

## CHILE: ¿MITO O REALIDAD?

MARTIN GONZALO MÁRQUEZ MIRANDA\*

Pocas son las posibilidades de realizar un buen análisis en cualquier materia si son desconocidos los antecedentes relevantes que marcan el camino seguido para alcanzar un punto determinado. Así como un médico puede dar un diagnóstico en base a la información relevada a simple vista, su informe será mucho mejor cuando conozca las causas por las cuales el paciente llega a esa situación, e incluso, de esa manera podrá aventurar una evolución futura con mayor precisión. Cualquier médico necesita conocer la historia clínica de un paciente. Cualquier empleador necesita analizar los curriculum o los antecedentes de los candidatos a ocupar un puesto. Los jueces pueden cumplir su función sólo en base a pruebas comprobables. En todas las actividades la trayectoria seguida por el sujeto en estudio es un elemento clave para llegar a una apreciación coherente de lo que se analiza.

La vida del hombre, desde sus comienzos, está signada

\* Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (1990) y Analista en Estrategia de la Escuela Superior de Guerra del Ejército (1992). Como Integrante de Centro de Estudios Estratégicos de la Escuela Superior de Guerra del Ejército participa en el análisis de las relaciones Argentino-Chilenas. El presente trabajo es producto de las investigaciones desarrolladas en ese ámbito. Desarrolla actividades como consultor independiente.

por un pasado, un presente y un futuro, y así como en cualquier proceso técnico existe un conjunto de elementos que se transforman, de alguna manera, para obtener otros elementos —es decir un antes y un después—, cuando se analiza la actual situación socioeconómica de un país o se la compara con la de otras naciones deben combinarse aspectos históricos con la evolución de ciertos parámetros técnicos que permitan establecer diferencias o posibles igualdades aparentes. Lógicamente todo el proceso de análisis puede tener un punto crítico cuando por alguna razón que está más allá de lo predecible y es totalmente externa al sujeto en estudio se modifica la trayectoria que éste sigue. En la historia estos hechos no son comunes, pero pueblos enteros han desaparecido no por su autodestrucción sino por causas naturales o por invasiones de otros pueblos que los primeros no los consideraban enemigos.

A partir de los antecedentes y del estado de situación presente que puede surgir de un relevamiento, se pueden establecer comparaciones y aplicar un método destinado a fijar una tendencia. Cualquier análisis coyuntural que no surja de una interpretación acabada de las causas por las cuales se llega a esa situación solamente tiene valor como percepción personal, y es sumamente riesgoso determinar una evolución futura a partir de esos elementos. Consideremos también que este tipo de evaluación puede ser tomada por otros analistas en forma irresponsablemente desprevenida para realizar otros análisis que, a partir de percepciones personales que surgen de hechos aislados, pueden generar nuevas impresiones individuales que culminen modificando la realidad. Cuántas veces informes incorrectos, falsos o malintencionados han cambiado el rumbo de la historia. Y cuántas veces a partir de informes tendenciosos o equívocos se ha logrado modificar la opinión pública. Esa es la labor que realizan los organismos de inteligencia más prestigiosos. Estas herramientas de uso tan común también en la política interna de un país son utilizadas al más alto nivel de decisión en las relaciones internacionales, en la competencia entre las grandes empresas e incluso, sin justificación académica, en la vida cotidiana a través de comentarios y rumores.

Podríamos llegar mucho más profundo si el objeto de esta nota fuera un estudio de las formas de utilizar la información y sus consecuencias pero, lamentablemente, esa no es la materia que nos ocupa aquí.

Chile, ¿un mito o una realidad? O, Chile, ¿un mito y una realidad?. Otra vez, todo es relativo, nada es absoluto. Seguramente que para Japón, Chile no es un mito, quizá una realidad, quizá un país más en donde se pueden obtener ciertas ventajas y no otras. Seguramente Rumania, Guatemala o Grecia apenas la consideren como una lejana realidad y los Estados Unidos como un país atractivamente controlado que brinda mayor confianza que otros, igual que Francia con ciertas dudas por su marcada trayectoria como país con historial complejo en temas vinculados a los derechos humanos; y así cada país tendrá su propia óptica para definir su relación con éste de acuerdo a su actual situación. Pero el punto que nos interesa descifrar es si este mito o realidad, o mito y realidad, es tal o cual para la Argentina. Sería sumamente interesante poder realizar este mismo análisis para comprender la relación entre Perú, Bolivia o Brasil con nuestros vecinos.

La palabra "mito" —más allá de un origen religioso que intenta explicar, mediante la ficción, fenómenos relacionados con el origen del mundo— encierra un significado psicosocial que procura excitar los sentimientos y estimular la acción. Casi siempre los mitos están dirigidos a influir sobre las masas más predispuestas a los acontecimientos de raíz casi sobrenatural en oposición a sucesos lógicos explicados con la razón. El famoso "milagro japonés" puede ser considerado un mito. Por extensión también son mitos los motivos alrededor de los cuales se agrupan o mueven tendenciosamente intereses políticos. Aquello que a los ojos del hombre común parece sobrenatural o inalcanzable es un mito. Aquello que quien tiene el poder de hacer que se vea como es conveniente que se vea, puede llegar a ser convertido en un mito para el hombre común. Esto es fácil de conseguir con los medios de comunicación disponibles en nuestros días. Pero la realidad es que un mito no es más que una narración, una leyenda, una fábula, simple ficción que se introduce en la mente del hom-

bre común a través de un profundo ejercicio de repetición que alguien dirige y coordina a lo largo del tiempo y que logra convertirse, poco a poco, en base para la realización de análisis incorrectos que van modificando la realidad. Estudiando la historia del Japón veremos que el “milagro japonés” es el fruto de miles de años de cultura apuntada a hacer de una raza un pueblo respetado con peso propio que se fue ajustando a las circunstancias de cada momento histórico.

Para comprender más rápidamente los conceptos anteriormente expresados, y en relación al tema que nos ocupa, observemos los siguientes titulares que en más de una oportunidad ocuparon destacados espacios en diversos medios periodísticos: “Vinos chilenos en las góndolas de California”; “Miles de millones de dólares invertidos por empresas chilenas en nuestro país”; “El llamativo paso al compás, al temeroso estilo prusiano, en un desfile militar”; estadísticas en dónde se comparan sus buenos resultados económicos con los peores propios. Sin duda todo esto es realidad, ¿pero acaso son los chilenos los únicos vinos de Sudamérica que se venden en las góndolas de los Estados Unidos? ¿Sólo Chile cuenta con disciplinadas fuerzas armadas? ¿Acaso los capitales tienen patria o sólo buscan las más cómodas oportunidades de multiplicarse? ¿Por qué se comparan sólo las variables en las que pareciera ser que nuestro país está en seria desventaja? Todo debe ser analizado con mayor detenimiento. Pronto comprenderemos que lo que en apariencia es un plan trazado del otro lado de los Andes, y que lleva muchos años de funcionamiento para convertirse en país hegemónico, es en realidad el simple resultado de haber tenido la capacidad de estar más cerca de comprender la realidad mundial y fijar reglas claras manteniéndolas a lo largo del tiempo para crear condiciones confiables en el momento oportuno, apoyando el crecimiento sin tener en cuenta el costo social, destacando los éxitos alcanzados y abriendo las fronteras al mundo como única salida para mejorar, quizá en el largo plazo, las condiciones de vida de sus ciudadanos. Evidentemente se debe destacar por el lado de Chile la acertada visión estratégica que brindó la posi-

bilidad de accentuar su avance en el mercado mundial cada año. Por el lado argentino hay que destacar nuestra amplia capacidad para esparcir informaciones que en lugar de servir para que se incite a la opinión pública a mejorar para competir por los espacios aún libres, se creó —durante mucho tiempo y a partir de un efecto multiplicador— el mito de la Chile “insuperable”. El hombre común, sin encontrar una explicación lógica, más que cargar de culpas a la dirigencia nacional o a la ineficiencia de los empresarios, llegó a acomplejarse incrementando su ira, su impotencia y hasta su temor. A simple vista veremos que el origen de estas conductas depresivas está dado por la explosión de informaciones parcializadas con interpretaciones tendenciosas, que parecieran no explicarse de otra manera más que por ese confuso don de los comunicadores de esconder los intereses propios detrás de lo que ellos llaman intereses de la sociedad. De esta manera contribuyen a la formación de expectativas derrotistas. De todos modos, como es don del buen guerrero alcanzar la victoria aún ante la inminente derrota, estamos a tiempo de generar nuevas metas utilizando todos esos argumentos negativos, para crear nuevas y mejores expectativas, considerando que en realidad no estamos ante ninguna derrota.

En los puntos siguientes profundizaremos sobre los aspectos más destacados de la realidad económica chilena y argentina. Antes incurriremos brevemente en los últimos cien años de la historia de Chile y veremos algunas cifras comparativas que corresponden al factor socioeconómico de los dos países, pero situándonos en la década del '60.

### **La oligarquía dominante y las luchas sociales.**

En Chile también se aprecian las permanentes luchas entre la oligarquía y las clases populares desde 1890. En un comienzo la oligarquía parlamentaria estaba al presidente para llevar adelante medidas tendientes a mejorar las condiciones del país. El poder estaba en manos de los grandes terratenientes y la oligarquía minera. En 1920,

la clase obrera —sometida a muy duras condiciones de trabajo y a la absoluta falta de los más elementales derechos sociales y políticos— comenzó a organizarse y a colaborar con la escasa clase media, en busca de implementar una democracia participativa. En un salto revolucionario, las clases populares arrebataron el poder a la oligarquía, implantando un sistema presidencialista que buscó sustentarse en la nueva Constitución de 1925. No obstante, la intervención del ejército y la falta de apoyo de los partidos políticos obligaron a cambiar de presidentes sucesivamente durante esos años. En 1927, ante la anarquía y la crisis social y política, el general Carlos Ibañez del Campo asumió el poder político y gobernó el país bajo un régimen dictatorial. Dimitió en 1932 ante el descontento público y las consecuencias de la crisis económica mundial de la época. A partir de aquí queda restablecido el orden institucional. Pero tengamos en cuenta, en nuestro razonamiento, los aspectos geopolíticos de la época y el significado que puede alcanzar el término “orden institucional” en la década del '30. Desde 1932 y hasta 1952, una izquierda moderada gobernó poniendo cierto freno al poder de la oligarquía. Se promovió la industrialización y mejoró la situación económica, con un perfil bajo en las relaciones internacionales y sin participación en la Segunda Guerra Mundial. Durante la Guerra Fría se alineó al bloque occidental disolviendo en 1948 el partido comunista. La influencia económica y política de los Estados Unidos forzó un claro viraje hacia la derecha y en las elecciones de 1952 se impuso el ex dictador Carlos Ibañez del Campo, quien se ajustó a las normas de la democracia. Otra vez, no perdamos de vista los aspectos geopolíticos del contexto latinoamericano y mundial de esos años. Se hizo hincapié en la estabilización de la economía hasta 1964. En ese período los partidos tradicionales quedaron relegados ante el surgimiento de nuevas agrupaciones políticas que dieron al país semblante parecido al de algunas naciones europeas. La democracia cristiana asume el poder en ese año. El presidente Eduardo Frei, partidario de transformar la desigual estructura socioeconómica de Chile, con el apoyo

de la oligarquía terrateniente inicia la reforma agraria y obtiene mejores condiciones de las compañías estadounidenses explotadoras del cobre. Su proceso fue bautizado como "la chilenización". Por otro lado, Salvador Allende agrupaba comunistas, socialistas y radicales. Si bien las críticas que se hicieron al gobierno de Frei se concentraban en la lentitud para la ejecución de las reformas prometidas y el no haber nacionalizado las compañías estadounidenses, mejoró sensiblemente la situación de las industrias extractivas nacionales y por primera vez en la historia de Chile se notó un progreso en el campo de la educación pública. Sin embargo, la economía se basaba en inversiones de capitales extranjeros, la inflación era una amenaza constante con fuerte influencia en el incremento del costo de vida que tenía su origen en los aspectos demagógicos que promovía la administración con fines electorales. La reforma agraria de 1967 preveía la expropiación, previa indemnización, de explotaciones agrícolas que excedieran las 80 hectáreas transformándolos en asentamientos para una posterior colectivización. Esta reforma mermó la fuerza electoral de Frei. En 1970 Allende obtiene una mayoría relativa en las elecciones y es proclamado presidente por el Congreso con el apoyo de la democracia cristiana, pese a los intentos de la extrema derecha de provocar un golpe militar, inusual en Chile desde 1927. Allende se alineó inmediatamente al bloque socialista reconociendo oficialmente los gobiernos de Cuba y China, alejándose de la tutela de los EE.UU. y manteniendo una cierta distensión con Brasil y Argentina. Llevó a cabo una parte importante de la nacionalización de la banca, promulgó la ley de nacionalización del cobre e impulsó el proceso de reforma agraria. La oposición, desde el Congreso, obligó a Allende a frenar el impulso y a buscar apoyo en el Ejército, al cual asoció al gobierno en 1972 con miras a las elecciones legislativas de 1973, cediéndole entre otras cosas el control de la explotación del cobre. Los resultados de las elecciones fueron mejores que los obtenidos en 1970 cuando asumió, pero no alcanzaron a brindarle la mayoría absoluta necesaria para evitar la obstrucción conservadora. En junio de 1973 se

produce el primer golpe militar, después de casi 50 años sucesivos de gobiernos democráticos. El golpe no tuvo éxito dado que la mayor parte del ejército mantuvo una postura "legalista", quizá porque aún no estaban garantizadas, por el futuro nuevo gobierno, las ventajas obtenidas hasta ese momento por el poder militar. En agosto, los militares abandonan sus cargos ministeriales cedidos oportunamente por Allende y en septiembre —ante la muerte del presidente— el general Augusto Pinochet, al frente de una Junta Militar y con el apoyo de la democracia cristiana de Frei y de los conservadores, asume el poder.

Desde 1932 hasta 1996 pasaron por el Gobierno de Chile catorce presidentes, pero sólo durante 1932 hubo tres, lo cual hace que desde fines de 1932 a nuestros días hayan gobernado el país once presidentes. Sólo uno fue obligado a dejar su cargo. La oligarquía siempre coordinó de alguna manera el poder. Pocas veces el influjo sindical o la fuerza de la opinión pública fueron causa para provocar crisis de gobierno.

En la Argentina durante el mismo período gobernaron veintitrés presidentes, cinco elegidos democráticamente, fueron obligados a dejar su cargo; a otro, elegido de la misma manera, su ineptitud para gobernar lo obligó a llamar a elecciones y ceder su puesto inmediatamente. De los veintitrés, quince fueron militares que cambiaron entre sí, en ciertos casos para no ser considerados dictadores, en otros porque la situación política lo exigió. Sólo en 1973 hubo cuatro presidentes: Alejandro A. Lanusse, Héctor J. Cámpora, Raúl Lastiri y Juan Domingo Perón. Únicamente dos presidentes constitucionales culminaron sus períodos de gobierno: Perón (1946/52) y Carlos Menem (1989/95). Tantos cambios pueden explicarse sencillamente con la variada y oscilante estructura de poder y de intereses reinantes en la historia argentina. Esta simple comparación nos permite comprender el grado de estabilidad y confiabilidad política que por experiencias vividas pueden alcanzar las instituciones de gobierno de los dos países: mientras en Chile el poder sólo está de un lado, en la Argentina el equilibrio inestable no ha generado confianza.



## Chile y Argentina en los '60

Sería muy interesante poder realizar este estudio en forma exhaustiva, observando todos los parámetros socioeconómicos, partiendo de las leyes de presupuesto y analizando índices y tasas de valor comparativo internacional. Pero eso sería muy prolongado y no cumpliría con el fin perseguido. Los datos aquí presentados no buscan establecer una diferenciación estática sino que deben ser tomados como base para comprender la situación actual. El año elegido no tiene ninguna connotación especial y las cifras que el mismo expresa son similares a las que se podrían observar en los dos países durante toda la década y algunos años más del siguiente decenio, dado que ninguno experimentó grandes cambios en ese lapso.

En 1964 el Producto Bruto Nacional (PBN) por habitante según datos del Banco Interamericano de Desarrollo arrojaba la suma de 458 dólares para Chile y 738 dólares para la Argentina, medidos en moneda corriente de ese año. Dado que para el análisis que se desarrolla alcanzan sólo los valores comparativos, no es necesario convertir la moneda a valores corrientes actualizados. Debemos considerar que en el mismo año Chile contaba con una población de cerca de ocho millones y medio de habitantes y la Argentina veintidós millones y medio. En esos años, en Chile el 32 % de la población era descendiente de criollos o españoles puros, un 6 % era indígena, el 60 % de los habitantes eran mestizos (españoles o criollos y araucanos) y el resto, un 2 %, eran inmigrantes franceses, alemanes o italianos en su mayoría. En la Argentina, las corrientes inmigratorias de fines del siglo pasado y principios del actual, prácticamente duplicaron la cantidad de habitantes, alcanzando en 1914 los casi ocho millones de habitantes, con lo cual la existencia de indígenas puros está prácticamente eliminada. La estructura poblacional surge de la mezcla entre criollos e inmigrantes.

El tipo de estructura de la población es fundamental para comprender la razón por la cual en la Argentina de esos años aproximadamente un 90,6% de los niños estaban matriculados en escuelas de nivel primario, siendo éste uno

de los índices más elevados del mundo; un 32 % de los adolescentes concurría al nivel secundario y un 10,3 % de los jóvenes alcanzaba el nivel universitario en ochenta instituciones, la mayoría de las cuales eran gratuitas y públicas. Las mismas contaban con 6.983 profesores. En Chile, aproximadamente el 77.7 % de los niños accedía al nivel primario, el 27,3 % lo hacía al nivel secundario y un 3,6 %, de los jóvenes en edad universitaria alcanzaba ese nivel, existiendo diez universidades públicas rentadas y privadas con 570 profesores.

Sin que exista una divergencia significativa en la calidad de la capacitación brindada por los niveles primarios y secundarios, consideremos que los estudiantes universitarios de la década del '60 hoy tienen en sus manos la dirigencia de los dos países, y que en la Argentina se observaba un mayor grado de apertura en el pensamiento universitario originado en el carácter público y gratuito de su sistema.

En 1964, el 14,7 % del gasto público chileno fue destinado a la educación, siendo esta cifra equivalente al 3,3 % del Producto Bruto Nacional. En la Argentina se destinaba el 8,5 % que significaba un 1,2 % de Producto Bruto Nacional.

Existen infinidad de datos a considerar que, si bien no son de suma importancia, pueden graficar en nuestras mentes el nivel de desarrollo alcanzado por los dos países en esos años, por ejemplo: la Argentina de 1964 contaba con un total de 1.244.133 teléfonos, para 22.500.000 de habitantes (es decir dieciocho habitantes por teléfono, aproximadamente), Chile contaba con 183.519 (unos cuarenta y seis habitantes por línea). En Uruguay tenían 102.000 teléfonos para 2.500.000 de habitantes, por lo que la razón era de 1 a 24, mientras que en Brasil era de 1 a 82.

El nivel de exportaciones en millones de dólares a moneda corriente era para Chile en 1964 de 490. La Argentina llegaba a los 1.080. Esta relación de 2 a 1 en exportaciones desde nuestro país y desde Chile es casi permanente a lo largo de toda la década. También es necesario destacar que el Producto Bruto Nacional de Chile,

ese mismo año, ascendía a una cifra cercana a los 3.900 millones de dólares. En la Argentina, el PBN alcanzaba los 16.500 millones de la misma moneda. La participación de las exportaciones chilenas en el producto bruto de ese año fue de aproximadamente 12,5%. Durante toda la década este índice rondó esa cifra. En la Argentina, las exportaciones ocuparon, en la misma época, entre el 6 y el 7 % (como máximo) del PBN. Los datos aquí expresados son de suma importancia para nuestro posterior razonamiento.

Si bien los dos países experimentaron déficits casi permanentes en sus respectivos saldos comerciales, es decir que las importaciones superaron a las exportaciones, en la Argentina la escasa participación de las exportaciones en el PBN permite identificar un elevado nivel de actividad interna en la relación producción nacional-consumo nacional, y al mismo tiempo una escasa participación del consumo de bienes importados. En Chile el consumo de bienes importados era mayor —proporcionalmente— en función a su capacidad exportadora. Por otra parte, observemos los siguientes datos: el PBN chileno equivalía a la cuarta parte del argentino y la población de Chile alcanzaba casi el 40% de la población de la Argentina, con lo cual —considerando la riqueza natural propia de la gran extensión de su territorio, que equivale a la cuarta parte del nuestro (sin considerar la Antártida ni la plataforma submarina) las posibilidades de expansión del consumo interno y la capacidad exportadora— ya en ese momento se podía prever que aplicando políticas adecuadas de expansión de demanda y ahorro interno, en una economía ordenada el nivel de Producto Bruto, medido de cualquier manera, podría al menos equipararse proporcionalmente al argentino. Es decir que en ese momento con las cifras analizadas era matemáticamente posible acercarse al producto bruto por habitante de la Argentina, tomando a nuestro país como modelo de esa relación en Latinoamérica, en esos años. La relación se aprecia fácilmente: si la población del menor equivale al 40 % de la del mayor, en economías similares —productoras y exportadoras de materia prima— el Producto Bruto debería mantener la mis-

ma relación. Dado que no es así y existe un déficit de 15 puntos (el PBN de Chile respecto al de Argentina era del 25%), la diferencia está en otro lugar. Lógicamente, la matemática pura no alcanza para explicar el crecimiento ni para justificar ese déficit. Evidentemente el diferencial en la relación entre los dos países se da por la capacidad de generar mayor valor agregado a la materia prima producida. Por esa razón es que la explotación simple de riquezas naturales no alcanza para crecer más rápidamente, pero sí su transformación, sin importar el origen de la materia prima. Podemos decir que en esa época la productividad de la argentina era mayor a la chilena. Observando cifras de la actualidad en países desarrollados se puede ver la correspondencia en la relación de sus respectivos productos por habitante. Las naciones avanzadas se caracterizan por el alto valor agregado en sus economías. Japón, por ejemplo, transforma materia prima que importa de otros países. Hoy, Taiwan y Corea hacen lo mismo generando altísimo valor agregado.

Los datos aquí consignados corresponden a informes de la época realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo. Si bien no cuentan con absoluta precisión, dado que la mayoría de las cifras son aproximadas, reflejan objetivamente la realidad. El término Producto Bruto Nacional (o PBN) resulta de restarle al PBI (o Producto Bruto Interno) las transferencias corrientes netas del exterior. Esta diferencia en valores absolutos no es significativa como para invalidar el razonamiento. En la actualidad, la medición del PBI, se realiza aplicando una metodología diferente a la utilizada hace 30 años. De todos modos, en ningún momento se establecen valores relativos a los distintos momentos, sino que son comparaciones en términos absolutos.

### Los Últimos Años

Son llamativos los datos que hemos observado en los párrafos anteriores. A nadie tiene que llamar la atención si un país más atrasado equipara su economía a la de un

país más adelantado. Lo llamativo sería si además de equipararla la supera ampliamente en un plazo muy breve, tal como ha sucedido varias veces en la historia entre la economía británica y la alemana, por ejemplo.

Veamos datos similares a los anteriores pero para 1995. El Producto Bruto Interno de Chile se aproximó a los 65 mil millones de dólares. En la Argentina, el PBI fue cercano a los 257 mil millones de dólares. Tomando el PBI como parámetro, podemos decir que para ese año el chileno equivalía aproximadamente al 25 % del argentino, es decir que aún ajustando las cifras y profundizando el estudio, la relación que observamos en la década del '60 se mantendría. Siendo más observadores, el nivel de exportaciones de Chile en 1995 alcanzó un 24,5 % del PBI, es decir 15.900 millones de dólares. En la Argentina se exportaron 20.600 millones, equivalentes al 8 % de su PBI. Nuestro país prácticamente mantiene el nivel de participación de las exportaciones en su PBI. Por su parte, Chile ha pasado del 12,5 % promedio al 24,5 % en 1995. En los años anteriores, las exportaciones chilenas fueron del 20 % en 1990, 19 % en 1991, 22 % en 1992, 23 % en 1993 y 24 % en el '94. Evidentemente se observa un gran crecimiento de este elemento, superior al mismo crecimiento del PBI. Es de destacar que mientras hace 30 años el nivel de exportaciones argentinas duplicaba a las chilenas, en 1995 —manteniendo la relación entre los PBI— Chile exporta tres cuartas partes de lo que exporta la Argentina. La especialización orientada al extranjero hace que se busquen los productos más competitivos para permitir la penetración en los mercados internacionales. Esto obliga a buscar la eficiencia en la producción para alcanzar competitivos niveles de productividad. Por otra parte, Chile aplica políticas económicas que favorecen el rumbo marcado, pero el sólo hecho de incrementar las exportaciones no implica un incremento directo en el bienestar de la nación, aunque sí hay un beneficio de los sectores dedicados a esa actividad y un efecto secundario que beneficia a la economía en su conjunto. Entre las metas económicas del gobierno de Frei se contempla alcanzar exportaciones por el equivalente al 40 % del PBI. Analicemos más profunda-

mente las exportaciones chilenas: en 1995 el sector minero participó con el 49 % del total, 36,5 % de las exportaciones totales corresponden a cobre solamente. La industria ocupó un 42 % y el agro, la pesca y la silvicultura ocuparon el 9 % restante. Dentro de las exportaciones industriales se destaca la celulosa con el 6,1%, el pescado fresco congelado, ahumado o en salmuera, con el 5,2 %, la harina de pescado (3,8 %) y muebles y maderas procesadas en general (4,7 %). De esta manera Chile exporta casi 3500 productos a 140 naciones, fabricando desde maquinarias hasta cosméticos, libros, electrodomésticos, medicamentos, material médico, juguetes y armamentos. Sin embargo, el mercado interno chileno no ha crecido de igual modo y ha llegado prácticamente a un punto máximo.

El Gasto Público de Chile se acercó al 16 % del PBI de 1995. En los últimos 10 años han utilizado entre un 62 y un 68 % del nivel de gasto público para cubrir el gasto social. En ese período la participación del GP (gasto público) en el PBI pasó del 6 % en 1987 al 16 %, es decir más de un 265 %, y el PBI creció desde 1987 a nuestros días un 75 %. Dentro del gasto social de 1995, el 10,3 % se utilizó en salud, lo que equivale a un 6,4 % del Gasto Público o al 1,07 % del PBI. En educación, Chile invirtió un 26,6 % del gasto social (16,6 % del GP, 2,77 % del PBI). El presupuesto de 1996 destina un 16 % más que en 1995 para educación. La relación del Gasto en Educación sobre el PBI todavía era mayor en la década del 60 que actualmente. En los últimos años, este crecimiento lo han financiado con recursos genuinos derivados de políticas fiscales adecuadas.

De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Chile paso del lugar 38 en 1994 al 33 en 1995 —entre 173 países— por su Índice de Desarrollo Humano. Dicho indicador considera la esperanza de vida, la tasa de alfabetización, la tasa de escolaridad primaria y el ingreso por habitante. Chile superó de esta manera a Portugal, México, la República Checa, Venezuela, Panamá, Rusia, Polonia, Colombia y Brasil. Según este informe, la expectativa de vida es de 74 años, la alfabetización es del 94,5 % y la tasa de escolaridad

alcanza el 70 %, prácticamente los mismos valores que en la década del '60.

Entre 1990 y 1995 Chile ha llevado del 40 al 28 % el número de hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Este lamentable índice comparativo también se verifica en la Argentina que pasó de casi el 34 % en 1990 al 16,3 % en 1995.

En 30 años, todos los avances realizados no evidencian parámetros comparativos que permitan detectar un cambio rotundo en el nivel de vida de los chilenos en general. Tomando el Producto Bruto, proporcionalmente al nivel de PBI de la Argentina, el chileno debería crecer un 50 % y el argentino nada, para que el PBI por habitante fuera aproximadamente equivalente, y sin considerar la calidad en la distribución del ingreso quizá la calidad de vida sería relativamente pareja. Pero esto no es un estudio que busque determinar quién está en mejores condiciones; el objetivo sigue siendo distinguir el mito de la realidad.

En los últimos años, desde la crisis de los '80, la participación de la deuda externa en las economías latinoamericanas tiene suma relevancia. Últimamente, los periódicos han destacado la manera en que Chile disminuye su endeudamiento. Veamos la realidad. En Chile, la conveniencia y posibilidad de completar el ahorro doméstico con recursos de origen externo para el financiamiento de la inversión hace deseable que el nivel del gasto doméstico exceda al ingreso nacional, o lo que es equivalente, que la balanza de pagos presente un déficit. El último año, las inversiones extranjeras en Chile representaron casi un 10 % del PBI. Los economistas chilenos del Banco Central han determinado que de acuerdo a su política económica necesitan un déficit en cuenta corriente de balanza de pagos de entre 3 y 4 % del PBI. Este déficit permite mejorar levemente los indicadores tales como el coeficiente de deuda externa con relación al PBI o al nivel de exportaciones. Por otra parte, dichos valores absorben los niveles de oferta de financiamiento externo de mediano y largo plazo que estadísticamente Chile ha recibido y que representan inversiones de carácter más prolongado.

Por último, un endeudamiento mayor, aún financiable, dejaría a la economía chilena más expuesta a cambios en las condiciones de liquidez, tasa de interés o expectativas de los mercados financieros internacionales que puedan surgir de la suba de la tasa de interés en los países industriales, la variación en los términos de intercambio de Chile o vuelcos adversos en economías de la región. Para profundizar lo anterior separaremos el endeudamiento del sector público de aquel del sector privado. El Banco Central tiene el control monetario de las dos cuentas, una por medio de la ley de presupuesto y la otra enmarcada dentro de la política cambiaria y del nivel de exportaciones. Entre 1989 y 1996 Chile ha ido cambiando la deuda externa del sector público al sector privado. En 1989 la deuda externa del sector público equivalía al 29 % del PBI de ese año y la deuda del sector privado era del 12 %, sumando un total del 41 % del PBI. En 1995, el sector público debía al exterior 7.500 millones de dólares, cifra cercana al 12 % del PBI. La deuda del sector privado ascendió a 15.113 millones, es decir el 23 % del PBI de ese año. En total, Chile debía el equivalente al 35 % de su PBI en 1995. En cinco años, con relación al PBI de cada año, Chile ha disminuido su endeudamiento un 13 %, sin considerar la deuda pública interna. Pero ha cambiado el sector endeudado; ahora son los empresarios privados los garantes de la mayor parte de la deuda y no el Estado nacional. En la Argentina el componente principal de la deuda externa nacional es el sector público, que a comienzos de la década del '80 se hizo cargo de las deudas del ámbito privado. El traspaso del sector público al privado se logra en la medida en que aquél paga lo que debe y este se endeuda nuevamente. Los últimos informes sobre la deuda pública argentina total, externa más interna, indican que mientras en 1989 la misma equivalía al 47 % del PBI de ese año, hoy equivale al 32 % del PBI de 1995, lo que indica una reducción de más del 32 %. Sin embargo, mientras la Argentina periódicamente debe renegociar metas con el Fondo Monetario Internacional (su principal acreedor) desde 1995 Chile ha cancelado sus deudas con este organismo y sólo recibe a sus técnicos para corroborar la



salud macroeconómica del país. Llamativamente, las empresas chilenas que realizan inversiones fuera del país también se endeudan en el extranjero. En la Argentina, en los últimos cinco años empresas chilenas han invertido 5.500 millones de dólares en distintos sectores, principalmente en la producción y distribución de energía eléctrica. De esta cantidad de dinero, el Banco Central de Chile sólo registra 2.300 millones en inversiones de este lado de la cordillera. El resto proviene de créditos foráneos, colocación de ADR's (American Depositary Receipts) en los mercados de capitales más fuertes del mundo o de reservas acumuladas en sociedades de inversión chilenas radicadas en paraísos fiscales. Esto demuestra que los capitales no tiene patria y que si se instalan en algún lugar para producir, generar empleo y competencia, bienvenidos sean. En Chile, gran parte de las inversiones provienen de otros países —igual que en la Argentina— y es necesario y lógico que así sea. En los próximos años los procesos de privatización de empresas públicas en que se sumergirá Chile alcanzarían los 12 mil millones de dólares y aun teniéndolos, seguramente no sería bueno que los usaran allí. El origen de la capacidad de inversión chilena está en su elevada tasa de ahorro interno y en su ahorro acumulado a lo largo de diez años a través de los fondos de pensión de las AFP, que en abril de 1996 superaban los 26 mil millones de dólares. El ahorro interno chileno puede ser para la Argentina y el Brasil como lo es para la Comunidad Económica Europa la locomotora alemana. Este amplio respaldo financiero le permitió a Chile afrontar la crisis de México sin inconvenientes mayores. Un nivel de monetización (M1: billetes y monedas más depósitos a la vista) sumamente controlado que representa menos del 36 % de las elevadas reservas existentes —que en marzo del '96 alcanzaban los 13.800 millones de dólares— garantizan un bajo y también muy controlado costo del dinero, coherente con los objetivos de equilibrio interno y externo. La política fiscal que persiguió altos niveles de recaudación y bajos niveles de Gasto Público aceptando en el peor de los ejercicios el equilibrio, ha permitido realizar un ahorro fiscal que en el último quinquenio alcanzó el 4,8 %

del PBI total acumulado en el mismo período. No es casual que el monto calculado es equivalente a las reservas que el Banco Central de Chile atesora. Pero detrás de la fortaleza financiera de Chile se puede esconder el origen de lo que puede ser su problema estructural congénito que conspira contra su eficiencia productiva y su capacidad competitiva: la inflación.

El Banco Central de Chile utiliza la política cambiaria como otra herramienta aparte de la política fiscal y monetaria, para lograr, como ya expliqué antes, un determinado déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Sin embargo, no es posible fijar un tipo de cambio real en una economía abierta en proceso de consolidación comercial y financiera y con cambios permanentes en los términos de intercambio. La política cambiaria chilena sólo busca estabilizar el valor de la divisa en torno de su trayectoria de equilibrio para evitar movimientos especulativos que alteren su valor. Por esta razón utiliza un sistema de bandas de flotación con la facultad de intervenir dentro de ellas para neutralizar movimientos desequilibradores. La política cambiaria no es utilizada con fines antinflacionarios, sino que sólo mantiene el desequilibrio deseado en el saldo de cuenta corriente y atrae la inversión extranjera directa de largo plazo. Esta maniobra implica la imposibilidad de mantener un tipo de cambio real alto, pero permite incrementar la competitividad de los productos exportables. Chile, por medio de su política cambiaria, privilegia el estímulo a las exportaciones y a la vez brinda una protección adicional a la producción local que contrarresta los efectos del bajo arancel fijado para las importaciones. El Banco Central aplica una tasa de minidevaluación permanente que evita la sobrevaluación de la moneda. La misma es variable y está calculada en base a la inflación registrada en Chile y la que se prevé para el mundo. Desde la implementación de las bases de las actuales políticas fiscales, monetarias y cambiarias, el país trasandino no ha logrado controlar totalmente la inflación, aunque sí la ha reducido vertiginosamente. En 1991 la variación del índice de precios al consumidor respecto a 1990 fue del 18,7 %, en 1992 fue del 12,7 %, en 1993,

12,2 %, en 1994, 8,9 % y en 1995, 8,2 %. Estos niveles de inflación obligan a tener una economía indexada y pueden generar inconvenientes en la estructura de costos de producción de los bienes exportables, lo cual puede hacer que sus precios crezcan más que los precios de los países con quienes compete. De acuerdo a la política cambiaria aplicada, la solución sería aumentar las minidevaluaciones para corregir el desfasaje de costos, pero de esta manera no se incentiva el aumento de la productividad de la economía. Quizá en algún momento Chile tenga que decidir si mantiene su política cambiaria o afianza la productividad de su economía. De no lograr reducir la inflación a niveles mínimos, va a ser sumamente interesante observar la relación entre el nivel de exportaciones, la inflación, el nivel de inversiones extranjeras y el desempleo de los próximos años. Existe un mecanismo para atenuar este impacto que ya funciona y se basa en incrementar las exportaciones diversificando los productos y los destinatarios. De esta manera, en caso que por alguna razón dejaran de exportar a algunos países ciertos productos, seguirían exportando a otras naciones los mismos u otros productos. Por esta razón es que los chilenos no han dicho que no al Nafta y tampoco han dicho que no al Mercosur, negocian en forma directa con la Comunidad Económica Europea y también lo hacen con los países de oriente. Debemos tener en cuenta que los consumidores del mundo observan la calidad del producto, pero determinan la compra sólo si el precio es conveniente.

Haciendo una breve referencia al Mercosur, se puede decir que hoy existe voluntad política para lograr la integración regional en el ámbito comercial y también en el político como refuerzo de la democracia. Pero de acuerdo a la política cambiaria chilena que estudiamos anteriormente y que termina brindando una barrera de protección, al arancel único del 11 %, al arancel adicional que se aplica a productos del agro como el azúcar, el trigo o el aceite y a otras barreras que se conocen como fitosanitarias, podemos decir que Chile tiene una economía tanto o más proteccionista y tanto o más cerrada que la de cualquier otro país. No es una economía tan abierta y tan

libre como se autoproclama y como los formadores de opinión y generadores de expectativas hacen ver. Hasta los años '70, Chile fue el laboratorio de las ideas estructuralistas del Centro de Estudios para América Latina (CEPAL). Después, la economía fue dirigida por hombres de las clases más pudientes que se prepararon en su mayoría en los Estados Unidos. Hoy en día, pareciera ser que las ideas tienen su origen en la escuela de Chicago. Gran parte de los equipos económicos de Chile y la Argentina están integrados por hombres que estudiaron allí.

De acuerdo al Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, José Miguel Insulza Salinas, su política exterior no busca una proyección meramente comercial de las relaciones con el mundo, ni tampoco liderazgos; quiere insertarse en los distintos mercados como socio leal, confiable, coherente y amistoso. Su principal prioridad es la integración latinoamericana y el Mercosur es el elemento central para lograr una zona de libre comercio que integre a todos los países del Cono Sur. Por esta razón es de sumo interés finalizar con el único diferendo limítrofe que aún queda pendiente con la Argentina, reconocida ésta como su futuro principal socio. Sería muy importante que los representantes de las democracias de Argentina y Chile resolvieran este diferendo sin la intervención de terceros, en forma pacífica y justa para dar lugar a mejores y perdurables relaciones. Cabe destacar en este tema que la mayor parte del límite entre las dos naciones está demarcado por las más altas cumbres divisorias de aguas, y que si bien la región de los Hielos Continentales debería ser demarcada por este mismo límite, evidentemente los hielos eternos no permiten distinguir las pendientes de los ríos que corren hacia el Este y el Oeste. Aun si se pudieran distinguir las más altas cumbres, este no sería el límite adecuado, de igual modo que no lo fue en el diferendo por la Laguna del Desierto. Por todo esto, quizá las más altas cumbres divisorias de aguas no sean la fórmula que corresponda para determinar el límite. Sin que nadie inter venga, este tema lo tenemos que resolver con altura entre la Argentina y nuestro futuro principal socio: Chile.

Hay mucho de mito y mucho de realidad. En una

economía globalizada como la que nos toca vivir, no hay nada mejor que orientar los esfuerzos a incrementar las posibilidades de crecimiento del hombre en todos los órdenes. Cuanto mejor esté, menos son sus preocupaciones, más tiempo tiene para sí, para los demás y para Dios. Inventar mitos es una actitud egoísta. Comparar realidades en forma capciosa es una actitud derrotista y genera desconfianza. Lo mejor para las dos naciones es incrementar el crecimiento recíproco y permitir un mayor intercambio. Hoy, el ritmo de vida del mundo logró que los gobiernos de Argentina y Chile le estén dando forma a lo que hace muchos años empresas de los dos lados de los Andes comenzaron a hacer: interactuar. Ahora que la idea se está consolidando lentamente, es importante mantener las condiciones de estabilidad política y económica de las dos naciones para que el proceso continúe y se perfeccione, fundamentalmente en cuestiones de ética, justicia, lucha contra la corrupción y acciones en defensa de la ecología, muy descuidada en nuestro días por los dos.

### Fuentes de investigación

Diarios *El Mercurio*, *LA NACIÓN*, *Carta de Chile*. Informes del mensuales del Banco Central de Chile, resúmenes de las conferencias del Dr. Roberto Zahler, Presidente del Banco Central de Chile ante el Círculo de Finanzas de ICARE el 11 de julio de 1995. Prochile, Embajada de Chile. INDEC. Informes de la CEPAL 1960-1970 y del Banco Interamericano de Desarrollo.

# EL ENIGMA DEL FITZ ROY

RAÚL C. REY BALMACEDA\*

## Propósitos

El monte Fitz Roy está localizado fuera del campo de hielo patagónico meridional, se encuentra rodeado por cursos fluviales que constituyen la cuenca imbrífera del río Santa Cruz (vale decir, de la pendiente atlántica) y no es la montaña más alta del área pero, curiosamente, es el apoyo a un hito de la extensa tiramira limítrofe argentino-chilena; es más, en Chile le adjudican, erróneamente, el carácter de "hito natural". Trataremos de explicar este enigma.

## El topónimo

El enigma del Fitz Roy no se refiere al topónimo, pues es sabido que la eufónica denominación de Chaltén (o Chaltel), que significa algo así como "montaña humeante" (por estar su cumbre casi siempre rodeada por nubes bajas que a la distancia parecen humo) fue reemplazado,

\* Doctor en Filosofía y Letras con especialidad en Geografía (UBA). Ex-Presidente y actual Vicepresidente de GAFA. Investigador principal del CONICET. Miembro honorario de la Sociedad Francesa de Geografía.

—en mala hora— por nuestro egregio perito Moreno, quien en 1877 utilizó el apellido del conocido marino inglés que intentó conocer y alcanzar (sin conseguirlo) las nacientes del río Santa Cruz, es decir, que no avistó jamás a la montaña que hoy lo recuerda (Moreno, 1969:371-372).

Anotemos, incidentalmente, que Robert Fitz Roy no realizó viajes turísticos ni científicos por estas latitudes sino obedeciendo un mandato de la Royal Navy, embarcada (valga la expresión) en una vasta campaña que incluyó la apropiación ilegítima (llamémosla usurpación, rapiña o acto de piratería) de nuestras islas Malvinas. Es que, para ser un verdadero pirata, no hace falta usar una pierna de palo y taparse un ojo con un parche negro. Dejo en el tintero otros lances del mencionado marino en mérito a la brevedad y concisión de esta exposición.

### **Características geológicas**

El enigma que nos inquieta no se refiere a las características geológicas del Fitz Roy pues, desde principios de este siglo, es sabido que se trata de un lacolito granítico producto de una intrusión ocurrida hace alrededor de 12 millones de años, constituido principalmente por dioritas claras. Tampoco se refiere a su altura, sobre lo que no hay coincidencia en las fuentes (aunque siempre giran en torno a los 3.400 metros).

### **Desafío para escaladores**

Tampoco se refiere a su condición de verdadero desafío para los más avezados alpinistas o andinistas del mundo. Es conocido que en febrero de 1952 su cumbre fue vencida, por primera vez, por una expedición francesa dirigida por el famoso René Ferlet (Azema, 1955; Lliboutry, 1952; Depasse, 1953), si bien esa hazaña y victoria deportiva tuvo su alto precio pues pereció uno de los integrantes del equipo arrastrado por las aguas impetuosas del río Fitz Roy (aunque hay otras versiones sobre esa muerte).

### El descubrimiento geográfico

Tampoco nuestro enigma atañe a la historia del descubrimiento geográfico del Fitz Roy. Por cierto, es muy posible —y así lo aceptan escritores chilenos— que los primeros hombres no indígenas que avistaran la enhiesta cumbre del monte hayan sido, a fines del siglo XVIII, Antonio de Viedma y sus compañeros, provenientes del Atlántico.

El paso siguiente importante en la historia del conocimiento geográfico de la montaña y su entorno corresponde a la célebre —por muchos motivos— expedición organizada por la Sociedad Científica Alemana de Buenos Aires, cuyos integrantes recorrieron el área a comienzos de la Primera Guerra Mundial. El resultado de esta empresa quedó plasmado en un libro titulado *Patagonia* publicado en 1917. A partir de entonces se sucedieron las expediciones de distintos orígenes, incluso la muy conocida dirigida por el coronel argentino Emiliano Huerta en 1952, que significó el primer cruce transversal del campo de hielo.

Dicho lo que antecede, cabe la pregunta: ¿cuál es el enigma del Fitz Roy? Antes de responder a ese interrogante, debemos dejar asentados algunos pormenores muy importantes.

### Pormenores importantes

a) El monte Fitz Roy está fuera del campo de hielo patagónico sur, que es la denominación correcta para lo que habitualmente distinguimos como “hielos continentales”, o sea el actual relicto de las glaciaciones cuaternarias que afectaron toda la región. Hoy sólo existen dos hielos continentales: la Antártida y Groenlandia. Lliboutry señaló claramente esa circunstancia en sus publicaciones.

b) el monte Fitz Roy no es la montaña más elevada del área, pues a pocos kilómetros hacia el Oeste emerge otro macizo montañoso de mayor altura, como se indica claramente en la carta al millonésimo de la Organiza-



ción Aeronáutica Mundial, autoridad indiscutida en la materia;

c) el Fitz Roy no interviene en la divisoria de aguas del área, como se reconoce en el propio alegato chileno que señala que está circundado por dos pequeños ríos que afluyen al Gatica (río de las Vueltas para nosotros). En otros términos: está emplazado en territorio con pendiente atlántica, rodeado por los ríos Eléctrico y Fitz Roy.

Es decir, comprobamos entonces que el monte Fitz Roy no satisface *ninguna* de las condiciones necesarias para constituir el apoyo legítimo a un hito limítrofe en el campo de hielo compartido con Chile. Empero, es el apoyo más meridional en la cuestión denominada "lago-laguna del Desierto", y es al mismo tiempo el hito más septentrional en la pretendida cuestión planteada imprudentemente en el campo de hielo. Se trata, por ende, de una especie de bisagra cuya condición de soporte de un hito compromete severamente la resolución lógica de ambos problemas.

Agreguemos que existe sobre el Fitz Roy una muy conocida nota fechada en 1903, o sea poco después de conocerse el laudo inglés de 1902, firmada por el coronel Holdich, que tanto tuvo que ver en ese laudo pues es muy posible que haya sido el redactor del informe técnico en que se basó el rey Jorge VI en su determinación. En esa nota Holdich manifiesta sus dudas sobre la conveniencia de usar al Fitz Roy como apoyo de un hito, aunque agrega que ello no invalida al laudo, es decir, admite el error cometido. Esta nota significó, en su momento y aún hoy, una alarma, una luz roja sobre el problema y el enigma del Fitz Roy.

Una pregunta: ¿cómo es posible esa incoherencia sobre la verdadera condición geográfica del monte? Es que el error proviene de las actas que ambos peritos (Barros Arana y Moreno) firmaron a fines de 1898, en oportunidad de presentar casi simultáneamente sus respectivas propuestas de líneas limítrofes. Los peritos advirtieron —o creyeron advertir— que existía una coincidencia entre ambas líneas, es decir, que no existía un problema limítrofe en el tramo cercano a los 200 kilómetros de extensión en línea recta, que va desde el Fitz Roy al cerro Stokes, y por ello

ese tramo de la larga tiramira argentino-chilena fue sustraído del arbitraje inglés. En consecuencia, en el laudo real de 1902 se admite que las partes han acordado el límite internacional. Es decir que el asunto fue mal manejado y peor resuelto pues por desconocimiento geográfico se aceptó para el Fitz Roy una condición geográfica que no le correspondía ni le corresponde. Podemos acotar, a mayor abundamiento, que en los mapas presentados por ambos países al rey inglés (que integran los alegatos) el Fitz Roy aparece al Este de las líneas propuestas por ambos países, pero su condición de cerro "conspicuo" (visible desde la Patagonia oriental) primó en la ocasión sobre su verdadera condición geográfica.

Hubo entonces, por cierto, un apresuramiento para resolver la cuestión comparable al apresuramiento de nuestros días, si bien por causas distintas. Es que entonces los inversionistas ingleses no querían que se desatara una guerra entre Chile y la Argentina, de desarrollo imprevisible en el tiempo y en el espacio, que sería sin duda altamente perjudicial para sus intereses; al respecto recordemos que según el historiador inglés Ferns las inversiones británicas en la Argentina eran entonces las mayores del mundo en un sólo país, incluso superiores a las realizadas en Canadá, Australia, la India y Sudáfrica (Ferns, 1967). Los capitalistas ingleses estaban asustados por el cariz que tomaba la carrera armamentista y por ello ejercieron presión para que se llegase rápidamente a una solución pacífica del conflicto, y no dudamos que incluso el rey Jorge VI fue víctima de esta presión.

De este modo, en los 25 grados de latitud que median entre el paso de San Francisco y el paralelo de 52° Sur el pleito se resolvió de común acuerdo en quince grados y fue sometida al arbitraje inglés una extensión de diez grados de latitud, aproximadamente. Agregamos, como bien lo señalara el jurisconsulto Sabaté Lichtschein, que el rey inglés no cumplió cabalmente con su cometido pues en lugar de expedirse en favor de una u otra de las líneas propuestas (la argentina basada en las altas cumbres y la chilena en la divisoria de aguas) produjo un fallo presun-

tamente salomónico que en definitiva a nadie conformó (Sabaté Lichtschein, 1976: 179). Los chilenos todavía reivindican, más allá de la divisoria de aguas, la totalidad de la Patagonia extraandina, incluso en textos y mapas escolares (Rey Balmaceda, 1992 y 1993).

Insistimos: el asunto del Fitz Roy fue mal concebido y peor resuelto desde un primer momento, o sea desde fines del siglo pasado, y en tal orden de ideas señalemos que nuestro actual presidente Dr. Carlos Menem, evidentemente mal asesorado, desperdició el 2 de agosto de 1991 una magnífica oportunidad para poner las cosas en claro, oportunidad que no se repetirá pues ahora existen dos sentencias arbitrales que otorgan al Fitz Roy una condición que no le corresponde. Nos referimos, claro está, a las sentencias del 21 de octubre de 1994 y del 13 de octubre de 1995, referidas al lago-laguna del Desierto.

Pensamos que en lugar de aceptarse una poligonal (también espúrea y concebida entre gallos y medianoche) debió negociarse como acto previo a cualquier resolución el status del Fitz Roy como asunto básico, para luego acordar amistosamente todo lo demás.

Insistimos una vez más: no debió aceptarse por más tiempo que el Fitz Roy siga clavado como una dolorosa espina en el territorio argentino, como lamentablemente aparece en la reciente cartografía oficial argentina producida por nuestro Instituto Geográfico Militar (me refiero, por cierto, a la hoja 4972-19 en escala 1:100.000 de julio de 1991 denominada "Monte Fitz Roy") que constituye el mejor argumento en favor de las tesis chilenas. Y decimos que el Fitz Roy está en territorio argentino pues se encuentra al oriente de la divisoria de aguas, como lo demostró hace casi medio siglo un científico que sin duda es neutral, el distinguido glaciólogo francés Louis Lliboutry, en una obra especializada en el asunto publicada en 1956 en Santiago de Chile con el patrocinio de la Editorial Universitaria del vecino país y en otra anterior publicada en 1952 por el Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires.

La tesis que sostenemos en esta ocasión consiste en

que los chilenos resignen su condominio del Fitz Roy. Esto no es disparatado a la luz de una fraternidad tantas veces declamada.

En abono de nuestra propuesta acude sorpresivamente un distinguido juriconsulto uruguayo consultado por nuestra Cancillería en procura de argumentos para sostener la validez de la línea poligonal (lo cual resultó un verdadero bumerang). Me refiero a Eduardo Jiménez de Aréchaga, que se expidió por medio de una nota fechada el 23 de julio de 1992. Fue consultado sobre si sería mejor para la Argentina mantener la denominada "poligonal" o bien si era preferible someter a arbitraje el área en cuestión (o sea el campo de hielo). Se manifestó sobre la imposibilidad de modificar las estipulaciones vigentes pero admitió, *que las partes, por mutuo acuerdo*, pueden modificar el laudo de 1902 —como de hecho lo han efectuado al acordarse la poligonal—, cosa que no podrá efectuar un tribunal arbitral.

En el mismo sentido en *El Mercurio*, diario chileno de gran difusión, en su edición del 12 de mayo de 1996 (página D8) se indica "que el ordenamiento universal autoriza a cambiar por un tratado lo que disponía uno anterior", consideración incluida en un acucioso artículo largo artículo en verdad y bien informado debido a la pluma de Mauricio Carvallo, posiblemente un periodista.

La cuestión es mucho más sencilla en el caso que nos convoca pues en el campo de hielo no existe laudo ni arbitraje, sino sólo una simple delimitación resultado de un acuerdo de peritos fundado en una muy deficiente cartografía de época a lo que podemos agregar un acuerdo sólo a nivel presidencial sin ratificación parlamentaria. Como, por lo demás, el área aún no ha sido demarcada —por una inexplicable demora— lo que corresponde es la aplicación del protocolo de 1941, que faculta y obliga a la Comisión Mixta de Límites a realizar la operación técnica inherente, o sea la demarcación largamente esperada.

He aquí, entonces, que la clave del asunto reside en un acuerdo leal y fraternal de las partes.

En conclusión: la permanencia del monte Fitz Roy como apoyo espúreo de un importante hito fronterizo (ma-

liciosamente considerado como “hito natural” en fuentes trasandinas) es un verdadero enigma pues resulta difícil aceptar que desde 1898, en que se le otorgó erróneamente esa condición, no fuera cuestionado en ocasión alguna por nuestro país durante casi un siglo. Esto por cierto es una incógnita que sólo podemos relacionar con la desidia y negligencia (por decir lo menos) de quienes debieron intervenir en el asunto en distintos momentos, pues existieron varias alarmas, siempre desoídas.

También es difícil de aceptar que en 1991 (mediante un mapa oficial y un acuerdo a nivel presidencial que son de responsabilidad de nuestra Cancillería) otra vez se haya considerado al Fitz Roy como apoyo válido para un hito que es el punto de arranque (sin fundamento geográfico alguno) de una insólita poligonal altamente lesiva para los intereses argentinos.

### ***Literatura citada***

Azema, M.A. *Fitz Roy, cerro di Patagonia*. Bari, Leonardo Da Vinci Editrice, 1955 (Hay otras ediciones, en distintos idiomas)

Depasse, L. *Al asalto del Fitz Roy*. Trad. De José Federico Finó. Buenos Aires, Peuser, 1953.

Ferns, H.S. *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*. Trad. Por Alberto L Bixio. Buenos Aires, Ediciones Solar-Hachette, 1967.

Lliboutry, L. *Nieves y glaciares de Chile. Fundamentos de glaciología*. Santiago de Chile, Ediciones de la Universidad de Chile, 1956.

*Estudio cartográfico, geológico y glaciológico de la zona del Fitz Roy*. Buenos Aires, Instituto de Geografía, 1952.

Moerno, F.P. *Viaje a la Patagonia Austral, 1871-1877*. Estudio preliminar de Raúl Rey Balmaceda. Buenos Aires, Solar-Hachette, 1969.

Rey Balmaceda, RAUL C. *Testimonios cartográficos del expansionismo territorial chileno*. Geopolítica (Buenos Aires), XVIII, no. 45, 1992: 35-44.

*El campo de hielo y la poligonal: ¿fin a la cuestión de límites con Chile?* Historia (Buenos Aires), XIII, no.51, 1993: 61-79.

Sabate Lichtschein, D. *Problemas argentinos de soberanía territorial*. Buenos Aires, Cooperadora de derecho y ciencias sociales, 1976.

## LA RELACION MERCOSUR - CHILE

VÍCTOR TELLERÍA\*

La idea central de este trabajo consiste en mostrar algunos aspectos que han influenciado en el actual proceso de acercamiento entre el Mercosur y Chile. Esto ayudará a interpretarlo, entenderlo, y además estar mejor preparados para abordar otros procesos similares.

No pretendo caer en un pormenorizado análisis de elementos puramente técnicos que harían de esta lectura algo tedioso y poco ameno; tampoco quiero centrarme en el seguimiento de cifras que hacen al intercambio de productos, ni mostrar qué es lo que predomina dentro de las actuales corrientes de comercio entre los protagonistas de esta nueva asociación. Aquí, la sola mención de algunos datos estadísticos es a los efectos de poner énfasis en las posturas expuestas.

En resumidas cuentas, pretendo hacer una breve referencia de aquello de lo que generalmente no se habla, pero que desde el punto de vista de la realidad condiciona y otorga un sello particular a la firma de cualquier acuerdo. Es decir, mezclar lo técnico con pautas culturales e

\* Licenciado en Ciencias Políticas, especializado en Relaciones Internacionales (UCA). Profesor Adjunto de Política Comercial Exterior (UCA). Profesor en la Fundación Banco de Boston. Funcionario de la Subsecretaría de Comercio Exterior.

idiosincracias de los protagonistas, mostrando modos de comportamiento que combinados ayudan a proveernos de más elementos y permitirán agudizar nuestro espíritu crítico para entender la génesis de este proceso.

La existencia de instrumentos comerciales en la nueva relación entre el Mercosur y Chile, esencial para fortalecer lazos económicos y consolidar corrientes de intercambio, cuyos principales protagonistas son los gobiernos, no impide que realicemos una descripción de escenario y sus actores públicos y privados.

### **El cambio como marco**

Los cambios que están acaeciendo en la gran aldea global han llevado a que distintas corrientes intelectuales efectúen su propia interpretación. Unos lo ven como algo positivo. Sostienen que el solo hecho de aceptarlo, encierra un nuevo tipo de desafío que abre perspectivas desconocidas provocadas por el avance tecnológico y la ulterior expansión de los mercados.

Para los defensores de esta idea, el mundo está centrado en una tríada (Estados Unidos, Unión Europea y Japón). Una suerte de mundo sin fronteras, en el cual las reglas del mercado global prevalecen sobre las concepciones y conductas basadas sobre el sistema Estado-nación, conduciendo hacia una sociedad en la cual los gobiernos parecen tener un papel más reducido y se tienda progresivamente hacia una ética y racionalidad distintas a las hoy conocidas dentro de las relaciones entre países, bloques y regiones. Parecería que se están gestando reajustes que modificarán los roles en empresas transnacionales, organismos públicos y privados y hasta en movimientos sociales.

Esta idea que emerge casi como dominante, ha hecho que quienes la respaldan sientan que se ha alcanzado una especie de situación límite, que fija para siempre la legitimidad del modelo. "Conceptualizaciones como las realizadas por Francis Fukuyama postulando el triunfo definitivo de la democracia y la economía liberal como último

escalón de evolución ideológica del pensamiento y las instituciones políticas, implica un intento de desconocer las lecciones de la historia. Por un acto de voluntad se detienen los cambios. Se ha alcanzado la cúspide del desarrollo y esos valores, instituciones y prácticas se mantendrán para siempre<sup>1</sup>.

Contrariamente a esa visión triunfalista, existen numerosos elementos que señalan las limitaciones y las graves consecuencias que pueden traer aparejada para la sociedad-mundo la continuidad y profundización de las presentes pautas de globalización. Entendida esta última, según Anthony Mc Grew, como "la multiplicidad de vínculos e interconexiones entre los Estados y las sociedades que construyen el actual sistema mundial. Describe el proceso a través del cual los acontecimientos, decisiones y actividades en cualquier lugar tiene repercusiones significativas en muy alejados rincones del mundo. Evidentemente, no significa que el mundo venga a estar políticamente más unido, ni que económicamente se haga más interdependiente o culturalmente más homogéneo. La globalización es muy desigual en cuanto a su alcance e irregular en cuanto a sus consecuencias"<sup>2</sup>.

Esta situación no implica que como actores, consideremos que la obra que nos toca interpretar sea la que más nos beneficia como país y que, consecuentemente, deba hacerse acreedora de apoyo político y adhesión cultural. Pero el escenario está montado y su fría escenografía es la única realidad en la que estamos obligados a funcionar y tomar decisiones.

Ante esta encrucijada, ¿qué función le cabe a la Argentina como país periférico y dependiente? ¿Existe un destino manifiesto, o la resignación de tejer alianzas políticas y comerciales que permitan una inserción posible? Primero el Mercosur y ahora su posterior ampliación tratando de incorporar nuevos aliados, como ha sucedido con

<sup>1</sup> Sistema Económico Latinoamericano, *Escenarios de Cambio Mundial*, Caracas, Venezuela, 1993.

<sup>2</sup> Petrella, Ricardo. *Los límites a la Competitividad. Cómo se debe gestionar la aldea global*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1996.



Chile, parece ser una respuesta razonable, alimentando un proceso de creciente interacción e interdependencia que emerge multidimensional.

El Mercosur desde sus orígenes —para ser más preciso, a partir de la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991— mostró claras intenciones por incorporar a Chile al bloque comercial.

El artículo 29 hacía referencia a ello, expresando que la adhesión al Tratado mediante negociación podía ser examinada por los Estados-Parte después de cinco años de vigencia del mismo. Agregando que “podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicitudes presentadas por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extrarregional”. Chile, miembro del Pacto Andino hasta el año 1976, aparecía como la niña bonita a la que se pretendía cautivar, aunque sin nombrarla expresamente.

Esta especie de romance creaba celos en los restantes países de la región, los que, lógicamente, se veían discriminados de este nuevo proceso. En noviembre del año 1991 en oportunidad de suscribirse el Acuerdo de Complementación Económica N° 18 (instrumento comercial que se deriva del Tratado de Asunción), se decide flexibilizar la cláusula de adhesión, exigiéndose solamente para ingresar al club la previa negociación del las Partes. Si bien a partir de ese momento quedó expedito el camino para el ingreso de cualquier país interesado, los miembros del Mercosur, no obstante, continuaron volcando su esfuerzo por convencer al país trasandino.

### **¿La estrategia equivocada?**

La posible incorporación de nuevos países al bloque regional obligó a los miembros del Mercosur a discutir internamente pautas y criterios de negociación que, a largo plazo, debía dar origen a nuevos acuerdos con cada uno de los países del subcontinente con los que se alcanzaría la configuración de zonas de libre comercio en un

plazo de diez años. Este nuevo tipo de acuerdos conocidos bajo la forma de "4 + 1", pretendía inaugurarse con la adhesión de Chile.

En ese momento se pensó que la importancia de aquel país más la reputación adquirida luego del ordenamiento de su economía servían de títulos suficientes para que su inclusión fuese el paso previo para que, *a posteriori*, se incorporara el resto de la región como atraída por un bloque en ascenso. Contrariamente a lo esperado en un comienzo, convencer solamente a Chile llevó dos años.

Los representantes trasandinos, allá por junio de 1994, se mostraron reticentes frente al convite del Mercosur. Entre sus principales razones esgrimían que no podían asociarse al bloque regional porque sus miembros se encontraban en procesos de ordenamiento de sus respectivas economías, mientras que ellos hacía bastante tiempo que habían concluido sus deberes con un elevado costo social. Además, no tenían intenciones en modificar su estructura arancelaria, uno de los elementos de su política de apertura unilateral hacia el mundo y herramienta por ellos elegida para delinear un propio proyecto industrial. Es decir que, entre otras cosas, esto alejaba la posibilidad de que Chile se sumara como socio pleno, pero, no obstante, hacía factible la concreción de un acuerdo menos ambicioso.

A partir de ese momento la relación con el pretendido nuevo socio derivó en numerosas marchas y contramarchas y en recriminaciones entre los socios del Mercosur, porque la situación creada llevó no sólo a modificar el calendario de negociaciones con terceros países, sino que obligó a un replanteo de la estrategia elegida. Obviamente, la elección de Chile tenía su justificación política y económica. En primer lugar, garantizaba estabilidad en una región históricamente inestable, mayor credibilidad para solidificar las transformaciones de los procesos económicos en países dominados por la falta de reglas claras, y una mayor seguridad jurídica para los inversores, como en parte había previamente ocurrido con la integración argentino-brasileña.

### Otra visión de la integración

Quizás en aquel entonces no se haya tenido en cuenta que Chile tiene otra visión de la integración y que su vocación de *global trader* lo haga aparecer como un país disciplinado de una manera muy distinta al resto de los países. Al mismo tiempo que negociaba con el Mercosur lo hacía con los miembros del Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), que entre otros reúne a Japón, China, Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong. Naturalmente, estos pasos los daba sin descuidar al mismo tiempo su acercamiento con los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, especialmente Estados Unidos.

En el Cuadro N° 1 puede apreciarse una comparación de las cifras del intercambio de Chile con los países del Mercosur y el resto del mundo, de donde puede observarse la importancia de la apertura de su comercio.

**Cuadro N° 1**  
**Chile**  
**Balanza Comercial Año 1994**

	Expo. Mill u\$s	Expo. % s/total	Impo. Mill. u\$s	Impo. % s/total	Comercio total	Comercio total %
Argentina	588	6.3 %	580	5.5 %	1.168	5.9 %
Brasil	424	4.5 %	1.060	10.1 %	1.484	7.5 %
Paraguay	48	0.5 %	68	0.6 %	116	0.6 %
Uruguay	45	0.5 %	52	0.5 %	97	0.5 %
Total Comercio con Mercosur	1.105	11.9 %	1.760	16.7 %	2.865	14.5 %
Total Comercio resto de ALADI	693	7.4 %	664	6.3 %	1.357	6.8 %
Total Comercio resto del mundo	7.527	80.7 %	8.117	77.0 %	15.644	78.7 %
Total Global	9.325	100.0 %	10.541	100.00 %	19.866	100.00 %

Fuente: Banco Central de Chile

Este es otro síntoma de cuál es la visión que los chilenos tienen de lo que debe ser su inserción en el mundo. Por ejemplo, el tema de su relación con el Nafta, hoy congelado por la etapa preelectoral con miras a la renovación presidencial en los Estados Unidos, demuestra una acción de pinzas en la que se valora al mismo tiempo el comercio y las inversiones.

Así, como los países de la Cuenca del Pacífico sirven para canalizar corrientes de comercio, paralelamente se esmeran porque comprenden que de resultar favorable su aceptación en América del Norte esto les permitirá ser merecedores de una suerte de sello de calidad apto para abrirles las puertas de los ámbitos financieros internacionales, mostrándolos como un socio moderno y confiable y por lo tanto como un polo de atracción para las inversiones.

Una de las razones que llevaron a la demora de un acuerdo Mercosur-Chile tiene fundamento precisamente en lo mencionado. Con Brasil y Argentina, dada la magnitud de ambos mercados, les importaba mantener las corrientes de comercio, flexibilizando o no el curso de las negociaciones, de acuerdo a cómo se iban perfilando sus restantes acuerdos con los otros bloques de países. Pero esta situación en nada hacía alterar su otra integración vía inversiones, tanto en el mundo como en la región. Efectivamente, durante el período 1990/1995, los capitales chilenos derribaron virtualmente la cordillera, dejando de este lado de la frontera aproximadamente unos 5.550 millones de dólares, es decir el 62 % de sus inversiones en el mundo. El resto de toda América Latina concentra el 37,8 %. Los Cuadros N° 2 y N° 3 muestran la inversión chilena en nuestro país y en el exterior, respectivamente<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Revista *Apertura*, agosto 1996.

**Cuadro Nº 2**  
**Inversión chilena en la Argentina**

Por sectores 1990/1995

Sector	Mill. u\$s	%
Energía	3.054	55,00
Industria	1.591	28,70
Comercio	403	7,30
Bancos	268	4,80
AFJP/Seguros	111	2,00
Imprentas	49	1,10
Comunicaciones	49	0,90
Servicios	8	0,10
Informática	3	0,10
Otros	6	0,06
<b>Total</b>	<b>5.550</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Fundación Invertir (Argentina)

**Cuadro Nº 3**  
**Inversiones chilenas en el exterior**

Por sectores 1990/1995

País	Mill. u\$s	%
Argentina	5.549,7	62,20
Perú	1.925,4	21,60
Brasil	415,0	4,70
Bolivia	258,3	2,90
Colombia	157,2	1,80
Ecuador	73,2	0,80
EE.UU.	65,0	0,70
Cuba	61,4	0,70
Panamá	60,9	0,70
Paraguay	55,5	0,60
Otros	303,31	3,30
<b>Total</b>	<b>8.924,61</b>	<b>100</b>

Fuente: Cámara de Comercio de Santiago

### La integración de hecho

Si bien la idea de integración económica “alude al proceso mediante el cual dos o más países proceden a la abolición, gradual o inmediata, de las barreras discriminatorias existentes entre ellos con el propósito de establecer un solo espacio económico”<sup>4</sup>, en el caso de Chile con nuestro país este proceso reviste una situación muy particular.

Un país con el que se comparten prácticamente cinco mil kilómetros de frontera da lugar, como consecuencia casi natural, a una integración de facto, independientemente de que a esta se la reconozca oficialmente. Durante estos años, las sociedades civiles, los actores económicos y la voluntad mayoritaria de amplios sectores han visto en este proceso de acercamiento una respuesta inteligente, sobre todo, como en el caso de nuestro país donde la gran extensión geográfica sumada a la deficiencia en comunicaciones y transporte, ha llevado a que amplias regiones sean víctimas de una desarticulación socioeconómica, provocando la existencia de regiones en donde ciertas pautas culturales se comparten más con los vecinos fronterizos que con los propios nacionales, dando lugar además a un absoluto divorcio entre éstas y los centros en los que se toman las decisiones.

Es por ello que “el tema de la integración argentino-chilena no puede discutirse sólo como el de la inevitabilidad del desarrollo orgánico de cada país, sino que también es necesario plantearse dicho tema como el de la cooperación entre pueblos que poseen recursos, relaciones sociales, una cultura y un destino comunes, y cuya realización tiene una oportunidad única en el contexto de internacionalización económica y cultural, de sistemas compartidos y en vísperas de la superación de diferencias limítrofes pendientes”.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Cohen Orantes, Isaac. *El concepto de integración*, revista de la CEPAL, Santiago, Chile, 1981.

<sup>5</sup> Fundación Konrad Adenauer. *Relaciones entre las sociedades civiles de Chile y Argentina*, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE), Santiago, Chile, 1995.

### Después del 25 de junio

Hasta ahora, la relación entre Chile y cada uno de los miembros del Mercosur se llevó adelante en el marco de acuerdos bilaterales que involucraban temas comerciales, como los firmados al amparo de la Asociación Latinoamericana de Integración con intercambios comerciales que crecieron a lo largo de tres décadas y temas no comerciales incorporados en instrumentos bilaterales específicos.

El 25 de junio de 1996 en Potrero de los Funes (provincia de San Luis), se suscribió un Nuevo Acuerdo Mercosur-Chile, bajo el formato de lo conocido como "4 + 1", cuya entrada en vigencia está prevista para el 1º de octubre del corriente año y cuyo objetivo es arribar entre los cinco países a una zona de libre comercio. De esta forma todo aquello negociado bilateralmente, es decir involucrado en algún acuerdo, se consolida en un instrumento único, pero incluyendo nuevos temas antes no contemplados. A continuación pueden sintetizarse algunos conceptos y temas abarcados por el acuerdo recientemente firmado.

- El área de libre comercio entre Estados Parte derivará en un espacio económico ampliado que debe facilitar la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos (art. 1).

- Todo el universo de productos conocidos se verá beneficiado con mecanismos de degravación arancelaria, con períodos entre ocho y dieciocho años, de acuerdo con los productos de que se trate (art. 2). Es decir que algunos productos dentro del ámbito intrarregional alcanzarán la máxima reducción arancelaria antes que otros, pudiendo circular por el mercado ampliado libre de derechos y de restricciones no arancelarias.

- Todos los productos que reciban este beneficio durante el período de transición, es decir, desde el momento de la puesta en marcha del acuerdo hasta la concreción de una zona de libre comercio, deberán ajustarse a pautas de origen. En buen romance, podrán usufructuar dicho beneficio a cambio de que un porcentaje determinado del producto de que se trate, esté constituido por insumos locales o regionales (art. 13).

- Las Partes están habilitadas a aplicar medidas destinadas a contrarrestar los efectos perjudiciales de la competencia desleal, en el marco de la legislación reconocida internacionalmente (art. 15).

- Las controversias que puedan surgir sobre interpretación, aplicación o incumplimiento del acuerdo, serán dirimidas mediante negociaciones entre las partes primero, y de persistir las causas que dieron origen a la disputa, se recurrirá a la metodología prevista en el régimen de solución de controversias (art. 14).

- Respecto de la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, las Partes Signatarias se atendrán a las obligaciones contraídas sobre la materia en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (art. 25).

- En lo atinente a la aplicación y utilización de los incentivos a las exportaciones, la Comisión Administradora del Acuerdo efectuará un relevamiento de los instrumentos vigentes en cada país (art. 30). Por un plazo de cinco años se permitirá que aquellos productos que incorporen en su elaboración insumos importados o de extrazona se beneficien del programa de desgravación arancelaria.

- La integración física se ve fortalecida por medio de compromisos de ejecutar programas de inversiones en obras de infraestructura física (art. 32). Esto implica, entre otras cosas, mejorar y diversificar vías de comunicación, capacidad portuaria e interconexiones de tránsitos bioceánicos.

- El tema servicios (art. 34) se encuentra dentro de los tópicos que tienden a su liberación desde el punto de vista comercial, de acuerdo con la legislación reconocida internacionalmente.

- Los acuerdos bilaterales sobre protección recíproca de inversiones (art. 14) firmados bilateralmente entre los Estados-Parte, mantendrán su vigencia.

- En lo referente a propiedad intelectual (art. 43), las Partes se regirán por lo acordado en la materia por la OMC.

- Finalmente, existe coincidencia respecto de la necesidad de estimular el desarrollo de acciones conjuntas orientadas a la ejecución de proyectos de cooperación científica y tecnológica.



No es de esperarse, en el caso de nuestro país, que el nuevo acuerdo modifique radicalmente la actual situación. En el mediano plazo quizás pueda apreciarse un incremento de cifras de comercio al ensancharse el espectro de productos que ingresarán a ambos mercados con menores derechos de importación. Desde este punto de vista, Chile recibe un mayor premio constituido por el gran mercado del Mercosur; el bloque, inversamente, obtiene un mercado reducido. Además, respecto de las trabas al comercio, el país trasandino —al tener una estructura arancelaria baja (11 % para el universo de sus productos)— hace que muchas preferencias arancelarias se licúen y pierdan relevancia.

En lo referente a la posibilidad de exportar nuestros productos por puertos del Pacífico a Asia, creando una corriente de comercio por nosotros casi desconocida e inexplorada, es una incógnita cuya respuesta sólo el tiempo dará. La hipótesis sustentada por aquellos que consideran que desde ahora la Argentina podrá mandar sus productos a terceros países por los puertos chilenos no tiene mucha solidez, debido a que hasta ahora se podría haber realizado y no se llevó adelante. No obstante, podrán surgir algunas ventajas, pero el cambio de situación no va a modificarse substancialmente.

### **Protagonistas asimétricos**

Una de las principales notas que se desprende del seguimiento de la negociación entre los países miembros del bloque comercial y Chile es el comportamiento de sus actores, ya sean públicos o privados. Si tenemos en cuenta que el conflicto puede ser visto como un enfrentamiento entre partes que mantienen posiciones enfrentadas, en el caso de nuestro país la negociación emerge doblemente conflictiva.

Desde el punto de vista de los gobiernos —responsables directos de llevar adelante las negociaciones— puede observarse que las estructuras estables en Chile y la Argentina funcionan de manera muy diferente. En el prime-

ro puede notarse un comportamiento acompañado de un mayor grado de profesionalismo, en el sentido de que las grandes líneas que dirigen la negociación no se modifican, existiendo además un mayor grado de estabilidad de los representantes gubernamentales, lo que influye para que toda la línea funcione de manera más orgánica. En nuestro caso se da de manera conflictiva. Sin ir muy lejos, el propio Alain Rorquié, cuando se refiere a nuestro país habla "de la evolución tormentosa y fascinante de la Argentina contemporánea"<sup>6</sup>.

La discusión de estos temas permite comprender que la estructura del Estado, entre nosotros, se ha reducido, pero esto, al menos en el tema que nos ocupa, no se ha traducido hasta el momento en un mayor grado de eficiencia. ¿Por qué los procesos de integración deben ser necesariamente ordenados cuando el Estado responsable de llevarlo adelante hace de su estructura un problema sujeto a manejos de política interna en lugar de demostrar preocupación por privilegiar el profesionalismo?

Además, hay que tener en cuenta que negociar en bloque exige tomar posiciones compartidas que deben ser previamente discutidas entre actores muy diferentes entre sí. Por ejemplo, es casi natural que dos países de las dimensiones de Argentina y Brasil, cada uno a su manera, pretenda sentirse dueño de la negociación. Puede recordarse cómo luego de la Cumbre de Miami, en diciembre de 1994, surgió un proyecto de creación del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), que debería comenzar a funcionar a partir del 2005. Desde ese momento la intención de Brasil fue la de liderar el diálogo entre los integrantes del NAFTA y un mercado común ampliado para lo cual era importante atraer a Chile.

Estos celos además se ven agravados porque en la negociación las expectativas de los miembros del bloque no es la misma. Para la Argentina puede ser más impor-

<sup>6</sup> Rouquié, Alain. *Introducción a la Argentina*, Emecé Editores, Buenos Aires, 1992.

tante consolidar la integración física, mientras que para Brasil o Uruguay puede ser consolidar el comercio.

Este marco obviamente repercute en este tipo de entendimientos. "La negociación tiene mucho de juego de grandes. Y aunque hay una cantidad de reglas conocidas, admite la invención constante, porque se apela a la inteligencia de los participantes para generar nuevas opciones, nuevos caminos, nuevas secuencias. Y se juega en serio. A diferencia de la llamada negociación tradicional en la que se pretende ganar para no perder, las negociaciones efectivas exigen un aceitado juego en el que las reglas pueden ser cuestionadas, acordadas y vueltas a modificar"<sup>7</sup>. Con Chile fue un permanente barajar y comenzar de nuevo, justamente porque son muy concientes de nuestras debilidades.

Los sectores privados son también diferentes. Nuestro país, considerado históricamente rico en recursos y volcado tradicionalmente hacia el mercado interno, hizo que nunca tuviese necesidad por dibujar un perfil exportador. Nos remitíamos a vender en el exterior cuando nos venían a comprar. Chile, inversamente, condicionado por su poca extensión geográfica, tuvo la necesidad de trasladar al mundo su propio mercado. En este sentido, sus operadores económicos se manifestaron más agresivamente, y además esto dió lugar a que el sector público y privado trabajasen más unidos volcados hacia la conquista de mayores exportaciones. Puede decirse que el papel del Estado en la conformación de este perfil ha sido considerado fundamental; su regulación conciente de instrumentos diseñados para la modernización del sistema instrumental ha actuado como sostén principal del comportamiento luego desarrollado por el sector público"<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Altschul, Carlos y Fernández Longo, Enrique. *Todos ganan*, Paidós, Buenos Aires, 1992.

<sup>8</sup> Fundación Friedrich Ebert. *Posibilidades y perspectivas de la integración Argentina-Chile*, Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA), Buenos Aires, 1991.

## LA REGULACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS Y EL CASO DE LA ELECTRICIDAD

ALBERTO ENRIQUE DEVOTO\*

### La Reforma del Estado y los servicios públicos

A partir del año 1989 se inicia en la Argentina una profunda reforma del Estado, que reconoce en lo inmediato una situación de virtual colapso económico, atento la experiencia de las hiperinflaciones sucesivas, el peso considerable de la deuda externa y la persistente caída en las tasas de crecimiento, y en lo mediato las experiencias de la “revolución conservadora” operada tanto en Gran Bretaña como en los Estados Unidos.

En materia de servicios públicos el cuadro era quizás más crítico, por cuanto las empresas —estatales casi en su totalidad— no solamente no podían prestar en forma adecuada los servicios correspondientes, sino que además

\* El autor es Licenciado en Economía Política (UBA). Actualmente es Vicepresidente del Ente Nacional Regulador de la Electricidad, cargo al que accedió por concurso y ejerce desde abril de 1993. Con una larga trayectoria en el sector eléctrico se destaca que ejerció la Presidencia de Agua y Energía Eléctrica S.E., fue Subadministrador de la Unidad Especial Sistema de Transmisión de Yacyretá y se desempeñó en la Entidad Binacional Yacyretá. Ha ejercido la docencia en la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad Argentina de la Empresa, en la Universidad de Belgrano y en cursos del ILPES (Naciones Unidas). Ha publicado diversos artículos sobre energía y economía.

estaban abrumadas por deudas impagables, totalmente descapitalizadas y sin posibilidad alguna de realizar tan siquiera inversiones mínimas de mantenimiento. La prestación de los servicios era, en consecuencia, de pésima calidad (bastaría, como ejemplo, recordar los cortes y racionamientos de energía eléctrica, el funcionamiento de los teléfonos o de los ferrocarriles, entre otros casos).

### **La desaparición del Estado empresario**

Durante largos años, todo intento privatizador en esta materia había suscitado enormes resistencias desde diferentes estamentos de la vida política argentina. Inclusive en las postrimerías del gobierno del Dr. Alfonsín no pudieron prosperar un par de ellos (Entel y Aerolíneas Argentinas), debido a la cerrada oposición política y sindical. Sin embargo, en pocos meses esa situación varió por completo y el proceso se inició precisamente con aquellas empresas, para continuar velozmente con el resto.

No es el objeto de este escrito indagar en las causas de esa viraje tan brusco en la opinión pública, sino el de señalar algunos aspectos que durante años actuaron como un velo o una pantalla, para enfocar la cuestión de fondo: ¿Cuál debe ser el verdadero papel del Estado en materia de servicios públicos esenciales?

En este punto creo que no existe discusión alguna en señalar que es una obligación ineludible del Estado asegurar la prestación de los servicios públicos, conforme a patrones de calidad y costo razonables y consistentes entre sí. Es decir, los servicios deben estar al alcance de la población y tienen que poder ser pagados por ella, sea en forma directa (por el pago de la factura) o mixta (a través de un cierto nivel de subsidio explícito), y lo que se establezca como retribución posible, fijará a su vez el grado de calidad alcanzable. Este es el punto focal. El resto es instrumental.

Una forma posible de lograr esto es a través del llamado Estado empresario, propietario de las empresas de servicios públicos y operador de las mismas otra manera

es a través de la privatización, que puede asumir una gama variada de posibilidades: desde la venta de los activos o la autorización para que se instalen empresas prestadoras, hasta los mecanismos de concesión o la privatización del gerenciamiento. En rigor, cualquiera es válida y el hacerlo dependerá del momento y la oportunidad económica.

En los años '40 el Estado asumió el control de estas empresas, porque a excepción de pequeños islotes en los cuales el mercado era atractivo para el sector privado, para el resto, que se necesitaba imperiosamente para coadyuvar al desarrollo, no había interés ni posibilidad de invertir. Así asistimos a un importante desarrollo de la infraestructura básica en la Argentina, no sólo en materia de servicios públicos. Pero a fines de los '80 y comienzos de los '90, la situación era la inversa, el que no tenía ya posibilidades ni medios para invertir ni financiar inversiones era el propio Estado. Dejo para otro momento o para otros analistas un tema que siempre se introduce en este punto y aun cuando es importante no hace al eje central de este tipo de análisis: si el Estado es o no un buen empresario.

Me parece más relevante apuntar a los motivos por los que se privatiza. He señalado como causas mediatas la llamada "revolución conservadora". Veamos qué dice un destacado investigador de la Universidad de Cambridge (Reino Unido):

"¿Por qué podría desearse la privatización de la industria de la electricidad? Me gustaría sugerir que existe una gran diferencia entre la experiencia de los países desarrollados y los problemas que enfrentan los países en desarrollo. Los primeros partieron de la base de una capacidad excedente y un ínfimo crecimiento de la demanda, por lo que la inversión para ellos no constituía un problema acuciante. Sin embargo, querían reducir los precios de la electricidad e introducir una mayor eficiencia, es decir que la razón era concentrarse en la reducción de precios y no preocuparse demasiado de la inversión. Pero si observamos los países en desarrollo, resulta casi lo contrario. En muchos de ellos la demanda de electricidad crece muy rápidamente. A menudo es que los precios son dema-

siado bajos y no demasiado elevados; esto significa que no hay ingresos suficientes como para financiar la inversión. Y la inversión es un aspecto decisivo si se ha de satisfacer el crecimiento rápido de la demanda.<sup>1</sup>

Estas observaciones son perfectamente aplicables al caso argentino y podríamos agregar que no sólo existe un fuerte crecimiento de la demanda, sino que se parte de una situación de demanda insatisfecha. En consecuencia, se hacía necesario resolver varios problemas en forma simultánea: ¿cómo atraer inversores privados, cómo mejorar la oferta, cómo aumentar la calidad y por sobre todo, cómo lograr ello sin apelar a la solución trivial de un fuerte aumento de tarifas?

Dado que no en todos los casos ello ocurrió así, interesa a partir de ahora, limitarnos al de la electricidad. Queda claro que para el Estado resultaba imposible seguir manteniendo en su poder y bajo su administración las grandes empresas encargadas del servicio. Se hizo imprescindible transferirlas al sector privado, pero sin olvidar que compete al Estado asegurar la prestación de los servicios públicos esenciales.

### **El Estado regulador**

La llamada “revolución conservadora” levantó como una de sus principales banderas la de la competencia: en la medida que se facilitara la competencia, sería el propio mercado, conforme a las leyes que lo regirían, el encargado de fijar los precios y, a través de las señales por ellos dadas, de asignar correctamente las inversiones. Pero esta imagen, que es muy útil a los fines de desarrollar una teoría económica, no siempre encuentra un correlato similar en la realidad. Por ello, aún dentro de las corrientes liberales de pensamiento económico, es más la atención dedicada a los temas de competencia “imperfecta” que a

<sup>1</sup> Newbery, David. Presentación en el Seminario sobre Reestructuración y Regulación en el Sector Eléctrico, realizado en Buenos Aires el 8, 9 y 10 de noviembre de 1995.

los de competencia "perfecta o pura", incluyendo en aquella, los monopolios y oligopolios.

El caso de la mayoría de los servicios públicos se inscribe precisamente dentro de estos últimos. Más aún, cuando se trata de servicios provistos a través de "redes", está demostrado que la mejor solución, la más eficiente, la que requiere menores inversiones y que puede dar lugar a menores costos es precisamente el monopolio. Tal es el caso de la energía eléctrica. Ahora bien, todos sabemos que si un monopolio puede actuar libremente estará en condiciones de fijar los precios a su voluntad, lo cual de suyo es dañino y en el caso de servicios esenciales sería altamente perjudicial para la sociedad en su conjunto y no sólo para los usuarios en particular. Téngase presente que el precio de estos servicios incide en el precio de los bienes que se producen, motivo por el cual, de ser arbitrariamente elevados conspirarían contra la competitividad de la economía en su conjunto.

Es por ello que, cuando la solución técnica más adecuada requiere la existencia de los llamados monopolios naturales, en los cuales los usuarios son necesariamente "cautivos" del prestador, se hace imprescindible introducir un elemento corrector: la regulación.

¿Cuál es la función de la regulación? En lo esencial, cuidar que los precios (tarifas) del servicio en cuestión se asemejen a los que se obtendrían si el mercado funcionara bajo un régimen de competencia. La regulación no sustituye a la competencia, pero permite morigerar considerablemente la acción de los monopolios protegiendo de esa manera a los usuarios. Una forma sencilla es a través de la fijación de tarifas máximas; de este modo la empresa recibe una señal como si actuara bajo competencia perfecta (en la cual, dado que está atomizada la oferta, ningún actor puede fijar precios y los reciben del mercado como un dato). Debe quedar claro que los precios regulados constituyen una situación subóptima respecto de la situación ideal de competencia pura, por cuanto en la medida que las empresas aumenten su eficiencia (es decir, bajen sus costos) aumentarán su beneficio. Para paliar esto, en forma parcial, la mayoría de los sistemas de regulación



prevén revisiones periódicas de las tarifas, de manera de poder transferir a los usuarios, a partir del siguiente período, parte de la eficiencia lograda por el sector.

En este punto interesa destacar que en la actualidad, los modelos reguladores más difundidos, han adoptado una de estas dos variantes:

a) El control de la tasa de retorno. En este caso, en lugar de fijar tarifas máximas, se establece una tasa de beneficio máxima. Si es superada, se obliga a las empresas a bajar las tarifas; si no es alcanzada, se les permite incrementarlas. Tienen una larga tradición de uso en los Estados Unidos.

b) *Price Cap* (estableciendo precios o tarifas máximas). El regulador (o el poder concedente) se desentiende de la tasa de beneficio que obtiene el empresario, pero en plazos preestablecidos efectúa una revisión de las tarifas para transferir a los usuarios mejoras en la eficiencia. En general, este sistema, originario del Reino Unido, se traduce en su aplicación a través de la fórmula *RPI-x* (*Retail Price Index minus x*), que significa que periódicamente las tarifas son ajustadas con la variación del índice de precios minoristas menos un número que establece el regulador. De este modo se logra que las tarifas disminuyan en términos reales (esa disminución representa la parte de los beneficios por mayor eficiencia que se transfieren a los usuarios).

El primero de los métodos supone una acción muy intrusiva del regulador en la empresa, pues debe estar auditando permanentemente para conocer la tasa de beneficio, lo que a su vez conspira contra un gerenciamiento más libre. El segundo no interfiere en absoluto, pero a su vez requiere de un control más afinado de la calidad del servicio, porque la empresa podría reducir sus costos bajándola.

En cualquiera de los métodos hay un momento inicial en el cual es necesario fijar las tarifas y, en rigor, más allá de grandes diferencias instrumentales, es obvio que tarifas, beneficios y calidad están íntimamente relacionadas.

Pero lo que en definitiva interesa es señalar que en

tanto estemos contestes de que corresponde al Estado la prestación de los servicios públicos, la regulación es en la actualidad la manera más eficaz de velar por ello, a la vez que supone una gran economía de medios, con lo que se aproxima a un cierto ideal: que el Estado sea reducido, pero fuerte.

### **La regulación en el sector eléctrico argentino**

Una somera descripción del proceso llevado a cabo en el sector eléctrico argentino, permite ilustrar adecuadamente acerca de la secuencia más conveniente cuando se quiere introducir una reforma.

a) Los principios generales. Se adoptó un sistema del tipo *price cap*, apuntando a un control por resultados, de manera que en los segmentos sujetos a regulación, la única posibilidad de lograr beneficios lo sea por aumentos en la eficiencia, estando las empresas prestadoras del servicio, sujetas a controles de tarifas y de calidad.

b) El marco regulatorio. El Congreso Nacional, mediante Ley Nº 24.065, estableció este marco, que se puede considerar el requisito previo puesto que en él quedan definidas las reglas de juego a las cuales se deberán someter los actores.

Las definiciones más importantes del mismo son las siguientes:

- la defensa de los usuarios y del medio ambiente;
- la desintegración vertical de la industria eléctrica;
- la defensa de la competencia;
- el libre acceso de terceros;
- la creación del organismo regulador.

c) La reestructuración del sector. Hasta el dictado de la ley, la industria se caracterizaba por la llamada integración vertical, es decir que una misma empresa generaba energía, la transportaba y transformaba y finalmente la distribuía. La ley dispone una perfecta y total separación entre estos segmentos, y además introduce una distinción: tanto la distribución como el transporte son declarados servicio público, no hay que olvidar que son presta-

dos mediante redes y constituyen un monopolio natural; pero la generación es declarada de interés general. Lo que sucede es que el segmento de la generación permite la existencia de muchos competidores, y ello facilita que el precio sea determinado en el mercado, por la acción de la oferta y la demanda. Este mercado es mayorista, o sea que en él se negocian grandes bloques de energía y en él compran los distribuidores —que no generan— para abastecer al consumo minorista. Dicho mercado mayorista debe ser administrado por una organización que registre las transacciones y cobre a los compradores para pagar a los vendedores. Hay que tener presente que la energía eléctrica no es un bien directamente acumulable y constituye el único caso en el cual la oferta y la demanda se intersectan en forma instantánea.

A ello se le debe agregar que la actividad de generación es libre, de manera que cualquier interesado puede construir una planta y ofrecer, a su riesgo, la energía en el mercado. Desde 1992 se registraron importantes inversiones del sector privado, en plantas térmicas.<sup>2</sup>

d) La introducción de la competencia. Además de lo señalado en materia de generación, la legislación incorpora dos elementos sustantivos para que pueda existir un cierto grado de competencia, aún en segmentos monopolísticos: el libre acceso de terceros a las redes y los contratos. Esto significa que, aún cuando el concesionario o prestador sea titular o propietario de las redes, debe permitir que cualquier tercero las utilice, sin discriminar. Ello a su vez permite que un usuario pueda comprar libremente la energía a cualquier generador del sistema, mediante un contrato, y reciba el fluido a través de las redes de un prestador, pagando, obviamente, por su uso; pero no la tarifa que el propietario del sistema fije, sino la que esté regulada para ese servicio. Dado el estado actual de la tecnología, esta facilidad por ahora está sólo al alcance

<sup>2</sup> Cuando se trata de centrales hidroeléctricas existe una restricción previa, ya que se requiere una concesión para poder hacer uso del recurso hídrico que no es enajenable.

de usuarios de cierta dimensión (no los residenciales ni las empresas con consumos pequeños de energía), pero, por caso, en Gran Bretaña está previsto que en 1998 rija para todos.

Cabe acotar que para que pueda haber un mercado eléctrico, en el cual los oferentes (generadores) entreguen la energía y los compradores (distribuidores, grandes usuarios y usuarios) la pueden recibir, es necesario que exista un sistema de transporte interconectado, de manera que se puede decir que dicho sistema constituye el soporte físico del mercado.

e) El proceso de privatización. Una vez aprobado el marco legal, el Estado procedió a constituir una gran cantidad de "unidades de negocios", bajo la figura de sociedades anónimas. Para ello fragmentó las tres grandes empresas estatales (Segba, Agua y Energía e Hidronor) en múltiples empresas generadoras (apuntando a la mayor concurrencia posible en el segmento competitivo), tres empresas distribuidoras y seis transportistas (una troncal nacional y cinco regionales). Luego elaboró los contratos de concesión (para aquellas actividades que se privatizarían bajo esa modalidad) y con todos los elementos a la vista y conocidos por los potenciales inversores se licitó el paquete accionario de control de las empresas, que luego se fueron transfiriendo al sector privado.

f) El ente regulador. En consonancia con lo dispuesto por la ley<sup>3</sup>, se constituyó el organismo regulador, que es autárquico y tiene plena capacidad para actuar en los ámbitos del derecho público y privado y que posee la facultad de hacer cumplir la ley de marco regulatorio, dictar reglamentos a los cuales se deben ceñir los actores del sistema, prevenir conductas antimonopólicas, establecer bases para la fijación de tarifas y controlar su aplicación, reglamentar los procedimientos para aplicar sanciones, aplicar sanciones, velar por la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública, entre otras.

<sup>3</sup> Ley N° 24.065 y su Decreto Reglamentario N° 1.398/92.

### A modo de conclusión

Si bien no existe un modelo único para reestructurar un sistema y para privatizarlo, se pueden señalar algunos aspectos. En los últimos años ha habido una fuerte tendencia mundial hacia estas reestructuraciones, en las cuales los últimos van aprendiendo de los anteriores, y más importante, tal vez, existen algunos principios generales:

- la conveniencia de introducir y promover la competencia donde esto sea posible;
- crear condiciones y reglas de juego transparentes;
- separar al Estado de las actividades empresarias y reservarle el papel de fijador de políticas y regulador;
- que el sector privado participe en condiciones de riesgo empresario;
- tomar conciencia de que lo más importante es que estos servicios son para los usuarios, presentes pero también futuros, es decir que interesa que hoy reciban una calidad adecuada, pero que las empresas prestadoras puedan también realizar las inversiones necesarias para el futuro.

### *Algunas fuentes bibliográficas*

Foster, Christopher. *Privatization, Public Ownership and the Regulation of Natural Monopoly*. Blackwell, UK, 1992.

Bastos, Carlos M. y Abdala, Manuel A. *Transformación del sector Eléctrico Argentino*, Buenos Aires, 1993.

Ente Nacional Regulador de la Electricidad. *Informe Anual 1993/1994*, Buenos Aires, 1994.

OXERA (Oxford Economic Research Associates Ltd), *Utility Privatisations in Developing Countries*, Oxford, UK, s/f.

UNESA (Unidad Eléctrica S.A.). *Competencia y Regulación en el sector Eléctrico*, Unesa, Madrid, 1994.

Newbery, David. *Electricity Power Sector Restructuring: England and Wales*. Trabajo preparado para el Seminario realizado en Buenos Aires. 1995.

Fundación Consejo para el Proyecto Argentino. *La Batalla de la Electricidad*, Gabinete Paralelo, Buenos Aires, 1996.

## **ROL DE LAS FUERZAS ARMADAS Y NUEVOS DESAFÍOS A LA SEGURIDAD**

POR IGNACIO MONTES DE OCA \*

El Sistema de Defensa Nacional se encuentra actualmente inmerso en una profunda crisis de transformación. Este proceso se ha originado en las profundas transformaciones sufridas por el escenario doméstico y los extensos cambios en el panorama de las relaciones internacionales.

En la Argentina, el debate se ha generado especialmente en torno a esta la asignación de funciones y roles dentro del Sistema de Defensa. Debates similares se producen paralelamente en el ámbito de la Organización Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización para la Cooperación y la Seguridad Europea (OSCE) y, en menor medida, en el seno de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Mayormente, la tendencia apunta a la adaptación de los sistemas defensivos a una serie de premisas fundamentales, entre las que se encuentra la profundización de los mecanismos de control civil sobre la conducción del los Sistemas de Defensa, el mejoramiento de los canales de comunicación preventiva entre Estados y la difusión de mecanismos de cooperación regional y global.

\* Ignacio Montes de Oca es asistente de investigación en el Instituto de Defensa, Cooperación y Seguridad Internacional del Centro de Estudios Socioeconómicos y Políticos para América Latina (IDECSI/CESPAL). Es colaborador de diversas publicaciones gráficas y radiales en el país y el exterior en temas de relaciones internacionales y de defensa y seguridad.

El punto fundamental de esta transformación es el corrimiento de las prioridades esenciales del Estado-nación. La desactivación del conflicto entre potencias ideológicas ha dado paso a un mundo signado por la priorización de las demandas ligadas al desarrollo ya la estabilidad económica, que han desplazado a la seguridad del centro de gravitación de las relaciones internacionales por una revolución tecnológica y comunicacional que ha acercado y fusionado intereses nacionales y permitió la transnacionalización de actividades de intercambio de todo tipo, por la activación del sistema colectivo de seguridad enmarcado en las acciones de Naciones Unidas, en la construcción de estructuras regionales y subregionales y por la difusión creciente de los principios de la democracia directa.

La importancia creciente de los objetivos económicos se ve reflejada por el aumento constante del comercio entre economías nacionales, que han superado a los montos de intercambios domésticos durante el periodo subsiguiente a la caída del Muro. Al mismo tiempo esta tendencia se ha visto acompañada con un decreciente nivel de los presupuestos de defensa a nivel global y por una disminución en las ventas de sistemas bélicos en todo el mundo. Esta caída, en valores absolutos, ha llevado al mercado de armas a la mitad de los montos registrados durante el último año de la Guerra Fría (1990). Por otra parte, la desactivación de diversos focos de conflicto interestatales ha servido para acentuar dicha tendencia y las carreras armamentistas regionales consecuentes. Por último, se ha verificado el consenso dentro de la comunidad internacional sobre la necesidad de imponer limitaciones a la solución de conflictos por medio de instrumentos militares.

Tales avances han permitido la disponibilidad y flujo de capitales hacia las zonas de la periferia, incrementando de esta manera los niveles de inversión interna y/o externa y, consecuentemente, los índices de desarrollo. Luego de décadas de desinversión e inestabilidad económica—déficit particularmente elevado en la región americana—la desactivación de puntos de tensión o conflicto permitió adicionalmente avanzar en la construcción de áreas de integración regionales o subregionales que acrecentaban

las posibilidades de confianza e interacción entre los Estados del área.

En un mundo recorrido por una densa trama de intereses, las consideraciones de seguridad de un Estado incluyen factores tan diversos como el impacto de un eventual conflicto sobre los imagen internacional del país, los compromisos sumidos a nivel global, el balance sobre la situación regional y la afección eventual que tendría un posible conflicto en las áreas política, económica y social. La lección que ha dejado la Guerra del Golfo en este sentido no ha pasado inadvertida para la mayoría de los estados. Esto se debe a que los desequilibrios regionales hacen más difícil la implementación de políticas de confluencia e interacción toda vez que tienden a aumentar los niveles de desconfianza y el aislamiento de los países y dificultan su posibilidad de integración a los mercados externos. En otras palabras: la persistencia de políticas confrontacionistas, lejos de propender al bienestar de la sociedad actúa en la actualidad como un factor retardador del crecimiento y el desarrollo.

En la actualidad, la posesión de grandes cantidades de armas sofisticadas no siempre contribuye a garantizar la seguridad y, en algunos casos, puede atentar contra los objetivos globales de un Estado. El principal impedimento para superar esta disyuntiva de la seguridad es la carencia de adecuados marcos culturales sobre los cuales sustentar las políticas de confianza, especialmente con aquellos estados considerados tradicionalmente como oponentes o competidores regionales.

En algunos casos, la puesta en marcha de los procesos de construcción de la confianza se han visto dificultados por la existencia de una gran autonomía militar respecto del poder civil. Esto ha actuado sobre las posibilidades de implementación de dichas políticas y en la adopción de medidas de confianza con impacto y participación de los sectores militares. En el caso de la Argentina se ha verificado una ventaja comparativa en este sentido, al contar con Fuerzas Armadas altamente identificadas con políticas de acercamiento a la región. Debemos remarcar que se trata de un caso excepcional respecto al entorno



regional, pudiendo registrarse casos de alta participación y autonomía de sectores militares y militaristas dentro del escenario político doméstico en muchos países de Sudamérica.

En el caso argentino, ha sido de especial importancia la experiencia dejada por la Guerra del Atlántico Sur como catalizador de una serie de cambios substanciales para nuestra sociedad y su Sistema de Defensa. En el plano diplomático, ha demostrado la existencia de importantes potenciales de cooperación regional, reflejados en los apoyos registrados a la posición sustentada por la Argentina en el subcontinente sudamericano. Al mismo tiempo, la realidad internacional exige el respeto de ciertas normas y *compromisos vinculados con una política exterior coherente*, hecho que no caracterizó por cierto a la Argentina durante este siglo y quedó de manifiesto en la decisión de ocupar militarmente las islas en contra de toda normativa establecida por el Derecho Internacional.

En el plano castrense, ha significado el abandono de roles que no le competían a la función militar y que muchas veces competían con los requisitos básicos para el buen ejercicio de la profesión de la defensa. Ha demostrado el debilitamiento profesional inherente a la asunción de tareas no militares como es la administración del gobierno nacional, y que las condiciones de enfrentamiento en un ambiente altamente tecnificado y profesional obligan a una dedicación y entrenamiento diferentes al hasta entonces vigente, también demostró la inconveniencia del uso de la fuerza militar para resolver conflictos con otros Estados, y más precisamente, la irracionalidad demostrada en la decisión de enfrentar a una de las primeras potencias de la época, que además era (y es) apoyada por una sistema militar de primer nivel y sin parangón en todo el globo como es la OTAN.

Por otra parte, mientras las simulaciones estratégicas tenían como punto de partida un oponente regional como principal hipótesis de conflicto, la realidad demostró fehacientemente lo errado de tales previsiones al encontrarnos enfrentados a una potencia como el Reino Unido y combatiendo en una guerra no planificada por los estra-

tegas argentinos. Esto revela la alta dosis de impredecibilidad en el origen de los conflictos y lo difícil de definir en forma exacta las características de las contiendas futuras, sean estas originadas en Estados, organizaciones o grupos de países.

Debiendo abandonar el poder en forma acelerada, los militares cedieron el gobierno a los civiles elegidos democráticamente. A partir de allí, los espacios que tradicionalmente ocuparon en el escenario político argentino fueron decreciendo progresivamente. Una de las primeras manifestaciones fue la reducción de la participación presupuestaria de las Fuerzas Armadas dentro del gasto global del Estado, proceso que se aceleró a partir de la presente década en favor de otras áreas del Estado. Otra faceta de dichas políticas fue el proceso de privatización de empresas no necesariamente ligadas a la producción militar (SOMISA, Tandano, Altos Hornos Zapla, ECA y otras) pero que permanecían como actores deficitarios del sistema de defensa, y una profunda reestructuración en el emplazamiento, composición y funciones del aparato militar argentino.

Por ejemplo, la implementación del servicio militar voluntario, en reemplazo del sistema por reclutamiento compulsivo, ha tenido un doble objetivo: redujo el número de hombres incorporados al Sistema de Defensa y por ende el presupuesto del sector y, por otro lado, ha logrado disminuir sensiblemente el impacto social que dicho sistema tenía sobre la población.

La novedad en materia de política exterior relacionada con este área fue la identificación de un cúmulo de intereses comunes con las potencias occidentales en puntos tales como la no proliferación, la ampliación de los compromisos de restricción de tecnologías sensitivas y la cooperación dentro de las organizaciones regionales e internacionales. Las políticas de cooperación desde el campo militar con países de la región, con los países pertenecientes a la estructura de la OTAN y el compromiso con las Naciones Unidas han abierto a las Fuerzas Armadas un nuevo camino para apoyar con hechos la política de inserción exterior de la Argentina.

Como consecuencia de la aplicación de tales políticas fueron abandonados programas que resultaban altamente polémicos para las potencias centrales, como es el caso del proyecto Cóndor II, las iniciativas en el campo de la producción para la defensa y los planes de desarrollo nuclear de fines poco transparentes. También se ha manifestado en el apoyo a iniciativas hemisféricas y globales de no proliferación como en el caso del apoyo a la plena vigencia del Tratado de No proliferación, el Compromiso de Mendoza sobre armas químicas y bacteriológicas y el Tratado de Tlatelolco para la proscripción definitiva de armas atómicas en Latinoamérica.

Todo esto ha contribuido a una diferente percepción del entorno inmediato. El impacto del “desarme unilateral” implementado por la Argentina ha sido de vital importancia para acercar las posiciones con los países del entorno, en especial con Brasil y Chile, tradicionalmente considerados oponentes regionales y hoy aliados estratégicos de primer orden.

El rápido incremento del intercambio en todos los niveles, en especial a través de la implementación del Mercosur ha sido rápido y promisorio, y seguramente el compromiso se ampliará en un futuro cercano con el ingreso de Chile al Acuerdo. En el plano global, los resultados concretos han sido el arribo masivo y constante de capitales productivos provenientes de los países desarrollados y un incremento cualitativo de las relaciones políticas y comerciales con estas naciones.

Existe en la actualidad la idea que una creciente masa de intereses compartidos aleja el peligro de escalada entre Estados y al mismo tiempo sirve de base para establecer respuestas coordinadas ante agresiones de carácter transnacional. Los intereses sobre los que se asienta esta cooperación de ninguna manera se agotan en el campo económico. Pueden encontrarse también en el campo político, cultural, social y militar. La experiencia europea —luego de siglos de masacrarse mutuamente— demuestra el potencial de estas políticas. A través de ella se ha construido un sistema de interdependencia compleja que funciona como limitante para los conflictos en su seno. De hecho,

desde hace siglos no se producía la actual situación de baja conflictividad en el oeste europeo, condición sin dudas atribuible a los avances gestados en el seno de la Unión Europea y sus organizaciones anexas como la OTAN, la OCSE y el Partnership of Peace.

De manera que el principal problema de los planificadores y teóricos que se pliegan a concepciones realistas es la imposibilidad de sustentar el accionar de las Fuerzas Armadas de acuerdo a los parámetros clásicos y lograr que estas políticas resulten compatibles con las tendencias registradas a nivel global.

Asimismo, resulta difícil asignar roles y funciones a las Fuerzas Armadas cuando surgen de concepciones aisladas de la estrategia global del Estado. Sin olvidar el hecho que son una institución absolutamente necesaria en tanto persista en conflicto como factor constitutivo de las relaciones internacionales, deberemos aceptar también que le conciernen algunos roles subsidiarios e igualmente urgentes como ser la colaboración en iniciativas de cooperación regional y global y en la lucha contra factores de riesgo e inestabilidad de nuevo tipo.

Esto significa que es factible asignarles roles que se condicen con las políticas de confluencia con el entorno y que debe adaptárseles para cumplir funciones secundarias acordes con las características emergentes del escenario internacional. Son por lo tanto una institución dentro de un sistema más complejo llamado Estado y deben actuar armónicamente dentro de este. Deberemos intentar aislar las certezas y definir en la mayor medida posible la utilidad de las Fuerzas Armadas para hacer frente a las amenazas a la seguridad y, al mismo tiempo, contribuir a los esfuerzos y objetivos generales del Estado en el campo exterior. Los objetivos exteriores antes citados contienen certezas y se encuentran definidos en los lineamientos políticos seguidos en los últimos años por el Estado argentino. El área de mayor confusión respecto de estos nuevos roles reside en la definición del tipo de amenazas que se encuentran presentes en el actual escenario internacional.

En los últimos tiempos han aparecido nuevos amena-

zas y desafíos no tradicionales que impactan sobre nuestras necesidades de seguridad. El concepto de amenaza exterior debe ser profundamente replanteado dado que existen otras provenientes del entorno, de naturaleza distinta a las manifestadas en el pasado. Por ejemplo, la existencia del narcotráfico en algunas zonas pareciera en ciertos momentos poner en riesgo la capacidad misma de ejercer la autoridad soberana de un país sobre fracciones de sus territorios. En otros casos, la depredación de recursos naturales marinos en zonas exclusivas puede poner en serio riesgo la seguridad económica de un país. E incluso la acción de la delincuencia organizada puede manifestarse a través del tráfico ilegal de armas de destrucción masiva o sustancias altamente tóxicas. Estos tres ejemplos son una muestra acabada de los riesgos no calculados que un Estado puede enfrentar en la actualidad. Y en este escenario de múltiples y variadas amenazas provenientes del exterior es poco sustentable ignorar el potencial de acción que las Fuerzas Armadas pueden aportar para hacerles frente en mejores condiciones.

Uno de los foros de debate sobre esta temática ha sido la última reunión de Ejércitos en Bariloche. Allí se ha demostrado un sensible cambio de actitud de los uniformados al afirmar que, además del tradicional peligro de confrontación entre Estados, habían surgido nuevas problemáticas para la seguridad ligadas a la pobreza y la emergencia de fenómenos delictivos transnacionalizados. Esto demostraría que los planificadores y estrategias de las Fuerzas Armadas comenzaron a introducir en sus valoraciones cuestiones sociales y políticas, alejadas en gran medida de los enfoques vigentes hasta hace poco tiempo que priorizaban las concepciones clásicas y, por ende, apoyaban la construcción de sistemas defensivos altamente autónomos de la realidad social del país en el que se insertaban.

Pero las construcciones teóricas y la espera a la toma de conciencia por parte de ciertas áreas de gobierno muchas veces chocan con la rápida difusión de que algunos fenómenos como el narcotráfico y el terrorismo han tenido en tiempos recientes. Si observáramos los reportes sobre

este tipo de situaciones en nuestro país y sus Estados limítrofes veremos el rápido incremento del número de casos. Por otro lado, analizando los causales de los conflictos producidos en los últimos años, veremos que sólo una parte de los mismos responde a luchas entre Estados, siendo la gran mayoría ocasionados por motivos étnicos, migratorios, religiosos, por la desintegración del Estado o por la presencia de factores tales como el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia organizada. Por último, dada la actual configuración del esquema político sobre la que se asientan los roles dentro del sistema de defensa, las Fuerzas Armadas no pueden asignarse funciones a sí mismas, dependiendo en este sentido de la decisión política que establece las normativas del sector y de la legislación vigente para este caso.

Debe notarse que los tiempos necesarios para aguardar la adaptación institucional resulten más dilatados que los necesarios para verse involucrados en estas nuevas amenazas. Los debates teóricos poco contribuyen a aliviar algunas de las situaciones de extrema gravedad en las cuales se puede hacer imperiosa la presencia del Estado con todos los elementos a su disposición. Incluso es posible desactivar debates enteros frente a una experiencia de campo en los lugares en donde la pobreza, la violencia y la precariedad son una realidad tangible.

Tomemos como ejemplo la normativa que establece la prohibición a las fuerzas militares para emprender acciones armadas en el interior del territorio nacional conocida como Ley de Defensa de la Democracia. Dicha legislación se corresponde con otro momento institucional de la Argentina distante de la actual consolidación del sistema democrático, y fue diseñada para impedir nuevas incursiones de los militares en el terreno político. Pero los hechos demuestran lo lejana que esta contingencia está de nuestra realidad. La consecuencia directa de la persistencia de esta limitación ha sido la dificultad permanente para destinar elementos de las Fuerzas Armadas al apoyo en operaciones de carácter social como el auxilio en caso de catástrofes o el transporte en terrenos o localidades aisladas. Esto sin duda ha resultado en una disminución significati-

va de las capacidades del Estado para auxiliar a sectores civiles afectados.

En el caso de la acción del narcotráfico, esto se hace más evidente y urgente. El tráfico de drogas mueve sumas millonarias cada año, y que aproximaciones sumamente conservadoras cuantifican en 500 mil millones de dólares anuales. Parte de las utilidades las destina a la adquisición y contratación de servicios y elementos que les permiten una mayor impunidad frente al accionar de los Estados, entre ellos las alianzas con grupos terroristas a quienes proveen de fondos a cambio de protección armada. Evidentemente, lo que motiva al narcotráfico es el afán de lucro y la ampliación de mercados y no la substitución del Estado. Es por ello que no cuenta con limitaciones normativas a la hora de decidir estrategias de acción, y sus recursos le permiten una permanente y dinámica adecuación a los escenarios sobre los que actúan. En el caso del terrorismo, la globalización ha permitido a estos factores ampliar su campo de acción potencial a prácticamente todo el globo. Su combinación con las redes de tráfico ilegal de drogas y elementos de destrucción masiva plantea un riesgo reconocido como "muy serio" por las Naciones Unidas. El atentado a la Embajada de Israel y contra la AMIA en la Argentina han demostrado que el peligro del terrorismo internacional existe, que es serio y que no nos encontramos exentos de sufrir sus consecuencias. Todo esto revela que el tiempo del debate ha sido superado ampliamente por el de los hechos.

Por lo tanto, no se trata de construir complejos sistemas conceptuales para después avanzar en modelos institucionales, sino de establecer sistemas de acuerdo a nuestra realidad. El proceso debe partir de una observación pragmática de las características emergentes del nuevo escenario de la seguridad —que de ninguna manera se acota al escenario doméstico— y realizar una evaluación realista de la envergadura de las amenazas potenciales que amenazan actualmente a las sociedades.

Luego se deben destinar las herramientas disponibles en el Estado para dar solución a cada problemática. En efecto, construir un sistema que garantice la seguridad

del país y su sociedad es hoy la prioridad. El Estado, como sistema complejo, no puede esperar a la definición de las amenazas para pasar a la acción, ni debe basar esta acción en complejos y pesados mecanismos teóricos. Los sistemas teóricos deben sustentar la mejora progresiva de las acciones y mecanismos instrumentados ya que, dada la dinámica compleja y acelerada del conflicto en la actualidad, los tiempos requeridos para formular una respuesta adecuada son cada vez menores y los recursos cada vez más exigüos.

Si bien las acciones deben poseer basamentos conceptuales, no es posible esperar una definición exacta para pasar a la acción. Por otro lado los debates deben producirse con un mínimo exigible de prolificidad, dejando de lado ideas que, superadas por el devenir de la realidad, han quedado desfasadas y no cuentan con el mínimo necesario de utilidad. Tal es el caso de las percepciones del entorno como fuente inminente de conflicto, las discusiones sobre la defensa a ultranza de la autonomía nacional en un mundo crecientemente interdependiente y la teorías tercermundistas y equivocadamente nacionalistas tan en boga en otras épocas. El debate en este sentido debe apoyarse en la realidad y en la utilidad de los temas encarados.

Entonces, deberemos avanzar en las características ya definidas del escenario internacional —la articulación entre políticas de cooperación y la existencia de factores de riesgo e inestabilidad de nuevas características—, luego realizar un relevamiento de las herramientas con que cuenta el Estado para garantizar su seguridad en este complejo marco, y finalmente, en base a una concepción sistémica, aplicar las herramientas pertinentes para cada caso.

El sustento empírico que ha surgido de la experiencia reciente de la Argentina en el campo exterior nos permite contar con un mínimo de certezas para formular y actualizar nuestros enfoques. Las respuestas surgidas no deben tampoco contradecirse con la capacidad objetiva del Estado de asignar recursos para la concreción de las medidas decididas. En este sentido, las prioridades de eficiencia en el gasto y el aprovechamiento de los recursos disponibles



requieren considerar por un lado la posibilidad de acción coordinada de instituciones del Estado y la oportunidad de complementar las respuestas con otros Estados de manera de garantizar la efectividad de las políticas adoptadas. Todos estos elementos pretenden aportar al debate sobre la reestructuración del Sistema de Defensa, pero poniendo énfasis en la urgencia de la toma de decisiones, la prioridad de exhibir resultados concretos en el más corto plazo posible y de iniciar el proceso de reformas estructurales del Sistema de Defensa enmarcándolo dentro del plan de modernización del Estado argentino. Lo que se encuentra en discusión, en definitiva, es qué sistema de seguridad concebiremos para hacer frente a un mundo signado por la inestabilidad e impredecibilidad de los múltiples focos potenciales de agresión al Estado y su sociedad.

En caso de persistir en enfoques superados, o en la construcción teórica alejada de la realidad, el precio será pagado con la seguridad de los ciudadanos y el futuro de los logros alcanzados por nuestra sociedad en los últimos tiempos.

## **POR QUÉ LOS IMPUESTOS DEBEN SER SIEMPRE PAGADOS\***

CARLOS MIGUEL TACCHI\*\*

Reiteradamente he sostenido que los impuestos deben ser siempre pagados más allá del buen uso que el administrador de turno haga de los recursos obtenidos. Este concepto así expresado suele ocasionar extrañeza y en ciertos casos reacción por parte de algunos ciudadanos o contribuyentes, seguramente con motivo de la falta de correcta información acerca del funcionamiento del fenómeno tributario y, asimismo, como una secuela negativa de una época de desorden fiscal, el que se difundió a su vez en la sociedad por efecto de la alta inflación, que ter-

\* Trabajo elaborado sobre la base del artículo publicado en el diario *LA NACIÓN*, Buenos Aires, los días 26 y 27 de mayo de 1995 y publicado en el *Boletín de la DGI* N° 502, Bs. As., octubre de 1995. El autor autoriza su publicación en este medio.

\*\* Contador Público (UBA). Se desempeñó como Asesor de Gabinete del Secretario de Hacienda de la Nación (1976). Subsecretario de Política y Administración Tributaria de la misma Secretaría (1976-81), Subsecretario de Finanzas Públicas del Ministerio de Economía de la Nación y luego Secretario de Ingresos Públicos de dicho Ministerio (1991-95). Fue condecorado con la orden Nacional del Mérito de Francia, con el grado de Caballero (1994). Actualmente es miembro de la Academia Argentina de Ciencias de la Empresa y de la International Fiscal Association, entre otras Instituciones. También ejerce la docencia en las facultades de Ciencias Económicas y de Derecho y Ciencias Sociales (UBA), y es Consejero Titular en el área de Finanzas Públicas y Economía del Sector Público del Instituto de Economía de la UADE.

minó en una disparada hiperinflacionaria que felizmente hoy está controlada. Su principal causa: el déficit fiscal y su consecuente emisión monetaria.

Por otra parte, en muchos casos puede existir cierto grado de prevención en cuanto a la idea central de este artículo si no se tiene presente, en todo momento, que la misma está concebida y desarrollada partiendo de la base de que se trata de la aplicación de tributos en una sociedad jurídicamente organizada bajo la forma de un Estado de Derecho en el que rigen los principios republicanos y el sistema democrático de gobierno. Tampoco debe dejarse de lado la consideración de la incidencia del Derecho Natural respecto de las obligaciones que se impongan a los ciudadanos, aspecto sobre el cual he de referirme más adelante.

Frente a las circunstancias expuestas, estimé oportuno elaborar una síntesis de los principales aspectos que configuran mi pensamiento sobre el desenvolvimiento del fenómeno tributario, como parte de la actividad financiera del Estado y del comportamiento social en una nación jurídicamente organizada.

Para una mejor comprensión de la cuestión y un adecuado enfoque de la misma, me permitiré realizar algunas breves consideraciones preliminares con relación a la forma en que en la realidad operan los diversos tributos, discriminando entre aquellos que presentan el llamado "efecto precio" y los que poseen el denominado "efecto ingreso puro".

### **Efecto precio**

Uno de los gravámenes sobre los cuales insisto con mayor énfasis en mi prédica de ataque a la evasión es el Impuesto al Valor Agregado que presenta como característica la de pertenecer —como representante más típico— al grupo de tributos que presentan el efecto precio.

Por cierto que hay otros tributos que producen estos efectos (por ejemplo, los internos al consumo y/o sobre los ingresos brutos) y otros que también los producen cuando

se trata de sujetos a los que llamamos agentes económicos (las empresas, firmas, prestadores de servicios, etc.) que, por particulares características de su demanda, pueden trasladar a los precios impuestos sobre las ganancias o patrimoniales.

El efecto precio funciona de la siguiente manera:

a) la ley fija un tributo que se calcula con una alícuota o porcentaje sobre el precio de venta del producto o servicio que se comercializa en el mercado de bienes y servicios;

b) el que conforme a la ley debe ingresar el tributo en el fisco es el vendedor, que es una empresa o agente económico (una firma grande o pequeña) y que carga el impuesto al precio de venta;

c) este sujeto —que la ley llama “responsable”— no es el verdadero contribuyente, porque al cargar el impuesto al precio se constituye en un “recolector” de porciones de impuestos incorporados a los precios y que en definitiva pagarán los verdaderos contribuyentes, que son los consumidores finales de tales productos o servicios;

d) recordemos que contribuyente es el que afronta el sacrificio de la imposición, y en este caso es el consumidor que paga el precio aumentado por la incidencia del gravamen. De ninguna manera lo es el responsable de recolectar tales fondos que le llegan en los ingresos que recibe por sus ventas de bienes o servicios y que debe depositar en los organismos de recaudación por mandato legal;

e) por lo tanto, el sistema tributario real debe asegurar que estos impuestos que pagan los contribuyentes-consumidores lleguen al Estado para que él los destine a los fines de bien común que son la justificación de la imposición misma.

### **Efecto ingreso puro**

En los impuestos con efecto ingreso puro, el ciudadano nominado por la ley como sujeto pasivo reúne a su vez la característica de sujeto incidido, e ingresa directamente el tributo a su cargo en el Estado para que éste lo ponga al servicio de la sociedad. Típicos representantes de esta

categoría de tributos son los impuestos inmobiliarios, alumbrado, barrido y limpieza, patente del automotor, etc. Y, cuando no se da el fenómeno de la traslación de los tributos, los impuestos sobre los bienes personales y sobre las ganancias de personas físicas y/o sucesiones indivisas.

En estos casos el contribuyente debe asumir su directa responsabilidad, para sus convencinos en particular y con la sociedad toda, de aportar lo que legalmente le corresponde para cubrir las necesidades públicas (escuelas, hospitales, justicia y seguridad social, entre otras).

El esquema esbozado implica la existencia de lo que he llamado sistema de “doble vía de sentido inverso y tránsito obligatorio en ambas”, en el cual el camino de ida está constituido por el aporte que los contribuyentes y/o responsables deben allegar al Estado en la forma antes descrita, y el camino de vuelta está conformado por la satisfacción de las necesidades públicas en virtud de lo cual el Estado, como administrador de los recursos, los reintegra a la sociedad, su verdadera dueña (en la forma de salud, educación, justicia, asistencia social, seguridad). En el camino “de ida” ese tránsito puede ser interrumpido por el fenómeno de la evasión tributaria.

En este punto y en el contexto expuesto, debo adelantar que califico como evasión tributaria a todo acto que tenga por objeto interrumpir el tempestivo y normado fluir de fondos al Estado en su carácter de administrador, de tal modo que la conducta del sujeto obligado implica la asignación *per se* de un subsidio, mediante la disposición para otros fines de fondos que, por imperio de la ley, deben apartarse de su patrimonio y que sólo posee en tenencia temporaria o como depositario transitorio al solo efecto de ser efectivamente ingresados o llevados a aquél.

### **El subsidio *per se***

La precedente definición alude a un concepto no contemplado en las definiciones tradicionales de la evasión tributaria y que proviene de la observación global del fenómeno: el subsidio *per se*.

Este subsidio es el que el sujeto evasor se autoasigna cuando deja de pagar lo que le corresponde, ejerciendo una actitud anárquica, antisocial y de extremo egoísmo, ya que altera discrecionalmente la razonable asignación del gasto público (camino “de vuelta”) en virtud al debido orden de prioridades de las necesidades por cubrir.

Es decir que la evasión no es sólo una conducta antijurídica sino también —y prioritariamente— antisocial, contrariando así el elemental principio de “solidaridad social”, plasmado en el pacto fiscal que constituye uno de los elementos fundamentales de la existencia misma de una sociedad organizada en un Estado de Derecho y que están consagrados en la Constitución Nacional.

Para combatir ese comportamiento perverso que es la evasión tributaria resulta necesario, como una cuestión previa, destruir ciertos mitos que tradicionalmente han confundido a la sociedad.

### Mitos

Al enfocar la cuestión desde un punto de vista estrictamente formal y parcializado del fenómeno tributario se fue opacando la transparencia de éste. Se generó así, por un lado el mito de que quien soporta los impuestos es el “agente económico” y/o “sujeto empresa” y, por el otro, que el Estado es el “dueño” de los recursos y no sólo su “administrador”.

Esos mitos, a la luz de lo expuesto en párrafos anteriores, deben ser desterrados para poder observar con claridad la razón de ser y el funcionamiento del tributo, y de este modo calificar como corresponde las conductas de los evasores, de quienes se quedan con lo que no les corresponde; de aquellos que —genéricamente hablando— le roban a la sociedad.

Tales mitos, que por su permanencia obtuvieron un gran arraigo en la población, posibilitaron que la evasión tributaria se transformara en un fenómeno social representado por un comportamiento colectivo carente de re-

proche, que influía negativamente en la formación de la conducta de las nuevas generaciones.

Ese fenómeno dio lugar a una gran confusión donde las frases “para qué pagar impuestos si el Estado dilapida” y “para qué pagarlos si el de arriba se los roba”, convalidaban el verdadero robo que se producía en contra de la sociedad y en favor del agente económico y del ciudadano que engordaban indebidamente sus bolsillos. De tal modo, la razón esgrimida para no pagar era una verdadera falacia que buscaba justificar al evasor, porque esos recursos nunca llegaban al Estado para que los “dilapidara” o “los administrara deshonestamente”.

Esta situación generaba a su vez que el Estado, ante la ausencia de recursos genuinos para atender a aquellas necesidades públicas que conciernen a su razón de ser, procediera a emitir dinero sin respaldo alguno, provocando la aparición del peor y más regresivo de los impuestos, que es el llamado impuesto inflacionario. Conclusión: la sociedad pagaba dos veces en el caso de los impuestos con efecto precio: una vez al no reclamar la factura y otra, a través del impuesto inflacionario. En los impuestos con efecto ingreso puro tenía que soportar el impuesto inflacionario por la parte no pagada por el evasor. Esto es tal como ocurre en un consorcio de propiedad horizontal, cuando algún copropietario no abona las expensas y las mismas deben ser soportadas por el resto.

### **No defraudarás en vano**

Deben superarse ficciones y eufemismos. El evasor no es un pobre ser perseguido e indefenso. Jurídicamente hablando, es un delincuente sobre el cual debe caer el peso de la ley y, además, merecedor de condena social por su actitud egoísta y carente de espíritu solidario con aquellos entre los que convive.

Por tales razones es que se ha llevado a cabo la llamada “culturización tributaria”<sup>1</sup>, a fin que la sociedad

<sup>1</sup> Ver *Evasión Tributaria. Heterodoxia o Nueva Ortodoxia*. Boletín DGI N° 483, Buenos Aires, Argentina, marzo de 1994.

tomara conciencia que ella es la verdadera y única dueña de los tributos y, en consecuencia, principal interesada en la lucha contra la evasión, por lo cual su participación activa (p. ej.: exigiendo siempre su factura por prestaciones o adquisiciones) resulta no sólo de gran importancia para lograr el éxito, sino que constituye el ejercicio de la legítima defensa de su interés como destinataria final de los recursos.

Todo lo hasta aquí expuesto, aunado a la obligación que la Constitución Nacional y las leyes imponen al Poder Ejecutivo Nacional de recaudar las rentas, hacen que el Estado, a través de la respectiva autoridad con competencia en la materia deba actuar de modo tal que:

- no pueda de ninguna manera permitir que los agentes económicos (empresas, firmas, prestadores de servicios) se queden con los importes que reciben de sus clientes, consumidores finales que constituyen porciones de impuestos adheridos a los precios;

- tampoco puede admitir que los sujetos directamente obligados por la ley al pago de los impuestos a su cargo dejen de hacerlo en una actitud antijurídica y antisocial;

- no pueda, en fin, tolerar que la voluntad de la sociedad, plasmada en la ley tributaria por sus legítimos representantes, sea burlada por unos pocos (evasores) en perjuicio de la mayoría, en especial de aquellos contribuyentes-consumidores que afrontan sin queja la carga del tributo en sus consumos.

En este aspecto podemos observar que la lucha contra la evasión arroja, al menos, los siguientes beneficios fundamentales:

- permite la eliminación del “impuesto inflacionario”, que es el más injusto y el de mayor regresión;

- posibilita la adaptación del sistema tributario a la estabilidad, eliminando los impuestos distorsivos;

- da base a un federalismo real a través de la adecuada coparticipación de los tributos;

- se protege el núcleo ético de la competencia en las transacciones económicas al eliminar la injusta ventaja



relativa que produce el no pago de los tributos conforme a la ley;

- asegura la efectiva vigencia del claro apotegma de que “todos paguen para que cada uno pague menos”;
- finalmente, combatir la evasión es una de las formas más directas de arradicar la pobreza mediante el incremento del impacto redistributivo neto de la política fiscal global.

Porque vemos con claridad estas cuestiones de la tributación, es que estamos empeñados en corregir las desviaciones que impiden o alteran la consecución de los fines perseguidos por aquélla.

### Uso de los fondos

La cuestión relativa al camino “de vuelta”, es decir en lo que hace al uso de los fondos recaudados por parte del Estado —administrador y no dueño— tiene otras connotaciones, y la evaluación de los fines alternativos para tales dineros es de apreciación eminentemente política, dependiendo en definitiva del destino que se asigne a la respectiva Ley de Presupuesto, que es de conocimiento público y cuyo tratamiento se produce con total transparencia por parte del Congreso de la Nación. A su vez, la ejecución del presupuesto está a cargo del poder administrador, quien obviamente debe llevarla a cabo conforme a la ley por parte de todos sus funcionarios y dependientes, cualquiera fuere su categoría, sobre la base de una eficiente asignación y honesta administración.

Como corolario de todo lo dicho es que considero lícito independizar estas dos facetas, la de la recaudación y la del uso de los fondos y, sin abrir juicio sobre la eficacia de la segunda, afirmar que no puede tolerarse que un defraudador tributario se quede con el esfuerzo de sus conciudadanos —en beneficio propio— vulnerando la ley y las más elementales normas de solidaridad para con quienes se convive, so pretexto de una cuestión que debe plantearse en el ámbito adecuado y por los mecanismos que resulten atinentes.

Estoy seguro que a poco que se medite sobre estos aspectos que me he permitido aclarar, no sólo se tendrá una cabal idea sobre la extensión o alcance de lo expuesto sino que seguramente se coincidirá en que los esfuerzos que nos demande la lucha contra la evasión tributaria es una empresa dura, pero que vale la pena ofrendar a nuestra patria. Por lo tanto, el criterio que sostengo en la materia —además de representar el debido respeto del orden jurídico establecido— lejos de constituir una concepción descomedida o autoritaria implica el adecuado ejercicio de los deberes y derechos republicanos por parte de los ciudadanos, es decir:

- el cumplimiento estricto de la ley como corresponde en un Estado de Derecho;
- reclamar, peticionar o castigar con el voto cuando se entienda que los gobernantes o representantes no adoptan decisiones que se consideran adecuadas;
- accionar ante la justicia cuando se sientan agraviados por la incorrecta aplicación de la ley o se vean afectados los derechos amparados por la Constitución Nacional.

Lo contrario, es decir, evadir los tributos con pretendidas justificaciones, significaría la admisión de conductas anárquicas y contrarias a la ley y en el mejor de los casos constituiría el ejercicio de la justicia por mano propia.

Desde ya que están incluidos todos los funcionarios públicos entre quienes deben respetar esos derechos y obligaciones y aún en mayor medida, los del área de la Secretaría de Hacienda e Ingresos Públicos, ya que en virtud de sus funciones deben asegurar el cumplimiento de los mandatos legales en el ámbito de su competencia.

### **Derecho Natural**

A la idea central de que “los impuestos deben ser siempre pagados más allá del buen uso que el administrador de turno haga de los recursos obtenidos” podría oponerse como justificación de la conducta evasora de cada sujeto, frente a lo que podría considerar como una mala administración o destino de los recursos que le son reque-

ridos por la vía de los tributos, la aplicación de preceptos derivados del Derecho Natural que se refieren al conjunto de principios que nacen de situaciones coexistentes entre los hombres, desde el punto de vista de las relaciones de justicia, evidentes por sí mismos (cf. Santo Tomás).

Esos preceptos, dada la connotación del Derecho Natural, serían de una entidad superior al Derecho Positivo, es decir la Constitución Nacional y las leyes dictadas en su consecuencia por el Honorable Congreso de la Nación, así como a las normas respectivas de los distintos Estados provinciales y municipios, que constituyen junto con las disposiciones reglamentarias el plexo normativo sobre el que descansa el funcionamiento del Estado de Derecho.

Ante tal alternativa, estimo necesario recordar que mi pensamiento tiene siempre presente y en forma expresa a la convivencia y al funcionamiento de las instituciones de un Estado de Derecho en el que rige un régimen republicano de gobierno, consagrados ambos en la Constitución Nacional.

Por lo demás, es también oportuno destacar en este aspecto el caso argentino, en el cual se eliminaron en el orden nacional 21 impuestos distorsivos que representaban casi 4 puntos porcentuales del Producto Bruto Interno (PBI), y se centró el aumento de la recaudación en la lucha contra la evasión, considerándola como el “mejor impuesto”, ya que recompone las pautas de equidad del sistema, desvirtuadas en los hechos por las conductas evasoras. Permitiendo, a su vez, la eliminación del impuesto inflacionario que en el año 1989 alcanzó el 14,6 % del PBI, y para el período 1990 al 31/3/1991 representó un promedio anual de 5,3 % sobre el PBI.<sup>2</sup>

De ello se deduce, como cuestión preliminar —que de ningún modo puede inferirse de mis opiniones— la defensa de una ideología que sostenga que el ejercicio de los poderes del Estado no tenga límites, ya que precisamente el régimen republicano de gobierno asegura, mediante una

<sup>2</sup> Ver *Revolución Tributaria en la Argentina*. Boletín de la DGI N° 500, Buenos Aires, Argentina, agosto de 1995.

adecuada división e independencia de poderes, el respeto a los derechos del ciudadano cuando alguno de ellos pretendiera sojuzgarlos.

De este contexto surge claramente que los ciudadanos deben ejercer la defensa de sus derechos, pero siempre por la vía adecuada compatible con las reglas que necesariamente impone la convivencia en un Estado de Derecho. Por supuesto que no se niega la existencia del Derecho Natural, pero la contraposición que pudiera existir entre éste y una norma positiva debe ser en todos los casos dirimida y evaluada por un juez y no por cada persona según su criterio individual, como justificación del incumplimiento liso y llano de la ley en sentido positivo.

Paradójicamente, lo que a veces se sugiere hacer invocando en forma amplia al Derecho Natural, implica la vigencia de un Estado de anarquía, en el cual cada uno actuará según el criterio que tenga sobre una situación dada, pero haciéndolo directamente (v.g. no pagar los tributos porque no le parecen justos). Lo correcto es accionar políticamente como ciudadano, peticionando mediante sus representantes, expresándose mediante el voto o, en situaciones ya más concretas, mediante la acción ante la justicia reclamando por la inconstitucionalidad de una norma si considera que afecta las garantías constitucionales, a través de acciones de amparo, medidas de no innovar; es decir, los mecanismos previstos por el orden jurídico en defensa de sus derechos.

Lo contrario es negar el orden jurídico y la organización misma del Estado, o sea volver a la situación caótica anterior al mismo, en el que cada cual actuaba según sus propios intereses y convicciones frente a lo cual, en definitiva, predominaba el más fuerte.

Ocasionalmente se muestran como ejemplos negativos de democracia y Estado de Derecho ciertos regimenes en realidad totalitarios como el generado por el nazismo, cuando precisamente se los debe exhibir como una excepción a ello. De lo contrario se estaría implícitamente negando a la democracia y el régimen representativo de gobierno.

Sin dudas se trata de una cuestión muy grave, ya que quebrado el principio de la vigencia del Estado de Derecho y del funcionamiento de las instituciones republicanas todo es posible, porque dependerá del criterio que cada uno, en los hechos, tenga sobre el Derecho Natural o el bien moral que lo asiste. Hablar de tal posibilidad reesulta hoy un verdadero dislate.

Realmente parece increíble que hoy tengamos que estar rebatiendo argumentos que cuestionan el funcionamiento del régimen democrático y sólo se justifican por un intento grosero de defender lo indefendible. Hay momentos en la vida de un país en los cuales personas de indudable espíritu democrático, en los hechos, inadvertidamente reniegan de esa valiosa condición buscando justificar actitudes, sin aceptar las reglas que necesariamente impone la convivencia en una sociedad jurídicamente organizada que ha optado por esa forma de gobierno.

## EL NARCOTRAFICO Y LA PARTICIPACION DE LAS FUERZAS ARMADAS

JORGE GONZÁLEZ\*

Al finalizar la Guerra Fría, el área de defensa de la mayoría de los países fue una de las más afectadas. No sólo en el aspecto económico —ya que las necesidades socio-económicas empezaron a requerir recortes en los presupuestos militares—, sino también en el campo de las definiciones. Al cambiar la configuración estratégica internacional, se iniciaron en todos los órdenes debates respecto a cuáles son las nuevas amenazas que enfrentan los distintos países.

Estas dos cuestiones —la necesidad de reducciones económicas y el debate sobre nuevas amenazas— condicionan a los gobiernos y a las propias Fuerzas Armadas para iniciar una revisión respecto de sus misiones, roles y organización. En este proceso se encuentran inmersos incluso las primeras potencias (Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, entre otros), y de él son ajenos los gobiernos y las instituciones militares de la región latinoamericana.

Uno de los cambios que en este sentido puede observarse es el incremento de las llamadas “operaciones militares no tradicionales” (OMNT). Estados Unidos diferen-

\* Especialista en temas de defensa y seguridad. Colaborador en numerosas publicaciones específicas.

cia éstas de las operaciones militares propiamente dichas, aludiendo a las que antes se denominaban "operaciones que no incluyen a la guerra". En ese grupo inscribe a las misiones de paz en cualquiera de sus variantes (*Peace keeping, Peace enforcement, Peace building, etc.*) y las que comprenden el auxilio frente a desastres naturales (terremotos, inundaciones), la interdicción al narcotráfico y las operaciones de evacuación ejecutadas sin combatir. También podemos incluir en este rubro la asistencia humanitaria interna y externa.

En las FF.AA. latinoamericanas, además de las mencionadas, se está registrando un incremento de la importancia de otras misiones que tradicionalmente realizaban en forma subsidiaria, como la participación en temas de desarrollo económico (construcción de caminos, actividad espacial, control de pesca, provisión de salud a la población de menores recursos, etc.). A su vez, es creciente la intervención en lucha en todas sus variantes contra la insurgencia, el terrorismo internacional y el narcotráfico, delitos que están internacionalizando sus actividades. Todas estas operaciones se incluyen en el grupo de las OMNT.

El compromiso de las Fuerzas Armadas en desarrollos económicos y políticos no es algo propio de esta etapa internacional; sobre todo en los países latinoamericanos, las instituciones militares han sido protagonistas incluso de la formación de los países, con alto grado de participación en todos los ámbitos. La diferencia con lo que está ocurriendo actualmente tiene que ver con que esas misiones no eran el fundamento que justificaba la existencia de las mismas. Las FF.AA. basaron siempre su organización, composición, tamaño, equipamiento y distribución en base a las amenazas eventuales a los intereses nacionales de su país, adoptando el resto de las misiones como actividades subsidiarias a su rol esencial. Sin embargo, en la actualidad la desorientación respecto de sus roles está llevando a los gobiernos y a las propias Fuerzas a justificar su existencia en misiones militares no tradicionales, como la participación en Fuerzas de Paz, o la lucha contra el narcotráfico (LCN).

Contribuye al estado de confusión actual el hecho que cada vez es más difusa y variable la frontera entre defensa como amenaza externa y seguridad como amenaza interna, lo que está relacionado con la internacionalización de las actividades tradicionalmente caracterizadas como delictivas y propias del ámbito policial (son ejemplos claros el terrorismo islámico y el narcotráfico).<sup>1</sup>

### **Narcotráfico**

En la definición de las nuevas amenazas, el narcotráfico ocupa un sitio de privilegio, particularmente en Latinoamérica. Estados Unidos la considera desde 1986 como una de las amenazas a su seguridad nacional. El fenómeno de la globalización que va envolviendo crecientemente las diferentes áreas del quehacer de los países (económica, comunicacional, cultural, etc.) tiene su expresión también en el crimen organizado, siendo su principal protagonista el narcotráfico y todas las actividades a él ligadas: producción, comercialización, tráfico y distribución y lavado del dinero obtenido.

Su accionar tiene las características de una empresa transnacional que diversifica sus etapas de producción (cultiva en Bolivia, procesa en Colombia, transporta por México hacia los consumidores de EE.UU. y lava sus ganancias en Panamá), y de una organización de crimen internacional tipo mafia (que opera extorsionando, que se defiende con sicarios, que negocia o se alía con terroristas y que corrompe funcionarios públicos de todos los estamentos institucionales).

Pese a las acciones de LCN el fenómeno sigue expandiéndose, favorecido particularmente por la gran cantidad de dinero que mueve, y demuestra gran flexibilidad para reemplazar las áreas de producción o las rutas de tráfico cuando son afectadas por las operaciones antinarcóticos.

<sup>1</sup> En realidad, la defensa es un instrumento de la seguridad, considerando esta última en un sentido amplio, tal como hoy tiende a definirla.



En Latinoamérica, el narcotráfico ocupa la agenda internacional de todos los países, si bien con distintos grados de prioridad, relacionado con el nivel que alcanza el problema en cada uno de los Estados.<sup>2</sup> Sin embargo, el hecho de que el poder hegemónico hemisférico considere el tema como una amenaza a la seguridad nacional hace que sea asunto obligado en toda reunión hemisférica.

La evolución de las actividades relativas a este asunto en la región demuestra:

- una creciente capacidad para corromper gobiernos;
- el incremento de enclaves territoriales donde la ley es su ley;
- el desplazamiento de la producción y procesamiento hacia el Sur en la medida que se incrementa la reproducción en las zonas tradicionales de los países andinos;
- cada vez mayor vinculación con mafias internacionales o de otros países europeos, asiáticos y africanos.

### **Participación de las Fuerzas Armadas**

En la agenda de seguridad nacional de los EE.UU. se define como misión principal de las FF.AA. la defensa de la soberanía territorial, pero se incorporan nuevas amenazas entre las que se incluye al narcotráfico.<sup>3</sup> El accionar de las instituciones militares en este país se define como Interdicción, que no es más que generar

<sup>2</sup> Los países de América Central y de la región andina son los más comprometidos: Perú, Bolivia y Colombia —en ese orden— se destacan como los mayores productores de hoja de coca en el mundo; Colombia a su vez ocupa el primer lugar en el procesamiento de cocaína, es fuente del 30,9% de la producción mundial de marihuana y el 10% de amapola (materia prima del opio); México y Ecuador constituyen vías significativas de comercialización de la droga; y los países centroamericanos se caracterizan por el lavado de narcodólares, al igual que Venezuela y Ecuador.

<sup>3</sup> Las otras amenazas que se mencionan son: el terrorismo islámico, el crimen organizado, la proliferación de altas tecnologías, el contrabando de armas y los conflictos sociales que derivan en pobreza y migraciones.

presencia uniformada circunstancial, de manera de “molestar” al realizador de las actividades ilícitas dificultando su operatividad. Siempre se realiza con acompañamiento de personal de seguridad (guardacostas), quienes tienen la responsabilidad primaria del registro y arresto. La magnitud de las Fuerzas Armadas, su organización y los medios favorecen la efectividad del accionar antinarcótico.

En América Latina, las FF.AA. de los distintos países fueron reacias a involucrarse en la lucha contra el narcotráfico por considerarlo una cuestión policial, propia de la seguridad interna. Pero a medida que se incrementaban las actividades de narcotráfico, los gobiernos y las propias instituciones militares fueron flexibilizando esta postura. En general, el combate se inicia desde las Fuerzas de Seguridad; a medida que el fenómeno crece, las FF.AA. empiezan brindando apoyo logístico y operacional y, finalmente, en algunos países terminan plenamente involucradas.

En la actualidad los gobiernos regionales mantienen políticas diferentes de acuerdo con las particularidades propias que presenta el fenómeno en cada uno de sus Estados. La vulnerabilidad operativa de las Fuerzas de Seguridad en países como Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, sumado a la alianza narcoterrorista, ha derivado en un mayor involucramiento de las Fuerzas Armadas. Actualmente estos países realizan la lucha contra el narcotráfico a través de fuerzas conjuntas (participan las tres ramas de las FF.AA.) y/o incluso combinadas con las respectivas Fuerzas de Seguridad.

En Brasil, la intervención militar en la LCN se inició en 1995, por decisión del entonces presidente Itamar Franco, involucrando a las FF.AA. en las operaciones antinarcóticas del Norte amazónico del país. Esta línea de acción es continuada por el actual mandatario Fernando Cardoso, con bastante resistencia por parte de los altos jefes militares.

La política de Cardoso en este sentido es promover que las Fuerzas Armadas adapten sus doctrinas a las nue-

vas amenazas a la soberanía nacional y al medio ambiente (narcotráfico, depredación, contrabando de armas, etc.), teniendo en consideración que se han atenuado las posibilidades de un conflicto bélico con países vecinos. En tal sentido, considera que la lucha contra el crimen organizado internacional —narcotráfico y contrabando de armas— forma parte de la defensa de la Nación, atribuidas por la Constitución a las Fuerzas Armadas. En Argentina, Paraguay y Uruguay, los gobiernos y las propias instituciones militares se oponen a la participación en este campo. Sin embargo, el Ejército paraguayo interviene activamente con la Policía en las operaciones que se realizan en diversas partes del territorio del país.

Por otra parte, el nombramiento del general Barry Mc Caffrey como Director de la Oficina Nacional de Lucha Contra la Droga en EE.UU. ha alimentado en las dirigencias latinoamericanas la idea de que este país promueve la militarización de la LCN en la región.

Sin embargo, según el Subsecretario para Política del Pentágono Walter Slocombe<sup>4</sup>, el involucramiento de las FF.AA. en la LCN depende del grado que alcance el problema en el país. Así diferenció:

- las naciones andinas, donde la amenaza del narcotráfico tiene proporciones casi militares (“... aviones, misiles y armamento masivo y sofisticado en manos de los narcotraficantes...”, por lo que la manera de enfrentarlo es militar;

- otras zonas donde “la dimensión es política”, como el “riesgo de tener un Estado dentro de otro Estado”;

- los países en los que “alcanza con que los militares asistan con información, comunicación, vigilancia, etc.”.

Podría afirmarse, en todo caso, que la presión norteamericana se dirige principalmente a que el fenómeno se combata eficientemente, no importa cuál sea el instrumento.

<sup>4</sup> Entrevista de Raúl Cardoso, *Clarín*, 31 de marzo de 1996.

## Conclusiones

En la medida que el narcotráfico y todas las actividades con él relacionadas se incrementan en los distintos países, crece el debate en el seno de los gobiernos respecto al involucramiento militar de las FF.AA. para combatirlo.

Esta situación ha evidenciado dos realidades que actúan condicionando las decisiones relativas al asunto:

- la tradicional asimilación de la seguridad a lo policial y la defensa a lo militar, separando definitivamente uno y otro campo. La presencia de nuevas amenazas cuya frontera entre lo interno y lo externo es difusa se suma a la experiencia histórica de las Fuerzas Armadas, que asumieron —sin preparación para ese fin y con altísimo costo— la lucha contra el terrorismo. Fenómeno cuyas características entonces se asimilarían a las actuales del narcotráfico (financiación externa, intereses distintos a los del Estado, invasión territorial, etc.);

- el desconocimiento de la diferencia entre operaciones militares y operaciones militares no tradicionales. La idea que impera es que en las operaciones el Comandante es la única autoridad. Se considera que los uniformados no están acostumbrados a “reportar y pedir órdenes”. Por otra parte, sólo las fuerzas que han participado en misiones con países rectores se han familiarizado con las limitaciones que la situación política impone a través de las reglas de empeñamiento vigentes, que son las que imponen limitaciones al uso de la fuerza.

Pese a estos condicionantes, los temas como el narcotráfico y la corrupción están adquiriendo cada vez mayor presencia en reuniones hemisféricas de defensa, gestando un cambio en la concepción política de la seguridad nacional y continental. Después de Estados Unidos y Canadá, es Brasil el país que está a la vanguardia.

A pesar de las resistencias iniciales al involucramiento militar en la lucha contra el narcotráfico, la flexibilización viene de la mano del incremento en el grado de incidencia de las actividades conexas al tráfico de drogas. Cuando su accionar se trasluce en el dominio de zonas urbanas o áreas rurales, y/o comienza a afectar las fronteras provo-

cando problemas entre países limítrofes, y/o la seguridad interna se empieza a ver seriamente afectada (corrupción en la Justicia, los gobiernos locales y nacionales, etc.), el narcotráfico deja de ser un problema delictivo y se convierte en un asunto que afecta la existencia misma del Estado.

Esto puede verificarse al advertir que los países más comprometidos (Bolivia, Colombia, Perú y crecientemente Brasil) se han decidido finalmente por la intervención militar.<sup>5</sup>

A partir de la experiencia de estos Estados en el asunto puede deducirse que la participación de las FF.AA. en el combate de este fenómeno ha tenido beneficios y perjuicios. Entre los primeros —y siempre que medien frecuentes rotaciones de las partes empañadas— pueden mencionarse:

- fortalecimiento de la autoestima profesional: les otorga un rol en momentos en que es cuestionado el tradicional, y se sienten partícipes de una misión que hace al interés nacional;
- aumento de los presupuestos —y/o medios— ya sea por partidas destinadas a tal efecto o por la ayuda económica internacional o nacional para las fuerzas dedicadas a este asunto;
- incremento del nivel de entrenamiento de los efectivos militares por el aumento de las horas de vuelo y navegación y por la preparación que reciben de EE.UU.

El mayor perjuicio ha sido el mismo que se percibe en las Fuerzas de Seguridad: mayor posibilidad de corrupción. Sin embargo, esta realidad podría atribuirse a que la intervención se da forzada por las circunstancias y no con la previsión necesaria para preparar a las Fuerzas en esta

<sup>5</sup> Es necesario considerar que el cambio en la política de Brasil al respecto no sólo se puede relacionar con el temor a la creciente invasión del narcotráfico en la zona amazónica, sino también a la búsqueda por asumir un rol en la región, disputando a EE.UU. el progresivo protagonismo que está teniendo en el tema.

misión. A su vez, la aparición de casos de narcomilitares no siempre está ligada a quienes ejercen actividades antinarcóticos. Recientemente, en Perú los casos de barcos de la Marina de Guerra en los que se encontró droga no tenían relación alguna con las unidades de LCN (eran buques de transporte).

Otro de los peligros que comienza a advertirse es que esta actividad sea asumida por las FF.AA. como rol principal abandonando los tradicionales, con la consiguiente pérdida de identidad, pudiendo afectar la seguridad del mismo Estado. El ejemplo más claro es el de Perú. Las Fuerzas Armadas reenfocaron su misión exclusivamente en la lucha contra el terrorismo, considerando que afectaba la seguridad y estabilidad del país. En función de esa misión se reestructuraron, distribuyeron y dimensionaron. Cuando se “dio por vencido al enemigo”, iniciaron actividades en la LCN. La guerra con el Ecuador los sorprendió con FF.AA. sin preparación para un conflicto en esa zona selvática, teniendo deficiencia, entre otros puntos, en la logística y las comunicaciones. La guerra en el teatro de operaciones, por estas razones, resultó en victoria ecuatoriana (por primera vez), quedando para Perú sólo la posibilidad de ganarla en el ámbito diplomático.

Esto último nos indica que se debe diferenciar la decisión de adoptar como misión principal una actividad propia de las “militares no tradicionales” (como la LCN) de aquella que la incluye entre las actividades subsidiarias; y que es muy distinto asumir la responsabilidad principal de las operaciones antinarcóticos que actuar con todo el peso de la institución contra el fenómeno, pero dejando ese rol (la responsabilidad primaria) a las instituciones de seguridad.

Finalmente, la consideración de la actividad ligada a la producción y comercio de drogas como amenaza nacional o hemisférica dependerá de la envergadura que adquieran o hayan adquirido, y será eso lo que determine en definitiva si su combate es policial o militar. Las circunstancias indicarían que la tendencia es hacia una mayor

participación militar en la lucha contra el narcotráfico. Está en los gobiernos sopesar riesgos y posibilidades teniendo en cuenta la realidad de sus países, la experiencia de los vecinos regionales y la necesidad de prever alternativas frente a un fenómeno creciente. Las decisiones sin previsión no nos han llevado por buen camino.

# POLITICA EXTERIOR NORTEAMERICANA Y DESCENTRALIZACION DEL PODER INTERNACIONAL

FERNANDO BRUN\*

## ¿Un nuevo imperialismo?

El siglo que termina ha presenciado el crecimiento, afianzamiento y hegemonía internacional de los Estados Unidos de América. La historia ha dado a esta república imperial, a través de distintos conflictos internacionales, la oportunidad de extender su influencia hasta las regiones más recónditas del globo.

A la hora de buscar las causas de su engrandecimiento, su política exterior parece jugar un rol fundamental. Aunque para muchos heredera de los principios aislacionistas de Washington en lo que respecta a los problemas del Viejo Mundo, su *foreign policy* va a estar caracterizada por la "oportunidad" en su actuación internacional y va a ser esta oportunidad la que va a permitir la intervención norteamericana en Centroamérica y el Caribe primero, en las guerras mundiales después y finalmente en el mundo todo.

Pero la habilidad de esa política exterior ha tenido otras virtudes que acompañan y completan a la menciona-

\* Licenciado en Ciencias Políticas (UCA). Profesor adjunto de las cátedras de Historia Política de América y de Problemática Política Contemporánea.



da oportunidad. Una clase política de formación homogénea diseña y ejercita una política exterior cuyos objetivos aparecen velados. Aparentemente enrolados más con el mundo de los valores que con la realidad inmediata, las metas de la política exterior de los Estados Unidos poseen un pragmatismo indiscutible; así involucra esta clase política en aventuras internacionales a un pueblo desentendido de ellas.

Para su pueblo y para la comunidad internacional, la política exterior norteamericana manifiesta adquirir coherencia en la defensa de un estilo de vida occidental, democrático y liberal: *The American Way of Life*. De fenomenal realismo, su política exterior se nos muestra enfrascada en justificativos de tipo moral: la Doctrina Monroe, que veda la intervención de los Estados europeos en América, sumerge a los frágiles Estados de Centroamérica y del Caribe bajo el control de los Estados Unidos; la intervención en la Primera Guerra Mundial en defensa de la libertad de los mares y los Catorce Puntos de Wilson ponen a Europa en presencia de quien al término de la Segunda Guerra Mundial, defendiendo la democracia contra el fascismo, se convertirá en amo de medio mundo. A ello siguió la lucha contra el comunismo, cuyo triunfo dio a los Estados Unidos una hegemonía de carácter global.

Aunque por primera vez en la historia se está frente a "un mundo" de "una superpotencia", no sería preciso decir que los Estados Unidos estén en condiciones de dictar la política internacional unilateralmente, porque nunca antes un orden internacional ha estado constituido por tantos centros de poder distribuidos por todo el globo.

La descentralización del poder internacional supone para muchos un replanteo en la política exterior norteamericana. Sin embargo, las repetidas afirmaciones del presidente Clinton referidas a que la seguridad de su país exige que el mismo contribuya a garantizar "una paz mundial justa, duradera y cada vez más democrática" parece demostrar que la estrategia exterior norteamericana, lejos de ser replanteada, está siendo reeditada. La creencia de que la seguridad de los Estados Unidos está

amenazada por acontecimientos en lugares que —según la opinión mayoritaria— carecen de valor estratégico, es un antiguo axioma de su política exterior que se repite. En la actualidad, la política misma identifica sus intereses nacionales con el mantenimiento del orden mundial y cualquier cambio no previsto en el statu quo internacional se juzga inconveniente.

A la descentralización del poder internacional se agrega la naturaleza también internacional de los problemas que se avecinan. La superpoblación, la globalización de los movimientos migratorios, la degradación del medio ambiente, la proliferación de armas químicas, bacteriológicas y nucleares, el subdesarrollo y el estancamiento económico, así como el resurgimiento de nacionalismos, exige la existencia de una política internacional consensuada para el mantenimiento de la *Pax Americana*.

### **La acción colectiva como estrategia**

En un marco internacional descentralizado y en el que el poder económico se presenta como sana base para el mantenimiento de un sistema militar de alcance global, los Estados Unidos no desean ni están en condiciones de atuar solos. La necesidad de la acción colectiva se presenta como un imperativo que la política exterior estadounidense no desconoce ni puede dejar de reconocer; y no puede prescindir de ella porque, aunque única superpotencia militar, carece de un poderío económico que pueda sostener su sobreextensión imperial (recordemos la flexibilidad y despliegue tecnológico de las fuerzas armadas norteamericanas en la Guerra del Golfo y su rápida victoria, pero no dejemos de notar que debió recurrir a sus aliados para cubrir los costos de semejante aventura).

La acción colectiva parece servir a los intereses estadounidenses de distintas maneras. En ella encuentran sus intervenciones armadas un marco de legalidad sin la cual sus operaciones no pueden justificarse ante la sociedad internacional. La misma da a sus operaciones una base económica y consensual y sirve a su economía doméstica

a modo de elemento de reactivación frente a tendencias recesivas.

Esta nueva estrategia de intervención la encuentra Estados Unidos institucionalizada en el sistema de seguridad colectiva previsto por la Carta de las Naciones Unidas, que establece por un lado la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales (artículo 2, párrafo 4) y, por otro lado, centraliza en un órgano de las Naciones Unidas —el Consejo de Seguridad— la competencia para realizar las acciones necesarias para mantener el orden y la paz entre los Estados y, en especial, para usar la fuerza con fines de policía internacional<sup>1</sup>.

La conclusión de la Guerra Fria ha dado la oportunidad a la ONU de trabajar por el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, por la generalización del crecimiento económico y la promoción del imperio del derecho. Por fin se pone en funcionamiento el Consejo de Seguridad, órgano que refleja la estructura de poder real a nivel internacional que se hallaba paralizado por el derecho de veto de sus miembros permanentes, y va a ser el Consejo de Seguridad el lugar desde donde los Estados Unidos van a poder dirigir y coordinar esa acción colectiva, convirtiéndose hoy este país en un garante de un orden mundial que ellos mismos han contribuido a crear.

### **El rol de policía mundial**

La estrategia estadounidense del orden mundial está basada en la creencia de que deben mantener un protectorado militar en regiones de gran importancia estratégica y económica para garantizar que sus vitales relaciones políticas, comerciales y financieras no se vean afectadas por problemas políticos. Pero es necesario ir más allá para entender intervenciones que se han desarrollado

<sup>1</sup> Las competencias del Consejo de Seguridad en materia de acciones en defensa de la paz están establecidas en el capítulo VII de la antes mencionada Carta de las Naciones Unidas, arts. 39 y ss.

en zonas periféricas carentes de importancia estratégica o económica.

La consideración de Yugoslavia como centro de interés para los Estados Unidos no resiste el más tímido análisis. A pesar de su indiscutible carácter periférico fue, y así fue percibido por los Estados Unidos, un peligroso juego en que las potencias europeas vieron reeditadas viejas alianzas y enemistades. Los Estados Unidos intervienen en aquel "problema europeo" como consecuencia de la falta de unidad evidenciada en las políticas dispuestas por las cancillerías de la Europa-Una. Las tradicionales alianzas de las potencias del viejo mundo con las diversas nacionalidades balcánicas enfrentaron peligrosamente a las cancillerías de Rusia, Francia, Gran Bretaña y Alemania. La intervención norteamericana, resistida por su pueblo y retardada por su gobierno, vino a remediar una situación en la que Rusia volvía a presentarse como protectora de los pueblos eslavos, en la que Francia disponía la participación de sus tropas y presenciaba no sin recelos la participación activa de la *luftwaffe* alemana, y en la que Gran Bretaña, como de costumbre, buscaba el equilibrio planteando la necesidad de las negociaciones, cuyos repetidos fracasos dieron lugar a la intervención norteamericana en un proceso de paz realizado en el marco de las Naciones Unidas.

### Un poder sin rivales

Mientras el protectorado militar estadounidense pueda mantenerse, es de prever que los conflictos permanezcan latentes y las divergencias nacionales congeladas. Una falta de protagonismo internacional de los Estados Unidos podría significar, en este sentido, un desencadenamiento de conflictos regionales y el crecimiento del poderío militar de potencias intermedias. Pero para la persistencia de su protagonismo internacional es imperativo el fortalecimiento de su economía, ya que una potencia hegemónica que vive del crédito internacional es decadente; una superpotencia que no puede pagar sus guerras no sigue sien-

do potencia por mucho tiempo. Pese a ello, que los Estados Unidos puedan encontrarse en relativa decadencia no significa que haya a la vista una nueva potencia que venga a reemplazar su posición hegemónica, ni que su política internacional vaya, de un momento a otro, a desentenderse de la problemática global.

Vastas fuerzas globales podrán estar interactuando en la creación de un nuevo orden, el mundo podrá jactarse de que la dominación económica comienza a gravitar con más fuerza que la presencia militar, podrá preverse que con el pasar del tiempo los Estados Unidos no serán tan importantes pero no hay hoy otro Estado que pueda arrebatarse su carácter de superpotencia mundial.

## LA UTILIZACIÓN DE FUENTES DE ENERGÍA NUCLEAR EN EL ESPACIO ULTRATERRESTRE

LUIS F. CASTILLO ARGANAÑARÁS\*

Uno de los grandes capítulos de la Política Internacional y del Derecho Internacional Contemporáneo, a partir de la segunda mitad del presente siglo, es la exploración y explotación del espacio ultraterrestre donde la ciencia y la tecnología tienen un papel protagónico.

Según Dougherty y Pfaltzgraff, la ciencia y la tecnología han traído "invitados no convocados" en forma de contaminación del aire, congestión del tráfico y escasez de recursos. En el siglo XX, el ritmo de la innovación científico-tecnológica se ha acelerado más allá de cualquier precedente histórico y la gente de todas partes del globo terráqueo se ha visto atraída dentro de la órbita de la moderna tecnología... Existen relaciones inextricables y vinculadas entre la tecnología, la geografía y la Política Internacional. Estos autores consideran que ha surgido un nuevo conjunto de relaciones geopolíticas o geoestratégicas, en gran medida como resultado del efecto generalizado de la tecnología en las relaciones internacio-

\* Abogado Universidad Nacional de Córdoba. Posgrado de profundización en Derecho Internacional Público (UNC). Maestría en Relaciones Internacionales (UB). Becario de investigación del CONICET. Auxiliar docente en Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UBA).

nales en general y específicamente, en la política exterior de los Estados.<sup>1</sup>

El desarrollo de la ciencia y tecnología se ha convertido en un factor de gran importancia en la práctica de la política internacional. Su dominio implica un enorme poder real.

A medida que la tecnología avanzó, se posibilitó la conquista de nuevos espacios; primero los mares, luego el espacio aéreo y finalmente el ámbito cósmico. El dominio del espacio también significa poder.

El 4 de octubre de 1957, la entonces URSS pone en órbita el primer satélite artificial de la Tierra, el Sputnik 1, iniciándose así la carrera espacial. A partir de allí, la tecnología espacial avanzó vertiginosamente, acaparando la atención de toda la sociedad internacional.

La utilización de fuentes de energía nuclear para producir electricidad a bordo de naves espaciales generó una problemática de carácter jurídico-político, que brevemente trataremos en estas líneas.

Una de las aplicaciones pacíficas de la energía nuclear es la destinada a la producción de electricidad. Según leemos en el *National Energy Strategy*<sup>2</sup>, la energía nuclear es una experimentada energía de generación de electricidad que no emite dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno o gases que producen efecto invernadero.

Este tipo de tecnología, que por un lado aporta grandes beneficios, por otra parte puede ocasionar riesgos y daños al medio ambiente y a la humanidad toda.

El primer satélite de navegación americano con este tipo de energía fue lanzado el 29 de junio de 1961 y es conocido como Transit 4 A.

A pesar de los posibles impactos y riesgos, en el informe de la *National Commission on Peace* de EE.UU.<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L.: *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales* GEL Bs. As. Argentina 1993. Pág. 86

<sup>2</sup> *National Energy Strategy*, First Edition. 1991/ 92. Smithsonian Institution. Lockheed Corporation., Washington D.C.1991. Pág. 108.

<sup>3</sup> National Commission on Space (Report): *Pioneering the space frontier*. Bantam Books. United States and Canada. 1986. Pág. 100.

podemos leer que las fuentes de energía nuclear son decisivas para algunas futuras misiones importantes tales como exploraciones más allá del sistema planetario, asentamientos humanos en la Luna y Marte, ofreciendo más bajos costos y mayor confiabilidad que otros; explica que este tipo de fuente proporciona gran cantidad de energía confiable. Son más pequeñas y compactas en volumen que los sistemas de energía solar, tienen la capacidad de poder sobrevivir a las severas radiaciones ambientales y pueden operar lejos del sol.

Hay cuatro tipos de fuentes de energía nuclear disponibles o en desarrollo:

1) generadores termoeléctricos de radioisótopos en los cuales a partir del plutonio 238 se genera calor para pruebas de larga distancia a planetas como Júpiter. Proporcionan hasta 1 kilowatt (Kw);

2) instalaciones de generación dinámica para vehículos espaciales de vigilancia que utiliza el Departamento de Defensa (USA). Proveen 1 Kw de electricidad hasta un nivel de 10 Kwe;

3) centrales de generación SP-100, con algunos posibles usos, incluyendo a la Iniciativa de Defensa Estratégica, naves espaciales impulsadas por fuerza núcleo-eléctrica y en estaciones espaciales civiles. Desde 10 Kwe a 1000 Kwe;

4) reactores multi-megawatt. Son vistos como una importante fuente para asentamientos en la Luna y Marte. Proveen 1000 Kwe.<sup>4</sup>

El programa SP-100 fue iniciado en 1983 con la finalidad de ser usado civil y militarmente, mientras que el Multi-Megawatt (MMW) esta aún en sus primeras etapas.

La ex URSS ha desarrollado el reactor nuclear TOPAZ, el cual fue probado en 1987 y ahora es ofrecido al mercado internacional. Hasta fines de 1986, los soviéticos habían lanzado alrededor de 29 satélites con fuentes de energía nuclear a bordo. Antes de utilizar los reactores TOPAZ usaban los Romoshka. Los TOPAZ producen cerca

<sup>4</sup> *National Commission on Space* (Report). Op. Cit. pag. 101.



de 40 Kw de energía eléctrica para lo que necesitan alrededor de 50 Kg de uranio altamente enriquecido.<sup>5</sup>

Sirvan estos datos para ilustrarnos de la importancia adquirida por estas fuentes en la carrera espacial.

### **El impacto en las relaciones internacionales**

El 18 de septiembre de 1977 fue lanzado el Cosmos 954, 1977-90 A por la Unión Soviética, destinado a la vigilancia naval. Esta nave espacial contaba a bordo con una fuente de energía nuclear.

El 24 de enero de 1978 se produce el “reingreso en la atmósfera” no programado. Desciende en el noroeste de Canadá, y según Christol “la fuerza del impacto causó la dispersión de radioactividad y otros desechos en un área del tamaño de Austria.”<sup>6</sup>

Canadá se tuvo que unir a EE.UU. en lo que se conoció como “Operación luz de la mañana” para proceder a limpiar la zona de todo material radioactivo que pueda producir peligro radiológico.

El problema de los daños fue solucionado entre Canadá y la URSS a través de negociaciones bilaterales. El estado soviético pagó por todo concepto la suma de seis millones de dólares en 1979. Canadá no buscó que se reintegraran los gastos norteamericanos que habían ascendido hasta los veinticinco millones de dólares.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Gasparini Alves, Pericles: *Access to Outer Space Technologies: Implications for International Security* U.N.I.D.I.R. Research Paper N° 15. Geneva United Nations. New York. 1992. pag. 74 y Jasani Bhupendra: *Outer Space. A source of conflict or cooperation*. United Nations University Press. 1991. Pág. 21.

<sup>6</sup> Christol, Carl: *The Modern International Law of Outer Space*. Pergamson Press. New York. 1982. Pág. 766.

<sup>7</sup> Fleitas, Rosaura: *Contaminación del espacio. Responsabilidad Internacional. Solución de controversias*. Ponencia presentada en las XXV Jornadas Iberoamericanas de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial del Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio y de la Aviación Comercial. Realizadas en la Universidad de Morón del 18 al 20 de octubre de 1995.

En 1983, otro satélite soviético (Cosmos 1402) reingresó accidentalmente en la atmósfera. La agencia de noticias TASS anunció que el 7 de enero de ese año el "satélite soviético Cosmos 1402 fue dividido en fragmentos, por comando desde la Tierra para aislar la parte activa del reactor, asegurando la combustión completa subsiguiente en las densas capas atmosféricas". Al respecto, Jasani Bhupendra reflexiona que aunque esto sea cierto, la radioactividad, aún pequeña, puede eventualmente caer en la superficie terrestre como sucedió en el primer accidente que involucró a un satélite norteamericano en 1964, que se incendió en las capas superiores de la atmósfera. Esto fue informado como previsto, pero la contaminación producida en el hemisferio sur por el plutonio-238 del generador fue casi el doble que la ocasionada por las pruebas nucleares de fines de 1970.<sup>8</sup>

Como consecuencia del reingreso del Cosmos 954, Canadá llevó el tema a la Subcomisión de Asuntos Científicos y Técnicos del COPUOS (Comisión sobre la Utilización de Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos) de Naciones Unidas.

En virtud de la Resolución 31/16 de la Asamblea General de Naciones Unidas, se creó un grupo de trabajo en el seno del COPUOS para examinar los aspectos técnicos de seguridad sobre el uso de fuentes de energía nuclear en el espacio superior y dotar a la sociedad internacional de un instrumento que regule el empleo de esta tecnología espacial por los estados. Esto evidencia el impacto del tema objeto de análisis en las relaciones internacionales. Una forma de probar o medir este impacto es el tratamiento de la problemática surgida en una organización o foro internacional (al ser llevado el tema a Naciones Unidas prueba el alto grado de impacto que tuvo y la necesidad de su regulación jurídica). En ese sentido Hans J. Morgenthau enseña que "en la esfera internacional no hay mas que dos

<sup>8</sup> Jasani Bhupendra, Op. Cit. Pág. 22 y Gasparini Alves Pericles, Op.Cit. Pág. 74.

fuerzas capaces de crear la ley: la necesidad y el mutuo consentimiento".<sup>9</sup>

Para reforzar la idea arriba enunciada veamos las posturas de algunos representantes de los Estados que fueron manifestadas en el COPUOS, de donde surge el impacto producido y la necesidad de crear una ley internacional. El representante de Suecia, Noreen, expresó: "La utilización de fuentes de energía nuclear en el espacio ultraterrestre sigue siendo un tema de máxima prioridad en los programas de la Subcomisión de Asuntos Científicos y Técnicos y de la Subcomisión de Asuntos Jurídicos. Por cierto, se trata de una cuestión que preocupa a todas las naciones. Cualquier país de la Tierra puede verse afectado por accidentes que involucren a naves espaciales con fuentes de energía nuclear a bordo. Por lo tanto, deben elaborarse en un contexto multilateral reglamentaciones sobre la seguridad en la utilización de fuente de energía nuclear en el espacio ultraterrestre."<sup>10</sup>

Julio Carasales, representante argentino, manifestó: "...mi delegación apoya la continuación en el ámbito de la Subcomisión de Asuntos Científicos y Técnicos de los estudios tendientes a aumentar las medidas de seguridad al máximo posible a fin de garantizar que dichas fuentes puedan ser usadas en forma confiable".<sup>11</sup>

Debemos remarcar que la República Argentina fue la primera en traer el tema al COPUOS (el 28 de septiembre de 1965), mucho tiempo antes del accidente del Cosmos en Canadá, según nos cuenta Juan Archivaldo Lanús<sup>12</sup>: fue el Dr. Aldo Armando Cocca quien planteó "la necesidad de prever una reglamentación jurídica en materia de daños nucleares, y en especial habrán de tenerse en cuen-

<sup>9</sup> Morgenthau, Hans: *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, GEL. Argentina 1986. Pág. 327.

<sup>10</sup> Naciones Unidas-Doc. A/AC. 105/PV.323.

<sup>11</sup> Naciones Unidas-Doc. A/AC. 105/PV.323.

<sup>12</sup> Lanús, Juan Archivaldo: *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina: 1945-1980*, Emecé editores. Argentina, 1984. Pág. 430.

ta los daños indirectos y los que puedan tardar en manifestarse”.

El Sr. Perri, representante de Brasil, dijo: “mi país es particularmente susceptible a las amenazas que plantean para los ambientes naturales y humanos cualquier reingreso incontrolado a la atmósfera de un objeto espacial que lleve a bordo una fuente de energía. Como país en desarrollo con un vasto territorio, al Brasil le interesa elaborar principios que contengan las normas de precauciones más estrictas que puedan conducir a un grado más aceptable de seguridad en el lanzamiento y la operación de objetos espaciales que lleven a bordo fuentes de energía nuclear”.<sup>13</sup>

Estas declaraciones y muchas más realizadas en el COPUOS evidencia la preocupación producida en los Estados por esta problemática internacional y la necesidad de su regulación jurídica.

### **Hacia una regulación jurídica internacional**

En 1978, cuando se produjo el accidente del Cosmos 954, Canadá trajo este hecho para ser estudiado en la Subcomisión de Asuntos Científicos y Técnicos del COPUOS, propuso el establecimiento de un grupo de trabajo dentro de la subcomisión y paralelamente el análisis de las implicancias legales de este problema. También sugirió que se debía hacer una revisión de los acuerdos patrocinados por la Comisión para determinar si un instrumento adicional en la forma de una declaración de principios de Asamblea General o un tratado conteniendo obligaciones legales vinculantes era lo adecuado.

Por Resolución 33/16 de Asamblea General, la Subcomisión de Asuntos Científicos y Técnicos creó un grupo de trabajo sobre la utilización de fuentes de energía nuclear en el espacio ultraterrestre al efecto de estudiar los aspectos técnicos y evaluar las medidas de seguridad

<sup>13</sup> Naciones Unidas-Doc. A/AC. 105/PV.323.

atinentes al uso de las fuentes en cuestión. Tuvo su primera reunión en 1979. La Resolución 34/16 de Asamblea General de Naciones Unidas creó un grupo de trabajo en la Subcomisión de Asuntos Jurídicos.

Algunos Estados querían elaborar un conjunto de normas aplicables a las naves con fuentes de energía nuclear, otros pretendían que esas normas fueran competentes para ser usadas ante los riesgos producidos por cualquier objeto espacial. La Unión Soviética y los países del bloque socialista, eran partidarios del *status quo*. Porque como nos manifiesta Christol,<sup>14</sup> los países de la ex URSS son los únicos que cuentan con reactores nucleares para energía en misiones que permanecen cerca de la Tierra. Este jurista concluye diciendo que es claro que dichos países no querrán tener limitaciones impuestas a esta forma de energía en actividades espaciales.

Coincidente con lo arriba expresado, Nathan C. Goldman<sup>15</sup> nos explica que los soviéticos tendían a usar reactores nucleares en sus satélites espías que son colocados en las órbitas bajas (*low orbit*) produciendo un dilema ecológico. La información militar de este país dependía en gran parte de estos satélites.

Esto nos permite ver que en la elaboración de normas legales internacionales, el jurista no tiene en cuenta solamente cuestiones de justicia o de derecho sino que esta influido por el interés nacional del Estado que representa. Por ejemplo, en 1985, cuando el grupo de trabajo centralizó su atención en lo atinente a mecanismos de emergencia o planes de acción para un eventual reingreso imprevisto de algún objeto espacial, formas de comunicar la información relacionada con el lanzamiento de objetos con fuente de energía nuclear y notificación por desperfectos, la Unión Soviética dividió las negociaciones basada en sus propios intereses. No quería que otros Estados distintos al de lanzamiento recuperasen el satélite, ya que po-

<sup>14</sup> Christol, Carl: Op. Cit. Pág. 784

<sup>15</sup> Goldman, Nathan C.: *American Space Law. International and Domestic*, Iowa University Press. Ames. USA, 1988. Pág. 100.

drían beneficiarse de sus secretos nacionales.<sup>16</sup> Recordemos el uso de satélites espías que daban los soviéticos a estos objetos espaciales con fuentes nucleares que situaban en las órbitas bajas.

El proyecto logrado en el COPUOS, luego de pasar por la Comisión Política Especial (A/47/610) fue aprobado sin votación en la Asamblea General el 14 de diciembre de 1992 —en su cuadragésimo séptimo período de sesiones— como Resolución 47/68: “Principios pertinentes a la utilización de fuentes de energía nuclear en el espacio ultraterrestre”, que consta de un preámbulo y once principios.

La resolución 47/68 es un instrumento de desarrollo progresivo del Derecho Internacional, tiende a regular un hecho nuevo, potencialmente peligroso para la humanidad y nocivo para el medio ambiente terrestre y el espacio superior.

Desde 1978 a 1992 transcurrió mucho tiempo, largas discusiones y estudios realizados, pero surgió un instrumento consensuado (cuyo análisis y valor jurídico exceden estas líneas<sup>17</sup>), con puntos favorables y desfavorables, no improvisado, que tiene la ventaja de imponer el orden en una problemática internacional donde reinaba el caos trayendo en cierta forma seguridad a los Estados en sus relaciones.

<sup>16</sup> Goldman, Nathan: Op. Cit. Pág. 113 y Naciones Unidas: *Actividades Espaciales de las Naciones Unidas y las Organizaciones Internacionales*, Nueva York. 1993. Pág 21.

<sup>17</sup> Castillo Argañarás, Luis: *El impacto en las relaciones internacionales producido por la utilización de fuentes de energía nuclear en el espacio ultraterrestre*, Tesis de Maestría. Universidad de Belgrano 1995.

## LA AGENDA SOCIAL DEL MERCOSUR: UNA ASIGNATURA PENDIENTE

JOSÉ OCTAVIO BORDÓN\*

En 1961, los representantes de la Comisión Europea reconocieron la necesidad de dotar a la Comunidad de "una dimensión humana".

Este gesto compartido por los países miembros no fue la expresión de una mera retórica voluntarista, sino que se constituyó como un modo de concebir el sentido y definir la orientación del proceso de integración que entonces se ponía en marcha.

Al crearse la Comunidad Europea, el Tratado de Roma le encomendó la misión de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus ciudadanos y velar por un desarrollo armónico de las actividades económicas instaurando, asimismo, una gestión más racional de los recursos y del medio ambiente.

La construcción de una Europa sin fronteras y el logro de un gran mercado común, era un enorme desafío en el

\* Licenciado en Sociología (Universidad de El Salvador). Ha ejercido diversos cargos políticos en el gobierno federal. Fue gobernador de la Provincia de Mendoza y posteriormente senador nacional por la misma provincia. Entre otras actividades que actualmente realiza se destaca que es profesor de la Universidad de Georgetown (U.S.A), investigador del CONICET, miembro del C.A.R.I., profesor titular de Sociología Política en la Universidad Nacional de Cuyo y miembro del I.N.S.T.E.C.O. Ha dictado numerosas conferencias en distintas universidades del mundo.

que lo económico constituía un factor importantísimo pero no aislado.

La agenda social debía ser planteada, desde el inicio, con igual intensidad y jerarquía. Porque esta integración, además de resultar beneficiosa para las empresas, cobraría pleno significado si servía para favorecer el crecimiento y la generación de empleo en la región, dentro de un contexto de equidad y con igualdad de oportunidades.

Los programas de acción para proteger el medio ambiente, el plan de igualdad de oportunidades para la mujer en el ámbito laboral y la constitución del Consejo Consultivo de los Consumidores son, más allá de las dificultades formales y reales en los tiempos y modos de implementación, ejemplos elocuentes de esta decisión político-estratégica.

En este sentido, el Mercosur presenta fuertes diferencias con lo realizado por la Comunidad Europea.

En el Tratado de Asunción, que dio origen al Mercosur (1991), la agenda social estuvo ausente. Recién un año más tarde se creó el Subgrupo de Trabajo N° 11 sobre relaciones laborales, empleo y seguridad social.

### **La agenda social, para el Mercosur, aún es una asignatura pendiente**

No se ha debatido en profundidad, no se han diseñado estrategias específicas para la promoción del empleo y la lucha contra la desigualdad y la pobreza, ni se han concretado acuerdos mínimos para la creación de un marco jurídico-normativo en materia social, previsional y laboral.

Esta situación resulta especialmente grave si se tiene en cuenta que existen profundas asimetrías entre los países de la región y también hacia dentro de cada uno de ellos.

- la distribución del ingreso es fuertemente inequitativa ya que, en promedio, el 70% de la población más rica se lleva más del 70% del ingreso regional;
- la expectativa de vida al nacer es de 66 años en



Brasil y de 67 años en Paraguay, siendo de 71 años en Argentina y de 72 años en Uruguay;

- sólo el 22% de los alumnos concluyen el primer año de la escuela primaria en Brasil, el 57% en Paraguay y más del 80% en Argentina y Uruguay.

- el 19% de la población adulta en Brasil es analfabeta, el 10% en Paraguay, el 5% en Argentina y el 4% en Uruguay.

Asimismo, el estudio *Impuestos al Trabajo y Competitividad* realizado por Raúl Mercau y Silvia Jardel, muestra que:

- el costo laboral promedio en nuestro país es 40% mayor que el de Brasil y 35% mayor que el de Paraguay. Esto es producto de un salario promedio de 635 dólares en Argentina y de sólo 382 dólares en Brasil. A nivel de impuestos al trabajo Brasil tiene un 86% de sobre costo y Argentina un 55% en promedio. Para la Argentina estas diferencias no son neutras.

Por ello, las mejoras de las condiciones laborales deben ser acordadas en el espacio común de tal manera de asegurar, simultáneamente, que no habrá *dumping* social, que se alcanzarán niveles crecientes de equidad y que la modernización del mercado de trabajo permitirá aumentar la competitividad internacional del Mercosur.

Los desafíos que se le plantean al Mercosur no surgen sólo del reconocimiento del actual estado de cosas, sino que es previsible en un futuro más o menos inmediato que el proceso de integración produzca profundos cambios en el empleo, en la formación profesional, en la localización industrial y en el desarrollo regional. Para ello también el Mercosur tiene que estar preparado y tener políticas concertadas y estratégicas a corto, mediano y largo plazo.

En definitiva, es una decisión de profunda significación política, económica y social acordar la instrumentación de políticas que, en el presente y hacia el futuro, equilibren y atenúen el impacto de estos procesos sobre la cohesión social todavía existente en la región.

La transición hacia un Mercosur con dimensión humana no se producirá espontáneamente.

La construcción de un modelo social no niega la sana competencia en el mercado, ni las políticas de incorporación de nuevas tecnologías, ni el papel de las grandes empresas multi y transnacionales.

Su diferencia más significativa consiste en entender que la integración, para resultar exitosa, debe fundarse sobre una amplia base social y con una fuerte participación democrática.

Sostener esto implica, al mismo tiempo:

- la existencia de instituciones que planifiquen el desarrollo cualitativo y se ocupen del equilibrio regional y de la promoción del empleo;
- propiciar la participación de los actores sociales, en base a la negociación y el acuerdo como regla general para la definición de comportamientos, derechos y obligaciones.

Las funciones de la negociación son claras y fundamentales:

- base del diálogo social;
- fuente normativa del espacio social;
- fuente de armonización normativa;
- instrumento de regulación laboral de los procesos de reconversión y reestructuración, así como de formación profesional y calificaciones.

Es obvio que la negociación es una posibilidad. Las otras opciones serían: la intervención normativa supranacional o la degradación de las condiciones sociales merced al *dumping* social al interior del Mercosur. Por ello, también en este caso, se trata de una decisión que no resulta indiferente.

Proponer la negociación como método y, especialmente, concebirla como presupuesto de la integración significa comprometerse con una idea de crecimiento democrático y solidario, fundado en la participación de los propios actores sociales y en la mutua cooperación.

En este marco, uno de los mecanismos adecuados para preservar los derechos laborales y sociales consistiría en incorporar una Carta Social como punto de partida para cada acuerdo de integración. El objetivo de la misma debería ser coherentizar y armonizar las legislaciones laborales y sociales en los diferentes países miembros, basán-

dose en los derechos que dicha Carta garantice. Uno de los temas clave deberá ser evitar cualquier forma de trabajo ilegal en el espacio común.

También sería deseable la implementación de Fondos Sociales que actúen como redes de contención para los sectores afectados negativamente por la integración económica, estimulando la creación de empleos, favoreciendo la transmisión hacia nuevas formas laborales y promoviendo mejores condiciones de vida.

Mi experiencia y la predisposición de los Bancos multilaterales de crédito en EE.UU. me indican que Mercosur podría conseguir apoyo financiero para formar fondos de reconversión productiva y laboral para aquellas regiones y sectores que actualmente tienen dificultades para competir. De esta manera evitaríamos la introducción de barreras y trabas al comercio y encontraríamos caminos efectivos y modernos para lograr mayores niveles de competitividad y empleo.

Finalmente, la posibilidad de generar ámbitos plurales y ampliamente representativos en los que todos los actores sociales participen y contribuyan de un modo efectivo a encontrar nuevas instituciones democráticas y nuevas formas de cooperación y diálogo entre los países miembros, puede convertirse en un valioso instrumento para lograr el crecimiento económico esperado, sin dejar asignaturas pendientes.

Mercosur adquiere un sentido trascendente cuando se vive y proyecta como un espacio social común en el que diversas culturas y tradiciones se suman a la tarea de construir en la región más democracia, más equidad y más crecimiento, en un clima de paz y cooperación.

En las reuniones de trabajo que mantuve con el presidente Fernando Henrique Cardoso coincidimos en que nuestros países no son pobres, sino que han sido empobrecidos y debilitados por malos gobiernos y la injusta distribución de la riqueza. Para revertirlo debemos trabajar decididamente en una agenda social que asegure más productividad, más democracia, mayor equidad y mejor calidad de vida para todos.

## NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

### LA CRISIS DEL ESTADO-NACIÓN

“La nación y el Estado nacional. En el umbral del nuevo siglo”,  
de Gurutz Jáuregui. Centro de Estudios Constitucionales,  
Madrid, 1990. 101 págs.

La cantidad de publicaciones sobre una temática similar que se han editado en los últimos años muestran la relevancia del tema y revalorizan el interés de esta obra que acaba de llegar a nuestras manos.

Se trata del número 24 de los Cuadernos y debates que publica el importante Centro de Estudios Constitucionales de España, con sede en Madrid, y reproduce en este caso el tema de un seminario realizado en el mismo Centro pocos meses antes y que demuestra la actualidad del mismo. El trabajo se debe a una investigación que viene realizando el autor y que también cristalizó pocos años antes en la obra *Contra el Estado-nación. En torno al hecho y la cuestión nacional*.

Este interesante ensayo parte de una premisa —hoy casi evidente— cual es la refundación del actual orden político mundial con motivo del acelerado desarrollo tecnológico y las transformaciones surgidas de la universalización económica y cultural de nuestro mundo; y una de las estructuras políticas más importantes a las que afecta esta transformación es el Estado nación, que ósegún el autor, y en ello coincide desde otra óptica con la obra de Negro Pavón reseñada en el número 3 de esta revista parece condenado a dejar de ser el eje del sistema político.

Jáuregui afirma —en nuestra opinión coherentemente— que el Estado nación surgió en pleno Renacimiento, y aclara que sucedió a partir de “una serie de viejas formaciones sociales y colectividades territoriales”, que se subsumieron en estructuras políticas más amplias: los Estados nacionales. Estima que esta misma situación se repite en la actualidad con respecto a estos últimos. En nuestra opinión de historiadores, consideramos que faltaría agregar que dichos Estados nacionales ocuparon el espacio y son óen gran medidaó el resultado del anquilosamiento de los poderes universales óeminentemente medievalesó como el Imperio y la Iglesia... pero no implican una ruptura con lo anterior ni son un invento moderno, sino una continuidad transformada.

Coincidimos con el autor cuando agrega que este proceso se produjo con errores: “un problema que no fue debidamente resuelto en el momento de la formación de los Estados nacionales” (p. 46) y creemos que ello ocurrió en la mal llamada Edad Media, donde pueden rastrearse algunas fallas geopolítico históricas (ver nuestras observaciones sobre el tema con motivo de la crisis yugoslava en *El eslabón más débil de Europa*, en *La Nueva Provincia* del 25-2-1992).

Para Jáuregui no caben dudas de que deberán construirse nuevas formas de organización jurídico política (supranacionales), pero observa criteriosamente que “esta Europa no puede construirse contra las naciones y regiones, ni siquiera al margen de ellas, sino que debe constituir el crisol resultante de ese variado, complejo y rico acervo social y cultural de las diferentes colectividades que componen la sociedad europea” (p. 13). La necesidad de preservar esta variedad peculiar de cada pueblo ha sido asimismo rescatada por el Santo Padre en varios discursos recientes.

El trabajo que reseñamos comienza por una lograda síntesis de la génesis doctrinal de la nación y el Estado nacional modernos en la que destaca dos corrientes que prefiguran —en su opinión— los Estados nacionales: la corriente pactista roussoniana de la “voluntad general” y la corriente etno culturista alemana de la nación como comunidad (el *volksgeist*), vinculadas a través de Montesquieu. Afirma que fue a partir de Rousseau que “la nación —entendida como patria— dejó de ser la tierra de los ancestros o el lugar de nacimiento para convertirse en las leyes, costumbres, usos y gobierno del territorio. Así comenzó a operar en contra de las viejas naciones.

Más adelante, Jáuregui analiza cómo la nación pasó a convertirse casi inadvertidamente en el “Estado nacional”, hipertrofiado o exacerbado por la concepción “divina” hegeliana. Con el pensador alemán óañadeó la fusión se convirtió en confusión.

La transformación que describe continuó con el Estado absoluto del Antiguo Régimen y el Estado liberal de derecho de raíz

inglesa, mediante un centralismo cada vez más acentuado por el cual el Estado moderno pasó del patrimonio del monarca al patrimonio del pueblo para concluir, a partir del proceso iniciado con Napoleón, en poder de una élite financiero burocrática. El romanticismo político (ver nuestro *El romanticismo político*, en la *Revista de Historia Contemporánea*, Universidad de Sevilla, nº 4, diciembre de 1985), necesitado de obediencia, debió doblegar la fidelidad al monarca y a la tierra y crear nuevas lealtades por medio de fidelidades superadoras: un verdadero "culto sacral" a la nación... y al Estado (el mito del Estado de Casserier a través de la tricolor, los gorros frigos y el altar a la patria). A su vez, el sentimiento nacional se expandió con las tropas napoleónicas y la *gloire de France* invadió Europa preparándose al feroz enfrentamiento con el *Deutschland über alles* de la guerra franco prusiana y al "suicidio de Europa".

Además, a partir de 1848 y especialmente en la Gran Guerra —o Primera Guerra Mundial— y en contra de las previsiones socialistas, el nacionalismo —que se hizo revolucionario y progresista— prevaleció sobre el internacionalismo proletario, y luego se hizo burgués y estatista. "El nacionalismo así entendido va a trascender a la propia burguesía y se va a universalizar, enraizándose tanto en la conciencia de la clase obrera europea, como posteriormente en el ámbito de los movimientos de liberación anticolonialista a lo largo de todo el Tercer Mundo" (p. 35). Tal la sugestiva síntesis de Jáuregui.

Después de una breve referencia al marxismo, el autor analiza el resurgimiento de la "cuestión nacional" en la sociedad actual, un tema de moda que trata en su libro anteriormente citado, echando por tierra las tesis marxista y liberal de que "la nación constituye una formación histórica intrínsecamente ligada al advenimiento y consolidación de la burguesía como clase social dominante" (p. 45/6). Coincidimos con él cuando advierte que "no se puede confundir el hecho nacional en sí con algunas de sus manifestaciones históricas. La nación moderna, surgida a partir de la Revolución Francesa, constituye tan sólo una de las formas históricas de expresión del hecho nacional" (p. 46).

Entre las distintas ideas que el autor rescata y que nos parece de importancia destacar señalemos que reivindica las diferencias y afirma la necesidad de reconocerlas y aceptarlas, como asimismo rescatar los grupos intermedios.

Jáuregui defiende la necesidad de redefinir la nación —tesis que hemos defendido en diferentes oportunidades— sin otorgarle un carácter inmutable (esencialista, a-historicista: la historia nos demuestra que las naciones mueren o se suicidan), pero conservando la complejidad de los valores heredados. Para el autor, cabe superar la falsa dialéctica entre consenso de voluntades y comunidad de

culturas (la cultura no es estática), ya que ósegún defiendeó éstas, pese a que parten de teorías filosóficas distintas, no son antagónicas pues, partiendo de una posición realista, resulta evidente que una nación se sustenta tanto en el consentimiento como en factores culturales.

Todo ello le lleva, en el contexto de la historia europea en que se maneja, a plantearse el gran interrogante actual: ¿qué colectividades tienen derecho a constituirse en naciones?

El autor considera que “la crisis del Estado nación no implica una crisis del poder considerado en abstracto, sino una crisis de credibilidad de una determinada forma de organizar el poder” (p. 77) y por ende, una “teoría de la nación carece de sentido si no va acompañada de una teoría de las formas jurídico políticas a través de las cuales organizar las naciones, no sólo en el ámbito doméstico sino también en lo referente a su mutua interrelación, o incluso, como ocurre en el caso europeo, a su integración” (p. 94).

Jáuregui —ante la crisis de legitimación y transnacionalización (pérdida de soberanía), especialmente en el plano militar y de defensa— no duda en la necesidad de una reestructuración jurídico política, pero es consciente del riesgo de un “macro Estado nacional” y de la pérdida de identidad, agravada por los embates de los grupos internos anti nacionales.

Por ello, y siempre teniendo presente la situación centroeuropea, se inclina por defender el principio de autodeterminación de los pueblos y en ese contexto propone una variante federalista, que defiende como el nuevo modelo para Europa.

Más allá del disenso que podamos tener con muchas de sus posiciones óy la coincidencia con otrasó se trata de un interesante conjunto de reflexiones sobre un tema de gran actualidad y que hace rato nos convoca para un estudio detallado.

FLORENCIO HUBEÑAK

---

## LA UTOPIA DEL MAÑANA

“Los utópicos post-industriales”, de Boris Frankel. Ed. Alfons el Magnanim, Generalitat Valenciana, 1989. 260 págs.

La Generalitat Valenciana ha iniciado con mucho brío la publicación de una serie de importantes obras vinculadas con el mundo contemporáneo. A esa serie pertenece la obra que nos ocupa. Su autor es conocido en el ambiente anglo sajón por diversos escritos sobre temáticas socio-políticas y ejerce la docencia en Sociología en el Victoria College de Malvern (Australia).

En otro aspecto, las cuestiones vinculadas con la utopía han retomado su importancia en el pensamiento actual. Baste señalar que recientemente el Centro de investigaciones sobre la Utopía de la Universidad de Lecce —que dirige el colega Arrigo Colombo— ha dedicado las jornadas al tema del *Crollo del comunismo sovietico e ripresa dell'utopia*.

Pero los estudiosos de la temático utópica en general —y los politicólogos en particular— no habían analizado cuidadosamente la opción de una utopía post-industrial. Este es el tema que ha encarado Frankel.

El autor comienza aceptando el surgimiento de una nueva era histórica, como lo propugnan desde distintas perspectivas autores renombrados como George Lichteim, Herman Kahn, Keneth Boulding, Daniel Bell, Peter Drucker, Ralph Dahrendorf o Zbigniew Brzezinski.

Pero, después de una breve revista a las diferentes posiciones, Frankel señala que no es su objetivo estudiar las escuelas de pensamiento político post-moderno ni las opciones de la “derecha” al “desafío post-industrial”, sino encontrar una respuesta “socialista” a la premisa que los partidos de izquierda han quedado atascados en sus ideas y soluciones.

Para llevar adelante su investigación, ha concentrado su atención en algunos autores menos popularizados de la “izquierda eco-socialista” (no comunista) como son el disidente alemán Rudolf Bahro (autor de *La alternativa*), el post-marxista austriaco André Gorz (autor de *Estrategia obrera y neocapitalismo y Adiós a la clase obrera*), el laborista australiano Barry Jones (autor de *Sleepers, Wake!*) o —desde otra posición mucho más ecléctica— el ex-marxista e internacionalmente popularizado Alvin Toffler (autor de *El shock del futuro, La tercera ola* y recientemente *El cambio del poder*), preguntándose sobre la viabilidad de sus propuestas anti-capitalistas. El mismo afirma que “independientemente de que las diversas alternativas económicas, políticas y culturales propuestas por los utópicos post-industriales sean reformistas o revolucionarias, es urgente discutir seriamente su viabilidad” (p. 22/3).

Una referencia especial merece el capítulo dedicado a estudiar las contradicciones culturales de la sociedad post-industrial, en el que se percibe claramente la influencia del neoconservador Daniel Bell.

Cabe aclarar que la obra no consiste en un análisis de una economía post-industrial alternativa ni tampoco es una defensa del llamado “Estado de bienestar” rescatando, en cambio, la importancia de algunos temas semi-olvidados como los problemas de las mujeres, los ancianos, niños y pobres en las sociedades contemporáneas.



Después de examinar la viabilidad de las alternativas económicas, de bienestar social y de defensa descentralizadas, no burocráticas, no agresivas y cooperativas, el siguiente objetivo de la obra consiste en analizar la naturaleza de las relaciones culturales y políticas alternativas propuestas por estos utópicos.

Asimismo Frankel no se queda, como muchos intelectuales, en un plano meramente idealista, sino que estudia una política de transición hacia la sociedad post-industrial.

A través de su obra aparecen temas de gran importancia y actualidad como el bienestar social, la ecología, el post-modernismo, la tecnocracia o el militarismo como cuestiones que no pueden omitirse al intentar —como los escritores analizados— construir “¿utópicamente?” unas instituciones políticas alternativas de los Estados de bienestar, del capitalismo salvaje y de los complejos militares-industriales.

Boris Frankel no duda que esta utopía es realizable, que conforma una “tercera vía”, pero parece no recordar la amarga experiencia comunista del costo que significó hacer realidad la utopía de “fabricar un hombre nuevo soviético”.

La lectura de su obra nos permite avizorar otro panorama de la actualidad, que generalmente nos resulta totalmente ajeno.

FLORENCIO HUBENÁK

---

### ALGO MÁS SOBRE UTOPIAS

“Historia de la literatura utópica”, de Raymond Trousson. Ed. Península, Barcelona, 1995. 380 págs.

Desde que Tomás Moro escribiera su célebre Utopía —mezcla de novela, crítica social y modelo político de sociedad ideal— la literatura utópica se convirtió en un camino cada vez más transitado, a la vez que múltiples especialistas comenzaron a discutir sobre qué debía entenderse verdaderamente por la utopía: un ideal, una crítica, una fantasía...

Tampoco faltaron sociólogos interesados en demostrar —con argumentos más o menos valederos o interesantes— que este tipo de literatura surgía en momentos de profunda crisis social y consistía en una especie de escapismo ante la imposibilidad de modificar la realidad.

Entre la cantidad de literatura sobre el tema nos sigue pareciendo insuperable el meduloso estudio de Thomas Molnar denomi-

nado El utopismo, la herejía perenne (Bs. As., EUDEBA, 1970), como también hacer referencia a la importante producción del Grupo di ricerca sull'utopia de la Universidad de Lecce que dirige el colega Arrigo Colombo, cuyo Utopia e distopia resulta un análisis indispensable para los politicólogos.

Todos esos aspectos facilitaron la aparición de cantidad de obras, cuya sola enumeración superaría el espacio de esta reseña. Hace poco más de una década Frank y Fritzie Manuel publicaron una voluminosa obra (El pensamiento utópico en el mundo occidental, Madrid, Ed. Taurus, 1984, 3 vol.) que parecía reunir todo lo que podía decirse sobre la utopía.

Raymond Trousson —doctor en Filosofía y Letras, docente de la Universidad Libre de Bruselas y autor de esta obra— se lanzó a redactar esta buena síntesis, quizás para demostrarnos que no era así. Y —en parte— tuvo éxito.

De todas maneras cabe señalar que esta obra apunta a interpretar el pensamiento utópico como una respuesta literaria de la imaginación, recorriendo un largo camino que parte de esa Antigüedad greco-romana que estudiara detalladamente John Ferguson (Utopias of the Classical World, London, 1975) y recientemente — desde una óptica más moderna: el imaginario— nuestro amigo Hugo Bauzá (El imaginario clásico. Edad de oro, utopía y Arcadia, Universidad de Santiago de Compostela, 1993) y donde se ocupa de autores menos citados como Hipodamos, Teopompo, Evémero o Anometo. Luego el autor se deleita con los humanistas del Renacimiento (Moro, Campanella, Bacon, aunque también Patrizi, Agostini, Zuccolo o Burton) para ingresar en los pre-ilustrados ingleses y franceses. Al ojear la obra no caben dudas que la especialidad de Trousson es el Siglo de las Luces, y el capítulo que le dedica es el más significativo de todo el libro. Al analizar el siglo XIX los utópicos surgen como alejados del socialismo, denotando la formación literaria del autor. Finalmente, al referirse al siglo XX, incorpora a los escritores de “ciencia ficción” (Bradbury, Capek) sin descuidar la nómina tradicional (Wells, Jünger, Huxley, Zamiatan, Orwell), a la que añade algunos menos citados.

Una vez más nos llama la atención el descuido total de la llamada Edad Media, generalmente ajena a los estudiosos de las utopías con la excepción de la importante —pero poco difundida— obra del venezolano Isaac Pardo (Fuegos bajo el agua. La invención de la utopía, Caracas, Biblioteca Ayacucho, 1990) orientada hacia “la esperanza mesiánica”, en la que dedica toda la cuarta parte al Medioevo, incluyendo a Joaquín del Fiore, el país de Cucaña, los tafures y el Roman de la Rose junto a las herejías cátaras y a otras “formas de evasión”. Por si alguna duda quedara de la casi inexplo-

rada riqueza medieval en este tema, baste consultar el estudio de Vladimir Acosta (*Viajeros y maravillas*, Caracas, Monte Avila, 1992, 3 vol.).

Como es bien sabido por quienes se atrevieron a internarse en el “mundo de las utopías”, la temática es interminable y apasionante, no sólo por introducirnos en el complejo mundo de lo imaginario, sino porque también nos permite apreciar claramente la a veces peligrosamente confusa diferencia entre la utopía y la realidad.

Por ello, aunque el autor subtitule su obra *Viajes a países inexistentes*, se refiere a un tema cada vez más real. Nosotros — habitantes del siglo XX — hoy sabemos perfectamente que la utopía puede convertirse en realidad... por la fuerza... como también conocemos su costo... Baste releer el estudio de Michel Heller (*El hombre nuevo soviético*, Barcelona, Sudamericana-Planeta, 1985). Por otra parte, los citados investigadores de Lecce nos han demostrado que la utopía sigue plenamente vigente y aún en el campo de la política más afín a nuestro interés. Prueba de ello es el resultado de su último seminario (Colombo, Arrigo. *Crollo derl comunismo sovietico e ripresa dell'utopia*, Bari, Dedalo, 1994). Como introducción a este tema, el libro de Trousson es una adecuada síntesis.

FLORENCIO HUBEÑÁK

---

### LA HEREJÍA PERENNE

“La utopía desarmada. Intrigas, dilemas, y promesas de la izquierda en América Latina”, de Jorge Castañeda.  
Ed. Ariel, Buenos Aires, 1994. 526 pág.

“La guerra fría ha terminado y el bloque socialista se derrumbó. Los EE.UU. y el capitalismo triunfaron. Y quizás en ninguna parte ese triunfo se antoja tan claro y contundente como en América Latina. Nunca antes la democracia representativa, la economía de libre mercado y las efusiones oportunistas o sinceras de sentimiento pro norteamericano habían poblado con tal persistencia el paisaje de una región donde antaño hombres y mujeres del mundo entero depositaron su fe revolucionaria en un ideario, a partir de otra victoria: la revolución cubana. Hoy, a los países de esa misma región los gobiernan tecnócratas o empresarios conservadores y fanáticos de EE.UU., casi todos elevados al poder —hecho inédito en el continente— por vía del voto... De ahí la pregunta: si en la América Latina de la posguerra fría la izquierda carece de peso y pertenen-

cia, ¿para qué perder el tiempo en ella, y mucho menos dedicarle un libro entero ?”

Con estas palabras comienza su libro Jorge Castañeda, filósofo mexicano y autor de numerosas obras, entre ellas: *El economismo dependientista* (1978) y *Nicaragua: contradicciones de una revolución* (1980), muy cercano en el pasado a movimientos guerrilleros de centroamérica y vinculado actualmente al Partido Revolucionario Democrático de Cárdenas. Con esta obra busca polemizar con la izquierda latinoamericana para que, sepultando el fracaso revolucionario, vislumbre el prometedor espacio político que pueda ocupar en el mundo de la posguerra fría.

El tema no es para nada fácil. Con la caída del mundo socialista se derrumba el paradigma de izquierda vigente durante años y se instala en el panorama político latinoamericano una marea neoliberal que trae a cuestras la liberalización comercial, la seducción de la inversión extranjera, la primacía del mercado, etc. No obstante, el continente presenta una realidad en sumo paradójica, pues al tiempo que la mentada marea conlleva un terreno ideológico adverso para las fuerzas de izquierda, sociopolíticamente las mismas tienen un amplio potencial de desarrollo si se adaptan a los nuevos tiempos. Esta tesis se basa en lo siguiente: si bien América Latina no fue ajena al derrumbe socialista, sus principales indicadores socioeconómicos no cambiaron. Está modernizada y occidentalizada, pero el abismo que la separa del primer mundo le impide incorporarse al mundo posmoderno y posizquierda-derecha. Como apunta Carlos Fuentes: “Lejos de disolverse en el capitalismo triunfante... donde la distinción entre izquierda y derecha se vislumbra más necesaria es en nuestra América Latina” (pág. 20). Por tanto, si la utopía de la izquierda se *aggiorna* —sin perder el rumbo y el espíritu— podrá desempeñar un papel central en la transformación de un continente que tenía en 1990 240 millones de personas viviendo en la pobreza.

El *aggiornamento* parecería ser la condición de ingreso a la vida política coetánea que debe cumplir la antigua izquierda, tanto en América Latina como en Europa Central (ver *Triunfa en el Este la izquierda aggiornada*, en *Clarín* del 19-12-95). Ya había sucedido lo propio con el Partido Laborista británico (ver *Los laboristas se alejan del marxismo*, en *Clarín* del 16-5-95) y los intelectuales marxistas en EE.UU. (ver *Sexo, raza y justicia social, el tema del marxismo de hoy*, en *LA NACIÓN* del 6-9-94).

Empero, si hay algo que especifica a la izquierda de estas latitudes respecto de la del viejo continente es la pluralidad de realidades que refleja o debe reflejar, de modo que definirla resulta un tanto problemático. Esta disparidad de realidades con la que se

enfrenta el autor lo llevan a proponer una clasificación por demás interesante. Si nos atenemos a criterios ideológico-políticos, la izquierda latinoamericana se divide en cuatro vertientes: partidos comunistas, populismos nacionalistas, organizaciones político militares, y partidos reformistas. A esto se suma una clasificación que, orientada hacia criterios funcionales, abarca tanto a la izquierda social como a la izquierda intelectual.

Seis son, pues, las líneas políticas que conforman el espectro político de la izquierda en el continente. Historias y realidades distintas, a las cuales Castañeda dedica cinco capítulos de su obra para analizarlas (capítulos II al VII).

Hasta la revolución cubana, la historia de la izquierda en Latinoamérica era una crónica de los conflictos entre los PC y los movimientos nacional-populares que emergían en el continente como producto de la combinación de líderes carismáticos con organizaciones de masas. Los ejemplos son hartos conocidos: Cárdenas en México, Perón en Argentina, Getulio Vargas en Brasil y el partido APRA de Haya de la Torre en Perú. Los PC hacen su aparición luego de la Revolución Rusa y de la formación de la IIª Internacional, con seguidores entre los trabajadores urbanos y dirigidos por intelectuales inmigrantes, no alcanzaron —salvo excepciones— éxitos electorales, pues el talento que poseían para unir a sus opositores lo olvidaban a la hora de cooptar voluntades para su causa. Era un híbrido en la región, pues obraba según los dictados del Komintern que actuaba en función de los equilibrios de fuerza en Europa y Asia.

Respecto a los movimientos populares, sus principios básicos consistían en la redistribución del ingreso —a través de la incorporación al sistema político de las masas populares—, la intervención del Estado en la economía y la afirmación de la soberanía nacional. Según Alain Touraine, el populismo representó el viejo anhelo latinoamericano de "...cambio con continuidad, sin ruptura violenta..." (pág. 45). El legado político, social y económico de este movimiento perduró hasta algunos años atrás.

Una de las partes más interesantes del libro se encuentra en los capítulos que abordan la cuestión de la línea revolucionaria de la izquierda latinoamericana. El valor de esas líneas radica en el hecho que Castañeda —hombre de izquierda— brinda al lector importante información sobre la guerra revolucionaria desatada en el continente. Información que —hasta el momento— llevaba a grupos el sambenito que la consideraba un fantasma inventado por los actores de la contrainsurgencia para justificar la represión. En estas páginas se traen a cuento hechos como el accionar concreto de lo que luego a ser —según palabras del propio autor— "uno de los

aparatos de inteligencia más logrados del mundo" (pág. 59), léase: la Dirección General de Inteligencia cubana. Sus operaciones en América Latina —particularmente en México, Nicaragua y Chile— se detallan con frases como la siguiente: "Los cubanos se volverían parte integral de muchas organizaciones, armadas y civiles, moderadas y extremistas, directamente políticas y parapolíticas: diarios, prensa, grupos de estudiantes y académicos" (pág. 71). La revolución cubana marca un antes y después en la izquierda del continente, pues hasta entonces la revolución era una idea romántica y remota; a partir del '59 pasó a ser una realidad factible de alcanzar: solo necesitaba esfuerzo... y sangre.

Castañeda no esquiva el bulto de un tema altamente complejo: el maridaje entre las organizaciones revolucionarias —en especial el M19 y Sendero Luminoso— con el narcotráfico, y su conexión con Cuba. El autor, como en toda la obra, aporta fechas, nombres, lugares, documentos, etc., que apoyan sus dichos. Esta religación se hace claramente ostensible en el caso de Sendero Luminoso. Sendero resuelve el problema de todo grupo guerrillero: la financiación, pues se convierte en una suerte de organización protoestatal al punto de cobrar impuestos y derechos aduaneros a los traficantes de las regiones que controla.

De las cuatro líneas, la que corresponde a la reformista obrará como modelo de la nueva izquierda, por tanto su análisis lo dejaremos para el final de esta reseña.

Restan aun dos vertientes de la izquierda: la constituida por los movimientos sociales y la *intelligentsia*. Los movimientos sociales son aquellos que se organizan más para influir sobre el poder político que para ejercerlo. Se conformaban con el ala progresista de la Iglesia, movimientos de mujeres, feministas, grupos ecologistas e indigenistas, activistas por los derechos humanos y Organizaciones No Gubernamentales. Aquí convinene parar mientes en algunas consideraciones sobre el rol político de la Iglesia. Este viene dado por un contexto político en el que ella representa uno de los pocos canales de expresión de las voces de descontento político-social. Es decir, que los *inputs* rechazados por la clase política son canalizados a través de la Iglesia. Luego de pasar revista por la configuración ideológica de las jerarquías eclesiásticas latinoamericanas, Castañeda desliza una afirmación que debería hacer meditar a más de uno: "Conforme las comunidades eclesiales de base se fueron volviendo progresistas y se politizaron, la expansión de su influencia comenzó a amainar. Su politización fortaleció a la izquierda, pero a ellas en parte las debilitó".

Los intelectuales cumplen con el rol de conceptualización y teorización que todo movimiento político necesita. Una vez derro-

tados en la lucha armada se lanzaron —al mejor estilo gramsciano— a la conquista de la “superestructura” o de la sociedad civil, ocupando cuanto lugar se hacían en la educación, la cultura y los *mass-media*, y —actualmente— en las fundaciones que, financiadas por EE.UU. y Europa, se erigen en centros de elaboración de pensamiento para el cambio.

El viaje realizado por la historia del desenvolvimiento de la izquierda en la región nos pone en la grilla de partida del desafío intelectual realizado por Castañeda, esto es, elaborar la nueva utopía de la izquierda.

La caída del socialismo puso fin a la creencia arraigada en la izquierda de que ella era la dueña del futuro porque sólo ella tenía la llave del paraíso en la tierra. No obstante, este golpe dirigido al centro mismo de su arquitectura política, no representa un golpe mortal. Es, por cierto, duro, pero tiene un aspecto sumamente positivo pues contribuye a desligar a la izquierda de tres salvavidas de plomo que soportó durante el pasado, a saber: su vinculación con la URSS y la expansión mundial del comunismo, su vocación antidemocrática y su antinorteamericanismo. Eliminar estas tres cadenas comporta para la izquierda la posibilidad de su latinoamericanización y la apertura de nuevos y seductores horizontes futuros.

Este nuevo futuro estará signado por la existencia del mentado nuevo paradigma que —respecto del sistema democrático capitalista— no buscará diferenciarse de él, sino diferenciarse dentro de él. No resucitará viejas fórmulas que hablaban de destruir el sistema; antes bien, creará nuevas para incorporar a más gente al mismo. En definidas cuentas, la nueva izquierda no buscará otra cosa que la extensión del sistema democrático capitalista a toda la población. Se preocupa menos de cómo se produce la riqueza que por cómo se distribuye.

La aceptación de la democracia por parte de la izquierda se produce luego de la derrota aplastante sufrida en la lucha armada. “(La generación) afectada a la lucha armada y que no murió... abrió el camino a los activistas, periodistas, dirigentes laborales y ecologistas de mediana edad de la actualidad. Estos ahora buscan votos... En Buenos Aires ha dado lugar a periódicos honestos, semanarios espléndidos, novelas de alto tiraje y películas notables...” (pág. 19). Fuerte reconversión si se tiene en cuenta que “durante años, gran parte de la izquierda despreció... a la democracia como una impostura” (pág. 362). Sin duda se llega a esta posición a poco de observar que, al tiempo que fueron los grandes perjudicados de las dictaduras, dentro del conjunto de los beneficiados por la democracia ocupan el primer lugar. Así entonces, ya que propone el cambio en democracia, la izquierda deberá levantar la bandera de la

participación popular y la anticorrupción en las instituciones políticas, puesto que sólo de tal manera podrán traducir en decisiones políticas las demandas que reciben.

Ahora bien, la aceptación del capitalismo no se realiza tan a la ligera. Se ponen reparos en lo que hace al modelo, inclinándose por un capitalismo al estilo europeo, con un Estado fuertemente distribucionista. Ante la actual situación socioeconómica de América Latina, la izquierda debe representar la vía intermedia entre el modelo neoliberal y Sendero Luminoso. En este punto reside su fuerza política. Por otra parte, en la estrategia de alianzas debe cooptar a la pequeña burguesía nacional y los movimientos de trabajadores a través de un fuerte proyecto de industrialización que funcione como alternativa al aperturismo neoliberal. En otros términos, la izquierda se alimentará de los perjudicados por el modelo neoliberal, por tanto, la llave que regule la dimensión política de la izquierda esta precisamente en el modelo que combate. Una muestra de que la izquierda se define por la derecha.

Luego de toda esta descripción puede esbozarse una definición de la “nueva” izquierda recurriendo a la composición temática de su paradigma. De modo que tenemos que ser de izquierda —siguiendo al autor— colocando el acento en el “cambio por encima de la continuidad; en la democracia y los derechos humanos sobre la seguridad nacional; ...en la justicia social sobre el desempeño económico; ...en la distribución del ingreso sobre el libre funcionamiento del mercado; en reducir las desigualdades más que en la competitividad...” etc.

Quisiera finalizar estas líneas con las palabras que dan comienzo a la pequeña pero interesante obra de Jean Madiran (*La izquierda y la derecha*, Ed. Icton, 1981) que dice lo siguiente: “La distinción entre una derecha y una izquierda es siempre una iniciativa de la izquierda, tomada por la izquierda en provecho de la izquierda...”

A buen entendedor...

DIEGO PABLO GORGAL

---

### DESPUÉS DEL COMUNISMO... ¿EL NAZISMO?

“Después del comunismo. Aportaciones a la interpretación de la historia del siglo XX”,  
de Ernst Nolte. Ed. Ariel, Barcelona, 1995. 220 págs.

A diferencia de lo que pudiera sugerir el título, este libro no se refiere estrictamente al mundo posterior a la caída del comunis-



mo sino que, por el contrario, trata otra temática no menos interesante y conflictiva: la relación entre el nazismo y el comunismo, entre el Gulag y Auschwitz.

Indudablemente, si había alguien capacitado para emprender esta delicada tarea era Ernst Nolte. Autor de origen alemán, discípulo de Heidegger, graduado en filosofía con un estudio sobre Marx y el idealismo alemán, docente en lenguas clásicas y luego catedrático en Historia contemporánea en las universidades de Marburgo, Yale, Cambridge, Jerusalén y actualmente la Universidad Libre de Berlín, es conocido en nuestro medio —y en el mundo entero— por sus ya clásicos —y agotados— estudios sobre los fascismos (*El fascismo en su época* y *La crisis del sistema liberal y los movimientos fascistas*), desde una óptica más bien cercana a la izquierda.

No se le conoció ninguna otra obra traducida al castellano hasta el año pasado, en que se editara la que hoy reseñamos, motivo de un gran escándalo historiográfico e ideológico en Alemania y en el mundo entero. A decir verdad, se trata de la recopilación realizada en 1991 de una serie de artículos de los últimos años que giran alrededor de la necesidad de un revisionismo sobre la historia del siglo XX, que bordea el tema del genocidio nazi.

En primer lugar, ya en la introducción Nolte plantea que una vez reconocida la superación de la era comunista y de la época del fascismo resulta necesaria una revisión de la historia contemporánea en el sentido que “la historia ya no puede interpretarse como un drama dialéctico entre la razón y las tinieblas” (p. 21), ante la comprobación definitiva que el “progreso” no ha llevado a establecer la era de la paz permanente de la humanidad, sino que condujo a una tragedia.

En una serie de artículos convergentes que conforman esta publicación, el autor parte de la premisa válida que “hacia finales del milenio se puede decir que unos sesenta años del siglo XX han sido, en realidad la era del comunismo, ya que el comunismo representó durante esos años el desafío más potente y determinante de toda la tradición histórica en el seno del sistema liberal” (p. 47).

Así, sostiene que el siglo XX se caracteriza por una verdadera “guerra civil” ideológica, luego denominada guerra fría, que dejó una secuela de varios millones de muertos. Una de las consecuencias más significativas de su tesis es que echa por tierra la amplia bibliografía destinada a demostrar el “fin de las ideologías” en nuestra época y con ella del Estado de bienestar liberal-democrático como forma última del sistema liberal.

Por ello, para Nolte no quedan dudas que en las entreguerras había sólo dos grandes Estados ideológicos: la Rusia comunista y la Alemania nazi, y era lógico que terminasen enfrentándose en una

feroz guerra civil. Lo enuncia de este modo: "Tengo la convicción que el concepto de 'guerra civil mundial' una vez que los Estados Unidos entraron de lleno en la historia, y que bajo el nombre de 'guerra fría' llegó a su fin en nuestros días, es más clarificador para la comprensión de la historia del siglo XX, y con ello, también de la historia de Alemania, que lo sería una visión germanocéntrica obsesiva que quisiera superar el nacionalismo volviéndolo al revés" (p. 177).

En esta posición revisionista afirma que los historiadores no sólo deben plantear la tradicional dialéctica "democracia" y "fascismo" sino también deben remarcar la diferencia entre totalitarismos de "derecha" (fascismo) y de "izquierda" (bolchevismo) [cfr. nuestra reciente reseña de la obra de Furet *El pasado de una ilusión*, en Colección nº 3]. De similar manera critica la tesis de la sexta gran potencia —la Revolución— como dato predominante de la historia actual (tal la tesis predominante en las obras de Hobsbawm, E. Carr y recientemente Kossok).

Pero la esencia de su planteo revisionista consiste en comparar las masacres de Auschwitz con las del archipiélago Gulag y más aún, insinúa —como novedad absoluta— que éstas condicionaron aquellas. Así escribió que "solo muy pocos observaron que la persecución de los judíos se correspondía de manera bastante exacta con las privaciones de derechos que le había sido impuesta a la burguesía rusa y que ambas medidas pretendían conseguir una 'purificación' semejante" (p. 65). Este es el fondo de la argumentación de Nolte, que provocara tantas réplicas y rasgara tantas vestiduras impolutas, y a favor de ella presenta ejemplos como una famosa canción comunista de la década de los treinta que luego emplearon los nacional-socialistas cambiando únicamente en el último renglón "sangre burguesa" por "sangre judía".

Su tesis fue cuidadosamente expuesta en su obra *Der europäische Bürgerkrieg 1917-1945*, de la cual transcribe una pequeña síntesis en el capítulo así denominado, y contesta algunas de las múltiples y feroces críticas recibidas que incluían "falta de sensibilidad moral" u "otras intenciones aún peores" (p. 69). Desde el punto de vista historiográfico las críticas más serias provinieron de los historiadores "germano-céntricos" y de los pensadores partidarios del concepto "totalitarismo". Nolte se defiende señalando que, por otra parte, su tesis de "guerra civil" ya había sido expuesta en 1939 por Dorothy Thompson.

La denominada "polémica de los historiadores" fue iniciada en 1986 por el célebre pensador Jürgen Habermas —seguido por los considerados "historiadores críticos" interesados en poner una "historia oficial moderna" izquierdizante— contra los llamados "histo-

riadores neoconservadores” —o “la banda de los cuatro” — Nolte, Andres Hilgruberm, Klaus Hildebrand y Michael Stürmer, a los que se agregaba el historiador Joachim Fest, autor de una conocida y valorada biografía sobre Hitler. Para hallar un interesante e interesante panorama de esta controversia historiográfica resulta de interés consultar a Michael Schmidt y César Vidal (*La Alemania neonazi y sus ramificaciones en España y Europa*, Madrid, Anaya-Muchnik, 1995, especialmente las páginas 179/94), quienes no dudan en considerar a todo revisionista —Nolte y el canciller Kohl incluidos— como parte de una conspiración neonazi cuya libre expresión implica estar “incubando el huevo de la serpiente”.

Nolte, en su artículo de defensa, destaca que se les critican fundamentalmente dos ideas: la necesidad de reencontrar el verdadero pasado —como lo planteara Stürmer en el *Frankfurter Allgemeine Zeitung*— y fundamentalmente un párrafo del propio Nolte de 1986, cuando expresara en un artículo denominado *El pasado que no quiere pasar*, en el citado periódico (“¿Llevaron a cabo los nacional-socialistas, llevó a cabo Hitler, una acción ‘asiática’ sólo porque ellos y sus semejantes eran víctimas potenciales o reales de una acción ‘asiática’? ¿El archipiélago Gulag no fue un antecedente de Auschwitz?” [p. 185]), párrafo que el autor considera el núcleo central de la polémica historiográfica y mereciera frases críticas tan “eruditas” como que “es la secreción del pensamiento demente de un individuo extravagante y no una opinión dominante” (Theo Sommer, en *Die Zeit*).

De todos modos —quizás para mitigar los efectos de su tesis— Nolte acepta que “es lícita y justificada una distinción histórica entre el ‘exterminio social’ del bolchevismo y el ‘exterminio biológico’ nazi”, aunque agrega: “Me parece desde todo punto ilícito y una deplorable consecuencia del entusiasmo revolucionario extraer de esta diferenciación histórica también una diferenciación moral, y prescindir así del único principio con validez absoluta: que el asesinato de seres humanos inocentes e indefensos está prohibido en toda circunstancia y que la ‘atribución de la responsabilidad colectiva’ que lo fundamenta debe ser reprobada cualesquiera que sean las circunstancias” (p. 72). Honestamente, debemos reconocer que nos resulta muy difícil imaginar que las víctimas de Auschwitz, los Gulag o Hiroshima hayan hecho estas disquisiciones entre “exterminio social” y “exterminio biológico”.

“Todo esto no significa —aclara— un desconocimiento ni una relativización de los principios morales en tanto que el historiador mantenga el convencimiento de que siempre, y en toda circunstancia, es irracional y moralmente injusto arrebatarse la vida a seres humanos inocentes e indefensos, tanto si se trata de hombres o de

mujeres, de viejos o de jóvenes, de judíos o de cristianos, de ya nacidos o de nonatos" (p. 212).

Nolte niega terminantemente que el intento de establecer un paralelismo entre el Gulag soviético y el Auschwitz nazi pretenda "relativizar los crímenes nazis y cuestionar su singularidad" (p. 73). Ello no obsta a que reafirme taxativamente su tesis que "este antisemitismo se convirtió en asesino sólo porque se pudo paliar con otro fenómeno social mucho más fuerte que era la mera existencia de una minoría judía. Ese fenómeno fue el marxismo de la época" [...] "la relación causa-efecto fue el concepto 'bolchevismo judío'" (idem) según aparece ya en Eugen Düring, identificación que también hizo —según el autor— Winston Churchill.

El autor se interroga si "los exterminios masivos de seres humanos por motivos ideológicos, llevados a cabo por el bolchevismo en tiempos de paz —que difícilmente pueden atribuirse exclusivamente a la prédica perversa de Stalin— aunque tuvieran una intención social y fueran cualitativamente distintos, fueron cuantitativamente tan grandes, al menos, como los exterminios de seres humanos llevados a cabo por los nazis durante la guerra. ¿Quién se atrevería a afirmar que los primeros sirvieron al 'progreso' y los otros al 'atraso'?" (p. 96).

El autor se defiende señalando que solo quería expresar "el principio lógico de que cada período de la historia tiene que ser objeto de una investigación razonable y sopesada y que no debe convertirse en objeto de la ciencia la perpetuación del cuadro propagandístico en blanco y negro creado por sus contemporáneos" (p. 187). Esta interpretación es "ciencia no científica", remata. Asimismo, reconoce que ha tocado el "tema tabú" de la "solución final de la cuestión judía" (cfr. p. 190) provocando oleadas de indignación.

En su artículo *Alemania como Estado nacional* retoma el tema que verdaderamente preocupa a los alemanes actuales —y que probablemente influya en su necesidad de revisionismo de los "crímenes de guerra"— cual es la cuestión del futuro de Alemania. Allí anuncia el futuro que le cabe a su país en la nueva construcción del mundo —no limitada al predominio de los Estados Unidos como gendarme mundial— y los aspectos positivos de la unidad alemana tras la división "antinatural" de la post guerra, que le lleva a interrogarse —en su revisionismo— si los alemanes no estuvieron interpretando la guerra y el siglo XX desde la posición de los vencedores y no desde la propia, a partir de la autocrítica de Meinecke en *La catástrofe alemana*. En esta línea revisionista acepta la necesidad positiva de la creación del Estado nacional alemán, cuestiona la responsabilidad alemana en el comienzo de la Primera Guerra Mundial y replantea la importancia de la aparición del bolchevismo

—y su triunfo en Rusia— como uno de los sucesos claves para entender este siglo y que no puede limitarse a una imprecisa “retórica revolucionaria”. A partir de estos datos, Nolte retoma su tesis, en la cual “el partido nacional-socialista de Hitler se puede definir históricamente como la forma más radical del antibolchevismo militante; y constituía, al mismo tiempo, la cumbre del revisionismo alemán...” (p. 174).

Tampoco le resulta ajeno el tema de moda sobre el futuro del Estado nacional —casi el sustrato de sus trabajos— y sobre el particular efectúa algunas interesantes consideraciones: “Pero es razonable y justo que en el futuro el Estado nacional no vuelva a ser la realidad última, la de un Estado nacional autoritario, soberano e imperialista, sino que debe incluirse en una unidad mayor, del mismo modo que antaño los pequeños Estados y las regiones se integraban en grandes Estados nacionales. La premisa más elemental es que todos los Estados renuncien conjuntamente a unas parcelas de su soberanía, aunque siga siendo irrenunciable el reconocimiento de algunos valores nacionales. Solo entonces, con un sistema de nuevos Estados nacionales o patrias, en cierto modo más elevados y válidos, podría conseguirse superar definitivamente la catástrofe de 1945” (p. 180/1).

Su artículo concluye con algunos interesantes interrogantes que bien merecen formularse: “¿Acaso no es una concepción demasiado subjetiva y unilateral la que considera a Stalin como el revolucionario mundial por excelencia y a Hitler como el anticomunista primario? ¿No fue Stalin el arquitecto del ‘socialismo en un solo país’ y, por ende, un nacionalista ruso? ¿No fue Hitler, en primer lugar, un defensor de la ideología racista cuyo máximo objetivo era conquistar un ‘espacio vital’ en el Este? ¿La visión mundial ideológica de Adolf Hitler no era, de alguna manera, un complemento del antisemitismo de Eugen Dühring, de la teoría racista de Houston Stewart Chamberlain y del pangermanismo de Heinrich Class?” (p. 178)... Para dar respuestas a estas preguntas —reconoce— se necesitaría “una gran cantidad de trabajos de revisión de textos y comparación de hechos reales” (p. 178) y nos recuerda que el historiador no debe quedar, como el jurista, “cautivo de una de una definición”. De la lectura de sus consideraciones nos surge la pregunta de si no es hora de empezar esta tarea.

A manera de epílogo, Nolte se queja de que “es un triste síntoma que aquellos otros que se sometían a las leyes de la ciencia especializada, y que llevaban a cabo sus investigaciones en campos cada vez más especializados, definieran y rechazaran como de ‘extrema derecha’ una exigencia tan eminentemente científica como es la de examinar la veracidad de las afirmaciones sobre hechos reales

y no dejarse llevar por la orientación real o presunta del autor” (p. 213). Precisamente creemos que uno de los aportes más importantes del autor radica en su defensa del revisionismo histórico y del derecho a plantear ideas opuestas a las corrientes ideológicas —de moda o ganadoras— siempre y cuando estén fundamentadas. Todo tema histórico no es una verdad dogmática y debe ser motivo de permanente revisión, generando un clima científico propicio para buscar la verdad, que es la única que nos hará libres.

Queda por agregar que, a veces, la redacción resulta sumamente dura, quizás debido a su traducción del alemán, pero ello no invalida que se trata de una obra de reflexión que se atreve a tocar ciertos temas claves de la historia actual y futura; y si “la historia debe ser maestra de vida”, sólo un conocimiento correcto nos permitirá evitar la repetición de tragedias similares.

FLORENCIO HUBEÑÁK

---

### ¿DESAPARECE EL ESTADO?

“La tradición liberal y el Estado”, de Dalmacio Negro Pavón.  
Ed. Unión, Madrid, 1995. 320 págs.

Es un gusto para el espíritu y una satisfacción para la sed intelectual leer este libro del catedrático de Historia de las Ideas de la Universidad Complutense, conocido por aquellos que abrevamos en la historia política por su impresionante cantidad de artículos sobre pensadores del siglo XIX (muchos de ellos en la antigua Revista de Estudios Políticos de Madrid), estudios introductorios de sus obras básicas y ensayos significativos sobre autores como Stuart Mill, Comte o Tocqueville.

En esta oportunidad, Negro Pavón emprende una obra de gran envergadura, una nueva Historia de las Ideas de Occidente, pero desde la perspectiva de la libertad y el Estado. Casi nos atrevemos a sugerir que analiza como nace, crece, se desarrolla y... muere el Estado.

El autor no coincide con el hegeliano Fukuyama en su divulgada —y criticada— tesis del final de la Historia, pero en cambio no parece dudar que nos encontramos ante el fin de la historia de una época vinculada al Estado, entendido —a partir de Maquiavelo— como “una forma política concreta de una época concreta”, y aunque fue sólo una de las manifestaciones de “lo político” se fue convirtien-

do en la única, a la vez que asumió todos los papeles, inclusive el empresarial. Quizás coincidamos con los postmodernos en el fin del mundo moderno, y en nuestra opinión los comienzos de una nueva Edad Media.

Negro Pavón agrega que existe una incompatibilidad natural entre liberalismo y Estado, que él define a favor del primero, aunque su concepción del liberalismo nos resulte bastante heterodoxa y más cercana a un humanismo práctico o al conservadorismo pragmático de un Burke, a quien considera parte importante de esta cosmovisión liberal entendida como “el arte del compromiso”.

Luego afirma que, aunque el liberalismo propiamente dicho apareció hace tres siglos, está íntimamente ligado en lo esencial al mundo grecorromano del mar Mediterráneo (cfr. p. 23/4) y acepta la tesis de lord Acton, que sostiene que Santo Tomás fue el primer whig.

Nos parece de sumo interés su tesis del papel que le cupo — y le cabe— a la Iglesia para frenar al Estado y reemplazar funciones que este fue invadiendo en su proceso de expansión.

Su estudio del desarrollo histórico de esta dialéctica (liberalismo-Estado) comienza en Grecia y avanza a través de Roma —con un brillante y profundo análisis de sus respectivas cosmovisiones— para internarse en la Cristiandad, base de la división de las esferas temporal y espiritual y —para el autor— freno decisivo ante el totalitarismo. Aquí recoge las expresiones del Cardenal Ratzinger cuando señala que “la existencia de una nueva sociedad que no coincide con el Estado constituye un factor fundamental en la liberación de los hombres” (cit. p. 65).

Más adelante estudia el “progresivo aumento del poder del Estado”, que coincide con la crisis eclesiástica del siglo XIV y la Modernidad del homo dominandi. Reitera conceptos como los de Calderón Bouchet cuando recuerda los peligros de la unión poder-saber, que dieron origen a los ideólogos... y a las ideologías (del Estado).

Asimismo, afirma que así en la Modernidad “se pasó del hombre animal político, enraizado en la naturaleza y por lo tanto social, al hombre animal jurídico, enraizado en el Estado (Leviatán), una construcción intelectual a la que no se adapta espontáneamente” (p. 90). De esta manera se produjo, para el autor, la ruptura entre Estado y sociedad... y la Iglesia quedó en el medio, pero defendiendo la autonomía espiritual. Luego, “la vigorosa reintroducción del logos naturalista con la estabilidad en su versión moderna de ratio status, destruyó la posibilidad del poder político de la Iglesia, con la que es incompatible; y lo que es más grave, mermó su autoridad, recibida del logos juánico, al tener que compartirla con la estatalidad

que, una vez secularizada, se configuró decididamente como Estado” (p. 104).

Según el autor, del desarrollo histórico al iusnaturalismo racionalista le sucedió el iusnaturalismo ordenalista, paso previo a la ideología como elaboración teórica del propio Estado.

De este modo aparecen sucesivamente en la historia distintos tipos de Estado: el Estado de poder “maquiavélico”, el Estado soberano del protestantismo y “bodiniario” (y sus propias formas paraestatales), el Estado monárquico, el Estado absoluto, el Estado político objetivo, el Estado despótico Ilustrado, el Estado moral (cada uno de ellos llena varias páginas de este importante libro). Para Negro Pavón este es un momento clave en la historia ya que “la revolución asestó el golpe de gracia a la languidecente organicidad de la sociedad, muy desarticulada por el despotismo, remozó el mecanicista gobierno administrativo dándole nuevo impulso, y el nuevo Estado, aceptado como ente moral, abandonó definitivamente cualquier vinculación religiosa, sustituyéndola por su propia moralidad —la moral pública— como religión civil, fuente de la cultura nacional” (p. 185). Como señala Becker y el autor rescata, “los philosophes, emisarios seculares del humanismo jansenista y protestante, derrocaron la Ciudad de Dios de San Agustín, para reconstruirla en el siglo con materiales más modernos” (cit. p. 187), para agregar la opinión de Bertrand de Jouvenel cuando sostiene que en el siglo XVIII “surgió un régimen político nuevo, sin precedentes en Europa, carente de cualquier parentesco con el Antiguo Régimen, y sin semejanza tampoco con el inglés. Completamente alejado de la Iglesia, el espíritu del nuevo Estado nación es el de la comunidad de los fieles fecundado por el de la comunidad genética de la polis. No trascendente ni inmanente, es una cosa-en-sí de cuyo ser emerge la realidad” (p. 196).

Su listado continúa con el Estado de derecho kelseniano, el Estado romántico, el Estado liberal burgués, el Estado social de derecho antes de entrar —ya en el siglo XX— en el Estado total, surgido de fundirse en una masa sociedad y Estado en sus diferentes variantes: el Estado Providencia (de raíz keynesiana y base en el Estado social del socialismo utópico, también denominado Estado de bienestar o Estado tecnocrático). Este, según el autor, “incorpora al Estado la tradición eclesiástica, secularizada por el protestantismo, del ejercicio del poder como servicio, mezclada con la capacidad técnica e inevitablemente el resentimiento y la envidia igualitaria (según la feliz expresión de Fernández de la Mora) que tiene un campo propicio en la democracia” (p. 245). Para la concepción de Negro Pavón “lo específico del Estado de Bienestar es ese espíritu (positivista) del ‘nuevo cristianismo’ como ‘religión de la Humani-



dad' combinado con la economía (economicismo) que hace de él un mecanismo de caridad totalitario, sin más eficiencia que la caja de Pandora de la justicia social" (p. 251).

El anteúltimo capítulo está dedicado al agotamiento del Estado y el autor lo comienza afirmando que "en la medida en que fracase caóticamente el intento de hacer del Estado el único hombre del mundo, como ha sucedido en el Estado Totalitario y el Estado Providencia, su crisis final —repetidamente anunciada— puede ser realidad en los albores del siglo XXI" (p. 255), y añade: "no sólo resultan ya inadecuados los conceptos políticos de la modernidad, que son estatales, sino que el Estado mismo, genial artefacto secundario y ordenador del mundo moderno, se adapta mal a las nuevas realidades, no puede garantizar adecuadamente la seguridad y genera la conciencia del caos" (p. 255)... Tampoco lo podrán hacer las multinacionales (aunque reconozcamos que tampoco lo sugiere).

Luego se refiere a la corrupción como expresión de la crisis histórica, cultural, social y, en definitiva, moral del Estado y señala cómo nuestros tiempos evidencian cómo decrece la estadalatría, "las naciones son víctimas del Estado" (p. 262) y con la crisis de este —considera— ellas vuelven al primer plano.

Pero nos recuerda, como decía el destacado pensador ruso Soloviov, que "el Estado no existe para transformar la vida sobre la Tierra en paraíso, sino para impedir que se transforme definitivamente en infierno" (p. 265).

Para el autor "no está claro qué es hoy el liberalismo" (p. 266) y concluye diferenciando: "el liberalismo en sentido estricto se configuró como concepción laica de la vida social rechazando precisamente la raíz demoníaca de la política moderna, política de fines formalmente coherente con la teoría del Estado. Reivindicó, en cambio, frente a este último, las tradiciones politicológica y escatológica del gobierno limitado. Para ellas se refiere a la política como arte prudencial, a los medios, no a los fines, siendo ella misma, y por tanto el Estado, un medio... Pero al mismo tiempo la consolidación del Estado permitió que se asentase la otra concepción liberal secularizadora e incluso secularista de orientación racionalista, que se alejó de la tradición del gobierno limitado a medida que la estatalidad desarrollaba sus posibilidades intrínsecas" (p. 268). Parecen contrapuestas.

Para Negro Pavón —ante la crisis agónica del Estado— "según la tradición política, el principio fundamental de una política liberal concebida como medio es la evidencia del viejo Aristóteles de que 'el régimen mejor será forzosamente aquel cuya organización política permita a cualquier ciudadano prosperar y llevar una vida más feliz'. El liberalismo, cuya política es inseparable del Derecho,

coimplica un modo de vida en cuanto expresión de esa tradición, sin confundir Política con Moral, que es en definitiva la doctrina de las virtudes. Pero tampoco puede prescindir de ella, puesto que de su relación dialéctica con la Política brota el Derecho, que expresa simbólicamente la visión que tiene de sí misma una sociedad y de su sentimiento de la justicia" (p. 275).

Profundo conocedor del pensamiento de Tocqueville, el autor sostiene la necesidad de "una política nueva para un mundo enteramente nuevo" (p. 16).

Concluida la lectura puede apreciarse que se trata de una obra de síntesis, pero no porque resuma las ideas básicas sino que, muy por el contrario, porque condensa con gran erudición la maduración de un pensamiento conclusivo de varias décadas de profunda tarea intelectual. Y en ese aspecto requiere una lectura lenta, cuidadosa y pensada, ya que cada párrafo contiene mucho más de lo que aparece en esa lectura veloz a que nos suele obligar la explosión informativa.

FLORENCIO HUBEÑÁK

---

### NUEVA LUZ SOBRE UN VIEJO CONFLICTO

"Perón y la Iglesia Católica. Religión, Estado y sociedad en la Argentina (1943-1955)", de Lila M. Caimari. Ed. Ariel, Buenos Aires, 1995. 390 págs.

Las relaciones entre la Iglesia Católica y el peronismo han sido y son objeto de intensos debates a nivel informal y cotidiano. Desde la perspectiva académica los primeros intentos de encontrar explicación al conflicto que en 1954 enfrentó a la institución eclesial con el Estado peronista, se ciñeron al análisis de la crisis en sí desde enfoques que partían de una valoración positiva o negativa de dichas relaciones, según fuera la posición ideológica del investigador en relación a ambos actores. Posteriormente, otras investigaciones ampliaron la visión de las relaciones entre la Iglesia y el Estado peronista sin conseguir explicaciones completamente satisfactorias. En este contexto, el trabajo de Lila M. Caimari viene a llenar un vacío historiográfico y a arrojar nueva luz sobre uno de los períodos más controvertidos de la historia argentina.

Precisamente porque los estudios sobre las relaciones entre peronismo e Iglesia han estado generalmente marcados por la contradicción, es que Caimari ha emprendido el análisis del peronismo

a partir de estas relaciones poco y mal comprendidas hasta el momento y que, en su opinión, pueden revelar mucho sobre la naturaleza ambigua y contradictoria de ese fenómeno político.

La obra está dividida en cuatro partes: *La Iglesia argentina y la génesis del peronismo*, *El peronismo católico*, *El catolicismo en la Nueva Argentina* y *La crisis*. Incluye además un apéndice en el que analiza las posiciones de tres sacerdotes intelectuales tributarios de tradiciones diferentes del mundo católico: el padre Hernán Benítez, el padre Julio Menvielle y Monsenor Gustavo Franceschi.

La primera parte comienza con una síntesis histórica desde la génesis de la Iglesia Católica argentina como capítulo de la historia del desmembramiento de la Iglesia colonial española hasta finales de la década de 1930, para concluir con el análisis de la posición de la Iglesia ante el surgimiento del peronismo.

En Hispanoamérica la Iglesia estuvo marcada desde el principio por la estrecha asociación con el poder colonial en virtud del Regio Patronato de Indias acordado a la corona española en 1507. Del período de revoluciones independentistas emergió una Iglesia debilitada en lo material, en lo humano y en las bases mismas de su poder. Hasta 1859 la Iglesia argentina se redujo a tres diócesis dependientes del arzobispado de Charcas. La reivindicación del derecho de patronato por parte de las nuevas autoridades del Río de la Plata y la Ley de Reforma Eclesiástica impulsada por Rivadavia en 1822 pusieron a la institución bajo la estricta dependencia del Estado. Luego de referirse a la situación de la Iglesia durante el gobierno de Rosas, período en el cual se produjeron importantes cambios institucionales que permitieron la regularización de las relaciones con Roma y la reconstitución de un episcopado, el análisis se centra en la Constitución del '53, que sentó las bases jurídicas que definirían el status legal de la Iglesia. Pese a que la Santa Sede no reconoció jamás el derecho de patronato del gobierno argentino, esto no impidió su ejercicio efectivo.

En 1860 el Estado comenzó a colaborar en la creación de nuevos seminarios con el objeto de comenzar la regeneración del clero local y aumentar sustancialmente el número de sacerdotes. También comenzó a evolucionar la estructura territorial de la Iglesia argentina que para 1912 estaba organizada en 12 jurisdicciones eclesiásticas.

Durante los años '80 el catolicismo entró de lleno en el campo político. La intervención del Estado en ámbitos que hasta entonces estaban reservados a la Iglesia —estado civil, matrimonio y educación— provocó un verdadero enfrentamiento no sólo con la institución en sí sino con los sectores católicos laicos. Unidos en la crítica a la secularización de la sociedad, estos sectores se organi-

zaron como grupo de presión y dieron batalla a través de nuevos periódicos, asociaciones y un partido político que presentó su candidato en 1886.

Desde este momento en adelante y pese a que después de 1890 la jerarquía se consagró esencialmente al desarrollo de la infraestructura institucional, la Iglesia reivindicó su derecho a pronunciarse sobre temas políticos y sociales. Precisamente en este último plano, su labor adquirió importante dimensión vinculada al cambio esencial en la actitud de la Iglesia Católica ante el mundo moderno expresada en la encíclica *Rerum Novarum*, piedra fundamental de su doctrina social. La fundación de los Círculos de Obremos Católicos por obra del padre Grote en 1892, y la posterior acción de Monseñor De Andrea —su sucesor— fueron la respuesta de los católicos laicos y de algunos sacerdotes al llamado de la Santa Sede.

En las primeras décadas del siglo XX la Iglesia argentina contaba con un clero secular más nutrido y mejor preparado y sus bases institucionales continuaban consolidándose.

En 1934, Argentina fue elegida como sede el XXXII Congreso Eucarístico Internacional, una de cuyas consecuencias importantes fue la creación de diez nuevas diócesis y la promoción de seis de las ya existentes a la categoría de arquidiócesis. Así, la Iglesia adquiría la estructura que presentaba durante la gestión peronista.

En relación a la posición de la Iglesia ante el surgimiento del peronismo, el análisis de ambos actores intenta mostrar las contradicciones iniciales, las ventajas y los inconvenientes que el peronismo planteaba a los distintos sectores de la institución eclesiástica y revisar la hipótesis de la alianza con Perón.

Aún cuando la mayoría de los sectores católicos encontraron razones para identificarse con el incipiente movimiento, hubo excepciones; algunos, como la minoría demócrata-cristiana y ciertos grupos del catolicismo social manifestaron de entrada su rechazo al gobierno militar y a su sucesor. Sin embargo y aún con ciertas reservas se puede afirmar que los católicos —y especialmente la jerarquía eclesiástica— tenían conciencia de las ventajas que podrían obtenerse del nuevo gobierno.

En la segunda parte de la obra se trata de examinar la articulación del catolicismo en el discurso de Perón en su etapa de "idilio" con la Iglesia entre 1947 y 1948. En ese periodo la proximidad de las relaciones entre Iglesia y Estado se fundaba en la legalización de la enseñanza religiosa y en la generosidad presupuestaria de la política oficial hacia la Iglesia. Sin embargo, los mensajes del presidente comenzaron a reflejar tempranamente cierto matiz anticlerical en las continuas quejas acerca de la falta de compromi-

so de la jerarquía eclesiástica. La dura crítica al clero, manifestada en momentos en que no existían influencias anticlericales en el entorno de Perón y en los que el catolicismo parecía gozar de un espacio reconocido en el gobierno, revelan a un presidente "dispuesto a reivindicar ideológicamente al cristianismo pero desde una posición de fuerza, apropiándose".

Pese a ello, el período 1946-49 fue el de mayor colaboración entre el gobierno y la Iglesia. Un Estado generoso que se mostraba sensible a los problemas financieros del clero. La presencia de sacerdotes en el gobierno y las manifestaciones de fervor religioso de los nuevos líderes llevaron tranquilidad a la mayoría de los católicos.

Sin embargo la consolidación del catolicismo en la educación pública y la colaboración financiera del Estado suponían una subordinación de la Iglesia a la administración nacional, subordinación que desde la perspectiva de Perón implicaba la voluntad de integrarla a su proyecto y alinearla completamente con el nuevo orden.

La obra analiza este proceso desde el eje de la relación entre la Iglesia y el nuevo gobierno en el ámbito del primer proyecto educativo peronista, la situación del catolicismo en la reforma constitucional de 1949, la paulatina consolidación del cristianismo peronista y las transformaciones del término "libertad de cultos", para concluir que el peronismo reivindicaba la sola hegemonía espiritual de la doctrina nacional alrededor de la cual todas las religiones podían desarrollarse, en especial aquellas más identificadas con el pueblo.

La segunda parte comienza con el análisis de la evolución de las referencias religiosas que rodearon a Evita, "su obra, su imagen y su mito", y la respuesta que encontró en los medios católicos. La apropiación del ámbito de la beneficencia, la sacralización de su figura aún en vida, el giro anticlerical que tomó poco antes de su muerte en función de su concepción del peronismo como superador de las doctrinas de la Iglesia y la ola de religiosidad popular que promovió su desaparición, fueron algunos de los temas que afectaron a la institución eclesiástica.

El relato de la crisis de 1954 estrechamente ligado a la caída del peronismo y las explicaciones que de dicho conflicto se han intentado, introducen al lector a los argumentos que se presentan seguidamente, argumentos signados por la prudencia ante las limitaciones a las que se han visto confrontadas todas las explicaciones.

La oposición peronismo-catolicismo es reformulada desde un planteo simétrico. La revelación en 1954 del anticlericalismo de signo peronista era el resultado de un consenso sobre las diferencias entre el mensaje del justicialismo y el de la Iglesia, mensaje que,

aunque ahogado por las exteriorizaciones de amistad mutua, se fue consolidando a partir de 1947. Estos cambios en la naturaleza de las referencias religiosas del peronismo se hicieron evidentes a partir de 1950 en dos incidentes clave: el apoyo oficial a los espiritistas y los conflictos entre el gobierno y las autoridades eclesiásticas en ocasión de la organización del Vº Congreso Eucarístico Nacional.

Ambos sucesos revelaban que las tendencias profundas en la dinámica del peronismo implicaban la exclusión progresiva de otras fuentes de mensajes normativos que no fueran las del justicialismo.

Paralelamente, durante el Congreso Eucarístico de Rosario, se produjeron importantes modificaciones en las filas católicas. En primer lugar, las nuevas orientaciones internacionales de la Iglesia hicieron posible la adopción del catolicismo por sectores liberales y el surgimiento de un catolicismo antiperonista que, aunque existente desde la génesis del peronismo, había sido superado por la identificación de la mayoría de los católicos con el nuevo gobierno en 1946.

Por otra parte, a partir del triunfo en las elecciones de noviembre de 1951 se produjo una creciente polarización política y una radicalización partidaria que se expresó en la antinomia peronismo/enemigos del peronismo.

Este enfrentamiento atravesó todos los ámbitos de la vida pública y privada. También para los católicos el peronismo se percibía como un fenómeno personalista e invasor, estructurado en torno a sus propios canales de expresión a los cuales debían adherir si no querían ser excluidos. Por parte del peronismo, la renovación de las actividades de apostolado contribuyó a generar en el oficialismo la percepción de un movimiento católico bien organizado dispuesto a disputar al gobierno el dominio de la sociedad.

En las conclusiones, la autora afirma que peronismo e Iglesia estaban destinados a mantener una relación intensa en varios niveles. Ante el surgimiento de un movimiento de masas cuyo líder se declaraba admirador de la doctrina social de la Iglesia, la mayor parte de los católicos consideró positivamente los inicios de la experiencia peronista, traduciendo su aprobación en compromiso y participación, sin percibir que el peronismo tenía elementos potencialmente conflictivos. En primer lugar, muchos de los integrantes de las fuerzas sindicales que compusieron la heterogénea alianza que llevó a Perón al poder provenían de tradiciones ideológicas anticlericales y veían la política eclesiástica del gobierno como una concesión; en segundo lugar, los discursos presidenciales revelaron tempranamente una tendencia crítica hacia las autoridades de la Iglesia. Poco a poco, y coincidiendo con una peronización del discurs-

so religioso, la política eclesiástica del gobierno —cada vez más reacio a satisfacer las demandas de la Iglesia— se fue modificando. Finalmente el autoritarismo y la personalización crecientes del poder político enajenaron el apoyo de las clases medias y profundizaron la intransigencia de la oposición. Los católicos comenzaron a reconocerse cada vez menos vinculados con un gobierno que parecía identificarse exclusivamente con sus bases obreras y disociarse de su primera imagen piadosa y cada vez más de acuerdo con las objeciones formuladas por los antiperonistas. Al mismo tiempo, la oposición encontraba en la identidad religiosa un nuevo medio de enfrentarse a la “peronización” de la sociedad. Así, la disociación entre el universo peronista y el universo católico aparece como una manifestación, entre muchas otras, de la antinomia irreversible entre peronismo-antiperonismo.

La crisis de 1954 fue entonces el final de la escalada de un conflicto que se había ido gestando progresivamente a lo largo del período. A partir del famoso discurso de Perón que marcó el inicio del conflicto en 1954, “las potencialidades anticlericales del cristianismo peronista aparecieron con toda su fuerza”. La Iglesia, por su parte, articuló un discurso católico antiperonista y la crisis se autoalimentó.

Para Caimari, el enfrentamiento entre el peronismo y la Iglesia fue la manifestación de un conflicto más profundo: el de dos Argentinas que no podían convivir en paz.

La consecuencia más importante de las relaciones entre ambos actores fue el cambio irreversible de la relación de la Iglesia con la clase obrera, cuyas consecuencias se verían posteriormente cuando desde la perspectiva del Concilio Vaticano II y el giro social tomado por la Iglesia hispanoamericana desde 1968, nuevas generaciones de católicos propusieran otra lectura del peronismo.

Antes de ofrecer a los lectores las interpretaciones que de la experiencia peronista realizaron los tres sacerdotes anteriormente mencionados, la obra ofrece una comparación muy interesante del papel acordado a la Iglesia y al catolicismo entre el peronismo, el varguismo y el fascismo.

Fundamentada en un nutrido acervo documental y en una extensa y actualizada revisión bibliográfica, la obra de Caimari, cuya rigurosidad académica no va en desmedro de la corrección de su estilo, se convierte en referencia indispensable para la comprensión del fenómeno peronista.

ELENA PIÑEIRO DE SALAVERRI

---

## LA REPÚBLICA ARGENTINA Y EL MUNDO

“La política exterior argentina y sus protagonistas”,  
Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (comp.),  
G.E.L., 1996. 349 págs.

Pocos temas de la historia argentina provocan opiniones tan encontradas como aquellos referidos a la política exterior. En efecto, los juicios adversos que se vierten sobre el desenvolvimiento de la diplomacia argentina constituyen un claro ejemplo de que en esta materia el consenso está bien lejos de alcanzarse. Es pertinente resaltar que la conducta exterior que la República Argentina ha desplegado desde su existencia como Estado moderno debe entenderse a la luz de las variables que en su momento ocuparon un lugar determinante en el proceso de toma de decisiones. Dicho de otra manera, la valoración que se realiza sobre la política exterior de un país no debe permitirse pasar por alto las coordenadas de tiempo y espacio con arreglo a las que se desenvuelven los responsables de relacionar un Estado con el resto de sus pares del sistema internacional.

El presente libro —producto de una serie de conferencias pronunciadas en el CARI por académicos y diplomáticos— no pasa por alto esta sutil condición a la hora de abordar intelectualmente el tema. Por otra parte, tiene la virtud de presentar —paralelamente a la interpretación de los hechos destacados en materia de política exterior— aportes conceptuales para análisis teóricos de esta especie.

El libro comienza con el período de 1880-1916 que se encuentra a cargo de José Paradiso quien analiza el tema bajo el título *El poder de la norma y la política del poder*. El título es bastante significativo respecto de la tesis del autor. Esta es que "... para un país como la Argentina... el principio de no intervención, la defensa de los lineamientos del derecho internacional y la solución pacífica de las controversias eran inequívocas manifestaciones de autoprotección y realismo político, intentos por oponer el poder de la norma a la política de poder". En otras palabras, al no tener el poder de coacción a la altura de las circunstancias, la alternativa elegida fue escudarse en el derecho internacional para proteger sus intereses. Luego el autor se dedica a ejemplificar las constantes de la política exterior —apuntadas en la década del '60 por Gustavo Ferrari y Juan C. Puig— que se asientan en este período, a saber: pacifismo, aislacionismo, evasión por medio del derecho, enfrentamiento con Estados Unidos y desmembramiento territorial (Ferrari), y afiliación a la esfera de influencia británica, oposición a Estados Unidos, aislamiento respecto de América Latina y debilidad de la



política territorial (Puig). El aislamiento respecto de América Latina es la resultante de una ecuación europeo-americana que privilegiaba las relaciones con el viejo continente eligiendo un perfil bajo en Latinoamérica debido —fundamentalmente— a que los intereses políticos y económicos del país se ubicaban en Europa. El eje sobre el cual se construía la política exterior se planteaba en términos de mercado y fronteras. Vale decir, al tiempo que se estrechaban vínculos con Europa por motivos económico-comerciales, se presentaban en la agenda diplomática americana litigios jurisdiccionales, áreas de influencia y equilibrios regionales que obligaban desviar la atención hacia la región. Por último, ya en esta época comienza a perfilarse la mala relación con Estados Unidos que conformará uno de los vectores fundamentales para comprender la política exterior argentina a lo largo de la historia.

A la etapa comprendida entre 1930-1945 le corresponden las reflexiones de Mario Rapoport. Según sostiene el autor, hay tres enfoques tradicionales que buscan interpretar el período en cuestión. El primero considera que en las décadas del '30 y '40, al llegar a su fin el modelo agroexportador y los 50 años de políticas liberales, la Argentina abre la caja de Pandora de donde surgirán las líneas políticas y económicas que conducirán a la decadencia argentina. En el plano económico estas líneas están representadas por el intervencionismo estatal y el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. En lo político, el golpe del '30 obra como causa eficiente del efecto dominó sobre el sistema institucional argentino. Ahora bien, Rapoport considera que la presente tesis contiene —cuando menos— dos falacias. En primer lugar, conviene destacar que luego de la crisis del '29 las condiciones de la economía mundial cambiaron radicalmente, por lo que la economía argentina no podía permanecer ajena a esta situación. En segundo lugar, la vinculación de Argentina con el exterior se estructuraba —básicamente— sobre la relación bilateral con el Reino Unido que comienza a cimentarse a partir de 1880. Esta alineación se produce cuando el Reino Unido entra en un proceso de lenta decadencia. Luego de la Primera Guerra Mundial comienza lo que suele denominarse el triángulo anglo-argentino-norteamericano: "Estados Unidos quedó como el principal proveedor de bienes de capital y manufacturas mientras que el Reino Unido continuaba siendo el principal cliente comercial de la Argentina". El fuerte avance de EE. UU. sobre América Latina en general y sobre Argentina en particular, debido a la situación privilegiada a la que accede luego de la Primera Guerra Mundial, parecería llevar naturalmente a un trueque Londres-Washington en lo que a alianzas estratégicas se refiere. Empero, la Argentina refuerza durante la década del '30

sus vínculos con el Reino Unido lo que lleva a numerosos enfrentamientos con Estados Unidos en cuantas conferencias internacionales se cruzaban (Buenos Aires '36, Lima '38, La Habana '40). Bien vale comentar —como ejemplo de esta reafirmación de la alianza— el editorial de la Sociedad Rural Argentina del 1/1/1927, pues su título rezaba: “Comprar a quien nos compra”, sin olvidar el pacto Roca-Runciman de 1933. A la presión norteamericana por el libre comercio entre las Américas, Argentina le respondía con estas *decisiones*: ante la crisis mundial, los gobiernos conservadores adoptaron medidas proteccionistas que, bajo el costo de aislar al país, ayudaban a protegerlo e industrializarlo. Con lo cual se quiere significar que el aislamiento es más un resultado necesario de la coyuntura nacional e internacional que una decisión autónoma e inconsulta del gobierno argentino.

El segundo enfoque utilizado normalmente como esquema teórico para la explicación de este lapso sostiene que la mala situación política y económica argentina del período es el castigo merecido que debió sufrir el país a causa de la neutralidad, la actitud nacionalista y poco cooperativa, las simpatías pronazis, y la instalación de un régimen fascista vernáculo (peronismo). Todos estos factores coadyuvaron a que la Argentina se transformara en un paria internacional en el mundo de la posguerra. Rapoport tampoco da crédito a esta tesis. Y no lo hace pues considera que “el problema de la neutralidad fue en verdad de menor importancia de la que parece”, puesto que la presión por la declaración de guerra obedeció a los acuerdos entre las grandes potencias realizados en Yalta. Por otra parte, no debe olvidarse que con la neutralidad la Argentina fue una crucial fuente de abastecimiento del Reino Unido (40% de su consumo de carne). Mientras que con el Eje el comercio se interrumpió en los años de la guerra, de manera que económicamente nuestro país no fue neutral. Es por ello que hay un claro contraste entre la política norteamericana y la británica con respecto a la Argentina.

El enfrentamiento con EE.UU. se manifestó en la Conferencia de Río de 1942, en la cual norteamérica pidió a los países de América Latina que se solidarizaran con el por el ataque a Pearl Harbour, rompiendo relaciones con el Eje. Argentina logró una victoria diplomática al hacer aprobar la moción que dejaba en libertad de acción de hacerlo o no. A partir de entonces EE.UU. comenzó con la utilización de todo tipo de medidas que arrinconaron políticamente a nuestro país.

El tercer enfoque, muy estrechamente ligado con el segundo, sostiene que si se hubiese colaborado de manera más comprometida —al modo de Brasil— no habríamos sufrido el boicot que se tuvo

que soportar en una época tan clave como la de la posguerra. Rapoport también cuestiona este argumento, pues Brasil obtuvo beneficios no tanto por su cuota de sangre aportada como por razones estratégicas, políticas y económicas que lo vinculaban con EE.UU. (decisivo proveedor de materias primas, alimentos y materiales estratégicos), cosa que no sucedía con Argentina.

Un lugar destacado dentro del libro lo ocupa el trabajo de Carlos Escudé que abarca el período 1950-1955, titulado *La traición a los derechos humanos*. En él, Escudé estudia la política norteamericana hacia la Argentina, la cual adopta una visión democratizante utilizando la causa de los derechos humanos sólo como arma para alcanzar intereses concretos. El análisis se divide en dos partes. En el primer período, que abarca los años '42-'49, se producen serios enfrentamientos en las relaciones argentino-norteamericanas. Detrás del tema de la neutralidad frente a la guerra se escondía una competencia por el liderazgo en cuestiones extracontinentales. El autor cita a R. B. Woods, quien dice: "A pesar de que la Argentina era un proveedor principal... de materias primas para los aliados... el *establishment* de asuntos exteriores de EE.UU. usó, desde 1942 a 1994, prácticamente todas las tácticas conocidas en la comunidad internacional, con la excepción del asalto militar, para desestabilizar al gobierno...". Este objetivo provenía de la desobediencia de las directivas norteamericanas de política exterior, a pesar que se levanten la bandera de la defensa de la democracia frente a una dictadura de mayorías (que el mismo EE.UU. había contribuido involuntariamente a instaurar). Ahora bien, para entender a fondo la política norteamericana debe tenerse en cuenta la existencia de dos líneas internas: una dura —encarnada en Braden, Cordell Hull (Secretario de Estado) y el Council of Foreign Relations— y una línea blanda que comienza con el embajador Massersmith y adopta buena parte del Departamento de Estado. La línea dura buscaba aplastar cualquier intento de posicionamiento argentino en el plano regional, al tiempo que la línea blanda sólo buscaba obtener de la Argentina la cooperación en los grandes objetivos de EE.UU. El ser reflejo de la lucha de estas dos líneas internas es lo que marcó el carácter contradictorio de la política norteamericana. Ya en el segundo período —1945-1955— la política toma un nuevo vuelco tornándose altamente pragmática al punto de olvidar la clausura del diario *La Prensa* (cliente extranjero más importante de la *United Press*) o la propaganda antinorteamericana, a cambio de la ratificación del TIAR, primero, y la alineación en la lucha contra el comunismo después. Para finalizar, son interesantes los conceptos vertidos por Escudé al decir que "...la ex URSS fue más benévola con sus satélites que EE.UU. con los suyos... EE.UU. nunca promo-

vió realmente la democracia en América Latina... lo que realmente ha promovido es la inestabilidad. Esto no era el objetivo de nadie sino el producto inevitable de objetivos norteamericanos que eran contradictorios entre sí...”

Enrique Peltzer se encarga de presentar la política exterior del gobierno de Onganía. Esta se desarrolló con arreglo —básicamente— a una buena relación con Estados Unidos pero que se acotaba al campo económico-financiero puesto que la negativa a la firma de los tratados antinucleares, junto con cuestiones residuales del pasado, impusieron poco margen de maniobra política. De modo que se intentó llenar este vacío buscando el patrocinio de alguna potencia europea. No obstante, los europeos no estaban en condiciones de endosar los problemas de la Argentina. La fórmula conservadora de la política exterior no mostraría ser funcional. En lo que hace a la política latinoamericana, Argentina debió enfrentarse con algunas cuestiones: reticencias respecto al proceso de integración regional, problema del Beagle, construcción de represas en Brasil, y otras.

La política exterior del Proceso, en particular del '81-'83, está a cargo de Roberto Russell. En un serio trabajo, el autor apunta a tres cuestiones que permiten la comprensión del tema. En primer lugar, toma las orientaciones de la política exterior. Estas podrían mencionarse de la siguiente manera: buenas relaciones con EE.UU. (sin que esto implique alineamiento), alto perfil en América Latina, pragmatismo político, económico y comercial, y bajo perfil en el eje Norte-Sur. En un segundo paso se analizan las creencias y motivos personales de los líderes del Proceso. Aquí se ve una combinación de *realpolitik* y anticomunismo que lleva a percibir al mundo como anárquico e inseguro. A este sistema de creencias centrales se acopla uno secundario que abrazaban los actores civiles que tuvieron incumbencia en la política exterior, en especial la diplomacia económica. Por último, es menester analizar las variables organizacionales sobre el proceso de toma de decisiones. Esto nos permite ver que la conducción del Estado se encontraba en manos de una autocracia colegiada que por el sistema de cuotas (33% del aparato estatal para cada Fuerza) instalaba un sistema de veto compartido que creaba “masivos cuellos administrativos”. Es por ello que se podrían observar divergencias entre el Ejecutivo y la Junta, y entre el Ministerio de Economía y el de Relaciones Internacionales.

En lo que respecta al gobierno de Raúl Alfonsín, el análisis está a cargo de Raúl Alconada Sempé, que anota en el listado de principios rectores de la política exterior desenvuelta por el entonces Presidente: la solución política de las controversias —Tratado de Paz Amistad con Chile o el reclamo por Malvinas a través de la ONU—, la no

intervención —participando en el Grupo Apoyo a Contadora que buscaba frenar la intervención de EE.UU. en Nicaragua—, la autodeterminación de los pueblos y la integración latinoamericana, el no alineamiento —desarrollando un rol importante en No Alineados—, y búsqueda de la cooperación internacional.

El libro se completa con trabajos de Federico Storani (1916-1930: *La neutralidad activa*), Hipólito Jesús Paz (1949-1951: *La tercera posición*), Eduardo Roca (1955-1958: *La revolución libertadora*), Carlos Florit (1958-1962: *Perfil internacional en un mundo en cambio*), Bonifacio del Carril (1962: *Estamos con Occidente porque somos Occidente*), Jorge Aja Espil (1962-1963: *El antagonismo ideológico en América Latina*), Lucio García del Solar (1963-1966: *La política exterior del gobierno de Arturo Illia*), Luis M. de Pablo Pardo (1970-1972: *La política exterior argentina y el sistema internacional*), Julio Carasales (1973-1976: *Política exterior del gobierno argentino*), Carlos W. Pastor (1978-1981: *Chile: la guerra o la paz*), Juan R. Aguirre Lanari (1982-1983: *Una ruta transitable*), Domingo Cavallo (1989-1991: *La inserción de Argentina en el mundo*), Guido DiTella (1991-1995: *Política exterior argentina: actualidad y perspectiva*).

De esta manera se constituye un interesante trabajo que, sin embargo, hubiera necesitado nutrirse y complementarse con versiones críticas de ciertos períodos tratados, de modo que se alimente la discusión de ideas. No obstante, representa un aporte que debe ser tenido en cuenta a la hora de abordar la lógica interna de la política exterior argentina en sus distintas etapas.

DIEGO PABLO GORGAL

## LETRAS Y POLÍTICA II

“Literatura Argentina y Política. De Lugones a Walsh”, de David Viñas. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1996. 222 págs.

Nuevamente David Viñas nos introduce, desde la perspectiva de la “izquierda nacional”, en un interesante itinerario por los caminos de la literatura argentina que es continuación y final del presentado en el volumen anterior (*Letras y Política*, en COLECCIÓN Nº 3).

El recorrido se realiza esta vez en cuatro etapas: *Crisis de la ciudad señorial*; *Boedo y Florida en los años del radicalismo clásico*; *La década infame* y *Y Después*.

En la *Crisis de la ciudad señorial* se analiza la relación literatura-política durante el período en que los años de apogeo de la

élite liberal llegan a su fin y comienza un repliegue que va marcando el fin del liderazgo de los "gentlemen escritores" y el surgimiento de una nueva generación de intelectuales provenientes de la clase media, hijos de inmigrantes en muchos casos, vinculados con el anarquismo, el socialismo y el radicalismo.

Cané, Wilde y Mansilla, últimos sobrevivientes de los "gentlemen escritores" vinculados a la literatura como ocupación lateral, son los últimos exponentes de una élite tradicional cuyos integrantes han recorrido un circuito político-literario ocupando en el 800 los primeros planos de la política ejecutiva, para descender en el 900 al nivel ministerial, recalando finalmente en la diplomacia. Con su desaparición finaliza un recorrido que comenzó con Sarmiento y Mitre.

Como todo período de transición, el que se extiende entre 1898 y 1916 es rico en matices.

Joaquín V. González e Indalecio Gómez representan al reformismo liberal. Con lucidez política aportan ingredientes progresistas y de descompresión en el momento de repliegue de la élite liberal cuando se plantea el problema de la democratización política. Ambos comprenden la situación y buscan los medios para solucionarla sin afectar la tradición liberal. Agotada la idea de *laissez faire*, las circunstancias marcan la necesidad de la intervención estatal para resguardar la salud del cuerpo social envenenado por los vicios que fermentan en Europa y que la inmigración ha traído a estas playas.

En el ámbito académico la reconversión se produce a través de figuras intermedias como Groussac, Juan A. García, Diego Luis Molinari, Carlos O. Bunge y José María Ramos Mejía, que propician el modernismo o adhieren al darwinismo social dentro de los límites permitidos por el margen de tolerancia de la élite señorial que aunque replegándose en lo político, mantiene vigente la tradición liberal en lo cultural.

La línea revisionista iniciada a fin de siglo por Adolfo Saldías cobra impulso con David Peña, Juan Alvarez y Carlos Ibarguren. La crítica al sistema, impulsada en los dos primeros por su perspectiva provinciana y economicista y en Ibarguren por su catolicismo, va conformando la ideología nacionalista de un sector antiliberal de la oligarquía sobreviviente fuera del gobierno. De todos modos, en tanto la polémica no trascienda el plano académico restringido, el sistema la consiente y propicia.

En lo específicamente literario, tanto en sus relaciones con el grupo gobernante como en su situación personal, en los primeros años del siglo puede transitarse desde una extrema derecha intelectual —representada por Angel Estrada o Enrique Larreta que pro-

longan las pautas de Wilde y Cané— hacia el modernismo de Darío, pasando por tonos diversos como los de Lugones, Rojas o Gálvez, la promesa de Ingenieros y la soledad de Quiroga, hasta llegar a la extrema izquierda socialista o anarquista de Manuel Ugarte, Gerchunoff, Payró, Sánchez o Ghiraldo.

Todos comparten circuitos similares inicialmente. Nacionalismo, antipositivismo, comprensión del agotamiento del proyecto y propuestas renovadoras. Lugones y Rojas se sitúan posteriormente en campos antitéticos —autoritarismo/radicalismo—; Gálvez, en cambio, aunque cuestiona el positivismo liberal y coincide en las propuestas renovadoras, apela al pasado español. En todos los casos, objeciones a los resultados del liberalismo pero sin enfrentar a la élite señorial. Ingenieros es todavía uno más entre los que manifiestan alguna expansión rebelde mientras Quiroga elige la soledad, Ghiraldo y Ugarte optan por la expatriación voluntaria, Payró se situará cada vez más lejos de su rebeldía inicial y Gerchunoff se esfuerza por lograr un renacimiento de la *coexistencia judeo-española* en América.

En la Argentina del 900 la relación del intelectual con la élite liberal tiene matices que marcan estrategias de vida, sumisiones y equívocos privilegios. Hay una gran distancia entre el mundo de los “gentlemen escritores” y el de los recién llegados que deben trabajar para poder crear. La carrera literaria se confirma con un empleo o al menos una colaboración en un diario; la vinculación a los órganos del periodismo para poder vivir se convierte en dependencia. Casi ninguno de los escritores del 900 escapa de la órbita señorial y de sus tentaciones. De este modo, sostiene el autor, la historia cultural del período es la historia de las tácticas y anexiones de los intelectuales para prolongarse frente a las presiones visibles e intranquilizadoras de la masa.

A medida que recorre el abanico de intelectuales representativos del período, Viñas va evocando los momentos más significativos en lo político, lo económico y lo social: el fraude permanente, el nacimiento del ejército profesional, el surgimiento del cristianismo social, la Ley de Defensa Social y la Liga Patriótica, el ascenso de las clases medias, el impacto inmigratorio, el crecimiento de los barrios, la “mala vida” y las contradicciones y peligros que amenazan la supervivencia de una oligarquía que en el Centenario aparece brillante y segura de sí.

El proceso de profesionalización de la literatura comienza a principios de siglo —sobre todo en el teatro— pero no implica un desarrollo generalizado. El ascenso de las clases medias y el surgimiento de un nuevo tipo de público posibilita este proceso que encuentra su marco normativo en la Ley de Propiedad Literaria y

Derechos de Autor de septiembre de 1910. El escritor se institucionaliza socialmente. Burocratización cultural y periodismo canónico son dos pautas clave, complementarias de dicha profesionalización.

El Centenario marca la culminación del optimismo nacional fundado en el progreso indefinido. Luego vendrá el gobierno de la clase media y la visita de Ortega, quien formulará la "esencia de la inseguridad argentina". Es también el momento en el que surgen postulaciones nacionalistas e idealistas que exacerban tensiones existentes y están cargadas de potencial xenofobia, culminación del malestar iniciado por el proceso inmigratorio. Son los primeros síntomas del miedo de la burguesía liberal y de los escritores vinculados a ella.

El teatro y su entorno ocupan el centro de gravedad en los años posteriores al Centenario como un síntoma más de la crisis de la ciudad señorial, por su lenguaje, su temática y sus realizadores. Esa crisis se manifiesta en las contradicciones del imaginario difundido entre la burguesía liberal y los sectores más dóciles de las nuevas clases medias y la "mala vida" de los barrios, los conventillos, los bajos fondos. La patota y el titeo porteños se reproducen y exasperan recíprocamente y representan el desplazamiento desde el espacio civilizado del club del '80 al cabaret del Centenario. El mal vivir se convierte en tópico generalizado y se expresa a través de los versos de Almafuerte y de Carriego y de los primeros sainetes de Vaccarezza y Discépolo. El teatro de Florencio Sánchez "se polariza frente al gauchismo moreirista", convirtiéndose en el arquetipo del nuevo teatro culto "que no necesita echar manos de gauchos 'retobaos' para plantear problemas auténticos".

El ascenso de Yrigoyen al poder marca el comienzo de la segunda etapa. Viñas se centra en el análisis del grotesco como forma superior del contenido del sainete, a través de la obra de uno de sus máximos exponentes: Armando Discépolo. Lo considera "el grotesco del proyecto liberal" en el que la densidad de sus protagonistas radica en su peculiar anomia. En su perspectiva, el grotesco aludirá a una denuncia sorda de la unidad social. El presente se identifica con el mal, en tanto el bien se refugia en la interioridad. *Mustafá, Giacomo, Mateo, Stefano* señalan el desplazamiento de los componentes sociales grupales, hacia los individuales. La elección y elaboración de tipos sustituye a la de ambientes, propios del sainete.

En el trayecto que media entre Versailles y el *crash* del '29, la profesionalización en la franja teatral llega a la mercantilización como síntoma de una cultura popular masiva. El impacto inmigratorio enlaza a autores, actores, empresarios y críticos con un público nuevo. Los temas urbanos del grotesco sintetizan la aglomeración de los hijos de inmigrantes en un ámbito al que han llegado por el bloqueo de la tierra prometida.



Es también el momento del rebrote del nacionalismo cultural populista, que los voceros de los grupos tradicionales califican de plebeyo. El nuevo público en avance es vivido como invasión/violación. Lo que desde el '90 era presentimiento, se convierte en certeza, alarma, permanente denuncia y conspiración. Desde *La Nueva República* y *La Fronda* comienza a generarse una oposición creciente contra Yrigoyen. La burla e impugnación de las clases tradicionales que en el período anterior se había centrado en el "gringo", se desplaza ahora hacia el hijo del gringo encarnada en el yrigoyenista, el "peludista".

Para el autor, el '30 condensa el rechazo de la élite tradicional a lo que culturalmente significan el sainete y el grotesco como connotaciones del yrigoyenismo de clases medias.

En el ámbito literario y en torno de algunas revistas como *Martín Fierro* y *Claridad* se va generando un espacio polémico entre los escritores que adscriben a los grupos de Boedo o Florida. Para Viñas, Boedo coincide en su temática con el sainete y el grotesco y enlaza a Discépolo con Roberto Arlt. Florida, en cambio, no pasa de vanguardia modernista y se sitúa en la línea de la crítica tradicional al plebeyismo yrigoyenista. Aunque no faltan quienes, como Leopoldo Marechal, se desplazan hacia lo popular en un itinerario que recorre la distancia que va del yrigoyenismo al peronismo. El grotesco, según Viñas, resulta la izquierda concreta de Boedo y es la expresión literaria del fracaso de la inmigración propuesto por el liberalismo.

Antes de comenzar el recorrido por los caminos de la Década Infame, Viñas recorre los meandros, lecho, afluentes y embocadura de la etapa precedente para poner de relieve algunas resonantes polémicas de la época como las que se producen en torno al papel de la mujer en la sociedad y que en algún caso requiere de la intervención de las autoridades eclesiásticas. Polémicas que ponen de relieve el acotamiento paulatino y preciso que desde el poder se diseña a la tolerancia hacia el intelectual crítico, tolerancia que en la década siguiente será reemplazada por la censura. Los diez años posteriores están marcados en lo artístico por el predominio del imaginario cinematográfico hollywoodense, y en lo político por la dependencia.

El tradicional viaje a Europa es reemplazado por el viaje a Estados Unidos, donde radica la salvación. El cine comenzó a implicar un vuelo imaginario como contraparte de la rutina oficinesca. Hollywood y el universo del cine provocan deslumbramiento en los escritores argentinos nacidos al filo del 900. Surge un espacio que condiciona una industria nacional, y en ese marco el cine comienza a funcionar como opción laboral para muchos a quienes fue distan-

ciado de espacios literarios más tradicionales como Chas de Cruz, Sixto Pondal Ríos o Ulises Petit de Murat.

Nicolás Olivari con *El hombre de la baraja y la puñalada* y González Tuñón con *La Rosa Blindada* marcan los dos polos del imaginario verificable en la literatura argentina entre Hollywood y Madrid.

El itinerario de Olivari se va construyendo desde un vanguardismo que se articula íntimamente con una denuncia política contra la penetración del imperialismo cultural. El de González Tuñón comienza con su contacto con las vanguardias europeas —surrealistas—, se define con la explícita politización inscripta en la Guerra Civil Española, con la recuperación de la tradición y la mitologización de Madrid, se articula posteriormente en un universalismo poético humanitarista y coyuntural que rescata el pasado argentino y se cierra con la voluntad de recuperar Buenos Aires como ciudad entrañable y arrabal del mundo.

El momento literario de la década está connotado por las conversiones. Scalabrini Ortiz pasa del ensayismo simbólico al análisis concreto del imperialismo inglés. Martínez Estrada pone rumbo a los trabajos parasociológicos de *Radiografía de la Pampa* Borges abandona el criollismo vanguardista por sus preferencias metafísicas; Oliverio Girondo transita del humorismo de *Veinte poemas para ser leídos en el tranvía* a las exasperaciones de *Espantapájaros*.

En el espacio revisteril de la literatura argentina posterior al '30, Viñas recorre un camino jalonado por *Sur* —que en 1931 marca un eje centrista—, *Criterio* —expresión de la derecha católica tradicional—, *Sol y Luna* —que subraya la fascinación provocada por el auge de la Roma de Mussolini y el falangismo español— y *Contra* —expresión de la izquierda vanguardista que yuxtapone literatura y política—.

La literatura de la época se caracteriza por su intensa politización y por la intensificación de los componentes heterodoxos y las denuncias.

La última parte de la obra se articula en torno de la generación de escritores jóvenes que hacia 1953 se agruparon alrededor de la revista *Contorno* y a quienes Emir Rodríguez Monegal bautizara "los parricidas" por su actitud crítica frente a Mallea, Martínez Estrada y Roberto Arlt. Una generación que buscaba una ecuación que conjurase el elitismo del campo liberal con los tonos populistas del peronismo clásico porque percibía que la gran tradición liberal se había agotado y sus representantes resultaban arcaicos, solemnes e ineficaces, en tanto que el peronismo no había producido nada que los atrajera.

Sin embargo, Martínez Estrada parecía servirles de común denominador de una serie que se abría con Sartre y se cerraba con Arturo Frondizi. Por eso, alrededor de 1955 se produjo el apogeo de un autor que surgía como el referente mayor e ineludible en el momento final del peronismo clásico, el tránsito de la Revolución Libertadora y el comienzo de la presidencia de Frondizi. *Radiografía de la Pampa* se inscribe en una trama tejida por el Pacto Roca-Runciman y la abdicación de las tradiciones antiliberales del '80 en trueque del apoyo de los católicos al gobierno de Justo. Viñas define a la obra como un "libro apocalíptico en correlación a una coyuntura de catástrofe". Señala también la coincidencia con *La Argentina y el Imperialismo británico* de los hermanos Irazusta. Considera, sin embargo, que la adopción de modelos intelectuales que provenían de Ortega, Waldo Frank y Keyserling, impregnados de una perspectiva irracionalista traducida en una especie de fatalismo telúrico, condicionaron la obra de Martínez Estrada en tres aspectos: el criterio de circularidad contrapuesto a toda posibilidad de cambio, su visión naturalista que impide el reconocimiento histórico concreto, y la obstinación en la idea de "destino". Estima que más que un cuerpo de doctrina, la obra es una "polvareda de hipótesis" que retoma el tópico generalizado en esos años, principalmente por Eduardo Mallea, de la Argentina invisible. Debe ser inscripta, sostiene, en la serie de denuncias de la década no como texto sino como actitud militante.

Tras la caída del peronismo —que nunca le resultó tolerable—, Martínez Estrada se desplaza hacia la izquierda en el contexto de un proceso latinoamericano definido por la Cuba castrista y el fenómeno del Che Guevara e inicia su voluntario exilio primero hacia Cuba, luego hacia México y finalmente hacia el exilio interior en su propio país.

El epílogo del último capítulo conduce al lector nuevamente por los meandros, lecho, afluentes y embocadura de un río en el que navegan Bernardo Verbitsky, Leopoldo Marechal, González Lanuza y Cortázar para desembocar en el análisis de la obra de Rodolfo Walsh cuyos textos van dibujando el tránsito desde el juego a la tragicidad, desde lo policial como acertijo intelectual al comentario de la represión. La conclusión final pone de relieve las contradictorias relaciones de la literatura con la política y el poder, contradicciones que desde la perspectiva de Viñas le permiten formular una especie de ecuación en la que el mayor riesgo de sanción corresponde al mayor criticismo y heterodoxia de quienes desafían los condicionamientos del statu quo establecido.

Polémicos e innovadores, los ensayos de esta segunda parte de *Literatura y Política* abren nuevos horizontes de reflexión —aún

para aquellos que discrepen ideológicamente con el autor y enriquecen el análisis de momentos clave en la historia de nuestro país.

ELENA PINEIRO DE SALAVERRI

---

### MEMORIA

“Documentos (1970-1973). De la guerrilla peronista al gobierno popular”, de Roberto Baschetti (comp.).  
Ed. de la Campana, Buenos Aires, 1995. 639 págs.

Comenzar afirmando que la reflexión sobre el devenir histórico de una nación es la piedra angular por intermedio de la cual se accede a un conocimiento casi acabado de la misma es quizás encabezar estas breves líneas con una verdad de perogrullo. Es harto conocida la importancia de preservar el patrimonio histórico de un país, y sobre todo si hablamos del campo político. Nunca será exagerado el rol fundamental que juega la historia en el análisis de la realidad coetánea y futura de una nación pues, siendo la política es el reino de lo particular y contingente, la historia se erige como instrumento insustituible del obrar político.

Es por ello que el trabajo realizado por Roberto Baschetti —sociólogo e investigador— constituye un aporte impar a nuestra memoria, sumándose al ya existente *Documentos de la resistencia peronista: 1955-1970* (Punto Sur, Bs. As., 1988), también de su autoría. Ahora bien, ¿en dónde radica el interés de estudiar un período de la historia argentina en el cual el país estuvo viviendo una virtual guerra civil? La vigencia está dada no sólo en el interés histórico de reconstruir un periodo determinado sino que a esto debe sumársele el interés político constituido por la posibilidad de avanzar en el estudio y la comprensión de un fenómeno político que —mas allá de cualquier valoración— representa la llave explicativa de buena parte de la historia política argentina de la segunda mitad de nuestro siglo. El fenómeno en cuestión es el peronismo. A través de las páginas se desliza un hecho casi connatural al justicialismo: sus conflictos y oposiciones internas a menudo ocupan un plano más destacado que el accionar de sus opositores. Bien podría ensayarse una explicación por el hecho de que el peronismo, al ser una realidad casi exclusivamente carismática en detrimento de lo dogmático o doctrinario, obra como fuerza centrípeta agrupando como ninguno grupos políticos tan dispares y heterogéneos que en épocas de catarsis ideológica producen los mentados conflictos.

Es por ello que resulta casi una obviedad apuntar la necesidad de abordar el tema individualizando los distintos actores que en su momento eligieron la vía revolucionaria como único expediente legítimo para el acceso al poder. Al realizar este trabajo se puede observar que este sector del peronismo “tuvo una diversidad y una complejidad que no se ha apreciado suficientemente hasta ahora”. De esta manera el autor enumera —bajo el título *Quién fue quien: 1959-1973*— los siguientes grupos guerrilleros:

- Uturuncos: de origen peronista y conducidos ideológicamente por John W. Cook conforman la primera tentativa de guerrilla rural en la Argentina;
- Movimiento Nacionalista Revolucionario Tacuara: formado por peronistas que buscaban diferenciarse del nacionalismo “oligárquico” adoptando posiciones de izquierda;
- Ejército Guerrillero del Pueblo: primera tentativa foquista seria y organizada conducida por el periodista Jorge Masetti;
- Movimiento Revolucionario Peronista: surge de un desprendimiento sindicalista opuesto a la conducción de Vandor;
- Acción Revolucionaria Peronista: creada por John W. Cook, buscó dar frutos teóricos sintetizando el socialismo con el nacionalismo revolucionario;
- Peronismo de Base: brazo político de las Fuerzas Armadas Peronistas que privilegiaba el trabajo político por sobre la acción armada;
- Movimiento Revolucionario 17 de Octubre: organización de tipo marxista-leninista que matizaba estas posiciones con conceptos peronistas;
- Partido Revolucionario de los Trabajadores-ERP: grupo trotskista que operaba en tres niveles: militar, delictivo y popular. Con proyección regional, tuvo gran peso dentro del espectro guerrillero;
- Fuerzas Armadas de Liberación: desprendimiento del Partido Comunista Argentino (PCA) que opta por la vía violenta;
- Fuerzas Armadas Peronistas: una de las más importantes organizaciones del peronismo revolucionario. Sus actividades se encuadraban en lo político-militar;
- Fuerzas Armadas Revolucionarias: provienen socialmente de la pequeña burguesía radicalizada, y políticamente del Partido Socialista Argentino de Vanguardia, PCA y Democracia Cristiana peronizada. Con el nombre de Ejército de Liberación Nacional fueron los responsables de quema de los Supermercados Minimax;
- Descamizados: provenían de los sectores juveniles de la Democracia Cristiana. Privilegiaban el trabajo social y sólo secundariamente recurrían a la violencia;

• Montoneros: fue la más grande organización revolucionaria peronista. Se alimentó de la Juventud Obrera Católica, de curas tercermundistas, de la izquierda independiente, de la Juventud Estudiantil Católica y de los grupos peronistas mencionados arriba obrando como núcleo convocante cuadros del nacionalismo católico y la revista *Cristianismo y Revolución*.

Luego del breve *racconto*, Baschetti realiza una cronología de los hechos de violencia llevados a cabo, y recién a continuación pasa a tratar la parte más sustanciosa del libro: los documentos recopilados. A través de los mismos pueden encontrarse denominadores comunes a todos los grupos subversivos. Por ejemplo, observamos que el socialismo —de inspiración fundamentalmente cubana— constituye el estadio político que pretenden construir; la estrategia conducente al mentado fin no puede ser otra que la guerra revolucionaria pues hay una valoración negativa de la democracia y del sufragio (democracia formal y burguesa); se repiten numerosas veces conceptos marxistas como: explotación del hombre por el hombre, creación del hombre nuevo, violencia purgatoria justificada por la existencia de un sistema que es de suyo violento, fuerzas armadas que obran como instrumento de represión de la oligarquía, etc. Empero, salvo en el caso del ERP —que se mantiene en la ortodoxia trotskista—, el peronismo revolucionario utiliza al marxismo como método de interpretación de la realidad, que al estar marcada por la experiencia peronista no sólo no puede dejarla a un lado sino que a partir de ella construirá toda su arquitectura política. Dicho en otros términos, es a partir de Perón y el peronismo y con Perón y el peronismo que pretenden realizar la revolución socialista y nacional. Esto —sin duda— pudo darse únicamente como consecuencia del apoyo explícito que brindó Perón a Montoneros y demás grupos subversivos —como lo demuestra la carta de Perón a Montoneros que contiene el libro—.

Por cuestiones de espacio dejamos a los interesados la lectura y análisis del resto de los documentos compilados, entre los que se encuentran, vgr., los comunicados de las organizaciones subversivas, artículos y declaraciones del Movimiento de Sacerdotes por el Tercer Mundo, correspondencia Perón-Montoneros y documentos internos donde se vierten consideraciones sobre la situación de la guerra revolucionaria, mensajes de Perón, entrevistas a protagonistas donde revelan sus motivaciones, ideas, bagaje ideológico, etc.

Por lo expuesto y porque nos pone en contacto con las fuentes de la época, el presente libro comporta un valioso aporte a nuestro archivo de la historia argentina.

**DEBILIDADES DE LA DEMOCRACIA**

“Representaciones inconclusas: las clases, los actores y los discursos de la memoria: 1912-1946”,  
de Waldo Ansaldi, Alfredo R. Pucciarelli y José C. Villaruel.  
Ed. Biblos, Buenos Aires, 1995. 224 págs.

El conjunto de investigaciones presentadas en este volumen se inscribe, según sus editores, dentro del área de la sociología histórica, nuevo enfoque que “no es una síntesis o una yuxtaposición de sociología e historia”, sino un híbrido que recupera zonas marginales de dos o más disciplinas pero que no se fundamenta en la colaboración interdisciplinaria “sino en la especialización realizada en la intersección de dichas disciplinas” (Matei Dogan y Robert Pahre son los promotores de esta nueva perspectiva renovadora de las ciencias sociales, perspectiva que ellos mismos han denominado “La marginalidad creadora”).

En realidad se trata de disfrazar, bajo el manto de innovaciones metodológicas, conocidas posiciones de ciertos círculos intelectuales de izquierda que tuvieron su momento de apogeo en las décadas del ‘60 y ‘70. No es una novedad que el objeto de análisis histórico surge de una interrogación previa sobre las características de algún problema que plantea el presente. Lo que puede resultar novedoso es que, desde la perspectiva de estos investigadores, el análisis del hecho o proceso histórico no se realice exhaustivamente en toda la secuencia sino sólo en relación a aquellos hechos o procesos que mejor expliquen el problema. En definitiva, la selección depende de lo que convenga a su interpretación. Los mismos autores que proponen este tipo de “lectura sintomática” advierten al lector acerca del peligro de elaborar interpretaciones subjetivas.

Aplicando los recursos teóricos y metodológicos de la sociología al análisis de los aspectos centrales del período de nuestra historia que transcurre entre 1912-1946 —período de media duración según lo ha denominado Braudel—, los autores se proponen reflexionar sobre las modalidades, formas, mecanismos y justificaciones del ejercicio del poder en la sociedad argentina con el objeto de identificar tendencias, explicarlas mediante leyes o hipótesis de valor probabilístico y obtener conclusiones válidas para interpretar el presente. En este caso se trata de comprender por qué no logró afirmarse la democracia política en nuestro país y cuáles son las probabilidades de lograrlo en la actualidad.

Los trabajos están organizados en dos grandes bloques de acuerdo a los temas tratados. En el primer bloque, denominado *Política e Ideología*, se analizan cuestiones referidas a los partidos

políticos y los procesos ideológicos a partir de las categorías gramscianas de "sociedad civil" (ámbito del consenso) y "sociedad política" (ámbito de la coerción) y del concepto teórico de hegemonía (orden social y político definido por la supremacía de la sociedad civil sobre la sociedad política).

Waldo Ansaldi, divide el período estudiado en dos etapas: la etapa de la "hegemonía burguesa" con sus fases organicista y pluralista y la etapa de "crisis orgánica", que comienza en 1930 y se extiende hasta nuestros días. En la primera fase (1880-1916) la burguesía se constituyó en dirigente o hegemónica en los planos económico (especialización agroexportadora) y cultural (liberalismo laico, ecuménico y democratizante), en tanto que en el plano político estableció una dominación sin consenso y sin dirección, es decir como forma oligárquica del ejercicio del poder.

Esa hegemonía "organicista" se quebró por obra de las inquietudes de los sectores reformistas de esa misma burguesía, inquietudes que culminaron con la sanción de la Ley Saenz Peña. Se produjo entonces un nuevo tipo de hegemonía "pluralista", que tendió a fortalecer corporativamente a la sociedad civil y a debilitar la mediación de los partidos políticos. Ese fortalecimiento corporativo no fue democrático, y a largo plazo reforzó el poder estatal y las tendencias favorables al ejercicio coercitivo del poder político que hicieron eclosión cuando la crisis económica del '29 puso de manifiesto el agotamiento del modelo agroexportador. A partir de 1930 los cambios en la economía y en el Estado se produjeron sin alterar la dominación de clase, pero sin lograr reconstruir la hegemonía. Por lo tanto la burguesía dió "inequívoca primacía a la coerción". Esta circunstancia que Ansaldi denomina "empate hegemónico" es una situación "de contradicciones sin solución" que persiste hasta el presente.

El tema de la "hegemonía" es retomado a partir de los mismos principios metodológicos y categorías teóricas por Alfredo Pucciarelli y María Cristina Tortti, aplicado ahora al enfrentamiento entre neutralistas, rupturistas e yrigoyenistas durante el último lapso de la Primera Guerra Mundial.

La posición neutral del país durante el último tramo de la Primera Guerra Mundial, sostenido con absoluta firmeza por el gobierno de Yrigoyen frente a la presión de las potencias aliadas y del frente opositor, produjo un tipo de confrontación social inédito hasta ese momento. A partir de los datos empíricos de esa situación, los autores ponen a prueba el modelo de hegemonía compartida concluyendo que al adoptar finalmente una "neutralidad benevolente" el yrigoyenismo fracasó en recomponer la hegemonía orgánica y perdió la oportunidad de acumular mayor poder político interno,



ampliar la adhesión popular a su estrategia y ensanchar los márgenes de negociación del país en el contexto internacional.

Patricia Funes propone una reflexión sobre la producción intelectual en la década del '20 en torno a los temas de la nación, la patria y la argentinidad, temas relevantes en el pensamiento de Ricardo Rojas, Leopoldo Lugones y José Ingenieros en el marco del movimiento de ideas común a toda América Latina. A partir de las dificultades para definir la nación y de las dos vertientes provenientes de la ilustración y el romanticismo, se establece la diferencia entre la idea de nación-contrato, en la que la nación se vincula con la ciudadanía política, y la de nación-genio como totalidad orgánica inclusiva fundada en el alma colectiva y la tradición.

Ricardo Rojas apela a una restauración nacional fundada en la educación para lograr la coincidencia de patria y nación a través de un proceso histórico y civilizador, laico, democrático y pacifista. Lugones en cambio, comienza acercándose a la nación desde los conceptos de libertad y justicia para evolucionar —al terminar la Primera Guerra Mundial— hacia un nacionalismo militarista fundado en las categorías de jerarquía, tradición y orden opuestas al liberalismo. En Ingenieros, la clave en la interpretación de lo nacional es la noción de "argentinidad". La nacionalidad argentina es una entidad a construir en el plano ético, cultural, filosófico y social. Finalmente, la perspectiva del radicalismo "evidencia la visión más clásicamente liberal-contractualista".

Fluctuando entre lo universal y lo particular, entre la nación-contrato y la nación-genio, todas las interpretaciones concuerdan en el principio de que la nación debe ser salvada.

Coincidiendo con conceptos vertidos en los trabajos que le preceden, Darío Marcor considera la década del '30 como el escenario en que el agotamiento del parlamento y de los partidos políticos como instancias de mediación de los conflictos sociales, impulsa un proceso de redefinición ideológico-político tanto en el orden nacional como en los Estados provinciales respecto de la relación del estado y la sociedad en los planos económico y político.

El artículo analiza la experiencia de reforma del Estado provincial santafesino realizada por el gobierno demócrata progresista de Luciano Molinas, experiencia frustrada por la intervención federal de 1935. La reforma de la Constitución de Santa Fe convocada en 1920 enfrentó a demócratas progresistas y radicales en torno a dos cuestiones: una religiosa —la laicización institucional— y otra política —descentralización municipal y educativa—. Finalmente ante el veto del Poder Ejecutivo y la intervención del Superior Tribunal de Santa Fe, se declaró la invalidez de la reforma.

El triunfo de la Alianza Civil en las elecciones de 1931 —alianza en la que el Partido Demócrata Progresista tenía el mayor peso— y la cómoda mayoría de sus miembros en la Legislatura hizo posible diez años después la aprobación de la ley que ponía en vigencia aquella Constitución.

Sin embargo, el proyecto político de Molinas tendiente a restringir las facultades del Ejecutivo en beneficio de una mayor descentralización, autonomía administrativa, independencia judicial, extensión del régimen municipal y participación creciente del pueblo, fracasó precisamente por obra de esa restricción y por la imposibilidad de los partidos políticos para actuar como canales aptos para procesar los conflictos planteados. Desde la perspectiva del autor, las interpretaciones clásicas que señalan la fragilidad del proceso nacional de reforma política en la ausencia de un partido orgánico, producto de la incapacidad de las fuerzas conservadoras para adaptarse a la reforma política, no dan respuesta al fracaso de la reforma santafesina en 1931. Considera que el problema es de otro orden y que involucra “al sistema político y su sistema de relaciones, al sistema de partidos y a la red institucional de organización y distribución del poder público.”

Los dos últimos trabajos de la primera parte hacen referencia a partidos políticos. El de María Cristina Tortti se interroga acerca de la respuesta que dió un sector de la dirigencia del Partido Socialista Argentino a los desafíos de la época a mediados de la década del '30. La autora pasa revista a la trayectoria del partido desde su fundación, en torno a su concepción teórica y doctrinaria, concepción que tiende a reducir la acción política de la clase obrera a la actividad electoral del ciudadano, escindiéndola de su lucha gremial. En ese contexto, las líneas ubicadas a la izquierda de la posición oficial partidaria, demandaban una mayor vinculación con el movimiento obrero y un recorte del poder adquirido por los parlamentarios.

En el Partido Socialista Argentino, las voces que surgieron a partir de 1932 cuestionando la orientación del partido presentaban inquietudes vinculadas no sólo a los sucesos internacionales, sino también —y principalmente— a la situación nacional en relación a la ruptura del orden democrático.

De la disputa surgieron dos corrientes: la revolucionaria, que propugnaba una drástica ruptura con la tradición reformista y la elección del marxismo y la lucha de clases como vía de acción, y la reformista, que por medio de la estrategia de la “revolución constructiva” produjo una renovación que incorporaba muchas de las preocupaciones y expectativas propias de la socialdemocracia internacional. Dicha estrategia intentaba generar una renovación parti-

daria e impulsar la apertura política integrando los sectores populares en un movimiento de inspiración socialista que, superando la línea obrerista y la táctica puramente parlamentaria, diera sentido nacional a su proyecto.

María Moira Mackinnon, por su parte, analiza los orígenes del Partido Peronista. Desestima los análisis que lo consideran como sometido a una conducción verticalista y convertido en agencia de la burocracia estatal. Esta caracterización consiste para la investigadora en un punto de llegada que se puede ubicar en torno a 1950. Su hipótesis, en cambio, sostiene que luego del ascenso de Perón al poder en 1946 se desató entre las principales corrientes que formaban la coalición peronista un rico conflicto de intereses y debate de ideas, que se desarrolló no sólo en el ámbito político sino también en el de las instituciones del Estado.

En sus conclusiones, la autora reafirma la necesidad de revisar el énfasis puesto por estudios anteriores sobre el autoritarismo como explicación del fracaso para construir el partido. Considera que el período estudiado revela que el Partido Peronista no fue un apéndice del Estado ni la extensión de la voluntad presidencial, sino una organización en formación dotada de vitalidad, y en cuyo seno se desarrollaron fuertes e importantes debates y luchas políticas entre sindicatos y comités, que fueron quienes reclamaron la intervención del liderazgo de Perón para dar unidad al partido.

La segunda parte de la obra presenta una serie de artículos cuyo tema central es la relación entre el Estado y las corporaciones. Horacio Pereyra abre la serie con un artículo que fuera publicado en *Todo es Historia* en el año 1978 en torno al "Plan de Reactivación Económica" presentado en 1940 por el entonces ministro de Hacienda de la Nación Dr. Federico Pinedo. Tras explicar en detalle la situación del país en 1940, el autor inicia el análisis del Plan, cuyo principal objetivo ante la situación planteada por la guerra mundial era dinamizar la actividad interna mediante estímulos a la industria y a la construcción de viviendas, ampliar el comercio con los países vecinos y comprar los excedentes de la cosecha para evitar una disminución en las áreas de explotación. Como contrapartida de estas propuestas también señalaba el Plan los problemas financieros y de déficit de las cuentas exteriores que denotaban en realidad la falta de recursos para implementarlo, y por ende los aspectos débiles de la iniciativa. Se refiere luego a los distintos ángulos desde los que provino la oposición al proyecto, los intentos del ministro por negociar con la mayoría opositora en la Cámara de Diputados, el naufragio del Plan y la renuncia de Pinedo.

El autor concluye haciendo un paralelismo entre Joaquín V. González y Federico Pinedo. En ambos casos los grupos beneficia-

rios de ejercicio del poder se contrajeron en defensa de sus intereses inmediatos y desoyeron las voces de quienes percibían la necesidad de efectuar ciertos cambios para seguir manteniendo el dominio de la situación.

Por su parte, Juan Carlos Torre recorre en su investigación la trayectoria de la vieja guardia sindical antes del surgimiento del peronismo. En 1930 el movimiento sindical, débil y marginal, había logrado reorganizarse y crear la CGT. Pero la nueva coyuntura posterior al golpe militar, implicó la pérdida de las ventajas de acceso directo al Estado que las organizaciones sindicales habían disfrutado bajo las administraciones radicales.

Ante los problemas planteados por la restauración conservadora y los acontecimientos que se desarrollan en la escena internacional, dentro de la central sindical se generan fuertes debates entre quienes propician la vía de la prescindencia y la de aquellos que sostienen la necesidad de unirse a otras fuerzas políticas en un frente común que defienda a la democracia ante la amenaza fascista. En 1935 esta última corriente consigue dominar la Unión Ferroviaria, y con el apoyo de otros gremios se constituye en la nueva dirección de la CGT desplazando a los sindicalistas que fundan la Unión Sindical Argentina. A partir de ese momento la central obrera rompe su aislamiento y el movimiento sindical se politiza para defender la democracia y la libertad. Así, la vieja guardia sindical cumple una trayectoria desde el gremialismo prescindente de 1930 al apoyo explícito de la vigencia de las libertades constitucionales.

Ricardo Sidicaro explora el conflicto entre los políticos conservadores y los sectores socioeconómicos predominantes entre los años 1930-1943, como producto de la consolidación del Estado intervencionista y del modo de regulación del sistema político. Constituye una interpretación novedosa frente a versiones anteriores que no otorgaban significación a este tipo de conflicto.

A comienzos de la década del '30 la convergencia entre los políticos conservadores y los sectores socioeconómicos predominantes produjo la transformación del Estado merced a la creación de instituciones destinadas a dirigir la economía y a beneficiar o proteger intereses sectoriales. En 1940 el "Plan Pinedo" provocó la ruptura de la convergencia. Los políticos conservadores, al retener el control del gobierno mediante el fraude, tenían más posibilidades de actuar con independencia respecto de los intereses y puntos de vista de los sectores socioeconómicos. Estos, por su parte, veían con inquietud el avance del intervencionismo estatal y denunciaban el clientelismo y la búsqueda de beneficios propios de los políticos,

poniendo el énfasis no en una cuestión de intereses meramente económicos sino en la cuestión de los intereses particulares de quienes ejercían el control gubernamental.

La pérdida de apoyo de sus antiguos aliados y las características asumidas por el conflicto deterioraron la escasa legitimidad de los dirigentes conservadores que vieron el fortalecimiento del Estado, de sus recursos y de la eficiencia de su gestión administrativa como alternativa necesaria para preservar sus intereses, creando así "una condición estructural que incidió en la conformación y los modos de acción de los nuevos actores que alcanzaron, con el peronismo, la preeminencia en la escena política".

El último ensayo de la segunda parte está vinculado también a los conflictos entre actores políticos y socioeconómicos en el escenario abierto por la revolución de Junio de 1943. En este caso, Patricia Berrotarán y José C. Villaruel intentan comprender los orígenes del peronismo en relación con la estrategia económica y de cooptación de la burguesía industrial realizada por el sector del gobierno dirigido por Juan D. Perón a través del estudio del Consejo Nacional de Posguerra. Desde una perspectiva innovadora la investigación que comentamos se propone analizar el marco histórico en que se desarrolló la percepción de un futuro dominado por la penuria económica y el conflicto social y estudiar posteriormente las funciones del organismo citado que estaban dirigidas a elaborar el diagnóstico de las tendencias posibles del ciclo económico y reorientar la producción, la distribución y el consumo por medio de políticas económicas y sociales necesarias para conjurar la crisis que advertían cercana. La conclusión destaca la profundidad inicial de la intervención estatal en la política económica, como una ofensiva decidida para reestructurar las tendencias de la distribución del ingreso que dominaban desde los tiempos de la economía agroexportadora.

Los aportes realmente novedosos de este conjunto de investigaciones son, en la primera parte, los de Darío Macor respecto a la experiencia demoprogresista en Santa Fe y el de Mackinnon en relación a los orígenes del partido peronista. Los dos primeros trabajos, en cambio, insisten en la remanida perspectiva clasista de la izquierda para la cual todos los males que ha sufrido el país tienen su fuente en el accionar de la burguesía argentina. En la segunda parte, el artículo de Horacio Pereyra —producido hace ya casi veinte años— es un oasis para el lector por su claridad conceptual y su estilo elegante y ameno, en tanto que la novedad corre por cuenta de Patricia Berrotarán y José C. Villaruel en su análisis del Consejo Nacional de Posguerra.

Con excepción del de Horacio Pereyra, el resto de los trabajos comparte otra característica de los círculos intelectuales que mencionábamos al principio: el estilo farragoso, hermético y pseudo-académico de su lenguaje. Decir que en la organización del libro “sobresalen dos sistemas de pertinencia de naturaleza muy diferente”, hablar de “los perímetros, volúmenes y contenidos de la nación, la nacionalidad, la patria, la argentinidad”, “iniciar la indagación estableciendo (...) una clara distinción analítica entre los dos niveles articulados pero distintos en que opera la acción hegemónica”, ejemplifican claramente lo dicho anteriormente sobre un estilo que dificulta la lectura y la comprensión de gran parte de los artículos y los priva de la amenidad que todo lector espera de una obra, aunque ésta sea erudita.

En otro orden de cosas, se nota la carencia de conclusiones generales que ilustren al lector acerca de las posibilidades de reafirmación que tiene nuestra democracia en la actualidad a la luz de las experiencias analizadas y de cuáles serían los caminos a recorrer para consolidarlas.

ELENA PIÑEIRO DE SALAVERRI

---

### ¿REINGENIERÍA ESTATAL?

“La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público”, de David Osborne y Ted Gaebler. Ed. Paidós. España, 1994. 494 págs.

A lo largo de la historia se han planteado largas discusiones y fundamentado extensas teorías sobre cómo debe ser el Estado; qué funciones debe cumplir y cuáles no.

Hoy el interés se dirige hacia el desempeño del gobierno. La gente espera más con menos impuestos, espera una gestión eficaz. Y entonces a partir de allí es que se vuelven a replantear todos los interrogantes que pueden resumirse en este: ¿qué debe ser modificado en el sistema para lograr el gobierno que la sociedad de hoy necesita?

En su obra, David Osborne y Ted Gaebler creen responder a esta pregunta. Su tesis principal es que así como frente a la economía industrial, que creó grandes y nuevos gobiernos y oportunidades a la vez, se reinventó el gobierno. Hoy, frente a la era postindustrial, debemos hacerlo nuevamente. Necesitamos un nuevo tipo de gobierno o mejor dicho, una mejor gestión de gobierno.

El gobierno de esa era industrial, con sus burocracias centralizadas, su preocupación por las reglas y regulaciones y sus cadenas jerárquicas de mando hoy ya no funcionan. El mundo ha cambiado y los gobiernos también deben hacerlo.

En estos tiempos está vigente la descentralización de la autoridad, el allanamiento de las jerarquías, la concentración en la calidad y el acercamiento a los clientes. Y los gobiernos deben adecuarse a esta nueva situación.

En su momento, el gobierno burocrático fue útil; funcionó como un método de organización racional y eficiente que venía a sustituir el ejercicio arbitrario del poder de los regímenes autoritarios. Pero a la larga, al intentar controlarlo todo se han olvidado de los resultados.

Hoy en día el modelo burocrático se vislumbra obsoleto frente a los cambios permanentes y veloces de la situación presente. Vivimos en un mercado global que ejerce presiones, en una sociedad en la que la gente accede a la información casi tan rápidamente como sus líderes. Y dado que la sociedad posee más conciencia es que requiere más resultados y mayor control sobre los procesos.

Así sucede que la exigencia de servicios públicos supera la capacidad de prestación, dada la escasez de recursos. Esta situación requiere hacer más con menos ingresos y explorar técnicas de gestión más innovadoras y económicas.

Para solucionar el problema del despilfarro dentro de la administración pública, señalan los autores, no podemos simplemente recortar ítems sectoriales. El gobierno es como los gordos que necesitan perder peso; tienen que comer menos y hacer ejercicio; en cambio, cuando el dinero escasea, se cortan unos cuantos dedos.

Por otro lado se postula la necesidad de crear un "gobierno empresarial" que esté más acorde con las circunstancias actuales que el gobierno centralizado del pasado. Ese gobierno debe seguir y respetar ciertas pautas que se estructuran a partir de diez principios. Se propone incentivar la competencia, el control ciudadano, la medición del rendimiento, la inspiración en metas, la prevención de problemas, la inversión de la energía en ganar y no sólo en gastar, la descentralización, la preferencia por los mecanismos de mercado y la dedicación a la catalización.

Los autores han tenido la capacidad de ejemplificar cada uno de los postulados con casos concretos y reales, mientras que la teoría que los respalda es concisa y se resume en los siguientes párrafos.

Un gobierno catalizador significa "mejor llevar el timón que remar". La palabra *gobierno* proviene de la voz griega que significa *llevar el timón de la nave, no remar*. Prestar servicios es remar, y el gobierno no es muy bueno remando.

La obligación del gobierno no reside en prestar servicios sino en asegurar que se presten y bien. Esto no significa una pérdida del poder, sino todo lo contrario; estos gobiernos toman más decisiones políticas; pero no más empleados públicos.

Los autores postulan principios sobre los cuales un gobierno debería moverse. Sostienen que es necesario crear competencia entre los proveedores de servicios. Los servicios deben ser prestados por terceros, pero su desempeño debe ser controlado por el Estado.

Cualquiera sea la opción que se elija (tercerización, privatización, etc.) lo que se delega es la acción de remar y no la de timonel. Además, el control debe ser compartido por la comunidad.

El sector estatal, tal como hoy en día se hace en el privado, debería medir el rendimiento de sus agencias no en función del gasto, sino de los resultados.

En nuestro país y dada la estructura presupuestaria y la "psicología" estatal, una dependencia es más importante cuanto mayor es la partida presupuestaria que le corresponde. Se torna así una "lucha" por obtener más fondos y no mejores resultados. Los incentivos deberían partir de la obtención de resultados y del alcance de metas.

Es mucho más fácil intentar superar y lograr metas si las distintas situaciones se miden. Si no hay información clara y objetiva, la mayoría de las decisiones simplemente se toman sobre la base de consideraciones políticas.

Cuando no se mide no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso. Y así se pierde la oportunidad de aprender de los éxitos, de prever problemas y por otro lado de corregir los fracasos. A su vez, esa información debe ser proporcionada a los ciudadanos que en este contexto deben ser atendidos como a verdaderos clientes.

Otro de los principios postulados es la necesidad de invertir la energía no sólo en gastar sino también en ganar dinero. Así sostienen que en cada dependencia del gobierno se debería procurar pensar como un inversor, y de este modo maximizar los réditos a largo plazo. Sin embargo, creo yo, esto es bastante improbable que suceda, principalmente dadas las características del sector público. La periodicidad de los cargos lleva a que el gobernante busque resultados a corto plazo. En el mundo de la política se premian los logros inmediatos; para poder continuar en el poder el funcionario necesita poder mostrar resultados concretos.

Sería lo óptimo que tal situación se pudiera crear. Sin embargo, eso es especular con un cambio en la idiosincracia de los políticos y del ritmo de la política.



Es claro que en el libro se refieren a los funcionarios “de carrera” y no a los gobernantes electos, pese a lo cual las posibilidades para actuar están dadas por los “de arriba”.

Lo que sí se plantea como respuesta a los signos de los tiempos es la necesidad de descentralizar. Pero para ello es necesario capacitar a los empleados para que sean capaces de asumir mayores responsabilidades. Así, con empleados eficientes la responsabilidad sobre los problemas debe ir a parar al nivel de gobierno más bajo que sea posible. De esta manera, y cuanto más cerca está un gobierno de sus ciudadanos, más confían éstos en él y más responsables tienden a ser los funcionarios.

El libro hace aportes interesantes a la teoría de la reingeniería estatal o “reinención del gobierno” como ellos lo llaman. Sin embargo hay varias cuestiones que resultarían impracticables, al menos en nuestro país y dada la situación actual.

Considero esencial la teoría de la descentralización llevada adelante a través de la capacitación de los funcionarios y de una política de incentivos. Pero creo que para postular soluciones para el sector público debe considerarse y sobre todo tener en cuenta los vaivenes políticos que en más de una ocasión han llevado al fracaso a intentos de mejora del sector público.

En conclusión, la “reinención del gobierno” es necesaria, porque todos queremos un gobierno eficaz que esté a la altura de los tiempos, pero siempre hay que tener presentes las palabras de Alberdi: “...la repetición del sistema que convino en tiempo y países sin analogía con los nuestros, sólo serviría para llevarnos al embrutecimiento y a la pobreza...”

CONSTANZA ORTIZ

---

## RELIGIÓN Y POLÍTICA EN USA

“Dios en América. Una aproximación al conservadurismo político-religioso en los Estados Unidos”, de Carlos Cañequé.  
Ed. Península, Barcelona, 1988, 157 págs.

Aunque de primera impresión pudiera parecer que se trata de una obra que ha perdido actualidad, estimamos que su escaso conocimiento en nuestro medio —donde prácticamente no fue conocida— y la importancia del tema justifican esta reseña.

El autor es un sociólogo catalán que también estudió filosofía

en la Universidad Autónoma de Madrid, obtuvo un Master en Yale y se doctoró en Ciencia Política en la Complutense. Profesor de Historia del Pensamiento Político en la Autónoma de Barcelona, posee antecedentes más que suficientes para una obra de estas características.

Como lo aclara el subtítulo, el contenido del libro abarca el "fundamentalismo americano" y analiza los grupos religiosos que, como la Moral Majority, han expandido sus ideas —fundamentalmente político—religiosas— por televisión, convirtiéndose según el autor en un factor clave en el triunfo del presidente Reagan. Y, en nuestra opinión, su importancia se mantiene y resurge en los últimos tiempos en mensajes como el del congresista Newt Gingrich, actual líder del Partido Republicano (véanse los interesantes artículos actualizados sobre el tema en el último número de la revista *Veintiuno* —de la Fundación Cánovas del Castillo— de otoño de 1995).

Ya en la introducción Cañeque advierte que "pretende desarrollar algunos de los temas relacionados con el conservadurismo político—religioso en los Estados Unidos y con ese peculiar concepto romántico de una nación bendecida o apadrinada por Dios" (p. 19) y amenazada por permanentes y sucesivas minorías.

Una clara muestra de estas amenazas se aprecia, según el autor, en la severa discusión académica entre evolucionistas y creacionistas, que afirma "se estaba transformando en un debate entre Europa y América, entre la razón y la fe o entre la corrupción y la tradición" (p. 22).

Para Cañeque, la base de estos debates —y para nosotros quizás del término fundamentalismo, curiosamente puesto hoy de moda— radica en la publicación, en 1910, de los doce volúmenes de artículos teológicos llamados *Fundamentales*, con el apoyo económico del petrolero Lyman Steward, y que implicaron un severo ataque contra el modernismo.

El autor, desde una posición cercana al marxismo, no duda que se trata de un intento de crear un "idílico Estado rural" fundado en la moral y que se considera "profanado por una serie de forasteros".

Estas ideas —agrega— fueron adoptadas por ciertas sectas —mayormente bautistas— que convergieron en la Nueva Derecha Cristiana y en la Nueva Derecha Secular, sin tener en cuenta el peligro que supone "asociar una posición política con la voluntad de Dios", como observa el politólogo conservador americano Peter Berger.

El capítulo primero estudia las bases religiosas del movimiento fundamentalista americano, analizando cuidadosamente las ideas

de algunos de sus pastores representantes claves, siempre en clave dialéctica de modernismo—tradicición. En este aspecto no está ausente la importante corriente migratoria y su responsabilidad en el hecho. Cañeque aclara que la difusión de estas ideas adoleció de una simplificación y confusión que le permitió identificarse con el movimiento conservador en general.

Para el autor, una figura importante en la elaboración de esta concepción fue el Secretario de Estado William J. Bryan, que acompañó e influyó sobre el presidente Wilson, y fue precisamente durante la Primera Guerra Mundial cuando se produce el giro de la corriente fundamentalista hacia posturas mucho más definidas. También cabe agregar que el tema educativo se convirtió en uno de sus campos de acción básicos.

El capítulo segundo —titulado *La Paranoia del nativismo*— se refiere al aspecto de “cruzada” que adopta el movimiento, a su actitud antisemita y maniquea, incluyendo la aparición del Ku Klux Klan. El autor, desde su óptica socio—economicista, no duda en subrayar el papel que en estas radicalizaciones le cupo a la importante inmigración judía y católica, que “asustó” a la posible minoría protestante haciéndola más intolerante y agresiva. A ello agrega el brote anticomunista iniciado en la década de los veinte y que conduce al macarthysmo.

En el capítulo tercero, después de estudiar las bases del movimiento, analiza detalladamente la Nueva Derecha Cristiana actual, fundamentalmente vinculándola a la victoria presidencial de Reagan. Pero la información que proporciona supera con creces esa etapa y conserva gran actualidad para mejor entender los recientes grupos movilizados de los Estados Unidos actuales.

Cañeque sintetiza su ideología en tres ideas básicas: liberalismo económico (social—demócrata), tradicionalismo social y anticomunismo militante.

Para el autor, “esta manipulación de Dios con fines políticos convierte algunas de las acciones internacionales llevadas a cabo por los Estados Unidos en verdaderas ‘cruzadas cristianas’” (p. 137). Y al leer este párrafo no podemos dejar de pensar en la expedición contra Iraq y también en las tan repetidas definiciones del politicólogo Fukuyama.

El último capítulo consiste en un breve estudio del pensamiento del intelectual neoconservador Reinhold Niebuhr, para muchos el padre de esta corriente.

Evidentemente tenemos muchas divergencias con la interpretación que efectúa Cañeque sobre las raíces político—religiosas de

la “derecha americana”, pero se trata de un libro que nos introduce, con conocimiento y buena información, en un tema importante como es la mejor comprensión de la República Imperial.

FLORENCIO HUBEÑÁK

---

### SEMBLANZA DEL VERDADERO RABIN

“Yitzhak Rabin. Héroe de la guerra y la paz”, de Doron Arazi.  
Ed. Herder, Barcelona, 1996. 208 págs.

El momento histórico vivido parecía adecuado para escribir una biografía sobre Isaac Rabin, el recientemente asesinado primer ministro de Israel. Pero más allá de esta obviedad, no se trata de un libro destinado a exaltar las virtudes del último “mártir de la paz” sino, muy por el contrario, de una importante biografía —escrita con seriedad y objetividad— por un historiador militar israelí. Tal la función de Doron Arazi.

Cabe empezar por señalar que su madre, Rosa Cohen —de origen bielorruso—, fue una estudiante socialista rebelde y una activista sindicalista sionista, compañera de Golda Meier en los Estados Unidos. Tesorera de la “belicosa” *Haganá* en Tel Aviv, falleció en 1937 cuando su hijo Yitzhak —nacido Rubitschov, ya que su padre había cambiado de apellido al llegar a Palestina y radicarse en un kibbutz— estudiaba ingeniería agrónoma en una escuela agrícola y —dada su importancia política— fue velada en la sede de la *Histadrut*.

Yitzhak, nacido en Palestina, se vinculó a la *Haganá* por medio de su mejor amigo y futuro ministro Yigal Alón —casi un hermano como le consideraba— y fue aceptado por el semi legendario Moshé Dayan. Estos jóvenes “guerrilleros” fueron una especie de boy scouts y para muchos el origen del ejército nacional israelí.

Por la desconfianza del primer ministro fundador Ben Gurión con el *Haganá*, Rabin —que logró incorporarse al ejército como oficial permanente— fue relegado a funciones de poca importancia y postergado en varias oportunidades por el Jefe de Gabinete y su ministro militar Dayan.

El autor no oculta la crisis de Rabin —entonces amparado por el nuevo primer ministro Eshkol— en ocasión de la Guerra de los Seis Días, en que le encubrió su segundo mientras era sedado. Arazi detalla que “a partir de ese momento volvió a desempeñar su trabajo con absoluta normalidad. Se negó obstinadamente a tratar los

detalles de la crisis y a describir las razones exactas de su momentánea debilidad. Lo que temía era entrar en un autoanálisis demasiado profundo. Esta crisis se ajustaba al modelo que había determinado su vida, ya desde su infancia. Desde su niñez, sus padres se ausentaban durante los ataques de los árabes en Tel Aviv y él pasaba horas solo y aterrorizado por el miedo. La historia irrumpía una y otra vez en su vida privada como una fuerza primitiva” (p. 93). De allí en más desempeñó un importante papel en la conquista de Jerusalén y ello le garantizó un importante papel en la historia.

A la muerte de Eshkol y con el ascenso al poder de Golda Meier —la amiga de su madre que le manifestó cierto instinto maternal— se convirtió en embajador en los Estados Unidos de América. Y tras la Guerra del Yom Kippur, Rabin —excluido de la misma— casi fue exigido como nuevo primer ministro de Israel por el oficialismo laborista, tras los frustrados acuerdos entre Golda Meier, Dayan y Alón. Como dice el autor, con él se pasaba “del mito de los Padres fundadores al mito de los hijos del Tzabár (zabra: nacido en Israel)” (p. 107).

El acceso al poder de esta nueva generación fue el origen de su “complicada relación” con Shimon Peres, al que consideraba “un sublime hipócrita” (p. 123). Este enfrentamiento caracterizó veinticinco años de la historia del laborismo y favoreció el ascenso del Likud con Menajem Beguin.

Es indudable que uno de los episodios más significativos de su gobierno fue la liberación de los rehenes en el aeropuerto de Entebbe, donde murió el teniente coronel *Jonathan Netanyahu*, jefe del operativo de rescate y hermano del actual líder del *Likud* y actual primer ministro.

Poco más tarde su esposa fue denunciada por retener ilegalmente una cuenta en Washington, circunstancia que calificada de “pequeño error” lo llevó a presentar su dimisión. Curiosamente esta actitud de sinceridad lo salvaguardó para el futuro ante la opinión pública, que volvió a premiarlo, tras el largo intervalo del gobierno de Beguin. Una vez más el único derrotado fue Shimon Peres, “ese insaciable intrigante” —como lo califica en sus memorias—. La muerte de su amigo Alón en 1980 lo volvió a lanzar a la lucha para contener a Peres y fue el “duro ministro de Defensa” de la coalición resultante.

Arazi hace referencia a su compleja personalidad, mezcla de timidez e hiperactividad; destaca su activo lenguaje corporal, muy estudiado. Era “pelirrojo y con unos ojos penetrantes como el rey David”, según se admiraba su esposa.

Triunfador en 1992, fue nuevamente primer ministro y en el reparto del poder Peres se convirtió en ministro de Relaciones Ex-

teriores. Desde allí llevó adelante la política pacifista de negociar con los palestinos, con la interesada despreocupación de Rabin. el éxito condujo a que ambos —y Arafat— obtuvieran el Premio Nobel de la Paz en 1994. Peres había triunfado por primera vez y se colocaba en la mira del terrorismo árabe —y también judío— pero arrastraba tras de sí al general Rabin —escasamente pacifista— y finalmente el destino pareció elegir a este como la víctima.

Pese a estar fuertemente custodiado y prevenido ante un posible atentado terrorista palestino, fue asesinado sorpresivamente con proyectiles dum—dum por un terrorista judío en noviembre de 1995, al terminar un acto público con más de cien mil manifestantes. Peres se había retirado antes, como apurado ante el inesperado abrazo pacifista que recibiera del Primer Ministro. El asesino afirmó haber intentado matarlo en nueve oportunidades, lo que habla bastante mal de los tan mentados servicios secretos israelíes.

Arazi concluye su biografía afirmando que “Rabin murió en la cumbre de su vida, reconciliado consigo mismo y con su mundo, rodeado del amor y la simpatía de las masas, y liberado del blindaje interior en el que estuvo encerrado durante toda su vida. Sus círculos vitales estaban cerrados. El general que durante la guerra de 1967 había ampliado las fronteras de Israel estaba a punto de cambiar los territorios ocupados por la paz. El guerrero que llevaba luchando desde su juventud iba a ser eternizado en la historia como el artífice de la paz. En los últimos tres años de su vida obtuvo la mayor de sus victorias: el triunfo sobre sí mismo y sobre los reflejos del conflicto en medio del cual había nacido y cuya carga llevó toda la vida” (p. 193).

Después de terminar la lectura de este libro, justamente en estos días, el lector queda con la sensación que el irónico Rabin debe estar sonriendo en el más allá — en el que probablemente no creía— de la nueva derrota de su correligionario y archienemigo: Shimon Peres.

A través de su biografía puede percibirse toda la historia política y militar de Israel, y este no es poco mérito de una obra seria y objetiva que no vacila en destapar las realidades de la política cotidiana de un estado moderno.

En síntesis, es una obra de lectura amena e interesante que permite acceder a un mejor conocimiento de los complejos años de la historia del Estado de Israel, de la vida y obra de sus constructores y, fundamentalmente, de sus querellas y dificultades internas que culminaron con el inesperado asesinato de un Primer Ministro, por obra de un israelí. Este es un aspecto que un politicólogo no puede dejar de meditar.

FLORENCIO HUBEŃÁK

### **CÓMO ACCEDER AL PENSAMIENTO POLÍTICO DE SANTO TOMÁS**

S. Tommaso d'Aquino. *Scritti politici*. (a cura di Lorenzo Perotto, O.P.). Ed. Massimo, Milano, 1985. 573 págs.

Uno de los problemas más álgidos con que se encuentra el historiador del pensamiento político al abordar el estudio de Santo Tomás de Aquino radica en la dificultad que implica el tamaño de su obra escrita, para intentar rastrear en ella los textos vinculados estrictamente con la comunidad social y política. Este inconveniente ha llevado a la mayoría de los autores a limitarse al análisis del *Régimen de los príncipes* y del *Tratado sobre la justicia* de la *Summa Teológica*, relativizando de manera considerable el uso de las fuentes y la consiguiente riqueza del pensamiento tomista en estos temas.

Precisamente la obra que hoy comentamos —pese a su antigüedad— subsana este inconveniente, ya que el padre Perotto, O.P. ha llevado a cabo para uso de su cátedra en la Universidad de S. Thomae in urbe una cuidadosa expurgación de todos los escritos del Doctor Angélico buscando aquellos temas relacionados con lo político.

Como puede apreciarse a simple vista el resultado ha sido excelente, y aunque la obra esté redactada en italiano facilita al estudioso —y al alumno— el acceso a las fuentes, que luego puede cotejar en las ediciones en castellano.

Esta recopilación —de casi seiscientas páginas— es muy completa, y ordenada temáticamente abarca cuatro grandes partes: la autoridad política, el ejercicio de la función pública, los problemas de política económica y el dinamismo de la comunidad política, agregando sendos apéndices dedicados a los temas de la usura y del trabajo.

A su vez el autor agrega un interesante estudio sobre el valor del pensamiento político de Santo Tomás debido a la pluma del conocido estudioso Alejandro Passerin d'Entrèves y un capítulo introductorio-temático redactado por fray Raimundo Spiazzi, O.P. como ensayo de síntesis orgánica de la doctrina social del Aquinate.

La nómina de los doce trabajos de Santo Tomás utilizados para esta selección (*Del régimen de los príncipes, Comentario al Libro II de las Sentencias de Pedro Lombardo, Summa contra gentiles, Summa Teológica, Comentario al Libro Y de la Política de Aristóteles, La demora en el pago de la compra-venta, Del régimen de los judíos, Sobre el trabajo manual (quodlibetum VII), Contra los impugnantes del culto a Dios y de la religión, La*

*perfección de la vida espiritual y Contra la venenosa teoría del no deber disuadir sobre las falsas religiones)* confirman la seriedad del trabajo obtenido.

Una extensa y cuidada bibliografía completa la importancia de esta obra como herramienta indispensable de apoyo para entender y explicar el pensamiento social y político de Santo Tomás de Aquino.

FLORENCIO HUBEÑÁK

---

### SOBRE LA COMPAGINACIÓN DE LOS CLÁSICOS

“El Libro II de la Política de Aristóteles. La autenticidad del capítulo 12”, de Francisco Martín Ferrero.  
Ed. Universidad de Salamanca, s/f. 161 págs.

La prestigiosa Universidad de Salamanca, entre sus múltiples publicaciones académicas que son clara muestra del alto nivel de investigación allí logrado, y consciente de la importancia de difundir los trabajos de sus claustros, ha editado este estudio de Francisco Ferrero sobre la controvertida autenticidad del capítulo 12 del Libro II de la *Política* de Aristóteles.

Se trata de un estudio sumamente erudito, en el cual el autor analiza en detalle el Libro II y el capítulo 12 poniendo en duda la diferentes opiniones de los especialistas vertidas hasta la fecha, para inclinarse por una interpolación en el texto por parte de un editor posterior.

Esta cuestión nos permite llamar la atención sobre las poco citadas problemáticas de las versiones de los clásicos que manejamos; una de ellas es la compaginación del desordenado material original según los criterios subjetivos de los posteriores recopiladores, que produce muchas manipulaciones de los textos que atentan contra la coherencia lógica del sistema del pensador.

Los estudiosos, en general, han remarcado las dificultades de erróneas —y muy disímiles— traducciones de las obras y los consiguientes errores de apreciación, pero suelen omitir las referencias a este discutido aspecto de la manera en que hemos recibido la “herencia clásica”. En el caso aristotélico baste recordar las diferentes teorías sobre la compaginación de la *Política* y, por ejemplo, el conocido reordenamiento propuesto por Jaeger.

Ferrero no duda de “un acercamiento diferente al problema” desde que se aceptó que su composición fue el resultado de “un largo