal para pasar a ser considerado como un enfermo, y que se luche contra el narcotráfico en toda su cadena delictiva.

Esta nueva visión busca diferenciar el consumo y el problema de los cultivos de uso ilícito del problema del crimen organizado asociado al fenómeno del narcotráfico. También se destaca que para que se mantengan soluciones que puedan ser sostenidas en el tiempo y evitar el resurgimiento del problema las próximas políticas públicas deben contar con un enfoque territorial basado en la participación ciudadana y una efectiva presencia institucional por parte del Estado siguiendo criterios de eficiencia, transparencia y siempre con el foco puesto en preservar el cumplimiento de los derechos humanos.

Con lo expuesto hasta ahora sobre los diálogos de paz vale la pena establecer los siguientes cuestionamientos:

**¿Los diálogos de paz son una solución definitiva para el problema del narcotráfico en Colombia?**

**¿Ha habido un cambio en las políticas públicas de lucha contra el narcotráfico producto de los diálogos de paz?**

Es cierto que las negociaciones con las FARC y los acuerdos logrados abren un espacio de gran

valor para limitar el problema del narcotráfico, la violencia, el fortalecimiento de la democracia y la autoridad estatal en Colombia, pero también es cierto como mencionan Guzmán; Para Norato y Umprimny Yepes<sup>11</sup>: *Sin embargo, es claro que las negociaciones con las FARC no serían suficientes para encontrar una solución global al problema de las drogas en Colombia, al menos por dos razones: primero, porque las FARC no son el único grupo ilegal que tiene participación en el narcotráfico y que en consecuencia se beneficia del mismo, por lo cual, una negociación con estos actores no tomará en cuenta a todos los posibles actores relevantes e interesados en el tema. Y segundo, porque los mayores problemas asociados a las drogas ilícitas se derivan del tipo de políticas que a nivel internacional y local se han desarrollado para enfrentarlas.* (pp. 1-19) En efecto la propia dinámica del negocio del tráfico de estupefacientes genera que espacios vacíos puedan ser ocupados por otras organizaciones; es decir que una eventual desmovilización de las FARC contribuiría potencialmente a ello llevando a que otras organizaciones criminales puedan ocupar su lugar en el negocio del narcotráfico.

Siguiendo con el segundo interrogante, los diálogos de paz abrieron una nueva vía para la resolución del conflicto con las FARC donde el narcotráfico fue uno de los puntos centrales. Pero este acuerdo no significa la paz, ni un alto al fuego, sino que es una hoja de ruta para llegar a un acuerdo final.

De esta manera los diálogos de paz es un avance para consensuar y exponer una guía de acciones futuras, pero lo cierto es que no significó una serie de baterías de políticas que se hayan traducido en acciones y hechos concretos que cambien sustancialmente las políticas públicas de lucha contra el narcotráfico.

### **CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LAS POLÍTICAS DE NARCOTRÁFICO EN EL ÁREA DE SEGURIDAD MILITAR**

Una de las formas de establecer los cambios y continuidades dentro de las políticas públicas, como se menciona en el Informe del PNUD del año 2005<sup>12</sup> vendrá dentro de las dimensiones objetivas y las diferentes acciones básicas de la Política de Seguridad Pública, reconocimiento de actores, estrategia institucional, estrategia de control de la violencia y el delito.

Con la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad los actores identificados no han variado siendo las BACRIM, las FARC y el narcotráfico los agentes interconectados a combatir mayoritariamente por el sector militar. Por otro lado un cambio en lo referido a los actores fue que desde el año 2012 se ha dado un proceso de re significación de la relación de la guerrilla con el “Narcoterrorismo” en busca de generar alternativas a un proceso agotado donde la opinión pública buscaba un cambio al enfoque de lucha contra el “Narcoterrorismo” implementado durante la administración Uribe.

Como se mencionó anteriormente, si bien es cierto que se han abierto canales de diálogo con la guerrilla a diferencia del período Uribe, paralelamente se siguió combatiendo a estas. Es decir que en materia de interacción con los

actores intervinientes se ha dado un cambio en lo relacionado a la apertura de una nueva vía para la resolución del conflicto con la guerrilla pero en cuanto al reconocimiento de los actores a combatir estos no han cambiado y el combate armado contra la eliminación de estos enemigos paralelamente se ha seguido desarrollando.

En cuanto a la estrategia de control de la violencia y el delito durante la administración Uribe la estrategia de empoderamiento de las Fuerzas Armadas estuvo orientada hacia 3 ejes basados en una mayor adaptación, efectividad y presencia de los agentes y el Estado. Además en este período el enfoque de Defensa y Seguridad Democrática llevó a una mayor influencia de las Fuerzas Militares en el Estado y una mayor penetración de estas en el entramado social cambiando cuantitativa y cualitativamente las estructuras castrenses, pero sin producirse un cambio en las doctrinas tradicionales de sus cúpulas.

En el transcurso del gobierno de Santos se reconoció las medidas implementadas durante la administración Uribe y se profundizaron. El eje del Gobierno Nacional en materia de seguridad estuvo orientado a la adaptación de las Fuerzas Armadas a los diferentes escenarios regionales y a las constantes transformaciones de las amenazas.

El narcotráfico como fenómeno se ha ido insertando en los esquemas de seguridad y “Guerra” contra las drogas con más preponderancia a medida que la guerrilla iba adquiriendo más presencia en el negocio del tráfico de estupefacientes para generar las rentabilidades necesarias que sustentaran sus esquemas delictivos.

Como se mencionó anteriormente, los diálogos de paz significaron un punto de inflexión para la agenda política y social de Colombia generando un nuevo horizonte en los futuros enfoques de políticas públicas sobre narcotráfico y sobre una hipotética reconversión de las Fuerzas Armadas ante un posible escenario de postconflicto.

Pero fácticamente: **¿Ha habido cambios en el rol de las fuerzas armadas colombianas durante el período de Juan Manuel Santos?**

Para responder este interrogante es necesario citar a Alfred Stephan (citado por Vela<sup>13</sup>) y su concepto de “Reconversión Militar”.

La reconversión militar propiamente dicha, es el proceso de transformación de los valores, orientaciones, y estructura de la institución militar para adaptarla al nuevo entorno estatal democrático, y que incluye las modalidades de cumplimiento del servicio militar.

De esta manera la reconversión militar es un proceso mediante el cual las Fuerzas Armadas cambian las percepciones y las formas de verse a sí mismas en torno a sus funciones, misión, el relacionamiento con la sociedad civil y hasta como estructura organizativa. Para que se produzca una verdadera reconversión debe darse

<sup>9</sup> FIP Fundación Ideas para la Paz (2014). Seis tesis sobre la evolución reciente del conflicto armado en Colombia. Recuperado el 20 de Marzo del 2015. Disponible en: <http://tinyurl.com/ohamtfc>

<sup>10</sup> Prensa Presidencia República de Colombia (2014). Comunicado conjunto #36. Recuperado el 15 de Enero del 2015. Disponible en: <http://tinyurl.com/qasqeg9>

<sup>11</sup> Guzmán D. E.; Para Norato J. A. & Umprimny Yepes R. (2012). Diálogos de paz y drogas: posibilidades en medio y más allá del prohibicionismo. Revista de la Fundación Foro Nacional por Colombia (78) pp. 1-19.

<sup>12</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). Las políticas de Seguridad Pública. Recuperado el 13 de Septiembre del 2014. Disponible en: <http://tinyurl.com/n6f7ar2>

<sup>13</sup> Vela, M. (2002) “Informe final de investigación Sociedad, Estado y fuerzas armadas en Centroamérica. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, PNUD y Flacso – Guatemala: Ciudad de Guatemala.

un cambio en su doctrina, ya que esta es la que expresa verdaderamente los valores internalizados y las normas dadas en el marco de un contexto democrático.

Como menciona Viviana García Pinzón<sup>14</sup>; a pesar de los debates académicos sobre el rol de las Fuerzas públicas en un hipotético escenario de desmovilización de las FARC no parece haber una intención o voluntad que se manifieste por parte de las autoridades del Estado para la reducción o reconversión de las instituciones militares y policiales de Colombia.

Como se ha visto, en primer lugar una eventual desmovilización de la guerrilla no significa una resolución definitiva a la problemática del narcotráfico.

Por otra parte los Diálogos de Paz son solo una guía de acción que no asegura el cumplimiento de los acuerdos alcanzados ni cómo estos vayan a ser implementados. Esto es así ya que en última instancia esto depende del consenso y la voluntad de cumplimiento de todas las fuerzas políticas de Colombia y no solo de los partidos que forman parte del gobierno; como así también depende de la voluntad de cumplimiento por parte de las FARC.

Ante este escenario no ha habido indicios que demuestren cambios en el rol de las Fuerzas de Seguridad en términos generales, ni en las Fuerzas Armadas en términos particulares. En cuanto el presupuesto destinado este ha ido en aumento y sigue representando uno de los más altos del Latinoamérica y el mundo; por otra parte no existe políticas que lleven a evidenciar que las Fuerzas Armadas de Colombia se encuentren en un proceso de reforma o reconversión a nivel de doctrina, misión, valores, orientaciones, estructura de la institución militar, etc.

En cuanto a la política de seguridad pública y estrategia institucional como se ha manifestado en el capítulo anterior no se visualizan grandes cambios en materia de estrategia institucional para el combate del narcotráfico por parte de las Fuerzas Públicas, sino una profundización y superación de lo realizado por la administración Uribe. Por lo contrario si se puede mencionar que el diseño institucional de la PISDP busca generar soluciones integrales y enmarcadas en el Derecho Internacional Humanitario y los Derechos Humanos.

De esta manera si bien se han dado cambios particulares en cuanto

adaptaciones a nuevos escenarios, respuestas a reclamos sobre respeto de los Derechos Humanos y re significación de los actores lo cierto es que a nivel macro los paradigmas y enfoques aplicados en las políticas públicas de lucha contra el narcotráfico en materia de seguridad militar se han mantenido.

La influencia de las doctrinas estadounidenses en la elaboración de las políticas domésticas, el poder de lobby que han ganado ciertos actores mediante el empoderamiento de las Fuerzas Armadas, las necesidades electorales internas y el especial foco puesto en los grupos guerrilleros a la hora de combatir al narcotráfico fueron los principales factores determinantes de la continuidad en los diseños de las políticas públicas aplicadas para la lucha contra el narcotráfico.

Durante el paso del tiempo en Colombia las cuestiones anteriormente mencionadas llevaron a que los resultados en materia de narcotráfico se evalúen bajo criterios cuantitativos. De esta manera se fueron implementando los diferentes diseños de políticas públicas para combatir al narcotráfico y obteniendo resultados inmediatos mientras que a largo plazo el fenómeno del narcotráfico se re adapta repitiéndose los ciclos de producción y violencia nuevamente.

Solamente tomando un período de 12 años que es lo que duraron las dos administraciones de Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos, vale plantear el cuestionamiento de cuál fue el costo económico y social durante esos años de haber reducido de 102.071,00 a 48.189,00 hectáreas de producción de coca mientras el problema sigue siendo el mismo. Mientras haya continuidad en los enfoques de las políticas públicas de lucha contra el narcotráfico se seguirán priorizando los resultados cuantitativos (cantidad de hectáreas, cantidad de homicidios, cantidad de secuestros) sobre otros aspectos sumamente importantes como la inserción laboral, el primer empleo para jóvenes, rendimientos de cultivos lícitos e inserción de estos en un mejor mercado interno como diversificación y alternativa al modelo agroexportador, mejor educación y asistencia sanitaria primaria.

La seguridad es un elemento sumamente importante para combatir el narcotráfico, pero no es el único y mientras la problemática en los hechos siga siendo tratada de resolver mediante un enfoque militarista y solamente ofensivo,

en Colombia se seguirá combatiendo contra las consecuencias y no contra las causas verdaderas del narcotráfico.

Es cierto que el narcotráfico es un fenómeno global, pero mientras no haya voluntad política de llevar a cabo una implementación de políticas públicas domésticas que dejen de lado los determinantes internos y externos, difícilmente se puedan abordar soluciones que atiendan a las problemáticas nacionales y tengan en cuenta las experiencias domésticas para resolver las causas internas del narcotráfico.

Para concluir, durante el inicio de los diálogos de paz y comienzo del segundo mandato de Juan Manuel Santos en el año 2015 se avizoran algunas perspectivas alentadoras pero si estas no son acompañadas con la voluntad y determinación política necesaria por parte del Gobierno colombiano y no se les hace parte a la sociedad de ello, difícilmente un verdadero cambio pueda finalmente llegar para torcer el brazo al narcotráfico en Colombia.

## CONCLUSIONES FINALES

Con este artículo de investigación se buscó determinar cuáles son los cambios y continuidades en la Política de Narcotráfico en materia de seguridad militar pero no solo desde un plano enumerativo, comparativo y de los resultados logrados sino también buscando realizar una contribución en el marco de la discusión actual sobre los tipos y enfoques de políticas públicas para el combate de dicho flagelo. Entendiendo de esta manera que las políticas de lucha contra el narcotráfico en el área de la seguridad militar son de suma relevancia en Colombia con el fin de buscar dar una solución definitiva a una cuestión socialmente problematizada.

De esta manera si bien se han dado cambios particulares en cuanto adaptaciones a nuevos escenarios, respuestas a reclamos sobre respeto de los Derechos Humanos y re significación de los actores lo cierto es que a nivel macro los paradigmas y enfoques aplicados en las políticas públicas de lucha contra el narcotráfico en materia de seguridad militar se han mantenido. La influencia de las doctrinas estadounidenses en la elaboración de las políticas domésticas especialmente en los métodos de erradicación de cultivos, el poder de lobby que han ganado ciertos actores mediante el empodera-

miento de las Fuerzas Armadas, las necesidades electorales internas y el especial foco puesto en los grupos guerrilleros a la hora de combatir al narcotráfico fueron los principales factores determinantes de la continuidad en los diseños de las políticas públicas aplicadas para la lucha contra el narcotráfico.

Durante el paso del tiempo en Colombia las cuestiones anteriormente mencionadas llevaron a que los resultados en materia de narcotráfico se evalúen bajo criterios cuantitativos. De esta manera se fueron implementando los diferentes diseños de políticas públicas para combatir al narcotráfico y obteniendo resultados inmediatos mientras que a largo plazo el fenómeno del narcotráfico se re adapta repitiéndose los ciclos de producción y violencia nuevamente, es decir, no hubo una articulación de enfoques encasillándose las acciones bajo visiones dogmáticas del problema.

Vale plantear el cuestionamiento de cuál fue el costo económico y social durante décadas de haber reducido una determinada cantidad de hectáreas de producción de coca mientras el problema en el fondo sigue siendo el mismo.

Si bien fácticamente en materia de políticas públicas de lucha contra el narcotráfico entre las administraciones de Santos y Uribe ha habido más continuidades que cambios siguiendo bajo lineamientos de una política militarista en el combate de este flagelo se han producido algunas modificaciones en las condiciones de algunos de los elementos determinantes de la continuidad anteriormente mencionados.

En primera instancia el discurso del “combate contra el narcoterrorismo” esbozado por Uribe hacia el año 2012 demostró cierto rechazo ante la opinión pública y la sociedad colombiana comenzó a pedir un recambio en las políticas de seguridad. Hacia fines del año 2014 y principios del 2015 la opinión pública empezó a ser favorable a nuevas alternativas en las políticas públicas de seguridad y al nuevo proceso de paz llevado a cabo con la guerrilla, eliminando así la barrera electoralista que el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez había conseguido levantar generando discursivamente asociar a la seguridad como la única garantía para la supervivencia del Estado y

14 García Pinzón, V. (2014). “Reformas al Sector Seguridad en Contextos de Post-Conflicto Armado: Experiencias en Centroamérica y consideraciones sobre el Caso Colombiano. Recuperado el 9 de Junio del 2015. Disponible en: <http://tinyurl.com/oge43pb>

las libertades democráticas amenazadas por el “Narcoterrorismo”.

Así mismo el proceso de paz llevó a una re significación de los actores pasando de “narcoterroristas” a ser actores con los que se puede establecer una negociación. Esto no solo llevó a un acuerdo en el sub punto referido al narcotráfico y a manifestar una “Nueva Visión” para la lucha contra al narcotráfico, sino que abre nuevas puertas para que las próximos diseños institucionales puedan realizar un efectivo mapeo de actores que vayan más allá del “narcoterrorismo”, y los esfuerzos del Estado en materia de seguridad sean canalizados de manera efectiva siendo que las Bandas Criminales en Colombia siguen siendo el principal actor en materia de tráfico y violencia.

En cuanto a la influencia de las doctrinas estadounidenses en la elaboración de las políticas públicas domésticas de lucha contra el narcotráfico Juan Manuel Santos para el año 2014 había dado señales de desatención a estas doctrinas bajado a más de la mitad las hectáreas erradicadas mediante la aspersión aérea. Con la posibilidad de ser reelecto, para inicios de su segundo mandato a principio del año 2015 el gobierno de Colombia anunciaba el fin de las aspersiones con glifosato en los cultivos de coca.

En cuanto al relacionamiento con las Fuerzas Armadas el proceso de paz es visto con recelo y desconfianza de las Fuerzas Armadas y presupone un destino incierto sobre el rol que estas ocuparían ante un escenario posconflicto con la guerrilla. Ante esto Juan Manuel Santos produjo en 3 situaciones recambios de las cúpulas militares desde los inicios de los Diálogos de Paz hasta principios del año 2015. Sin dudas el rol de las Fuerzas Armadas que fueron empoderadas y fortalecidas durante esta última década en Colombia es el factor más difícil que deberá enfrentar la Administración Santos si de verdad se asume la voluntad política de producir cambios en las políticas y en los enfoques de seguridad para combatir el flagelo del narcotráfico.

#### **Bibliografía:**

Alzate Arroyave, S. (2010) *Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos*.

Arellano, F. (2008). *La seguridad y Defensa y los procesos de Integración en la región Suramericana*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Bartolomé, M. C. (2006). *La seguridad internacional contemporánea y la incidencia de los aportes teóricos en su evolución conceptual*. Revista Venezolana de Ciencia Política

Beltrán Villegas, M. Á. (2013). *Colombia: de la “Seguridad Democrática” a la “Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad”*. Revista Conflicto Social (9) pp.12-Betancourt, Echeverry, D. (1990). *Los cinco focos de la mafia colombiana (1968-1988)*.

Universidad Nacional Pedagógica, digitalizada por Red Académica. Recuperado el 9 de Septiembre del 2014. Disponible en: <http://tinyurl.com/jvojd79>

Buzan, B. y Waever, O. (2003). *Regions and Powers. The structure of international*

*Security*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cruz, A. y Rivera, M. (2008). “El narcotráfico en Colombia. Pioneros y Capos”

Colciencias, Grupo de investigación Fuerzas Armadas y Relaciones Internacionales Universidad Javeriana.

Delgado, A. L. (2012). *La construcción del enemigo político en el discurso uribista*. Revista Nueva Época (17) pp. 1-22.

García, R. R. (2001). “Antecedentes y perspectivas del narcotráfico en Colombia: Una mirada a las políticas”. Revista Problemas del Desarrollo (126), México pp. 59-109.

Gorgal, D. (2004) “Seguridad regional, seguridad interior y seguridad ciudadana.

*Algunas conclusiones preliminares*”. Editorial Andina Sur, Buenos Aires.

Guizado Camacho Álvaro (1992) “Narcotráfico y sociedad en Colombia” *Universidad de Colombia Boletín socioeconómico* Número 24.

Manaut Benítez, R. (2003) *Avances y límites de la seguridad hemisférica a inicios del siglo XXI*. Revista Cidob D’afers Internacionals (64) pp. 49-70.

Márquez Silveira, C. A. (2008). *Cooperación en Seguridad: Narcotráfico en la Cuenca del Amazonas*. Tesis Licenciatura de Relaciones Internacionales, Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad Empresarial Siglo 21.

Molina Giraldo, J. M. (2011). *La identificación de los colombianos con Álvaro Uribe Vélez: Del cálculo de los Discursos al Goce del Fuego Cruzado*.

Universidad Nacional de Colombia - Facultad de Ciencias Humanas. Bogotá Paez, C. (2012). “Cuatro Décadas de Guerra contra las drogas ilícitas: Un balance

*Costobeneficio*. Revista de Centro de pensamiento Estratégico-Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

Rojas D. M. (2007) *Plan Colombia II: ¿Más de lo mismo?* Revista Colombia Internacional(65), Bogotá, pp. 14-37.

Sampieri C. R. (1997). *Metodología de la investigación*. Mcgraw Hill. Panamericana Formas e Impresos S.A. Colombia.

Santos Rivero, A. M. (2013). *Representaciones sobre la violencia en el discurso del presidente Juan Manuel Santos*. Revista Universidad Nacional de Colombia-Discursos y Sociedad (7). pp. 1-20.

Stone, M. (2009). *Security According to Buzan: A comprehensive Security Analysis* Columbia University, School of international and Public Affairs. New York, USA.

Tickner, A. B. (2005). *La securitización de la crisis colombiana: bases conceptuales y tendencias generales*. Revista Analecta (3) pp.13-32.

Uprimny, R. (1999). *En busca de un narco teórico: elementos para una economía política del narcotráfico como forma específica de mercado y acumulación*”. Revista

UNIVERSITAS (99) P.33

Velásquez, A. V. (2006) *El gobierno de Álvaro Uribe: proyecto y resultados*. Revista Nueva Sociedad (192) pp.1-13.

Vieytes, R. (2004) *Metodología de la investigación en organizaciones, Mercado y sociedad: epistemología y técnicas*. 1ª ed- Buenos Aires: De las ciencias, 2004

Yepes, D. E. (2013) “Los complejos de seguridad regional en América Latina: Colombia y la securitización de la ayuda oficial para el desarrollo” Revista Analecta (5) pp. 371-387



# “¿REDEFINIENDO EL ESTADO DE BIENESTAR EN ARGENTINA? EL CASO DE LA AUH”

POR ANDREA MANSUTTI<sup>1</sup>

**C**ada gobierno elige formas particulares de política social que responden a sus concepciones políticas más profundas. El régimen de Bienestar que se consolide, generará una combinación de políticas sociales acordes a las concepciones y prioridades del Estado de Bienestar que se pretende mantener. El aporte de este trabajo es poder comprender, no sólo la relevancia de la política pública en sí misma, sino que ésta forma parte de un proyecto mayor, de un tipo de Estado de Bienestar. Un análisis sistemático y profundo de la política social, abordando exhaustivamente las novedades que implica la Asignación Universal por Hijo como caso de estudio, puede ayudar a visualizar la posible emergencia de un nuevo paradigma, como resultante de un Estado de Bienestar reconstruido a partir del año 2003.

La política social y el rol del Estado en el bienestar son grandes tópicos de investigación que han cobrado mayor relevancia en este nuevo siglo. Actualmente en el mundo, las investigaciones han revalorizado el rol de la política social y se ha ampliado el consenso conceptual con respecto a ellas, consideradas una palanca esencial del crecimiento, una manifestación de la relación entre el Estado y la economía (Kliksberg, 2003).

Cada gobierno elige formas particulares de política social que responden a sus concepciones políticas más profundas. El régimen de Bienestar que se consolide, generará una combinación de políticas sociales acordes a las concepciones y prioridades del Estado de Bienestar que se pretende mantener. Por su carácter social, las políticas de este tipo han sido siempre un tema de debate dado que constituyen uno de los elementos esenciales que definen la orientación de los gobiernos: detrás de cada política social del Estado, existe una visión de mundo que incluye una específica definición de los problemas sociales relevantes y sus posibles estrategias de abordaje.

En palabras de Soldano y Andrenacci (2006) en la Argentina no hay trabajos sistemáticos que hayan reconstruido la historia de la política social como historia de un Estado Social o Estado de Bienestar. Los trabajos de aspectos específicos o etapas precisas de la política social argentina son escasos. Los cambios en lo que respecta al rol del Estado en lo social, motivan la preocupación por reconstruir la historia de la política social, y junto con ello contribuir al conocimiento del Estado argentino. En consecuencia, no se aborda sólo la relevancia de la política pública en sí misma, sino también se busca demostrar que ésta forma parte de un proyecto mayor, y que por tanto su estudio nos deriva en el conocimiento de un tipo de Estado de Bienestar en el que está inserta. Partiendo de la Asignación Universal por Hijo como caso de estudio, se analizan los cambios de concepción y diseño en la Política Social en el marco de la redefinición del Estado de Bienestar en la Argentina a partir de 2003, contribuyendo a la realización de investigaciones orientadas en el Estado argentino desde un enfoque social.

Conociendo las dificultades teóricas existentes para abordar estas temáticas en el ámbito latinoamericano- ya que como se ha dicho anteriormente, no hay muchos estudios de abordaje teórico de Estados de Bienestar- esta investigación se embarca en la desafiante tarea de tomar categorías utilizadas inicialmente para regímenes europeos -como es el caso de las categorías de Esping Andersen (1993, 2000)- para aplicar a la región latinoamericana. Para tal fin, se utilizó como marco conceptual no sólo al autor nombrado, sino autores (Arcidiácono, 2008, 2010, 2011; Pautassi, 1999, 2010; Repetto, 1998; Reppeto y Lagou, 2010) que comenzaron a abordar la realidad latinoamericana desde estas categorías, comprendiendo que es un modo de sentar las bases para estudios sistemáticos del Estado Social en la región. En consecuencia, se aborda una perspectiva amplia para definir y comprender al Estado de Bienestar, considerando su relación con la economía política y centrándose en el amplio

papel del Estado para gestionar y organizar la economía. No se reduce a la mera aplicación de políticas sociales, sino que se remarca su estrecha relación con otros componentes integrales del complejo del Estado del Bienestar. De este modo, se define al bienestar como una capacidad, ya que se relaciona con el manejo de la incertidumbre y de riesgos (a estar desempleados, a la enfermedad, a la discapacidad, a la discriminación). Partiendo de la afirmación de Esping-Andersen (1997) de que esta clasificación abarca todos los casos o que se puede aplicar satisfactoriamente a toda sociedad de bienestar, se utilizan las categorías - de los tres regímenes - para comprender la intensidad en que los diferentes instrumentos son utilizados por el Estado para proporcionar bienestar y en la forma de repartir el riesgo social a través de la regulación del mercado de trabajo, o mediante la intervención del Estado y la familia. En consecuencia, el aporte conceptual que realiza este trabajo es sumarse al esfuerzo teórico acerca de los modelos de Bienestar que nos permitan abordar la construcción del Estado social de nuestros países, tanto a nivel histórico y comparado, como a nivel actual.

En resumidas cuentas, la responsabilidad primaria de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales recae sobre el Estado. Sin embargo, las prioridades que dará a cada uno de ellos, refleja la visión de la gestión de gobierno que se encuentre en ese período histórico. En consecuencia, los cambios que han experimentado las políticas sociales, y particularmente las de protección social, no han ocurrido de manera aislada.

## EL ESTADO DE BIENESTAR ARGENTINO: UN HÍBRIDO

El arreglo institucional denominado Estado de Bienestar argentino, cuyas bases fueron establecidas durante el primer gobierno de Juan Domingo Perón, se caracterizó desde sus inicios como un régimen híbrido, donde en cada período ha tenido características que lo han destacado. En ese entonces, primaban las características del modelo conservador - corporativo, creando un sistema de protección en relación a los asalariados. Sin embargo, durante las gestiones neoliberales, se planteó una estrategia social basada en concepciones de un Estado mínimo, acercándose más al modelo liberal. Aferrados a las conocidas hipótesis del efecto derrame, el Estado de Bienestar sufrió algunos procesos claves de reforma: asistencialismo, descentralización y focalización, tomando el Estado un rol más residual.

La llegada de Kirchner se enmarca en la ola de gobiernos de la nueva izquierda observada en varios países de América Latina (Falappa y Andrenacci, 2009). El conjunto de decisiones que se tomaron y las medidas que se plasmaron comenzaron a mostrar una tendencia hacia una mayor injerencia por parte del Estado como agente activo. Además se produjo un cambio de rumbo en las políticas públicas al abandonar los automatismos del mercado y optar por una estrategia donde el Estado se convierte en un actor clave para crecimiento. En el plano discursivo entonces, el gobierno se posicionó en la vereda opuesta al neoliberalismo (Svampa, 2005). El Estado de Bienestar mantiene su carácter híbrido, pero tratando de dismantelar su semejanza con el modelo liberal y acercándose, al modelo socialdemócrata. Es un nuevo sistema mixto, manteniendo o recuperando características del modelo corporativo-conservador e innovando en la incorporación de características propias de un modelo socialdemócrata. Esta estrategia, como hemos definido anteriormente, se encuadra en un proyecto integral y una visión estatal que supera e integra la cuestión social.

A partir del Ministerio de Desarrollo Social (2003), se manifiesta una clara visión sobre cuál es el rol del Estado en lo social, y cuáles serán los conceptos centrales que guiarán las estrategias sociales. El Estado promotor, presente y

<sup>1</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Siglo 21. Córdoba, Argentina

activo, debe recuperar su lugar protagónico en la toma de decisiones, para asegurar que desde las políticas sociales se abandone la mirada tutelar y caritativa de las políticas sociales y vaya instalándose el paradigma de la protección integral. Se remarca a su vez la concepción de Solidaridad, definiendo que implica un sentimiento de unidad en metas o intereses comunes y convirtiéndolo en la base de una sociedad.

Ambas administraciones aquí estudiadas, participan de un mismo proyecto político, concuerdan en citar las concepciones de Kliksberg (1998, 2003) sobre el rol del Estado, y lo manifestarán, por lo menos en lo normativo, en las leyes destinadas a crear políticas sociales. Defienden un Estado garante de los derechos sociales, recuperando su autonomía con relación a lo económico. También se manifestó que las políticas sociales tendrían eje en el desarrollo humano y deberían comprender a todos los ciudadanos, no sólo a quienes están en evidente situación de vulnerabilidad social, porque lograr el desarrollo humano es incluir el desarrollo social (Ministerio de Desarrollo Social, 2007). Este enfoque busca resignificar a la política social como instrumento de realización y restitución de derechos sociales y promoción de la sociedad organizada, construyendo una concepción integral de la ciudadanía.

El análisis orientaciones discursivas nos han permitido visualizar el acercamiento hacia los modelos nórdicos, cuyo rol del Estado es más activo. Pero el estudio de políticas revela la distancia que existe con el desarrollo teórico o académico y las dificultades concretas que surgen al promover la formulación de sistemas integrales de protección social. A partir de la crisis y de manera sostenida desde 2003, la intervención estatal en materia de bienestar se concentró en una estructura dual. En el corto plazo, los programas sociales se destinaron a abordar las situaciones urgentes de las personas en condición de pobreza y falta de empleo que aparentaban ser transitorias. En este aspecto no parecen diferenciarse del modelo anterior. Sin embargo, en un segundo pilar pensado a largo plazo, se desarrolla una estrategia social tomando al mercado de trabajo como eje integrador y espacio de canalización de las necesidades individuales y sociales. En un contexto de recuperación de la actividad económica, se generaron medidas destinadas a los trabajadores asalariados formales: incrementos salariales, aumentos de las asignaciones familiares, fomento del empleo registrado, entre otras (Arcidiácono, 2012).

#### **DEL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR A LAS ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO**

El Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJHD) inauguró una etapa de la protección social en Argentina caracterizada por el incremento de su escala de cobertura, buscando alcanzar los programas de transferencia de ingresos más extensos, como jubilaciones y asignaciones familiares. El programa creó una base única de beneficiarios cuya distribución logró reflejar más fielmente la geografía de las necesidades de la población a lo largo del territorio. Su mecanismo de inscripción sorteó los tradicionales problemas distributivos asociados al federalismo fiscal, y puso en evidencia la necesidad de asistencia inmediata a familias con hijos y con desempleo, aunque no dejó de ser una salida transitoria y con algunos problemas de diseño que se reflejaron en su aplicación.

La experiencia acumulada en la implementación del programa y el resultado de los relevamientos realizados llevaron a la formulación de nuevos programas, teniendo dos objetivos centrales: la búsqueda de mejora laboral y la mejora en la calidad de vida de los niños. Se implementaron entonces el Programa Familias por la Inclusión Social (denominado también Plan Familias), a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Estos planes sucesores buscaron mejorar algunas características de diseño y permanencia, pero tampoco resolvieron los problemas de cobertura e integración, desafíos que permanecen en los años posteriores. La ampliación de la cobertura de los esquemas y programas es uno de los elementos claves en términos políticos y sociales. Con el plan Familia se elimina la contraprestación laboral como condición para recibir el beneficio, buscando romper con lo culturalmente prevalente, donde el trabajo sigue constituyendo la principal vía de inserción social y las políticas de transferencia de ingresos se justifican si exigen una contraprestación laboral de parte del beneficiario.

Separando el caso de las reformas en el sistema previsional, las medidas que se tomaron hacia los trabajadores asalariados, y las políticas sociales relacionadas al empleo estuvieron orientadas a sostener y promover la dependencia del mercado laboral. En términos de Esping Andersen, esto es mantener la mercantilización de la fuerza de trabajo. Sin abandonar el compromiso asumido con los países miembros de la OIT, de lograr la provisión de trabajo decente, queda pendiente, al menos en la administración de Néstor Kirchner, la adopción de medidas para complementar la protección con mecanismos solidarios

de protección no contributiva, que comienza a visualizarse con el plan Familia.

En términos generales, las políticas públicas de contención de la pobreza, reforzadas tras la crisis del año 2002, han mantenido muchas características propias del un régimen o Estado de Bienestar liberal, con enfoque residual y asistencialista (a pesar del cambio de visión a nivel discursivo). Para cerrar la brecha entre trabajadores incluidos y excluidos del mercado formal de trabajo, existieron en este periodo un conjunto de programas sociales a fin de ayudar a los sectores que se encuentran fuera del sistema de protección social. Sin embargo, estas políticas sostuvieron poblaciones objetivo y cantidades limitadas, junto con cierta transitoriedad, ya que no se establecieron de modo que puedan completar de manera integral el sistema de protección social argentino (Arcidiácono et. al; 2011).

Las reformas en el sistema previsional, en pos de la protección de la tercer edad, es el primer elemento que se destaca en avances hacia un sistema integral de protección social con elementos no contributivos. El siguiente avance se propone en los riesgos de la niñez. Es el momento donde el sistema de asignaciones puede hacer tangencia con las políticas sociales de protección social, y así ampliar la cobertura a este grupo social.

Finalizada la administración de Néstor Kirchner, y ya en los primeros años de la administración de su esposa, Cristina Fernández, parece establecido el contexto para avanzar aún más en aquellos cambios que pregonaban, en lo discursivo desde 2003: un Estado presente, un Estado Garante, y políticas sociales de inclusión.

La principal estrategia oficial, que para fortalecer el sistema de protección social había consistido en apostar a la recuperación del trabajo formal en términos amplios, para el año 2009 no logró efectivizarse. Aunque así hubiese sido, de acuerdo con Arcidiácono et. al. (2011) sus efectos dejaban de ser estructuralmente limitados y escasamente desmercantilizadores, en tanto no hacían perder centralidad al principio contributivo como eje organizador de la protección social. Frente a la crisis de fines de 2008 y comienzos de 2009, se manifiesta en América Latina la persistencia de grandes problemas como la pobreza, la desigualdad, la vulnerabilidad, el desempleo y la informalidad, convirtiéndose en un llamado a reforzar sus sistemas de protección social que incluyan en ellos a la población actualmente excluida.

El Plan de Inclusión Previsional posibilitó un quiebre de la lógica dominante en la seguridad social, conformando sujetos de derecho donde otrora reinara la asistencia familiar o, sencillamente, la desprotección. La ruptura parcial con el principio contributivo prepararía el terreno para una ruptura similar de los principios tradicionales de la política social como la representada por la Asignación Universal por Hijo (Alonso Di Costa, 2013).

#### **CONCEPTOS CENTRALES: HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

El decreto N° 1.602 que la conforma, viene a ser un elemento complementario a la ley N° 24.714 de Régimen de Asignaciones Familiares con alcance nacional y obligatorio. También se apoya en el compromiso normativo asumido en la Ley N° 26.061, que tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, incluyendo el derecho a la obtención a una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social.

Esta política social, además de ser una asignación inserta en el sistema de Asignaciones familiares - como su nombre lo indica- puede ser catalogada como un programa de transferencia de ingreso. Es por lo tanto, un mecanismo que permiten proteger económicamente a los hogares más vulnerables contra los efectos de shocks adversos y a su vez constituye una manera de superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. De este modo, como se ha analizado, combina la persecución de objetivos de protección social de corto y largo plazo. Asimismo, si se enfoca el análisis en los componentes de la política social, también se encuentra en la AUH un híbrido que posee características de cada uno de ellos: se destaca como una medida destinada a la protección social, a la promoción social y también mantiene estrecha vinculación con las políticas sectoriales, como educación y salud, destinadas a potenciar el capital humano y fomentar la cohesión social (dos objetivos que también se manifestaban en la normativa de la AUH).

Por lo tanto, la AUH se convierte, por lo menos a nivel normativo y de diseño, en una política novedosa por integrar los diferentes componentes de la política social, ya que pretende integrar una variedad de objetivos orientados a garantizar niveles mínimos de vida para todos, y que se traduzca en un nivel de ciudadanía social. Es por ello que se ha seleccionado como caso de estudio, considerada como representante de un Estado de Bienestar que se pretende construir. Un gran avance es que en Argentina, el concepto de protección



social no estaba formalmente reconocido dentro de la estructura nacional de gasto social y administrativo, lo cual aumentaba las dificultades de planificar políticas coordinadas de protección social. La implementación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, reconocida explícitamente como una política de protección social, supuso un cambio a esta tendencia (Golbert et al., 2012).

Sin embargo, aunque en lo normativo mantenga el objetivo de lograr una ciudadanía social, su propio diseño con condicionalidades implica que indefectiblemente no se traduzca en un derecho social universal. Defendiendo la ampliación del sistema de protección social, sin desprenderse completamente del eje contributivo, desde la gestión se pregona que este tipo de medidas ha venido a universalizar oportunidades. Buscando diferenciarse de la focalización que caracterizó a los programas dentro del Estado de Bienestar residual característico del periodo neoliberal, se apunta a una focalización de recursos para lograr universalizar las oportunidades de acceso. En atención a esta postura, Cecchini y Martínez (2011) defienden que esta visión no contradice el carácter universal de los derechos sociales, ya que apunta a extender la titularidad de un derecho a quienes más se ven privados de su ejercicio.

Si bien este programa presenta aún niveles modestos de gastos en comparación a los pilares tradicionales de la protección social, es claro el importante cambio en la matriz de protección que implica. La ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares en Argentina a partir de fines de 2009 busca fortalecer la cobertura horizontal, en línea con las orientaciones que surgen de la Iniciativa del Piso de Protección Social promovida por la OIT (2006) y el Sistema de las Naciones Unidas, junto con los aportes promovidos por la CEPAL. Este punto se relaciona con otro concepto innovador de esta política (ya presente en la reforma previsional de esta gestión, pero innovador para las asignaciones) que refiere a la ampliación del sistema incorporando elementos no contributivos como parte de sistema. Esta modificación al esquema de asignaciones familiares implicó un cambio

profundo en el sistema de protección social ya que generó un programa de transferencia de ingresos permanente, no vinculado a una emergencia económica.

De acuerdo con Gragnolati et al (2014), estos programas (en conjunto con la moratoria previsional) representan un cambio de paradigma en cuanto al diseño y el rol de la protección social en Argentina, ya que abandonan el principio bismarckiano de contributividad como criterio de acceso para remplazarlo por un esquema basado en la condición de ciudadanía, propio del principio Beveridgiano. Las gestiones kirchneristas vuelven a poner al Estado como el principal actor encargado del bienestar social, y lo refleja en políticas como la AUH que vienen a complementar aquellos espacios que faltan proteger. Sin embargo, este último elemento nos indica que a diferencia de los modelos nórdicos, donde el principio Beveridgiano es central, el Estado de Bienestar argentino, mantiene su dualidad Bismarckiano- Beveridgiano, y así lo refleja también la AUH. Aquí también se vislumbra por lo tanto otra diferencia con los modelos nórdicos: mientras que en estos existe un alto grado de desmercantilización, la mantención del sistema de asignaciones apegado a la condición laboral del individuo, no replica efecto desmercantilizador. En el caso argentino, la aparición de políticas no contributivas significa un avance en este aspecto, pero la condición laboral sigue siendo fundamental para ver que asignación le corresponde, y por lo tanto no hay una verdadera dependencia del mercado.

Esta política ha demostrado por lo tanto, encontrarse en concordancia con las nuevas concepciones en términos de protección social del Estado de Bienestar que las gestiones kirchneristas buscan establecer. Sin embargo, el Estado de Bienestar argentino, aunque busca acercarse al socialdemócrata, sigue manteniendo elementos propios, que lo categorizan como híbrido al igual que toda su historia. Si su objetivo a mediano y corto plazo es acercarse a los modelos nórdicos en algunos elementos, la reforma previsional y la AUH son apenas el comienzo.

Si el análisis se enfoca al sistema de protección

social, y concordando las categorías utilizadas por Cecchini y Martínez (2011), el Estado de Bienestar argentino ha podido avanzar desde la protección basada en el empleo formal, hacia un régimen más amplio. El primer avance fue complementarlo con una sistema de protección frente a situaciones de emergencia, con políticas de naturaleza no contributiva, y focalizadas en quienes viven en situación de pobreza y pobreza extrema. Sin embargo no dejaba de ser un paliativo transitorio, como fue el caso del PJJHD. Con la AUH se manifiesta una oportunidad de avance a un sistema más integral conocido como sistema de protección de asistencia y acceso a la promoción. Así, la pobreza comienza a verse como un fenómeno dinámico, que requiere de intervenciones más complejas y persistentes para su superación. Por lo tanto, la protección social asume estrategias de corto y largo plazo en el combate a la pobreza.

Consecuentemente, la reforma en las transferencias para los niños, niñas y adolescentes que resulta de la AUH en Argentina implica un cambio significativo en el paradigma dominante de las políticas de seguridad social ligadas principalmente a los esquemas de naturaleza contributiva. Sin embargo, este primer paso no resuelve los numerosos desafíos existentes para la política de protección social, en particular en lo que se refiere a la construcción efectiva de un piso de protección social, como también en lo referente a la protección para la niñez y la adolescencia, por sus importantes consecuencias de largo plazo (Bertranou, 2010).

Aunque es un avance histórico, el desafío está en llegar a un sistema de protección como garantía ciudadana. La necesidad de instalar una visión más inclusiva y sustentable de la protección social es el antecedente de este cuarto enfoque de protección. Si bien esta visión ya se está instalada a nivel discursivo (se comprende que la protección social va más allá de quienes viven en situación de pobreza y se orienta a asegurar niveles mínimos de protección al conjunto de la ciudadanía) aun se necesitan políticas públicas concretas hacia este objetivo.

Los desafíos no se remiten sólo a crear políticas nuevas, sino a mejorar las ya existentes, que

todavía mantienen cuestiones de financiamiento y monitoreo, referente a la participación integrada de los distintos niveles de gobierno. La heterogénea situación sociodemográfica de las provincias y la desigual distribución de los recursos per cápita entre éstas, en un contexto, además, de diferentes capacidades administrativas para gestionar los servicios sociales de cada provincia, da como resultado un desigual desempeño de la protección social.

A pesar de sus avances, la AUH no rompe con la lógica dual en materia de política social ni con los sesgos de género que han caracterizado a las políticas sociales en la Argentina contemporánea, sino que sigue determinando el acceso a los satisfactores por la situación laboral de los adultos dejando a los niños, niñas y adolescentes vinculados directamente con ta situación. La ausencia de desmercantilización y de conciencia social acerca de la necesidad de políticas que se desprendan de la condición laboral o de la condición reproductiva implica que aun no estamos frente a un enfoque de derechos. Estos aspectos hacen necesario un mayor debate político que promueva una imprescindible articulación de la AUH con otras medidas simultáneas que impacten en el mercado de trabajo, en la oferta de salud y de educación, y en la división de responsabilidades de cuidado, que contemplan y den respuesta a las actuales limitaciones (Arcidiacono et. al; 2011). Es necesario recapacitar que la AUH por sí sola no va a resolver todos los problemas de pobreza en la infancia, por lo que el piso de protección social debe ser pensado como parte de la política social integral destinada a la infancia y la adolescencia.

Por este motivo, una protección social dirigida a la infancia y la adolescencia debería centrarse no sólo en las políticas de transferencias sino abarcar aspectos más amplios, referidos a nutrición, acceso a servicios básicos, cuestiones discriminación y el maltrato, trabajo infantil y adolescente, entre otros temas. Yendo aun más profundo, un Estado de Bienestar no solo se refleja en las políticas sociales, sino que además debe analizar los marcos normativos, lo avances legales y las regulaciones que son necesarias para proteger un enfoque de derechos. Por su parte, tampoco debe descuidar el sistema de protección contributivo, pues desalentarlo no es una estrategia viable. Es precisamente en la interacción de los componentes de la protección social como estos instrumentos contribuyen a la realización de los derechos que están en la base de una noción de protección social inclusiva.

Dicho esto, es importante destacar que el mercado desempeña un papel muy importante en la sostenibilidad financiera de la protección social. La articulación de los esfuerzos privados con los estatales, en el marco de un sistema integral, es fundamental para alcanzar una protección social inclusiva. Finalmente, también debe analizarse en profundidad las modificaciones en las disposiciones presupuestales, en el establecimiento de criterios generales y no coyunturales y en la delimitación de poblaciones objetivos como sujetos de derechos, para mantener las políticas sociales en un nivel viable y no solo para períodos transitorios.

El potencial de la asignación podrá desplegarse en la medida que se articule con las otras políticas públicas, pero aún más si se deslinda su percepción del lugar que las personas ocupan en el mercado de

empleo. La Asignación Universal por Hijo supuso un gran avance en materia de política social, pero deja pendiente la elaboración de política universales que produzcan equilibrios y garantías de igualdad material, en el marco de la equidad de género, para garantizar redes de bienestar, no solo para los niños, niñas y adolescentes sino también para sus madres y padres (Pautassi et.al; 2013).

Para lograr verdaderas políticas de protección, el desafío de darle una mayor y mejor institucionalidad al conjunto de acciones vinculadas a la matriz de protección social argentina. La recuperación de una normativa de protección laboral y de protección social contributiva requiere articularse virtuosamente con leyes que respalden actuaciones en el campo de los servicios sociales y, en especial, en el componente no contributivo de la protección social, tal el caso emblemático de la AUH. Asimismo, es claro que los arreglos institucionales no habrán de ser únicamente legales, sino que deberán implicar cambios profundos en la lógica clientelar que ha estado históricamente presente en los programas focalizados, afectando en muchos casos la gestión a nivel territorial.

Más allá de cualquier debate sobre los méritos de cada país, resulta claro que la región, y el país, se encuentran en una etapa de construcción progresiva de ciudadanía social tanto en materia de protección como de promoción del desarrollo humano e inversión social. Lo evidencia el impulso transformador en cobertura, prestaciones, esfuerzo fiscal, innovaciones con norte de integralidad y sinergia y la retórica y normativa que lo sostiene.

La protección social formulada desde un enfoque de derechos, se vincula a la lucha contra la desigualdad de diversas formas: reduce considerablemente o elimina la probabilidad de no poder hacer frente a un riesgo contingente; limita la reproducción del círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad al evitar que las familias hipotequen a futuro activos claves para el desarrollo humano, como la salud y la educación, y facilita la implementación de estrategias dirigidas a empoderar a aquellos grupos más vulnerables frente a riesgos, particularmente a los niños, los ancianos y las mujeres (Cecchini y Martínez, 2011).

El Estado Argentino a lo largo de la historia ha logrado reflejar, en sus políticas sociales, un gran avance en términos de protección social. Comenzó con un sistema basado en el empleo formal, con instrumentos y mecanismos como los seguros sociales y las mutuales, así como en la legislación laboral elaborada por los Estados ante las demandas de mejoras laborales de los trabajadores formales organizados en gremios y asociaciones. Frente a los impactos generados por los ciclos de crisis económica que golpearon a la región en las décadas ochenta y noventa, se comienza a hablar entonces de las redes de seguridad o redes de protección, ampliando el sistema de protección frente a situaciones de emergencia. Aparecen las transferencias focalizadas, diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de transición o crisis económica. La idea es incorporar de manera temporal a quienes se encuentran fuera del alcance de las políticas sociales y no cuentan con suficiente capacidad de respuesta autónoma ante los riesgos.

A fines del siglo pasado y comienzos de este, se hace evidente la necesidad de generar estrategias

que logren ir más allá de los eventos críticos y sus efectos inmediatos en el decaimiento estacional de los estándares de vida de las personas y familias. Se busca intervenir ante impactos de más largo plazo en la transmisión intergeneracional de la pobreza y en pérdidas agregadas en el bienestar de las familias y sus integrantes, derivadas de la adopción de estrategias familiares ante el riesgo que compromete activos esenciales. Progresivamente, se incorporan otras medidas, que complementan la protección de asistencia con acceso a la promoción (ya que son distintas no solo en función de su dimensión temporal, sino, fundamentalmente, de las políticas que articulan).

Por último, con las administraciones kirchneristas, comienza un proceso de conformación de un sistema articulado de protección social con un enfoque de garantía ciudadana. En estos casos, el componente de protección social contributiva se articula cada vez más con el de protección social no contributiva. Esta afirmación resulta del análisis de los cambios de concepción y diseño en la Política Social tomando a la Asignación Universal por Hijo como caso de estudio, siendo reflejo de la redefinición del Estado de Bienestar en la Argentina a partir de 2003.

## EL ROL DEL ESTADO EN EL CENTRO DEL DEBATE

Los debates actuales sobre modelos de protección social y de las políticas sociales que ella implica, refieren en primera instancia, a una discusión previa: qué criterios de elegibilidad deben ser los que regulen la responsabilidad del Estado, su esfuerzo fiscal y en definitiva el acceso a bienes, servicios, transferencias y protecciones por parte de la población. Para llegar ese punto, debe existir una decisión política de mejorar las capacidades técnicas y de operación de los diversos programas e intervenciones que integran este campo de gestión pública, logrando que las políticas sociales se conviertan en políticas de Estado, que prosperen más allá del proyecto político de cada gestión de gobierno. La integración y articulación de las políticas públicas con este objetivo implica crear instancias de concertación social, si se quiere pasar de políticas de gobierno de corto plazo a unas políticas de Estado de largo plazo. La institucionalidad es ciertamente una de las variables fundamentales para asegurar resultados favorables en las políticas y los programas sociales.

En rigor, el problema del riesgo y su aseguramiento y el de la promoción e inversión social remiten siempre a un problema de fronteras entre Estados, mercados y familias, tanto en lo que hace a quién es sujeto de dichas acciones, qué tipos de riesgos e inversiones sociales son objeto de una u otra esfera, y qué cantidades serán asignadas a cada actor: se discute qué tipo y magnitud de prestaciones, aseguramientos y transferencias deben ser garantizados por el Estado, y cuáles y cuántas deben ser objeto de las dinámicas del mercado, las familias o las comunidades. Esto nos remite entonces, al debate conceptual del Estado de Bienestar, definido por Esping Andersen, como generador de capacidades.

El Estado, cuando reconoce la necesidad de proteger los derechos sociales de las personas, asume la responsabilidad garantizarlos, a todos sus ciudadanos. Al hacerlo, se compromete a generarle

las capacidades suficientes para ser independiente de las esferas del mercado y de la familia, en lo que refiere a ese riesgo. De este modo, genera una relación de inmunidad para el individuo con respecto al mercado, la cual, como se ha afirmado, no se crea con los fines de aislar al individuo de la esfera económica. Por el contrario, para que el individuo pueda desempeñarse en ese ámbito, debe tener ciertas necesidades o riesgos cubiertos, que le permitan la supervivencia.

El Estado estará entonces allí para resolver esta paradoja de las economías de mercado: para que el individuo sobreviva dentro del mercado, debe tener cierta independencia con respecto a él. Sin embargo, aunque se pueda llegar a un cierto consenso con respecto a esta idea, el conflicto social ha girado a lo largo de la historia en torno a qué grado de inmunidad de mercado sería permisible. Y aunque ese debate sea continuo, lo importante es avanzar, y no retroceder.

### Bibliografía:

- Agis, E; Cañete, C. y Panigo, D. (2010) *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Alonso, G. y Di Costa, V. (2011). *Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2010*. [Versión electrónica] *Revista Políticas Públicas* 6(1), 3-37.
- Andrenacci, L. y Soldano, D. (2006) *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. En Andrenacci, L. (Ed.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo/ Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Andrenacci, L. y Repetto (2006). *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Washington, DC, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Arcidiácono, P., y Gamallo, G. (2010). *Política social y judicialización de los derechos sociales*. *Revista Aportes Andinos* (27).
- Arcidiácono, P; Carmona Barrenechea, V. y Straschnoy, M. (2011). *Transformaciones en la política social argentina, el caso de la asignación universal por hijo*. *Revista Leviathan/Caderno de Pesquisa Política* (3), 58-106.
- Arcidiácono, P, Pautassi, L. y Straschnoy, M. (2013) *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. [Versión electrónica] *Serie Políticas Sociales*, 184(1), 1-57.
- Arcidiácono, P. (2008). *Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina*. [Versión electrónica] *Revista Aportes Andinos* 21(1), 16-32.
- (2010.) *Respuestas frente a la pobreza en Argentina y enfoque de derechos: ¿una combinación posible?* En Pautassi, (coord.) *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina* (pp 261-278) Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- (2011) *Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social?* *Políticas sociales en Argentina* (2002-2007). Buenos Aires, Argentina: Mimeo.
- (2012). *Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales*. *Revista SAAP*, 6(2), 319-341.
- Basualdo, E; Arceo, N; González, M. y Mendizábal, N. (2010) *La asignación universal por hijo a un año de su implementación*. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina-CIFRA-, Documento de trabajo, (7).
- Bertranou, F. (2010) *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires, Argentina: OIT.
- Bonvecchi A. y Smulovitz C. (2008) *Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social*. En Cruces G; Moreno J; Ringold D; y Rofman R. (Eds.) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*. (pp 121 - 160) Buenos Aires, Argentina: Banco Mundial
- Bosoer, F. (2007). *Kirchner, segundo acto: el panorama electoral en Argentina*. *Revista Nueva Sociedad* 2(208), 18-24.
- Carroll, E. y Palme, J. (2006). *Inclusion of the European Nordic model in the debate concerning social protection reform: the long-term development of Nordic welfare systems (1890-2005) and their transferability to Latin America in the twenty-first century*. [Versión electrónica] *Serie Financiamiento del Desarrollo CEPAL*, 168 (1), 1-80.
- Cecchini S; Filgueira F. y Robles, C. (2014) *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Una perspectiva comparada*. *Serie Políticas Sociales CEPAL* (202) Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Cecchini S. y Martínez R. (2011) *Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Coraggio, J. (1999). *¿Es posible pensar alternativas a la política social neoliberal?* [Versión electrónica] *Nueva Sociedad*, 164(4), 99-105.
- Cruces G. y Rovner H. (2008) *Los programas sociales en la opinión pública: Resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina*. En Cruces G; Moreno J; Ringold D; y Rofman R. (Eds.) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*. (pp 49 - 120) Buenos Aires, Argentina: Banco Mundial.
- Espina, A. (2002) *Bienestar: Sociología y reforma*. [Versión electrónica] *Revista de Libros*, 66(2), 15-18.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los Tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia, España: Edicions Alfons el Magnànim.
- Falappa, F. y Andrenacci, L. (2009) *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Buenos Aires, Argentina: UNGS-Biblioteca Nacional.
- Fernández, A; Gallo, M; González, M. y Sacavini, M. (2010). *La asignación universal por hijo. El régimen de asignaciones familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo*. [Versión electrónica] *Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino CENDA*, 12(1), 1-24.
- Filgueira F. (2014) *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina*. *Serie Políticas Sociales CEPAL* (188) Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas.
- Golbert, L. (2004). *¿Derecho a la inclusión o paz social?* *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. [Versión electrónica] *Serie Políticas Sociales* 84(1), 1-84.
- Golbert, L; Roca, E. y Lanari, M. (2012) *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires, Argentina: OIT.
- Gragnotati M; Rofman R; Apella I. y Troiano S. (Comp.) (2014) *Los años no vienen solos*. Buenos Aires, Argentina: Banco Mundial.
- Grassi, E. (2013). *El Sujeto de la Política Social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de los Derechos*. [Versión electrónica] *SER Social*, 33(2), 261-384.
- Iuani, A. (2007). *El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable*. Buenos Aires, Argentina: Mimeo.
- Iuani, A. (2008) *La política social argentina en perspectiva*. En Cruces G; Moreno J; Ringold D; y Rofman R. (Eds.) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*. (pp 169 - 198) Buenos Aires, Argentina: Banco Mundial.
- Kliksberg, B. (1998) *Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos*. [Versión electrónica] *Revista Reforma y Democracia*, 173(1), 139-186.
- (2003). *Hacia una nueva visión de la política social en la Argentina*. [Versión electrónica] *Sociedad y Economía* 3(4), 77-105.
- Lindblom, Ch. (1992) *La ciencia de salir del paso*. En Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas públicas*. México DF, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Lo Vuolo, R. (2011). *Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y las perspectivas de la renta básica o ingreso ciudadano: un análisis en base a los programas «Bolsa familia» de Brasil y «Asignación Universal por Hijo para Protección Social» de Argentina*. [Versión electrónica] *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 6(2), 193-222.
- Marchionni M. y Conconi A. (2008) *¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos*. En Cruces G; Moreno J; Ringold D; y Rofman R. (Eds.) *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas*. (pp 199 - 234) Buenos Aires, Argentina: Banco Mundial.
- Martínez Franzioni, J. (2005) *Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales*. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 2(2), 41-78.
- Ministerio de Desarrollo Social (2003) *Combatiendo la pobreza junto a la sociedad civil*. Buenos Aires: Argentina: Gobierno de la Nación.
- Ministerio de Desarrollo Social (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario Un Modelo Nacional y Popular Tomo I*. Buenos Aires: Argentina: Gobierno de la Nación.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. *Secretaría de Seguridad Social* (2012) *¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires: Argentina: Gobierno de la Nación.
- Moreno, L. (2003). *Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar*. [Versión electrónica] *Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)*, 13(3), 08-19.
- OIT (2006) *Análisis de las políticas y programas sociales en Argentina: La acción pública para prevenir y combatir el trabajo de niños, niñas y adolescentes*. Buenos Aires, Argentina: Cooperativa Española
- Ozslak, O. y O' Donnell, G. (1982) *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* [Versión electrónica] *Estudios CEDES* 3(2), 99-128.
- Palomino y Pastrana (2013) *Argentina: en busca de un nuevo modelo de desarrollo*. En Arze A. y Rodríguez B. (Coord.) *América Latina, ¿del Neoliberalismo al Neodesarrollismo?* (pp 147-182). Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI/ PNUD.
- Pautassi, L. (1999) *Derechos sociales y Estado de Bienestar en Argentina entre las garantías y el consumo*. *Revista del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas*. 11(22).
- (2010). *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social: debates actuales en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Biblos
- Repetto, F. (1998). *Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo*. [Versión electrónica] *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 12(2), 53-85.
- Repetto, F. y Lagou G. (2010) *Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación*. [Versión electrónica] *Políticas Públicas / Recomendación CIPPEC*, 88(1), 1-16.
- Repetto, F. y Dal Masetto, F. (2011). *Protección social en la Argentina*. [Versión electrónica] *Serie Políticas Sociales CEPAL*, 156 (1), 1-56.
- Straschnoy, M. (2011). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social y Nuevo Régimen de asignaciones Familiares: un análisis comparativo de los casos de argentina y Uruguay*. [Versión electrónica] *Revista Cátedra Paralela*, 8(2), 111-128.
- Valle, A. (2008). *Política social focalizada y construcción de una red social: Lecciones de la experiencia argentina*. [Versión electrónica] *Estudios sociales*, 16(32), 7-58.
- (2010). *Comparando regímenes de bienestar en América Latina*. [Versión electrónica] *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 88(2), 61-76.
- Zarazaga, R. (2013). *Instituciones, política y necesidad en los programas de transferencias condicionadas: la asignación universal por hijo y el programa de inclusión social con trabajo*. En Acuña, C. (Ed.) *Instituciones y políticas públicas en Argentina*. (pp23-56) Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.



**FUENTES  
PARA LAS  
CIENCIAS  
SOCIALES**

# REVISTA ARGENTINA DE RELACIONES INTERNACIONALES

BUENOS AIRES

AÑO I - N°1

1979



JUAN CARLOS PUIG - La política exterior Argentina y sus tendencias profundas

# LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y SUS TENDENCIAS PROFUNDAS

POR JUAN CARLOS PUIG1



## Parte I

### 1. INTRODUCCIÓN

¿Es posible caracterizar categorialmente, desde el punto de vista histórico, nuestra política exterior? La pregunta no sólo tiene un interés académico -de suyo muy importante-: constituye además un punto de partida insoslayable para comprender nuestro desarrollo político internacional

y para apreciar debidamente el factor psicológico en el análisis de las nuevas decisiones vinculadas a lo externo, especialmente en la, referido a la asociación latinoamericana. La "tradición", en efecto, que deriva de un pasado histórico acumulativo representa una de las variables psicológicas más importantes que confluyen para producir una decisión (1). Kenneth Boulding, uno de los primeros en estudiar el tema en el campo de las relaciones internacionales, dice: "Debemos reconocer que las personas cuyas decisiones determinan las políticas y acciones de las naciones, no responden a los hechos objetivos de la situación. Es lo que pensamos que el mundo es y no lo que realmente es, lo que determinará nuestro comportamiento" (2).

Y, en verdad, es posible establecer categorías de captación de nuestra política exterior. Para ello es preciso visualizarla dentro de la estructura en que tuvo lugar, o sea, el régimen

internacional, puesto que "sólo puede desarrollarse una política científica, si los materiales de la política se tratan en términos de sistemas de acción" (3). Una. Visión simplemente historicista o jurídicista, hasta ahora predominante sin embargo en el análisis de nuestras relaciones internacionales, dará una perspectiva deformada dentro de la cual es totalmente imposible avizorar las tendencias realmente categoriales y profundas. El revisionismo, en cambio, constituye un aporte valioso dentro de este enfoque. Permite comprender muchos fenómenos de nuestra política exterior por haberlos estudiado dentro de la estructura del régimen internacional de la época en una de sus aspectos: la acción del imperialismo británico (4). Sin embargo, la visión estructural es globalizadora y debe tratar de discernir todas las variables tanto aceleradoras como reductoras que derivan del régimen internacional. En la Argentina, los impulsos provenientes de la realidad internacional promovieron todo un modelo de país, el proyecto nacional decimonónico, que significaba su acoplamiento a la estructura imperial basada en el librecambio y la división internacional del trabajo. En conexión con este modelo surgieron las grandes tendencias de nuestra política exterior.

### 2. ÉPOCA COLONIAL

En realidad el "proyecto nacional del siglo XIX" comenzó a estructurarse en los tiempos coloniales. Así, el Reglamento del Comercio Libre del 12 de octubre de 1778, la autorización para comerciar con colonias extranjeras y neutrales, etc. A partir de este cambio de política ocurrieron dos cosas. Por una parte, comenzó a explotación ganadera en gran escala: por otra, se produjo la decadencia de las industrias autóctonas (5).

En efecto, cuando las exportaciones de cuero y de carnes saladas se vieron favorecidas por las diversas medidas librecambistas, comenzó a producirse una transformación económico-social, al principio imperceptible: luego, decidida e irreversible. Antes, las extensiones de tierra realenga eran inmensas: en ellas pastaban enormes cantidades de ganado cimarrón y podían asentarse sin temor los que deseaban ocuparlas sin título legal. Las propiedades, si bien en manos de poca gente, tenían extensiones muy grandes. Sus límites eran confusos: la mayor parte de los propietarios "no conocían la extensión de sus tierras ni eran capaces de distinguir las tropas de su ganado" (6). Así, la población de las campañas, el gaucho, podía subsistir sin necesidad de trabajar. El problema de su manutención era más bien "considerado como un

juego, lleno de emociones seductoras para esos caracteres fuertes y bárbaros" (7).

Pero el aumento de la importancia del comercio ganadero trajo consigo una explotación

brutal de las riquezas naturales. Las vacadas disminuyeron considerablemente y el ganado cimarrón, cuya cantidad ha sido frecuentemente exagerada, fue extinguiéndose insensiblemente (8). Comenzó entonces la persecución del gaucho, incómodo vecino de los hacendados, y el hecho natural de la matanza de reses para la propia manutención pasó a constituir uno de los peores delitos: el cuatrismo. Comenzó a insinuarse la presión de los grandes intereses ganaderos que se consolidó después de la Revolución. Esta fue decididamente librecambista. No

se innovaba, ya que -como- vimos- ésa era la política económica que había tenido principio de ejecución durante la colonia. Justamente en 1809 el virrey Cisneros había autorizado el comercio libre y directo con Gran Bretaña.

La apertura del comercio exterior demostró que también se encontraba ávido de carne salada o como charque, con destino a las colonias de esclavos. La carne, que antes servía de alimento a los perros cimarrones, comenzó a

1 Publicada en REVISTA ARGENTINA DE RELACIONES INTERNACIONALES - 1975 - N° 1



ser lo más importante del novillo. Muy pronto “hubo que discutir si la seguirían comiendo gratis los gauchos del litoral o si debía ser vendida en provecho de los hacendados a los propietarios de esclavos del Brasil, África y las Antillas” (9).

Ocioso resulta decir que esta discusión sería resuelta en favor de los hacendados: el sistema de matar vacas sin otro cargo que la entrega del cuero al estanciero, iba a sustituirse por el trabajo de unos meses en la salazón para comprar luego, con el jornal recibido, la carne, y ésta al precio marcado por los consumidores del extranjero.

Así se explican todas las medidas político-económicas tomadas posteriormente: las leyes sobre “vagos” en la campaña, que comienzan con el decreto del gobernador Oliden del 30 de agosto de 1815 (10), las de reparto de tierras, la misma de enfiteusis, etc. (11)

En cuanto a la decadencia de las industrias autóctonas, ello es consecuencia también de la, orientación librecambista. Bajo forma artesanal habían florecido durante el Virreinato: vinos; frutas secas, tejidos de algodón, harinas, carretas; hasta embarcaciones, se producían. La decadencia tuvo lugar a fines del siglo XVIII, cuando la introducción ilegal o clandestina cada vez más acentuada de géneros extranjeros hizo imposible la competencia en calidad y precios (12). Se produjo así como era de esperar, el colapso de la manufactura colonial y la industria quedó relegada al aprovechamiento y transformación de los productos naturales. En primer lugar los ganaderos y luego los agrícolas, de allí la gran importancia la industria saladeril, que va a tener un predominio absoluto hasta las postrimerías del siglo XIX y se va a continuar naturalmente en la industria frigorífica. Con razón ha podido decir Dorfmann: “Comprobamos que en lo fundamental la industria argentina nace estrechamente ligada al campo, supeditada casi por completo a las actividades básicas que presiden el desenvolvimiento de la economía nacional. Transformación de las Carnes o sub-productos -con el exclusivo propósito de poder comercializarlos sin adentrarse en su ulterior aprovechamiento-, la molienda del trigo y la elaboración de la caña y de la vid; he aquí las cuatro ramas de actividad industrial que, en 1895, abarcaban la portentosa mayoría de capitales nacionales” (13).

### 3. ACCIÓN DEL GRUPO RIVADAVIANO

El grupo rivadaviano (14) fue el primero que trató de orquestar racionalmente tantas medidas dispersas. A la ley de enfiteusis y a las leyes y decretos sobre trabajo obligatorio de los “vagos”, se unieron el Tratado de Paz Amistad, Comercio y Navegación con Gran Bretaña y el empréstito Baring Brothers (15). Pero singularmente reveladora es la política aduanera que deliberadamente tuvo un propósito fiscal y no proteccionista. En este sentido, es muy interesante el debate que tuvo lugar en la Cámara de Representantes el 30 de octubre de 1823 el propósito de la Ley de Aduana que establecía un impuesto del 25% a la mercancía de origen extranjero. El señor Anchorena se opuso a la aplicación discriminada del gravamen y sugirió que “se prohiba absolutamente la introducción, con especialidad de calzados y ropas hechas”, porque de otra forma se ocasionaría la ruina de los artesanos locales. El señor Agüero replicó con argumentos librecambistas (“se establecería un monopolio por el que se vería estrechado el pueblo a comprar malo y caro”) y basándose en que de todas maneras el contrabando haría inefectiva la prohibición (“si se prohibía la introducción, se abría la puerta al contrabando, el cual no podría contenerse en una costa tan dilatada y abierta”) (16).

Según el dictamen de la Comisión de Hacienda, cuyo criterio privó finalmente como era de esperar “no se vicia impunemente lo que esta en la naturaleza de las cosas. Nuestra provincia premia extraordinariamente a los hombres y a los capitales que se emplean en los ramos de la ganaderos y luego agrícolas. De aquí la gran industria que le es peculiar, y distraerlos de ella a importancia de la industria saladeril, que va a tener los objetos privilegiados sería desenterrar monopolios de otro tiempo” (17).

### 4. PROYECTO ALBERDIANO

Treinta años más tarde, Alberdi impulsor de la institucionalización del proyecto- habría de reproducir los mismos argumentos para justificar la inserción periférica: “La Aduana proteccionista es opuesta al progreso de la población porque hace vivir mal, comer mal pan, beber mal vino, vestir ropa mal hecha, usar muebles grotescos, todo en obsequio

de la industria local, que permanece siempre atrasada por lo mismo que cuenta con el apoyo de un monopolio que la dispensa de mortificarse por mejorar sus productos. ¿Qué inmigrante sería tan estoico para venir a establecerse en un país extranjero en que es preciso llevar vida de perros con la esperanza de que sus bisnietos tengan la gloria de vivir brillantemente sin depender de la industria extranjera? Independencia insocial y estúpida de que sólo puede ser capaz el salvaje. Cuanto más civilizado y próspero es un país, más necesita depender del extranjero. Desgraciadamente para nosotros por esta regla la Inglaterra necesita doblemente de la América del Sur, que nosotros de la Inglaterra[...] ¿Qué nos importa a nosotros que la bota que calzamos se fabrique en Buenos Aires o en Londres? (18).

Y, en las Bases, tratando de demostrar por qué el aislacionismo y proteccionismo norteamericanos eran indicados para el país del Norte, pero no para nuestra patria: “Desmembración de un Estado marítimo y fabril, los Estados Unidos tenían la aptitud y los medios de ser una y otra cosa, y les convenía la marcha contra la concurrencia exterior, por medio de exclusiones y tarifas. Pero nosotros no tenemos fábricas, ni marina, en cuyo obsequio debamos restringir con prohibiciones y reglamentos la industria y la marina extranjera, que nos buscan por el vehículo del comercio” (19).

En verdad toda la elaboración alberdiana está impregnada de europeísmo: inmigración, tratados, navegación, capitales. Es la conciencia subyacente de que no hay otra posibilidad de inserción vital para la Argentina, al menos -como diríamos ahora- para asegurar su despegue. ¿Estaba en lo cierto? ¿Verdaderamente era imposible para la Argentina seguir el camino que llevó a los Estados Unidos a lograr una autonomía creciente en el campo internacional? Trataremos de contestar a este interrogante para nosotros crucial.

### 5. ESTADOS UNIDOS EN EL SIGLO XIX

Es cierto que Estados Unidos surgió a la vida independiente como país periférico. La estratificación mundial de la época no le ofrecía otra opción. Sin embargo, hay que confesar que su situación asumió ciertos rasgos característicos que lo diferenciaban de los demás países del continente.

En primer lugar, aunque sin duda muy atrasada con respecto a los países industriales europeos, era cierto que poseía la experiencia manufacturera y marítima. Inclusive, los astilleros estadounidenses, aún en la época colonial, fabricaban buques a costos menores que los británicos (20). Además, su comercio internacional era más diversificado; no sólo espacialmente, sino también -y sobre todo desde el punto de vista material: “El tabaco, el arroz, el índigo, el trigo, la harina, la carne, el pescado, el ron, las pieles y la madera encontraban mercados en Inglaterra, el continente europeo, África, las Indias Occidentales...” (21).

Contaba con una población mucho más homogénea, adiestrada en las tareas que se desarrollaban normalmente en los países europeos, y en general, tenían un índice de alfabetización satisfactorio, dado el estándar de la época. Luego, la inmigración y la expansión territorial contribuyeron a afianzar las ventajas con que contaba al comenzar su vida independiente.

Así, la agricultura, en todas sus formas, se benefició con la extensión de las tierras cultivadas y con el aumento del número de trabajadores y consumidores. Chicago, que era una aldea en 1830, un cuarto de siglo después fue uno de los mercados de trigo mayores del mundo, y una de sus compañías de ferrocarriles añadía cada mes 3.000 habitantes a Iowa, mientras las máquinas agrícolas, construidas en gran cantidad, salían de sus fábricas a recorrer el Medio Oeste. En el extremo noroeste se agrandaban los huertos de manzanos de Dragón, mientras el “rey algodón” se difundía en todas las llanuras meridionales [...]. La industria, por el contrario, pasó años difíciles por la renovada competencia europea, pero los aranceles proteccionistas y el crecimiento de la población devolvieron el vigor a las jóvenes industrias en los puertos del Atlántico, que de allí se extendieron hacia el interior de Pensilvania y hacia los Grandes Lagos. La cantidad de obreros aumentó, procedentes muchos de ellos de los ambientes liberales europeos, lo que facilitó la formación de las primeras organizaciones sindicales [...]. Fueron sobre todo las empresas constructoras de medios de transporte las que experimentaron mayor auge, desde los carreteros fabricantes de “gole-

tas de la pradera” hasta los constructores de balleneros y clippers, mientras no aparecieron los talleres de vías férreas y los astilleros donde se construyeron los barcos de hierro y, más tarde, los acorazados de la guerra de Secesión” (22).

## 6. LA GENERACIÓN DEL 80

Tocó a las hombres de la generación del-80 concretar la realización del proyecto así pergeñado. Cierta es que contribuyeron a esta concreción factores favorables: el extraordinario flujo de la corriente inmigratoria y la guerra de Secesión en Estados Unidos que culminó con el triunfo del Norte industrialista y empujó a Gran Bretaña a incrementar su abastecimiento en otros países periféricos.

Hacia 1910 -al conmemorarse el Centenario la Argentina se había convertido en el país periférico que más progresos había realizado y que ostentaba los índices de crecimiento más alto del mundo. Como dice Ciapuscio, “la Argentina del Centenario -celebrado por Lugones en su “Oda de los Ganados y las Mises”- cumplía los sueños de sus fundadores. El proyecto nacional de la Constitución de 1853 podía visualizarse en el tráfico de buques y ferrocarriles, en el desembarco incesante de inmigrantes, en las obras públicas, en el comercio, en la edificación urbana, en la alfabetización y el progreso agrario” (22’).

Pero, en cambio, era el país que mantenía lazos más estrechos con Europa, especialmente con Gran Bretaña, que era su abastecedor y al mismo tiempo su cliente más importante así como su mercado financiero por antonomasia.

## 7. CARACTERIZACIÓN DE LAS TENDENCIAS

En el marco global de referencia que se ha elaborado, es posible ahora discernir cuáles fueron las tendencias profundas y significativas de la política exterior argentina. Ellas se derivan,

por una parte, de la estructura del régimen internacional y, a la vez, de la inserción razonada que

elaboraron estadistas y pensadores en ese mismo régimen. A nuestro entender pueden conceptualizarse así:

- Afiliación a la esfera de influencia británica.
- Oposición a Estados Unidos.
- Aislamiento respecto de América Latina.
- Debilidad de la política territorial (23).

Trataremos de exponerlas sintéticamente a continuación:

I - Influencia Británica

## 8. DEPENDENCIA NACIONAL

La influencia británica en las decisiones de nuestra política exterior ha dado origen a una abundante literatura (24) y tiene casi un carácter axiomático (25). Por lo demás, la bibliografía extranjera, y aún la británica, confirma este punto de vista (26).

Lo que cabe señalar es que esta afiliación a la esfera británica que, obviamente, involucraba

la dependencia, fue una afiliación racionalizada y nacional, en el sentido que por lo menos, desde el punto de vista económico y social, se trataba de obtener el mayor provecho posible de la situación periférica. En cuanto al aspecto político, también significaba un esfuerzo por poner alguna limitación al influjo de la Potencia dominante.

Desde el ángulo visual británico, Ferns expone este tema de la siguiente forma: “Al afirmar que la diplomacia británica en el Río de la Plata entre los años 1852 y 1862 tuvo éxito, es menester no atribuir demasiada significación a la palabra. Puede considerarse que la diplomacia británica tuvo éxito en cuanto contribuyó a fomentar las oportunidades comerciales buscadas por los intereses británicos influyentes. Pero de ello no hay que inferir que la diplomacia británica ejerciera un exclusivo poder de decisión o que se basara de manera preponderante en la fuerza.

Por el contrario, la diplomacia británica hubo de participar hábilmente en la política de la comunidad argentina, ya prestando un reducido apoyo a determinados intereses, ya privando a otros de este limitado apoyo, siempre cuidadosa de no comprometer sin reservas o absolutamente la pequeña fuerza de influencia que Gran Bretaña poseía con una determinada facción y siempre decidida a conservar las apariencias de no intervención” (27).

No pretenderemos agotar este tema en sus múltiples manifestaciones históricas. Nos limitaremos a señalar en episodios importantes las características de esta influencia.

## 9. REVOLUCIÓN DE MAYO: EL RECONOCIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA

Vimos anteriormente (32) cómo se perfilaban en los últimos tiempos coloniales las tendencias librecambistas. La Revolución de Mayo no hizo más que confirmarlas: “Las consecuencias económicas inmediatas del acto político del 25 de Mayo fueron un signo del creciente poder de los varios intereses locales. Al cabo de tres días se levantó la prohibición que pesaba sobre el comercio con extranjeros. Al cabo de quince días se redujeron los impuestos de exportación que gravaban los cueros y el sebo, del 50% de su valor al 7,5%, y al cabo de seis semanas se levantó la prohibición de exportar metálica” (28). Aunque al principio los derechos de importación se mantuvieron y aún aumentaron, la instauración del Triunvirato hizo posible “un establecimiento mas seguro de los intereses británicos. Los impuestos de exportación e importación quedaron reducidos y en algunos casos abolidos.

Sin, embargo, el reconocimiento de la independencia por parte de Gran Bretaña y de Estados Unidos demora bastante. En ambos casos circunstancias políticas dilataron la adopción de una medida que vastos sectores de opinión dentro de esos países consideraba imprescindible.

Así, en Estados Unidos, la prédica de Henry Clay en favor de los nuevos países latino-

americanos hallaba oposición en las esferas gubernativas que tramitaban un tratado con España respecto de la cesión de la Florida (30). En Gran Bretaña, la oposición provenía de la tendencia conservadora y anti republicana embanderada en la política de la Santa Alianza. En ambos casos, el reconocimiento se produjo cuando los obstáculos desaparecieron por sí mismos: la derrota definitiva de España en América, la solución del problema de la Florida entre España y Estados Unidos, y el fracaso de las pretensiones españolas de obtener el apoyo de la Pentarquía para recuperar las colonias.

El 16 de abril de 1821 se produjo el reconocimiento por parte de Portugal; el 4 de mayo, lo hacía el gobierno de Estados Unidos y, finalmente, el 15 de diciembre de 1823, el gobierno británico.

## 10. NUEVAS MANIFESTACIONES

Luego del reconocimiento, la influencia política se hizo sentir tal vez con mayor énfasis, que la económica, a la cual de todas maneras ya nos hemos referido anteriormente. La atracción que ejercía la rutilante estrella británica, y las consecuencias que de ella derivaban desde el punto de vista de la seguridad de los gobiernos con respecto a las posibilidades de reconquista por parte de España hizo que las sugerencias británicas fueran escuchadas. A veces se llegó hasta a pedir la protección británica, como lo hizo Carlos María de Alvear, director supremo, en nota a Lord Strangford, representante británico en Río de Janeiro, del 25 de enero de 1815: “En estas circunstancias solamente la generosa nación británica puede poner un remedio a tantos males, acogiendo en sus brazos a estas provincias que obedecerán a su gobierno y recibirán sus leyes con el mayor placer, porque conocen que es el único medio de evitar la destrucción del país, a que están dispuestos antes que volver a la antigua servidumbre y esperan la sabiduría de esa nación una existencia pacífica y dichosa [...] Inglaterra, que ha protegido la libertad de los negros en la costa de África, no puede abandonar a su suerte a los habitantes del Río de la Plata en el momento que se arrojan sus brazos generosos” (31).

Woodbine Parish, designado en octubre de 1823 cónsul de Su Majestad Británica en Buenos Aires y que permaneció en nuestro país casi una década fue distinguido singularmente por el gobierno argentino: “Cuando estaba a punto de partir de Buenos Aires, se le concedió la ciudadanía de las Provincias Unidas y una ley le acordó a él y a sus descendientes el derecho de incorporar en las armas de su familia las armas de la República Argentina” (32).

## 11. LA GUERRA CON EL BRASIL

Este conflicto, que comenzó por la declaración de guerra del Imperio del 10 de diciembre de 1825, ofrece una buena oportunidad para comprender lo que decíamos anteriormente sobre la dependencia nacional. Las

actividades bélicas traían como consecuencia el bloqueo del puerto de Buenos Aires y con ello un perjuicio considerable al comercio británico a la sazón de gran importancia (33), y por eso motivaron la intervención británica. Sin embargo, cuando el ministro inglés, lord Ponsonby, quiso presionar en favor de una paz negociada sobre la base del mantenimiento de la hegemonía brasileña en la “Provincia Cisplatina” (a lo que habría conducido la

misión de Manuel José García al firmar el convenio preliminar de paz, de 1827), la respuesta fue negativa. Se prosiguió la guerra y el ‘final fue la independencia de la Banda Oriental, una’ solución sin duda poco satisfactoria, pero que distaba bastante del primer intento.

## 12. CONFLICTOS CON FRANCIA Y GRAN BRETAÑA

Durante el período rosista nuestro país mantuvo dos graves conflictos con potencias europeas. El primero, con Francia a raíz de la detención de súbditos franceses -César Hipólito Bacle y Pedro Lavié- y de la exigencia argentina de que los extranjeros prestaran servicio militar.

El segundo, con Francia y Gran Bretaña, por el apoyo prestado por el gobierno de Rosas al general Manuel Oribe que, nuevamente, traía perjuicios al comercio debido al sitio de Montevideo.

En todos estos conflictos, se llegó a la solución mediante tratados que significaban en gran medida la aceptación de las posiciones sustentadas por la Argentina. Así, el tratado Mackau-Arana, del 29

de Octubre de 1840, y los tratados Arana-Southern, con Gran Bretaña, del 24 de Noviembre de 1849 y Arana-Lepredour, con Francia, del 31 de Agosto de 1850. En ambos tratados se reconocía que la navegación de los ríos era interior de la Confederación Argentina y estaba sujeta exclusivamente a sus leyes y reglamentos.

## 13. DOCTRINAS ELIZALDE Y TEJEDOR

En diversos períodos las autoridades argentinas contestaron negativamente a reclamaciones británicas. En 1863, por la ley de nacionalidad que estableció el principio del *ius soli* y, por consiguiente, adjudicaba nacionalidad argentina, a los hijos de ingleses nacidos en nuestro territorio. La respuesta de Rufino de Elizalde, a la sazón ministro de relaciones exteriores, afirma que “el gobierno argentino no admite el principio de que no pueden derogarse las leyes de la República, porque ésa sería una limitación a su soberanía que no tiene el derecho de pedírsele por ningún Gobierno extranjero— (34).

Con motivo de perjuicios sufridos por súbditos británicos ora con motivo de levantamientos armados, ora por malones de indios, hubo consultas y reclamaciones por parte de diplomáticos británicos en 1871 y 1872. En respuesta a una presentación del ministro británico, nuestro ministro de relaciones exteriores, Carlos Tejedor, sostuvo también la tesis de que “los extranjeros, desde que entran a un país, están sujetos a sus leyes y autoridades. Esas leyes no son iguales en todas partes pero, sea como quiera, favorables o no al extranjero, le obligan igualmente. El extranjero, en consecuencia, para el ejercicio de sus derechos, como para las quejas, civiles como criminales, a que se crea con derecho, tiene que dirigirse como los ciudadanos a esas autoridades, invocar esas leyes, y esperar y acatar las resoluciones de aquéllas. De otro modo el cuerpo de extranjeros sería un Estado en otro Estado, una monstruosidad política” (35).

## 14. CASO DEL BANCO DE LONDRES DEL ROSARIO

Este episodio también es muy significativo (36). En 1876 se había dictado en la provincia de Santa Fe una ley que ordenaba la conversión en oro de las emisiones de papel moneda autorizada por el gobierno provincial. Como el Banco de Londres y Río de la Plata de la ciudad de Rosario no cumplió con la ley, el gobierno dispuso la detención del gerente, el embargo por 50.600 pesos oro y la liquidación inmediata de la sucursal. El gerente sometió el asunto al representante diplomático inglés y éste reclamó oficialmente por la medida, basándose en que el banco era una sociedad británica, pues había sido constituida en Londres. Bernardo de Irigoyen, canciller a la sazón, refutó esta apreciación y puntualizó los reales términos de la controversia en una nota del 23 de junio de 1876, dirigida al ministro británico en Buenos Aires, cuyos términos más importantes son los siguientes: “Su Señoría menciona la visita que se sirvió hacerme acompañado del doctor Quintana,

el 24 del mes pasado, y como su señoría hace referencia a incidentes de ella, me permitirá alguna rectificación para alejar todo recuerdo equivocado.

Fue el objeto de aquella visita, según lo manifestó el doctor Quintana, informarme de las dificultades ocurridas en el Rosario con la sucursal del Banco de Londres y de la detención o arresto de su gerente. Y reconociendo, sin duda, que en el estado de este asunto no podía tomar intervención el Gobierno nacional, se limitó a expresar el deseo de que, en mi carácter de ministro de relaciones exteriores, interpusiera mis buenos oficios, como su señoría dice en su nota, a fin de que se notificasen las disposiciones dictadas. Entendí que su señoría y el doctor Quintana se referían principalmente al arresto del señor Behn, que creí era en ese momento el incidente que más les preocupaba, y me manifesté diferente a los deseos de ambos.

Continuando la conversación, el señor Quintana expuso a nombre de su señoría, que una cañonera inglesa había salido para el Rosario y, al escuchar estas palabras, que llamaron mi atención, declaré que este incidente era un embarazo para que yo ejerciese interposición de de ninguna clase, pues no podía exponerme a falsas interpretaciones.

Su señoría se sirvió significarme entonces que el viaje de la cañonera tenía por único objeto recibir a su bordo, en depósito, los caudales del Banco de Londres, y no encontrando satisfactoria esta explicación, expuse que los caudales del Banco de Londres estaban tan seguros en una cañonera inglesa como en cualquier punto del territorio nacional en que existan autoridades nacionales.

Su señoría, después de un momento, dijo que, en vista de la seguridad que yo tenía, podía suspender el viaje de la cañonera y, librando por mi parte a su señoría la resolución de aquel punto, resolví conservarme en mi primera declaración.

Después de esto, su señoría dispuso que el buque no partiera, y entonces hice un telegrama al señor ministro de gobierno de Santa Fe, el que me respondió avisándome que el señor Behn estaba ya en libertad, y que las dificultades con el Banco de Londres no se complicarían, pues había depositado en el banco provincial, en cumplimiento de órdenes que se le habían impartido, una suma equivalente a la emisión que tenía en circulación y que estaba obligado a convertir, por haberse ordenado la liquidación. [ ...]

Pero en el estado del asunto no es posible al Gobierno nacional tomar intervención oficial. El Banco de Londres es una sociedad anónima a la que han dado existencia las leyes de Santa Fe. Si ha tenido lugar alguna infracción de ellas, si el Banco ha sufrido perjuicio, si piensa que algunos funcionarios de aquella provincia han extralimitado sus atribuciones, tiene expeditos todos los caminos legales para demandar y obtener reparación, La Constitución y las leyes de Santa Fe y las leyes nacionales facilitan ampliamente todos los recursos ante los tribunales para la defensa íntegra de los derechos y de los intereses particulares. Y sólo cuando hay denegación de justicia, y cuando esos caminos, abiertos por la ley, son cerrados o notoriamente entorpecidos por los encargados de aplicarla, puede venir un asunto que afecta intereses extranjeros a la discusión diplomática. (...]

Su señoría manifiesta en su última nota que el procedimiento de las autoridades del Rosario constituye una de las más graves ofensas contra los súbditos de un país amigo, y debo ocuparme rápidamente de este punto.

El Banco de Londres es una sociedad “anónima; es una persona jurídica que sólo existe con fines determinados. Las personas jurídicas deben su existencia exclusivamente a la ley del país que las autoriza y, por consiguiente, no hay en ellas nacionales ni extranjeros; no hay individuos de existencia material, con derecha a protección diplomática. La sociedad anónima es una persona moral enteramente distinta de los individuos que contribuyeron a formarla y, aunque sea formada exclusivamente por ciudadanos extranjeros, no tiene derecho a protección diplomática, porque no son las que se ligan. Asíocianse simplemente los capitales bajo forma anónima, lo que importa, como la palabra lo indica, no haber nombre, nacionalidad ni responsabilidad individual comprometida” (37).

# LA POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA Y SUS TENDENCIAS PROFUNDAS

## Parte II

### 15. DOCTRINA DRAGO

He aquí otro episodio que, contemplado desde el atalaya que nos hemos impuesto, aclara bastante el panorama. Como es sabido, Luis María Drago, ministro de Relaciones Exteriores en 1902, enunció el principio del cobro no compulsivo de las deudas públicas, en una nota dirigida a nuestro embajador en Washington, García Mérou. La nota había sido emitida con motivo de la intervención armada de Gran Bretaña, Alemania e Italia en Venezuela y reclamaba además la injerencia de Estados Unidos en el conflicto a fin de garantizar la integridad territorial venezolana en base a la doctrina de Monroe. Llama la atención que un país dependiente de Gran Bretaña adopte una actitud tan enérgica de defensa de otro Estado frente a la metrópoli común. La explicación, que ha sido cuidadosamente fundamentada por Alberto Coni Paz, radica en que la Argentina era el país deudor más importante de Gran Bretaña y el gobierno temía -tal vez con razón que pudiera producirse en la Argentina una intervención británica similar a la venezolana (38). Pero esta misma actitud confirma la tesis de la dependencia racionalizada.

## II - RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

### 16. INDIFERENCIA, AISLAMIENTO Y OPOSICIÓN

También en este período comenzó a advertirse el delineamiento de otra de las tendencias que hemos tipificado: la poca importancia de las relaciones con Estados Unidos, que a veces llegaron hasta la oposición. Lo puso de manifiesto John Forbes, que durante once años fue,

primero agente comercial y luego secretario de legación y encargado de negocios de Estados Unidos en Buenos Aires. Como dice Peterson: "Los funcionarios públicos admiraba a Inglaterra; el pueblo saludaba a sir Woodbine Parish, primer cónsul inglés en el Río de la Plata, con mucha mayor cordialidad que a Rodney (el ministro estadounidense). La conciencia de estos hechos suscitó en Forbes desconfianza y amarguras. Forbes se quejó a su gobierno de que los ingleses lo trataban con hostilidad mortal y violenta oposición y que Gran Bretaña obtenía del país todas las ventajas de la dependencia colonial. Apenas había un dirigente argentino de cierta categoría, escribió, que no estuviera bajo la influencia inglesa" (39).

### 17. RAZONES PROFUNDAS Y ADICIONALES CUESTIÓN MALVINAS Y COMER-

### CIO EXTERIOR

La explicación profunda de esta actitud, por lo menos indiferente, con respecto a Estados Unidos, que también se mantuvo coherentemente a través del tiempo, radica en su congruencia con el proyecto nacional. Evidentemente, la aceptación de la influencia europea, significaba como alternativa inevitable la desconexión con Estados Unidos. Por otra parte, este país, si bien mantenía una rivalidad continua con Gran Bretaña, aun con respecto a -América Latina (40), no poseía un potencial razonable para desafiarla, en especial en los extremos del continente. Por otra parte, el intercambio comercial -aunque favorable para la Argentina hasta llegar a fines de siglo-, era de poca monta en comparación con el europeo. A veces, medidas discriminatorias adoptadas por Estados Unidos envenenaron inclusive este aspecto de las relaciones. Así ocurrió, por ejemplo, con las tarifas proteccionistas de 1867 en Estados Unidos que perjudicaron notablemente las posibilidades de exportación argentinas. Como dice Peterson: "Hasta 1867, el comercio entre los dos países se había movido sin mayores restricciones provocadas por leyes aduaneras locales.

Pero cuando los proteccionistas norteamericanos afirmaron su control, una vigorosa combinación de criadores de ovejas y de fabricantes de tejidos logró una tarifa prohibitiva contra la importación de lana cruda, que era la exportación principal de la República Argentina. Las nuevas tarifas excluyeron virtualmente este artículo de los mercados norteamericanos, en una época en que Inglaterra, Francia e Italia lo admitían libremente" (41).

Pero también desde el punto de vista político-diplomático, la situación no fue especialmente favorable. Ello se debió particularmente al episodio de las Malvinas. Fue en efecto debido a la acción de un buque de guerra norteamericano, el "Lexington", al mando del comandante Silos Duncan, que se arrasó el establecimiento argentino en Malvinas, se desmanteló la isla, se destruyeron sus poblados y se encarceló algunos habitantes. La posterior ocupación de las islas por Gran Bretaña parecería haber sido decidida aprovechando el conflicto planteado y sus repercusiones. Como dice el mismo Peterson, aunque "es un tema de conjeturas" si la destrucción de la colonia argentina influyó o no sobre la acción británica, "los agentes ingleses en Washington y Buenos Aires sabían que las relaciones entre los dos países

eran tensas. Y sin duda dieron por supuesto que los Estados Unidos no iban a impedir una ocupación inglesa y no apoyarían a los argentinos" (42).

### 18. CONFRONTACIÓN POLÍTICA CON ESTADOS UNIDOS EN EL PANAMERICANISMO.

Pero fue en el seno del panamericanismo donde se advirtió con claridad la operatividad de esta tendencia. La Primera Conferencia Panamericana (Washington, 1889-1890) convocada por el gobierno norteamericano con el propósito, entre otros, de promover una unión aduanera continental, fracasó debido fundamentalmente a la oposición argentina (43). No llegó a ninguna decisión con respecto a los temas económicos, salvo en lo que respecta a la creación de una Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas (que fue el embrión de la Unión Panamericana),

cuyas funciones de todas maneras, eran bien modestas: se limitaban a la recolección y publicación de informaciones comerciales, leyes aduaneras, reglamentos consulares y estadísticas comerciales. Además se estableció sólo por diez años. Justamente, debido a la necesidad de decidir qué actitud adoptar a la expiración del plazo, se convocó a la Segunda Conferencia Panamericana (México, 1902), a la que siguieron una serie de reuniones inocuas, tanto económica como políticamente, por lo menos hasta llegar a la I Guerra Mundial (43').

## III - AISLAMIENTO CONTINENTAL

### 19. EL SENTIDO DEL AISLAMIENTO. ACTITUD ANTE LOS CONGRESOS DE PANAMÁ Y DE LIMA

Luego de concluidas las guerras de la emancipación, que provocaron un movimiento de solidaridad explicable por las circunstancias, comenzó a delinearse una política de aislamiento político en América Latina. No es que no se mantuvieran lazos, a veces muy estrechos desde el punto de vista diplomático, cultural y de política concertada en algunos temas comunes. Lo que se quiere significar es que tales relaciones nunca fueron bien acogidas en cuanto planteaban esquemas asociativos permanentes. Esto se ve con claridad en las respuestas negativas o el poco favor que se dispensó a las propuestas de confederación latinoamericana. Fue así como la invitación de Bolívar para concurrir al congreso de Panamá fue recibida con poco entusiasmo, primero por Rivadavia, y

luego por Las Heras. La Asamblea General Constituyente autorizó al gobierno a enviar dos representantes, pero no se cumplió sino muy tardíamente. Se designó a José Miguel Díaz Vélez, residente en el Alto Perú, pero éste no concurrió al congreso. En 1847, el gobierno del Perú tomó la iniciativa de organizar en Lima un congreso, llamado después americano, al que asistieron Bolivia, Chile, Ecuador, Nueva Granada y Perú. La Argentina fue nuevamente invitada, pero el gobierno rechazó la invitación. “Las extraordinarias circunstancias en que se encuentra la República -se decía en la respuesta- no le permiten ocuparse de este asunto que por su magnitud e importancia, exige seriedad y profunda meditación y calma”. Las “extraordinarias circunstancias” que mencionaba Rosas eran la intervención armada de Francia y Gran Bretaña. Justamente la convocatoria del Congreso respondía a la necesidad de establecer una solidaridad efectiva para esos casos! ... (44).

## 20. TRATADO CONTINENTAL

El Tratado Continental, firmado el 15 de setiembre de 1856 en Santiago de Chile, siendo partes contratantes este país, Perú y Ecuador, establecía una suerte de garantía contra la agresión. Al ser requerida la adhesión argentina, Urquiza la rehusó y, en su mensaje al Congreso aclaró las razones: “Fue invitado el Gobierno para cooperar a la instalación de un Congreso con el objeto de sentar las bases de unión americana. Altamente de Acuerdo en cuanto al pensamiento de un Congreso Americano basado en los principios de la civilización y necesidades de las pueblos en la actualidad, no obstante, creyó por su parte, al menos, que no era llegada la oportunidad para su realización” (45).

A pesar de esta negativa, algunos años más tarde, el gobierno de Perú, a través de su ministro en Buenos Aires, Buenaventura Seoane, insistiría en obtener la adhesión argentina. El resultado fue un intercambio epistolar bastante ácido. En la segunda nota sobre el tema, enviada el 22 de noviembre 1862 por el entonces canciller, Rufino de Elizalde se expresaba terminantemente: “La unión americana con los propósitos y en la forma que se pretende crear y se ha pretendido antes de ahora, es imposible y es inconveniente. La unión de los pueblos de América tiene que ser obra de la acción de su legislación y de los tratados parciales fundados en sus intereses reales...” (46).

21. Segundo Congreso Americano En 1864, la ocupación de las Islas Chinchas, por parte de España provocó una nueva convocatoria, iniciativa que tomó Perú. La Argentina, sin apartarse de su política tradicional, destacó un observador, carente de poderes para incorporarse al cuerpo y suscribir tratado o compromiso alguno. El observador era Sarmiento, designado ministro plenipotenciario ante el gobierno de Estados Unidos, aunque también llevaba la misión de presentar cartas credenciales ante los gobiernos de Chile y de Perú. Sarmiento, sin embargo, se incorporó al Congreso en contra de la opinión del gobierno, lo que motivó posteriormente agrias reconveniones del presidente Mitre (47).

## 22. RELACIONES NO SOLIDARIAS: LA POLÍTICA DE PODER REGIONAL

Por eso es que nuestras relaciones con los Estados latinoamericanos, inclusive con los vecinos, deben considerarse desde el ángulo visual de la política de poder regional y no desde la perspectiva de una solidaridad continental o regional. La competencia con el Brasil fue una confrontación de carácter hegemónico, en la que Gran Bretaña tuvo siempre bastante que ver. Así, por ejemplo, a pesar de los conflictos sostenidos con Gran Bretaña, Rosas gozaba del apoyo británico. Aparentemente, su derrocamiento no debe imputarse a la presión de este país. Como dice Ferns, “la caída del general Rosas dejó al gobierno británico en una posición aislada. Hasta último momento los agentes diplomáticos británicos en Buenos Aires habían considerado a Rosas la última alternativa al caos y no estaban preparados para derrocamiento del dictador”. Henry Souther, el ministro, estaba tan convencido de la necesidad de Rosas y de su régimen que le era abiertamente adicto, hasta el punto de que suscitó el rumor de que el dictador lo había sobornado. Para él, Rosas era un genio que poseía el solo el secreto de gobernar un pueblo inquieto y turbulento. Urquiza, en

cambio, según la estimación de Souther, era el responsable de actos sanguinarios y caprichosos más allá de cuanto se haya oído del gobierno de una raza blanca” (48).

Tal vez sea también la política de poder regional uno de los ingredientes más importantes que explique la guerra de la Triple Alianza. Por una parte, se registraba una aspiración cada vez mayor por parte del Paraguay a participar en la política regional; por otra, una creciente influencia argentina en los asuntos uruguayos (apoyo a la fracción de Venancio Flores), lo que -según los paraguayos podría alterar el equilibrio de poder en el Plata.

## IV - DEBILIDAD DE LA POLÍTICA TERRITORIAL

### 23. DESPREOCUPACIÓN Y NEGLIGENCIA

Con la excepción de la época de Rosas, en la que se dio una gran importancia a los problemas territoriales vinculados con el litoral (Banda Oriental, Paraguay), no hubo en todo el período una preocupación genuina y generalizada por la preservación de la heredad argentina. El mismo Rosas trató con bastante displicencia la cuestión Malvinas, Patagonia y Alto Perú (el problema de Tarija).

La política que seguimos en materia territorial, fue de extrema debilidad. Virtualmente, todos los conflictos de límites y las cuestiones territoriales afrontadas por la República se resolvieron en su detrimento. Hay quienes lo atribuyen a la negligencia de los órganos encargados de manejarlos (ejemplo: nuestro fracaso en el arbitraje de Misiones que, sin embargo, los brasileños consideraban “causa perdida”) (49) y se debió fundamentalmente a la inadecuada presentación del caso ante el árbitro (50). Lo que en el fondo se advierte, empero, es una despreocupación generalizada respecto de estas cuestiones, como si realmente no importara a la Argentina perder territorio, más aún, como si ello fuera beneficioso para el país.

Lo propio ocurrió con el conflicto de límites con Chile, en que los territorios litigiosos fueron prácticamente divididos entre los dos países. Pero lo interesante de señalar es que la decisión fue previamente puesta en conocimiento de ambos gobiernos y aceptada oficiosamente por éstos (51).

Esta tendencia permite comprender, al menos, algunas posiciones mantenidas por el país, aparentemente incongruentes, y por cierto, sumamente criticadas. Así, por ejemplo, cuando luego de resultar triunfadores en la guerra con el Paraguay, en lugar de imponer la solución al conflicto de límites, manifestamos, en nota del canciller argentino, Mariano Varela, al gobierno paraguayo “que la victoria no da derecho a las Naciones aliadas para declarar por sí, límites suyos, los que el Tratado de la Triple Alianza señala” (27 de diciembre de 1869) (52).

Sin perjuicio de abundar más adelante en consideraciones respecto de la explicación de esta característica de nuestra política exterior y su conexión con las demás, nos permitimos adelantar que en los conflictos que se plantearon por problemas territoriales se trataba -siempre de superficies inhóspitas, lejanas, áridas, de ninguna manera aptas para la explotación agrícola ganadera, que era el eje del proyecto nacional argentino en el siglo XIX.

## V - POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA: COHERENCIA Y CRÍTICA

### 24. COHERENCIA INTERNA Y EXTERNA

Estamos ahora en condiciones de apreciar la coherencia de las tendencias entre sí y con el modelo elegido.

La oposición a Estados Unidos era congruente con nuestra afiliación a Europa. Mientras rigió la pax británica, Estados Unidos era un país menor que pretendía realizar ganancias imperceptibles que fueran toleradas por el centro del poder mundial (53).

Pero a veces la competencia fue ardua. Así ocurrió a todo lo largo del siglo XIX en relación con la lucha de influencias sobre América Latina, resuelta siempre en los momentos cruciales en favor de Gran Bretaña; fue recién a fines del siglo pasado cuando comenzó a admitirse la preponderancia estadounidense en América Central. Lo ocurrido así en la Conferencia de Washington tiene sus explicaciones profundas. La pretensión estadounidense de convertir a América Latina en un mercado natural y privilegiado para la absor-

ción de sus manufacturas (54), (a la sazón la industria norteamericana no podía competir con la europea) fracasó en gran medida debido a que Gran Bretaña no estaba dispuesta a permitir intrusos en su coto de caza (55).

La Argentina (que ya había adoptado la "gran decisión") era el país al que correspondía naturalmente defender esa posición (56).

También el aislamiento con respecto a Latinoamérica es congruente con los aspectos internacionales del "proyecto". Los Estados de la región, 'no habían encontrado ubicación inteligente en la periferia y, de todas maneras, la férrea distribución del poder mundial entre los países del "Concierto europeo" no admitían una solidaridad política operativa entre los países periféricos. Gran Bretaña, por cierto, no era ajena a los sucesivos fracasos de estas tentativas de entendimiento político latinoamericano.

Y finalmente la despreocupación por el ámbito territorial también encaja perfectamente en el esquema. ¿A qué preocuparse por algunos kilómetros cuadrados de territorio inhóspito si la pampa ubérrima, con inmensas posibilidades inexploradas, ofrecía un ámbito natural de expansión para un país productor de alimentos? Lo esencial era asegurar tranquilidad en las zonas bajo cultivo -he aquí una de las razones de las campañas del desierto- y no distraer esfuerzos en regiones que a la postre iban a ser un peso muerto por su carácter de improproductivas (57).

## 25. RAZONES ADICIONALES

La ubicación estratégica y geopolítica de la Argentina explica también secundariamente nuestra inserción periférica y la oposición a los Estados Unidos. Estábamos en los confines del mundo, lo que excluía en ese tiempo toda posibilidad de papel protagónico pero, al mismo tiempo, estábamos lo suficientemente alejados de Estados Unidos como para no temer una acción represiva directa. No nos encontramos en la situación de México, "tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos".

Desde el punto de vista económico, las praderas naturales invitaban a la explotación agrícola ganadera, y por ello mismo era inevitable la imposibilidad de un intercambio compensatorio con Estados Unidos. Por el contrario, sabido es que nuestro comercio exterior era "triangular"; vendíamos a Gran Bretaña y con el saldo favorable de ese comercio comprábamos a otros países, especialmente a Estados Unidos.

Las grandes distancias y la escasa potencialidad argentina en la época en que se produjeron las iniciativas de unión latinoamericana también coadyuvaron a \*nuestro aislamiento (58). Y así, podría abundarse en otras razones adicionales.

## 26. CRÍTICA

Sin embargo, desde el ángulo visual de la política exterior el proyecto merece críticas, tanto intrínsecas como extrínsecas.

### a) Crítica interna

La más importante consiste en haber concebido el "proyecto" como algo inmutable y definitivo.

En otras palabras, no haber ido preparando el camino para una progresiva autonomización del país, que permitiera pasar, por lo menos, de la dependencia nacional a la autonomía heterodoxa

(59). El tema latinoamericano también pudo ser objeto de un mayor interés político, sin necesidad de llegar en ese momento a la asociación. Y, por fin, de ninguna manera se justificó nunca la displicencia de que hicimos gala en nuestra política territorial (60). En verdad, nada impedía haber adoptado una determinación más previsor. No para expandirse a costa de los vecinos, sino para evitar la pérdida de la propia heredad.

### b) Crítica externa

Pero la crítica más incisiva que puede hacerse radica en que ella siguió aplicándose en sus lineamientos básicos, aún cuando las bases que la justificaron en sus primeros momentos habían cambiado fundamentalmente. Ello ocurrió en la primera guerra mundial, acontecimiento histórico que señaló el fin de una época histórica y quien sabe si no el de la fase metalífera del cuaternario.

Sin embargo, sus consecuencias en el aspecto que nos preocupa pasaron inadvertidas para los hacedores de nuestra política exterior.

Evidentemente, la generación del 20 no hizo un adecuado análisis (¿prospectivo?) de las repercusiones del fenómeno, que fueron nada menos que la decadencia de Europa, la declinación de Gran Bretaña como centro económico y financiero del mundo y el ascenso de Estados Unidos al "status" de gran potencia mundial. Por consiguiente, el replanteo de nuestra política exterior, anclada en la potencialidad de un Estado cuyo ocaso comenzaba era obligado. Salvo algunos injertos a veces muy afortunados, seguimos aferrados al esquema clásico y ello nos impidió luego secundariamente adoptar en su debido momento decisiones oportunas: bases de entendimiento con Estados Unidos, proteccionismo para nuestra industria incipiente en un momento en que ello era factible (61), diversificación del mercado de absorción tradicional. Pero lo que es mucho más grave aún, dificultó nuestra inserción al producirse la Segunda Guerra Mundial en la realidad política internacional del momento.

## NOTAS:

- (1) PUIG, Juan Carlos, *Estructura y funcionamiento del régimen internacional*, en "Revista de la Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea Argentina" (1973), N° 67, págs. 109 y 110.
- (2) 80ULDING, Kenneth, *National Images and International Systems*, en "The Journal of Conflict Resolution" (1959), 1.111, págs. 120 y 121.
- (3) KAPLAN, Morton A., *System and Process in International Politics* (New York, John Wiley & Sons, 1964), pág. 4.
- (4) Cf. especialmente MORENO QUINTANA, Lucio M., *Política internacional de la República Argentina* (Buenos Aires, publicación N° 1 del Instituto de Derecho Internacional, 1948).
- (5) Para tener una idea de la prodigiosa evolución experimentada por el comercio exterior del Virreinato con la ordenanza de comercio libre, basta recordar que hasta 1778 (fecha en que se dictó dicha ordenanza) la exportación anual de cueros se calculaba en ciento cincuenta mil. A partir de esa fecha alcanzó los ochocientos mil. Después de la paz de Versalles (1784) se llegaron a exportar un millón cuatrocientos mil cueros. LEVENE, Ricardo V. *Riqueza, industrias y comercio durante el Virreinato*, en *Historia de la Nación Argentina* (Buenos Aires, 1940), 2da. ed., vol. IV, la sección, pág. 262.
- (6) ORIA, Jorge S., *Problemas de economía social* (Buenos Aires, 1937), pág. 134. Cf. CONI, Emilio A., *La verdad sobre la enfiteusis de Rivadavia* (Buenos Aires, 1927), pág. 11.
- (7) GARCIA, CIA, Juan A., *La ciudad indiana* (Buenos Aires, Ed. La Cultura Popular, 1937), pág. 32.
- (8) "Las matanzas sin freno y sin control del ganado cimarrón -dice Conj- acabaron bien pronto con él y en 1718 puede considerarse ya extinguido, determinando una verdadera escasez que preocupó seriamente a las autoridades platenses", *La agricultura, ganadería e industrias hasta el Virreinato*, en *Historia de la Nación Argentina*, 2a. ed., vol. IV, la sección, pág. 265.
- (9) ALVAREZ, Juan, *Estudia sobre las guerras civiles argentinas* (Buenos Aires, 1914), pág. 98.
- (10) Según este decreto, todo hombre de campo que no acreditara ante el Juez de Paz tener propiedades sería reputado sirviente y quedaba obligado a llevar papeleta de su patrón visada por el Juez de Paz cada tres meses, so pena de conceptuarse vago. Los así declarados vagos sufrirían cinco años de servicio militar; o dos años de conchabo obligatorio la primera vez, y diez la segunda en caso de no resultar aptos para el servicio. *Ibidem*, pág. 85.
- (11) La bibliografía sobre el particular es vasta, comenzando por el famoso trabajo de AVELLANEDA, Nicolás, *Estudio sobre las leyes de tierras públicas* (Buenos Aires, 1915). Además, GALLI PUJATO, Juan Manuel, *El problema de la tierra y la colonización nacional* (Buenos Aires, 1950); CAPLAN, Benedicto, *La política y la economía de producción y circulación durante la Independencia*, en "Anuario del Instituto de Derecho Público". (Rosario, 1939), t. II; CARCANO, Miguel Angel, *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*, (Buenos Aires, 1925); ODDONE, Jacinto R., *La burguesía terrateniente argentina*, (Buenos Aires, 1936), 2a. ed.; FRIZZI de LONGONI, Haydée, *Rivadavia y la economía argentina* (Buenos Aires, 1947) (además de las obras ya citadas). Lo que resulta interesante de destacar (en relación con la óptica revisionista de que hablábamos en la Introducción) es que el gobierno de Rosas no cambia la orientación profunda. Hay, cierto es, una política de mayor dignidad nacional; pero no, como diríamos ahora, un cambio de estructuras. Sigue la orientación librecambista y el pensamiento de que el país debe ser un buen productor agropecuario.
- (12) Así por ejemplo, la vara de algodón nacional valía de 2 a 2 reales y medio; la inglesa, 1 real; los ponchos nacionales, 7 pesos, los ingleses, 3 pesos (en 1806). ALVAREZ, op. cit., pág. 23.
- (13) OOREMANN, Adolfo, *Historia de la industria argentina* (Buenos Aires, 1942), pág. 163.
- (14) Así denominado por BAGU, Sergio, *El plan económico del grupo rivadaviano*

1811-1827 (Rosario, Univ. Nac, del Litoral, 1966). Sus figuras más importantes fueron Rivadavia y Julián Segundo de Agüero ("son los hombres -al decir de Bagú- que le dan su tónica y su continuidad", pág. 10).

(15) V. la obra de FITTE, Ernesto J., *Historia de un empréstito* (Buenos Aires, Emecé, 1962).

(16) BAGÚ, Sergio, op. cit., pág. 212 a 216.

(17) *Ibidem*, pág. 212. Por eso es que no pueden suscribirse algunas de las conclusiones de Bagú en el sentido de que el grupo se mostró "empecinado hasta el momento de su bancarrota política en defender el sentido nacional en lo económico y en las relaciones con el coloso imperial" (pág. 110). A menos que el empecinamiento se entienda en sentido retórico. ¿Cómo mantener el "sentido nacional" si se orquestaba la estructura de la dependencia? Como el mismo Bagú lo reconoce, "frente al Imperio Británico su impotencia es dramática. Descubren su juego diplomático tempranamente, pero, por más que se desgarren las vestiduras, no pueden impedir que triunfen, con la generalizada complicidad, activa o pasiva; de todos los grupos de intereses económicos que actuaban en la provincia de Buenos Aires, en la Capital de la Nación y demás provincias" (pág. 109).

(18) ALBERDI, Juan B., *Sistema económico y estético de la confederación Argentina, según la Constitución de 1853, en "Obras Completas"* (Buenos Aires, 1886), t. IV, págs. 304 y 305.

(19) ALBERDI, Juan B., *Bases* (Santa Fe, Castellvi, 1963), pág. 33.

(20) PRATT, Julius W., *A history of United States foreign policy*, 2a. ed. (Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1965), pág. 29. El tonelaje de la marina mercante estadounidense era incluso respetable para la época y decorosamente comparable con el de Gran Bretaña. Según datos de RIPPY, J. Fred, "era de 1.383.739 toneladas en 1801, de 2.137.174 en 1810, de 1.920.251 en 1820 y de 1.787.663 en 1830 en tanto que el de la marina mercante británica habla seguido esta evolución: 4.586.069, 5, 15n ("69, 5.959.334 y 5.696.592, respectivamente. La rivalidad entra Estados Unidos y Gran Bretaña por América Latina (1808-1830), trad. Guillermina y Alberto-de Pla (Buenos Aires, Eudeba, 1967), pág. 188.

(21) PRATT, Julius W., Op. cit., pág. 29.

(22) DROZ, Jacques; GENET, Lucian; VIDALENC, Jean, *La época contemporánea...*, págs. 527 y 528.

(22') CIAPUSCIO, Héctor O. P., El "proyecto nacional" del siglo pasado, en "Lineamientos de un Nuevo Proyecto Nacional" (Buenos Aires, 1969), pág. 148.

(23) En su interesante artículo sobre Constantes en la política exterior argentina, FERRARI, Gustavo, al citar un trabajo anterior nuestro, en que habíamos ya señalado estas cuatro tendencias, agrega otras: pacifismo, evasión medio del Derecha y moralismo. Creemos que estas... stantes no son propiamente categoriales. Argumentos... rídicos y morales se esgrimen generalmente en política exterior para justificar conductas cuyos móviles nada tienen que ver con la explicación pública. En cuanto al pacifismo, también fue una ideologización destinada a fundamentar conductas que derivaban necesariamente de las tendencias ya apuntadas. De todas maneras, el autor no se encuentra del todo convencido de su carácter de "constante" ya que, según afirma, y es lo correcto, "La Argentina no fue siempre pacifista" ("Economic Survey", N° 1370, 27 de febrero de 1973).

(24) Basta recordar algunas de las obras de la segunda generación nacionalista que ya "atacan el sistema básico de creencias"

IMIGUENS, José E., *Consenso y disenso en z opinión pública Argentina*. 1968, pág. 41. Así, de SCALA•BRINI ORTIZ, Raúl, *Política británica en el Río de la Plata y de IRAZUSTA, Rodolfo y Julio, La Argentina y el imperialismo británico* (Buenos Aires, Tor, 1934).

(25) Al investigar aspectos parciales de nuestras relaciones con el exterior hemos encontrado no pocos elementos de juicio al respecto. Así con relación a la

cuestión antártica, nuestra búsqueda en archivos resultó descorazonadora para el propósito que nos

guiaba, pero altamente confirmatoria de la "tendencia". Algunos datos pueden ser interesantes. En 1906 el Asesor Técnico de la Compañía Argentina de Pesca que era al mismo tiempo Director de Armamentos del Ministerio de Marina, solicitó en la legación británica una concesión de tierras en Georgia del Sur. En 1906 y 1907, notas elevadas a la Cancillería por el ministro— británico en Buenos Aires reiterando la soberanía británica sobre las Orcadas no son contestadas. Por nota de fecha 18 de marzo de 1909, el

entonces ministro de relaciones exteriores -Victorino de La Plaza, luego Presidente de la República- acusa recibo de una nota del encargado de negocios británico, quien lee había transmitido - la su pedidol - un -ejemplar de Falkland Islands Gazette en los

términos siguientes: "Tengo el agrado de acusar recibo de la nota de S.S. fecha 20 de febrero ppdo., a la cual se sirve acompañar un folleto titulado Falkland Islands Gazette conteniendo un decreto por el que se declara a las South Orkneys dependencia de las Islas Falkland. Al agradecer la atención de S.S. me es grato renovar las seguridades de mi consideración más jistinguida. Para mayores datos sobre el particular y las respectivas fuentes, ver nuestro libro *La Antártida Argentina ante el Derecho*, (Buenos Aires, Cepalma, 1960), págs. 198 a 204.

(26) Cabe mencionar especialmente la obra de FERNS, H. S., *Britain and Argentina in the Nineteenth Century* (Oxford Clarendon Press, 1960), con abundante bibliografía específica. El libro de KELLY, David, *The Ruling Few or The Human Background to Diplomacy* (Londres, Hollis & Carter, 1952) es también muy significativa. El autor había sido embajador de Gran Bretaña en Buenos Aires

durante la Segunda Guerra Mundial.

(27) FERNS, H. S., op. cit. pág. 296.

(28) *Ibidem*, pág. 75.

(29) *Ibidem*, pág. 85.

(30) Los detalles de las gestiones realizadas en Estados Unidos y de los factores que influyeron en la decisión estadounidense, pueden verse en PETERSON, Harold F., *La Argentina y los EE.UU. 1810.1960* (Buenos Aires, Eudeba, 1970), traducción Patricio Canto y Denisa Rivero, págs. 15 a 92.

(31) Cit. por RUIZ MORENO, Isidoro, *Historia de las relaciones exteriores argentinas* (Buenos Aires, Perrot, 1961), pág. 330.

(32) FERNS, H. S., op. cit. pág. 124;

(33) El comercio con Gran Bretaña era de lejos el más importante de la Argentina. V. sobre el particular: Ferns, op. cit., pág. 91 y siguientes. En 1822 las importaciones de origen británico alcanzaban a \$ 5.730.952, en una importación total de \$ 11.267.622, o sea el 50,9%. Brasil, el segundo exportador al Río de la Plata, tenía un 12,5% y a EE.UU., el tercero, a muy poca distancia del segundo lo representó el 12%.

(34) SILVA, Carlos Alberto, *La política internacional de la Nación Argentina* (Buenos Aires, 1948), pág. 442.

(35) MORENO QUINTANA, Lucio M., *Política internacional de la República Argentina* (Buenos Aires, 1948), pág. 44, SILVA, Carlos A., op. cit., pág. 453 y 454. (36) Los pormenores del caso están relatados en el interesante artículo de GALLO, Ezequiel, *El gobierno de Santa Fe vs. el Banco de Londres y Río de la Plata*, en "Revista Latinoamericana de Sociología" (1971), t. VII, N°2 y 3.

(37) SILVA, Carlos Alberto, op. cit., págs. 462 y 463.

(38) CONIL PAZ, Alberto, *Historia de la doctrina Drago* (Buenos Aires, en prensa).

139) PETERSON, op. cit., págs. 98 y 99.

(40) V. la interesante obra de RIPPY, J. Fred, *la rivalidad entre Estados Unidos e Inglaterra por América Latina*.

(41) PETERSON, op. cit., pág. 178.

(42) *Ibidem*, págs. 128 y 129.

(43) En un libro estadounidense se encuentra una vívida descripción de los entretelones de esta Conferencia y de los albores del panamericanismo: MC. GANN,

Thomas F., *Argentina, Estados Unidos y el sistema i caramericano 1880-1914* (Buenos Aires, Eudeba. 1960).

Para seguir el proceso del panamericanismo en sus connotaciones políticas y con relación a nuestro país, v. nuestra obra *en colaboración con COLOMBO IMAZ, Delia e IRURETA, Hugo, Historia política contemporánea 1914-1939* (Buenos Aires, 1968) y THOMAS, A. V. N. *La Organización de los Estados Americanos* (México, 1968) trad. Armando Arrangoiz. (44) (v.) PUIG, Juan Carlos *en colaboración con COLOMBO IMAZ, Delia e IRURETA, Hugo*, op. cit., pág. 64. (45) SILVA, Carlos A., op. cit. pág. 24.

(46) LASCANO, Victor. *América y la política argentina* (Buenos Aires, Perrat, 1930). Pág. 31.

(47) "He leído con atención su papelada -le decía MITRE en su primera carta del 10 de diciembre de 1864- el Congreso Americano y la reunión de plenipotenciarios, así como sus cartas en que procura explicar usted la parte embrollada del negocio. Desde luego, le haré presente una cosa, y es que todos los que figuran en esos negocios están en su papel y representan, efectivamente, un interés, una idea, una política de su país, todos menos usted. Aparece usted como miembro del Congreso Americano, al cual no ha sido

usted enviado y, sin embargo que, a puerta cerrada, dice que no tiene poderes, procede en él como tal miembro, y ostensiblemente acredita la idea de que la es en realidad por no despopularizarse con las limeñas... (*Ibidem*, pág. 48, Apéndice). Y en la segunda

carta, del 24 de marzo de 1865: "Si en mi correspondencia confidencial he sido con usted franco y tal vez brusco, ha sido precisamente porque estaba resuelto a 'no probar ostensiblemente la conducta que usted observe, cualquiera que ella fuese. Al proceder así consultaba el decoro de su puesto, y mis deberes como amigo, no obstante que por mi parte me quedaba un sentimiento y era que usted, arrastrado por la corriente de los sucesos, siguiese una conducta que comprometiera la seriedad de mi gobierno y mi crédito como gobernante. A esto aludía la posdata de mi letra que usted no ha interpretado bien. Era decirle de la manera más amigable y más indirecta: Haga usted cualquier política, pero no a costa de su gobierno ni de sus amigos" (pág. 60).

(48) FERNS, ola. cit., (pág. 290).

(49) V. RUSSOMANO, Gilda CORREIA MEYER. *A obra do Barao do Rio Branco na demarcayao territorial do Brasil* (Coimbra, 1967), pág. 30.

(50) (C') SANZ, Luis S., *La cuestión de Misiones*.

*Ensayo de su historia diplomática* (Buenos Aires, Librería Ed. de Cs. Económicas, 1957), especialmente págs. 81 y sig.

(51) El último arbitraje de Ría Encuentro -al facilitar la compulsión de la documentación de la época permitió en efecto, comprobar

fehacientemente que los gobiernos argentinos aceptaron y aún promovieron en 1904 una solución de compromiso con Chile (V.

nuestro *Estudios de Derecho y política internacional*, Buenos Aires, Depalma, 1970), págs. 187 y sig. Así, por ejemplo, en el informe narrativo preparado por sir Thomas Holdich, miembro del tribunal, se da a entender que fue enviado a recorrer los territorios litigiosos, no sólo para ese efecto, presidiendo la Comisión Técnica, sino también para tratar oficiosamente con ambos gobiernos. "En ambos casos -dice- quedé satisfecho con llegar al convencimiento de que existía un deseo sincero y acendrado de tener una solución para la cuestión limítrofe tan rápidamente como fuera posible, aún al precio de "considerables concesiones"

(Memoria chilena, Anexos, pág. 55). También la expresa claramente la Contra-memoria argentina: "Fue recién después de haber comenzado el arbitraje cuando quienes tenían que ver con él fueron enterados, separadamente por cada parte, que cada una de ellas aceptaría, y hasta can verdadero agrado, una solución de compromiso, en forma de laudo" (pág. 174).

(52) RUIZ MORENO, Isidoro, op. cit.

(53) El proceso, con agudas observaciones acerca de las líneas de borde existentes ha sido analizado por MES K, Frederik, en su libro *Manifest Destiny and Mission in American History: A Reinterpretation* (New York, Knopf, 1963). Con especial referencia a América Latina, v. FRED RIPPY, J., *La rivalidad entre Estados Unidos y Gran Bretaña por América Latina (1808-1830)* (Buenos Aires, Eudeba, 1987) trad. Guillermina y Alberto de Pie y, del mismo autor, *Latin America in World Affairs* (New York, 1928).

(54) Hay que tener presentes los puntos que integraban el Temario a considerar por la Conferencia de Washington: Medidas destinadas a la formación de una unión aduanera americana... Establecimiento de comunicaciones más frecuentes entre los puertos de los distintos Estados americanos... Establecimiento de un sistema uniforme de pesas y medidas... Adopción de una moneda de plata común... v. SILVA, Carlos Alberto, *La política internacional de la Nación Argentina* (Buenos Aires, 1946), págs. 44 y 45.

(55) Cf. el respecto la obra de Me. GANN, cit. *passim*.

(56) Las mismas manifestaciones, oficiales eran bien explícitas al respecto. Nuestro gobierno nombró delegados a Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana. En las instrucciones que recibieron se expresaba: "La formación de una liga aduanera americana envuelve a primera vista, el propósito de excluir a Europa de las ventajas acordadas en su comercio. Tal pensamiento no puede ser simpático al gobierno argentino que bajo ningún concepto querría ver debilitarse sus relaciones comerciales con aquella parte del mún adónde enviamos nuestros productos y de donde recibimos capitales y brazos". (Roque Sáenz Peña. '¿fundamentar el voto argentino contrario al proyecto de unión aduanera, pronunció un discurso que concluía con la célebre frase, "América para la humanidad".

Dejando de lado los alardes retóricas, también fue muy revelador. Algún párrafo merece ser transcripto: "No me faltan afecciones, ni amor por la América; me falta desconfianza e ingratitud para la Europa, y no olvido que allí se encuentra España, nuestra madre contemplando con franco regocijo el desenvolvimiento de sus viejos dominios bajo la acción de los pueblos generosos y viriles que heredaron su sangre; que allí está Italia, nuestra amiga y la Francia nuestra hermana..." Lo interesante es señalar que esta retórica subsistió en nuestras alocuciones interamericanas. Todavía en 1938 (Conferencia de Lima), el Canciller Cantilo afirmaba en su discurso: "Sentímonos estrechamente solidarios con la Europa por la inmigración que de ella recibimos y que tanto ha contribuido a nuestra grandeza, por los capitales europeos que fomenta ron nuestra producción agropecuaria, nuestros ferrocarriles y nuestras industrias..."

(57) Él mismo Alberdi, en un párrafo muy significativo, decía: "En América el vasto territorio es causa dedesorden y atraso: él hace imposible la centralización del gobierno y no hay Estado ni nación donde hay más de un solo gobierno. El terreno es nuestra peste en América, como lo es en Europa su carencia..." Memoria sobre la conveniencia y objetos de un Congreso General Americano (Santiago de Chile, 1844).

(58) Interesante resulta señalar que justamente son estos dos argumentos los que fundamentalmente esgrime Mariano Moreno' para desechar la iniciativa de Martínez de Rosas. V., SILVA, Carlos Alberto. op. cit., pág. 10 y 11.

(59) PUIG, Juan Carlos, *La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo*, en "Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas" (1971), t. XX, Nos. 39140.

(60) Lo propio podría decirse también con relación a algunos aspectos de su implementación. Por ejemplo, en lo que respecta a la distribución de la tierra. A diferencia de Estados Unidos y Canadá, las leyes de tierra no fueron como la Homestead Act o los Land Grant Colleges que permitieron en esos países la atracción de agricultores y la formación de una clase media de pequeños propietarios rurales. V. al respecto DAME, Hartley F., *Argentina t A Violent Political System?*, en "World Affairs", t. 131, (1968), págs. 27 y sig. (61) Como ocurrió por ejemplo con otros países que hablan desarrollado una industria durante la Primera Guerra Mundial. Tal lo ocurrido en Australia que, por eso, nos adelantó en el proceso de desarrollo. Ver el interesante artículo de DIEGUEZ, Héctor L., *Argentina y Australia: Desarrollo comparado*, en "Desarrollo económico" (1969), t. 32, págs. 551 y sig.



# NORMAS DE PUBLICACIÓN PARA BRUMARIO

## A - Tipo de artículos que se publicarán:

- Artículos y/o ensayos: textos que responden a reflexiones y resultados de estudios sobre un problema teórico o práctico, en un marco de originalidad y calidad.
- Artículos de reflexiones originales sobre un problema o tópico en particular: textos que responden a resultados de estudios sobre un problema teórico o práctico, en un marco de originalidad y calidad.
- Artículos de revisión: ofrecen una perspectiva general del estado de un dominio de la ciencia y la tecnología, de sus evoluciones durante un período de tiempo, y donde se señalan las perspectivas de su desarrollo y evolución futura.
- Ponencias: trabajos presentados en certámenes académicos, que pueden ser considerados como contribuciones originales y actuales.
- Reseñas bibliográficas: presentaciones críticas sobre la literatura de interés en el campo de la revista.
- Debates: posiciones o manifestaciones sobre puntos particulares o resultados difundidos por un autor.
- Documentos o fuentes: considerados de interés, raros, antiguos y de difícil acceso para la mayoría de los científicos sociales.

## B - Indicaciones para los autores

Los artículos deberán seguir los principios de la revista (rigor científico, pluralismo, democracia y pensamiento crítico) y las siguientes indicaciones:

- Título: se recomiendan títulos precisos y creativos. Los títulos generales o demasiado obvios no son recomendables.
- Resumen (máximo 10 líneas): se le informa al lector cuáles son los aspectos centrales del texto, y debe estar al comienzo del artículo.
- Palabras y expresiones claves: se deben presentar en orden alfabético. Son los términos más relevantes que tienen desarrollo en el texto, no simplemente aquellos que se enuncian.
- Estructura: los artículos deben tener una estructura lógica e identificable: introducción, desarrollo y conclusiones o epílogo. Es recomendable enumerar y/o subtítular internamente los diferentes partes del texto.
- Bibliografía: es fundamental que las notas a pie de página y la bibliografía final correspondan con las normas enunciadas más abajo. No se publicarán los artículos que carezcan de bibliografía o no respondan a las normas estipuladas.
- Perfil del autor (es): indicar nombres y apellidos completos, estudios realizados, filiación institucional y correo electrónico.
- Formato: los artículos deben transcribirse en letra Times New Roman 12 puntos, a espacio sencillo, encuadrado en 3 por ángulo y justificado.
- Extensión: los textos presentados a la Revista deben tener la siguiente extensión: 3500 palabras mínimo y máximo de 5000 palabras.
- La Documentación: En los textos de orden académico, la documentación adopta básicamente dos formas: la cita y la paráfrasis.

Es recomendable evitar las citas extensas (más de 6 líneas). Cuando sea imprescindible, se debe justificar ante el lector por qué es necesario hacerlo y redactarlas en bloque (letra más pequeña y sangrado) y sin entrecomillar.

Todas las citas deben estar documentadas de forma adecuada para que el lector tenga acceso a las fuentes y pueda ampliar o contrastar información.

La paráfrasis es una forma de cita indirecta, reproduce en esencia un fragmento de la información presentada por la fuente, pero en el lenguaje del redactor. Cuatro aspectos caracterizan la paráfrasis:

- 1) debe anunciarse siempre para saber donde comienza.
- 2) Debe cerrarse con la respectiva referencia.
- 3) Debe reproducir fielmente el contenido que se cita.
- 4) Debe caracterizarse por su autonomía expresiva.

Con respecto a la forma de citar y presentar la bibliografía final, los autores deben seguir las siguientes normas y estilo:

- Las notas al pie deberán numerarse correlativamente e insertarse al final de cada página.
- Toda referencia bibliográfica se presentara de la siguiente manera:
- Libros: APELLIDO, Nombre, Título, Editorial, Lugar, Fecha, pp.

Artículos o capítulos de volúmenes colectivos: APELLIDO, Nombre, Título, en Editores, Título, Editorial, Volumen, Número, Lugar, Fecha, pp.

Los artículos deberán remitirse al Director de la Revista por correo electrónico: romulomontes@hotmail.com con copia a brumariodigital@hotmail.com.

Los mismos serán sometidos a la evaluación, primeramente, del Consejo Editorial (quien determinará la pertinencia o no del artículo y su rigor científico) y, en una segunda instancia, de los miembros del Comité Académico Evaluador (quienes serán designados según la temática del artículo y la disciplina a la que pertenezca, para su evaluación y corrección). Los mismos podrán resultar:

Aprobados sin observaciones (se publican directamente).

Aprobados con observaciones (se dan a conocer las observaciones al/a los autor/es y se acuerda una fecha de entrega con las correcciones, para su nueva evaluación (a cargo de los mismos evaluadores que en la primera instancia).

No aprobados (los artículos no cumplen con los criterios de admisibilidad de la revista, o se los considera impertinentes para la misma).

La Revista se reserva el derecho de publicarlos y distribuirlos tanto digital como impreso, y podrán publicarse en un número posterior, en caso de resultar aprobado en todos sus aspectos pero no ser pertinente con el área temática del número –en este caso, la Política, las Relaciones Internacionales y los bicentenarios– o haberse completado la cantidad de artículos susceptibles de ser publicados en dicho número.

Los autores son los directos y únicos responsables del manejo ético y veraz de la información de sus artículos. Las opiniones o juicios emitidos por los colaboradores no necesariamente responden a los de la revista y sus miembros.

# Brumario

Revista de  
Ciencias  
Sociales



**BUSCA NUESTROS NÚMEROS ANTERIORES**



[www.21.edu.ar/biblioteca-revistas.html](http://www.21.edu.ar/biblioteca-revistas.html)



/BrumarioDigital