

## EL "GAP" DE HUNTINGTON

RICARDO LAGORIO\*

*"We live in a world that is already in fact very different from the one which we have begun to comprehend. and by the time our comprehension has caught up with the new reality, the world is likely to be even more drastically different in ways that today may seem unthinkable"*<sup>1</sup>

El año 1989 constituye un punto de inflexión. Se ha convertido en el referente histórico para la comprensión y análisis de los acontecimientos de este fin de siglo. No sólo por el hecho de que en ese año cayera el Muro de Berlín, y el consecuente derrumbe del imperio soviético de dominación, sino porque es percibido como el año que marca el fin de una era histórica. Asimismo, como muy bien lo señala Bzrezinski, la velocidad de los cambios se ha constituido en un elemento cotidiano de nuestra realidad y nos obliga a esforzarnos para no quedarnos detrás de los acontecimientos.

Autores tan diversos como John Lukacs y Eric Hobsbawm<sup>2</sup>, entienden que en ese año termina el milenio. Para estos dos académicos nuestro siglo, que comenzó en 1914, finalizó en 1989. Si bien desde el punto de vista cronológico el mismo habrá de finalizar el último día del año 2000, las civilizaciones tienen un ritmo propio y los acontecimientos políticos a veces no coinciden con el calendario decimal. Para ambos autores fue un breve siglo que duró menos de los acostumbrados cien años. Pero fue un período intenso, violento y signado por los mayores conflictos que sufriera la humanidad.

\* Diplomático. Ministro plenipotenciario. Lic. en Ciencias Políticas (UCA), Masters of Arts y Ph.D Candidate en Ciencias Políticas (City University of New York). Destinado en la misión permanente de la República Argentina ante la Naciones Unidas, 1982-1989. Subsecretario de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa, 1983-1986. Profesor de RR.II. 1 y RR.II. 2 en la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA.

<sup>1</sup> Zbigniew Brzezinski: *Out of Control, Global Turmoil on the Eve of the Twenty-First Century*. Scribners, New York, 1993.

<sup>2</sup> John Lukacs: *The End of the Twentieth Century and the End of the Modern Age*. Ticknor and Fields. New York, 1993. Eric Hobsbawm. *The Age of Extremes*. Michael Joseph. London 1994.

Zbigniew Brzezinski ha estimado que la cifra de megamuertos de esta era llega a 187 millones, lo que equivale a más de un décimo de la población mundial del año 1900. Por lo tanto no es de extrañar que el fin de siglo fuera recibido con el entusiasmo generado por el ya famoso artículo de Fukuyama, sobre el Fin de la Historia.

Con el anticipado fin del milenio, triunfaban la democracia y el capitalismo a lo largo y ancho del planeta. Asimismo, estábamos ingresando al Nuevo Orden Internacional, proclamado por el ex presidente George Bush quien, liderando una coalición de países, había vencido a un *rogue state*: Iraq<sup>3</sup>. El consenso que emergió con la llamada Guerra del Golfo era percibido como el elemento catalizador que permitiría que emergiese un eficiente sistema de seguridad internacional. De ahora en más el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, las coaliciones multinacionales, y en general los mecanismos del sistema internacional debían funcionar de forma tal que, finalmente, los principios y propósitos de la Carta de la ONU iban a ser implementados y respetados por todos los Estados.

Pero la euforia no acaba allí. Además, este fin de siglo marca el triunfo del concepto de Globalización (que los franceses, siempre en su afán de diferenciarse, denominan *mondialisation*). Este término, nunca definido pero usado habitualmente para explicar, justificar y prever los fenómenos de estos tiempos, rápidamente se convirtió en el paradigma dominante.

La emergencia de este paradigma parte además de la premisa de la obsolescencia del Estado, aduciendo que la soberanía ya no constituye un elemento central del mismo. En ese sentido también se señala que el Estado, tal como fuera concebido y diseñado con posterioridad a la Paz de Westphalia, ya no tiene las mismas competencias ni cumple las mismas funciones que realizaba a partir del siglo XVII. Obviamente, las complejidades de este fin de centuria exigen que el Estado Nación moderno responda a demandas y exigencias de gobernabilidad distintas a las que surgieron como consecuencia de la Guerra de los Treinta Años. Por lo tanto, de lo que se trata –en lo que hace a esta cuestión– es repensar el Estado a la luz de las nuevas realidades del siglo XXI. Aun cuando el Estado haya perdido el monopolio de las relaciones internacionales moder-

<sup>3</sup> Como dato anecdótico cabe señalar que el último capítulo del libro *The 30 Years Crisis*, escrito por E. Carr en 1939, se titula *Towards a New International Order*.

nas, el sistema mundial sigue estando centrado alrededor de dicho actor. Aun no estamos en un sistema supranacional. Citando el título de un artículo de la revista *The Economist*, "*The Nation State is Dead. Long Live the Nation-State*".<sup>4</sup>

Transitamos la era de la Globalización. Todo lo que ocurre en estos años es el resultado de lo que se considera un mundo único, homogéneo y uniforme. Es así que este nuevo paradigma constituye más que un instrumento de análisis, una suerte de dogma "ideologizado" para justificar todos los eventos modernos. Estamos presenciando lo que el francés Jean Francois Kahn<sup>5</sup> denomina el pensamiento único. La aparición de "paradigmas", tal la Globalización, más que instrumentos teóricos para aprehender la realidad, constituyen imposiciones arbitrarias para justificar hechos. No estamos ante la presencia del paradigma en el clásico sentido que le da Thomas S. Kuhn.<sup>6</sup> O sea un "*acontecimiento científico universalmente reconocido que, por un periodo de tiempo, le provee modelos de problemas y de soluciones a una comunidad de practicantes*". Pareciera más bien que está ocurriendo lo que Benedetti señala en su último libro: "*Pues bien, ahora ha proliferado otro tipo de silenciosos, que saben estar callados en tres o cuatro ideologías...*".<sup>7</sup>

La adopción y aceptación de un esquema así en definitiva impide que se lleven adelante, con rigor científico y en forma sistemática, debates sobre la post Guerra Fría. Lo que yo denominaría la globalización como una idea fuerza o mito, puede llegar a impedir una aproximación plural, realista y heterogénea al gran desafío de estos tiempos: pensar el siglo XXI.

La globalización constituye, sin lugar a dudas, un fenómeno central de estas postrimerías del siglo XX. Nadie puede negar el hecho de que gran cantidad de acontecimientos están directa o indirectamente influidos por el mismo. Es por ello que dos autores modernos, Barnett y Cavanagh sostienen que:

*"Todos, de una manera u otra, participamos en un acontecimiento político y económico sin precedentes, aunque no podamos encontrarle el sen-*

<sup>4</sup> *The Nation-State is Dead. Long Live the Nation-State*, en *The Economist*. 23 de diciembre de 1995-5 de enero de 1996, págs 15-18.

<sup>5</sup> Jean Francois Kahn: *La pensee unique*. Fayard, París 1995.

<sup>6</sup> Thomas S. Kuhn: *The Structure of Scientific Revolutions*. The University of Chicago Press. Chicago, 1962.

<sup>7</sup> Mario Benedetti: *Andamios*. Seix Barral. Buenos Aires, 1996.

tido. Sabemos que deberíamos pensar de manera global, pero si es difícil concebir la envergadura de un edificio, mucho más lo es la del planeta. Con razón, estamos a merced de palabras de moda y sonidos penetrantes. La mundialización es la palabra más de moda de los años '90, tan portentosa y maravillosamente paciente como para confundir a Alicia en el País de las Maravillas y conmover a la reina Roja, porque significa precisamente lo que el usuario dice que significa".<sup>8</sup>

Es por ello que si se interpreta a la globalización como un proceso lineal, homogéneo y uniforme, este "paradigma" contiene enormes paradojas. En cambio si aceptamos que, tal como lo señala la profesora Turenne Sjolander<sup>9</sup>, la globalización es más bien un proceso dialéctico, las fuerzas de homogeneización inevitablemente conllevan un énfasis en la distinción. Por lo tanto el problema con el concepto no radica en su validez o utilidad, sino en su carácter omnicompreensivo. El peligro radica en tratar de reducir los fenómenos actuales a una dimensión única, solamente percibida y explicada a través del paradigma de la globalización.

En este sentido, la utilización del concepto en forma totalizadora impide, por ejemplo, que se puedan aprehender fenómenos más complejos, y que cuentan con un sólido respaldo teórico, como puede ser el enfoque de los Toffler. Alvin y Heidi Toffler, en un reciente libro<sup>10</sup>, indican que "los cambios económicos y estratégicos más profundos consisten en la próxima división del mundo en tres diferentes, distintos y potencialmente conflictivas civilizaciones que no pueden ser aprehendidas utilizando definiciones convencionales...". Para el matrimonio Toffler el enfrentamiento entre las tres olas ha de delinear el escenario del siglo XXI. Para ellos el paradigma del próximo milenio no contendrá pues elementos de las tan discutidas tesis de Albert Fukuyama, Paul Kennedy y Samuel Huntington.

Es así que entiendo que, desde un punto de vista teórico, sea más útil recurrir a otros enfoques que ayuden a tener una mejor percepción de la problemática mundial.

En un artículo aparecido en la revista *Comparative Politics*, Samuel P.

<sup>8</sup> Richard J. Barnet y John Cavanagh: *Sueños Globales*. Ediciones Flor del Viento, Barcelona, 1995.

<sup>9</sup> Claire Turenne Sjolander: *The Rhetoric of Globalization: What's in a world ?* International Journal, Autumn 1996.

<sup>10</sup> Alvin y Heidi Toffler: *Creating a New Civilization: The politics of the Third Wave*. Turner Publishing Inc, Atlanta, Georgia. 1994

Huntington<sup>11</sup>, desarrollando una idea de Alexis de Tocqueville, señala que existe una relación entre el ritmo de movilización y de participación y el ritmo de organización y de institucionalización. Por lo tanto para este autor existe una ecuación política, construida en función de una relación entre movilización e institucionalización y el impacto de la simetría o asimetría de estos dos términos respecto de la estabilidad del sistema. Esta construcción intelectual, ideada en términos de ciencia política, es también válida para entender el actual contexto mundial.

Sin llegar al extremo de la polarización implícita en la tesis de Benjamin Barber<sup>12</sup>, en el sentido de que el actual escenario es el de una dicotomía entre fuerzas centrifugas y centripetas, existen tensiones objetivas que merecen ser analizadas.

En 1993, con motivo de los *hearings* para la aceptación de su designación en el cargo, el entonces nominado Secretario de Estado Warren Christopher advirtió que "*si no hallamos algún modo de que diferentes grupos étnicos puedan vivir juntos en el país... tendremos cinco mil naciones en vez del centenar largo con el que contamos ahora*".<sup>13</sup>

Es así que desde una perspectiva sistémica, una de las consecuencias del fin de la Guerra Fría lo constituye la aparición de nuevos Estados. La desintegración del Imperio Soviético y de Yugoslavia dieron nacimiento a nuevas entidades estatales. Este fenómeno, sumado a la independencia y aparición de numerosos mini-Estados ha llevado a que la membresía en las Naciones Unidas aumente, en lo que va del decenio, en unos 30 nuevos Estados.

Este fin de siglo es testigo de la proliferación de nuevos actores no estatales (públicos y privados, legales e ilegales), la aparición de bloques y de procesos de integración, conformando todo esto una constelación de actores movilizados que presionan con nuevas demandas sobre el sistema internacional.

Lo que se denomina comunmente la nueva agenda de temas internacionales, está conformada no solamente con *issues* nuevos, sino también manejada -en muchos casos- por actores que han aparecido en el último decenio.

Es así que hoy son motivo de atención y de diseño de políticas pu-

<sup>11</sup> Samuel P. Huntington: *Political Development and Political Decay*. Comparative Politics, 1976.

<sup>12</sup> Benjamin R. Barber: *Jihad vs. McWorld*. Times Books, New York. 1995

<sup>13</sup> David Binder y Barbara Crossette: *As ethnic wars multiply, US strives for a policy*. The New Times. 7 de febrero de 1993.

blicas temas tan diversos –considerados hasta no hace mucho como perteneciendo a la baja política– como la ecología, migraciones, droga y narcotráfico, epidemias, corrupción, mafia...

Temas todos ellos novedosos que trascienden el ámbito estatal y que, por lo tanto, se convierten en cuestiones transnacionales, demandando un tratamiento a través de mecanismos multilaterales. Y aquí es en donde radica la actual crisis. En la incapacidad del sistema internacional moderno, la imposibilidad de los Estados modernos de consensuar políticas y de delinear mecanismos eficientes y eficaces que puedan responder a los desafíos del nuevo milenio.

La globalización es un hecho en cuestiones económicas, financieras, en materia informativa y en las comunicaciones. El impacto de la ciencia y de la tecnología en estas áreas permite que el mundo, en ciertos aspectos, se haya convertido en una aldea global y que los fenómenos sean percibidos y generen consecuencias en tiempo real. La inmediatez del movimiento de los flujos financieros; el impacto en cascada de las fluctuaciones en las diversas bolsas de valores; la casi automática interrelación del impacto de medidas económicas; la proliferación y multiplicación del consumo masivo de marcas (brands), son algunos ejemplos válidos de lo señalado. En estas áreas, el sistema internacional ha podido diseñar mecanismos e instituciones que permiten afrontar y gobernar las nuevas realidades. No obstante ello, aun este impacto dista mucho de influir directamente en la vida cotidiana de cientos de millones de hombres y mujeres en África y Asia.<sup>14</sup>

Pero en otras áreas, las que hacen a lo que se denomina la nueva agenda, los efectos y las consecuencias de la globalización son distintos. Hay muchos sectores en donde el sistema internacional aun no ha sido capaz de generar los mecanismos e instituciones que permitan regir en forma eficaz y eficiente los problemas.

Ejemplo de ello es la dificultad que tiene la comunidad internacional para “gobernar” crisis como las de Haití, la ex-Yugoslavia, Albania, y con mucho mayor dramatismo, la situación en países como Argelia, Zaire, Rwanda... Estos y otros ejemplos son demostrativos de las dificultades

<sup>14</sup> No obstante conviene tener presente lo que George Soros, un arquetipo del capitalismo financiero moderno y discípulo de Karl Popper, manifiesta en un reciente artículo de la revista Atlantic Magazine: “El mayor enemigo de la civilización actual no lo constituye el comunismo, sino el capitalismo”.

que afronta la sociedad internacional, en cuestiones relativas a la paz y seguridad internacionales, que aun no encuentra formas de responder a las nuevas formas de conflicto.

Asimismo, la proliferación de amenazas nuevas, como la violencia interior, el crimen internacional, la corrupción, las epidemias, la droga, la degradación del planeta... constituyen a escala mundial hechos tan novedosos como críticos que son difíciles de consensuar en términos multilaterales. Robert Kaplan, en un artículo aparecido en 1991, y posteriormente en un libro<sup>15</sup> de reciente edición, llama la atención sobre el peligro de la falta de atención a estas cuestiones y la falta de respuesta de la comunidad internacional. Esto lleva al autor a referirse al futuro en términos muy escépticos y pensar sobre la posibilidad de una próxima anarquía: *the coming anarchy*.

El periodista Jeffrey Goldberg, que suele escribir en *The New York Times*<sup>16</sup>, en un reciente artículo aparecido en la revista dominical de dicho diario se refiere a las nuevas amenazas a la seguridad internacional: las epidemias. Para Goldberg, esto constituye una cuestión de seguridad nacional biológica. Considera este autor que situaciones como la descrita, deberían ser motivo de análisis por parte de los tomadores de decisión, ya que en estas cuestiones puede estar el germen de futuros conflictos.

Y es en estas áreas en donde la globalización no da respuestas y, por el contrario, la inmediatez y el achicamiento del mundo tienen efectos perniciosos sobre el sistema internacional. En estos casos la aparición de nuevos *issues*, de nuevos actores (por ejemplo, *médicos sin frontera...*), no generan una respuesta institucional por parte de la comunidad mundial, permitiendo que haya un deterioro cualitativo a nivel global.

La creciente y compleja interdependencia, fenómeno que ya tiene varias décadas, el impacto de la ciencia y la tecnología en la vida cotidiana, la emergencia de una mayor conciencia universal, son todos ellos fenómenos que exigen una nueva respuesta institucional. Es necesario un mayor compromiso por parte de los actores estatales con estos problemas, y fundamentalmente un mayor y creciente consenso a través de mecanismos y normas multilaterales, de forma de poder enfrentar estos riesgos de manera coordinada.

El año 2001 presentará, tal y como ocurriera en anteriores inicios de

<sup>15</sup> Robert D. Kaplan: *The Coming Anarchy*. en *The Atlantic Monthly*, February 1991. Robert D. Kaplan: *The Ends of the Earth*. Vintage Books, New York, 1997

<sup>16</sup> Jeffrey Goldberg: *Our Africa*. en *The New York Times Magazine*, March 2, 1997.

nuevas eras, nuevas oportunidades así como nuevos riesgos y amenazas. El desafío de las futuras generaciones consiste en poder dar respuestas institucionales, de manera que la ecuación de Huntington no se convierta en una brecha (*gap*) o un obstáculo para el diseño de respuestas acordes a las necesidades del nuevo milenio.

La globalización como hecho o como elemento distintivo del actual sistema internacional, exigirá cada vez más mecanismos e instituciones multilaterales para dar repuesta a la creciente y compleja problemática de las décadas venideras. Pero para ello es necesario que los Estados, que los responsables de tomar decisiones a nivel mundial –y me refiero tanto al ámbito público como privado– tengan una vocación y solidaridad universal y crean firmemente en la necesidad de recurrir a la ingeniería institucional internacional.

Esto es esencial para que tengamos un orden internacional estable y evitemos que ocurra lo que Henry Kissinger manifiesta en su último libro<sup>17</sup>:

*“Whether an international order is relatively stable, like the one that emerged from the Congress of Vienna, or highly volatile like those that emerged from the Peace of Westphalia and the Treaty of Versailles, depends on the degree to which they reconcile what makes the constituent societies feel secure with what they consider just”.*

<sup>17</sup> Henry Kissinger: *Diplomacy*. Simon and Schuster, New York. 1994.



## GLOBALIZACIÓN: DESAFÍOS DE SU GESTIÓN\*

VALERIA COLOMBO, VICENTE ESPECHE GIL, HERNÁN SANTIVÁNEZ VIEYRA,  
EDUARDO A. VARELA Y ESTANISLAO ZAWELS\*\*

Globalización es una de esas palabras que a fuerza de ser usada y abusada en el discurso de expertos, políticos y comunicadores, tienden a devaluarse, perdiendo definición y consistencia. En efecto, casi no hay comentario, artículo de opinión o *paper* académico relativos a los cambios

\* Trabajo elaborado a partir de la ponencia presentada en las III Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales *Globalización e Historia* organizadas por la Universidad Nacional del Centro. Las opiniones vertidas en el presente trabajo no comprometen al Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

\*\* Vicente Espeche Gil es funcionario del Servicio Exterior de la Nación. Se desempeña actualmente como Director de Europa Central y Oriental y como Director de Migraciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Es miembro del Pontificio Consejo para los Laicos desde 1996. Profesor titular de Relaciones Internacionales en la Escuela de Ciencias Políticas (UCA). Director del Centro de Estudios Internacionales (UCA).

Hernán Santiváñez Vieyra es funcionario del Servicio Exterior de la Nación. Se desempeña actualmente como Consejero de Embajada en la Embajada argentina en España (Madrid). Miembro de la cátedra de Relaciones Internacionales (Ciencias Políticas - UCA) y del Centro de Estudios Internacionales (UCA).

Eduardo Varela es funcionario del Servicio Exterior de la Nación. Es abogado (Universidad del Nordeste), Master en Ciencia y Sociedad (Universidad de Nueva Gales del Sur, Australia) y Master en Relaciones Internacionales (FLACSO, Buenos Aires). Ayudante en la Cátedra de Relaciones Internacionales (Ciencias Políticas - UCA) y miembro del Centro de Estudios Internacionales (UCA).

Estanislao Zawels es funcionario del Servicio Exterior de la Nación. Licenciado en Economía (UBA). Fue ayudante docente en la Facultad de Economía (UBA). Profesor en la Universidad Católica de Salta. Ayudante docente en la Cátedra de Relaciones Internacionales (Ciencias Políticas - UCA) y miembro del Centro de Estudios Internacionales (UCA).

políticos de la post Guerra Fría en el que la palabra no aparezca en lugar prominente.

El riesgo es que semejante "popularidad" termine por diluir el significado de un concepto que –sospechamos– resulta central para la comprensión de los tiempos que nos toca vivir, y la de los que vendrán.

A fin de devolver a la palabra el respeto que –pensamos– se merece, proponemos una aproximación humilde y cautelosa a la cuestión. Desde ese espíritu, podemos afirmar que conocemos a la globalización a través de una fenomenología de algunos de los efectos que se le atribuyen. Tales efectos no son unívocos ni aislados sino que se despliegan en proyecciones que se entrecruzan y condicionan recíprocamente formando una red de creciente densidad. Sin embargo, a los efectos del análisis, resulta legítimo y conveniente intentar clasificar tales efectos en función de la distinción tradicional entre relaciones económicas, culturales y políticas. Así podemos hablar, en lo que hace a la economía, de los procesos de transnacionalización de la producción, las finanzas y el comercio; en lo que hace a la cultura, de la amplia difusión de pautas culturales homogeneizantes a través de los medios de comunicación masivos; y en lo relativo a la política, de la proliferación del modo de organización política liberal-democrático, condicionado por los desarrollos en materia de liberalización económica.

#### Globalización Económica

Es en el ámbito de la economía donde más se ha utilizado el concepto, al punto que puede afirmarse que la palabra globalización es, básicamente, un invento de los economistas. Esto se debe probablemente a la circunstancia de que es en este campo donde el fenómeno se manifiesta de manera más directa y palpable.

Una manera de abordar la cuestión desde el discurso de la economía es conceptualizar la globalización como resultado de un proceso de transnacionalización de la economía capitalista. Esto es, la articulada expansión de la producción, las finanzas y el comercio de tipo capitalistas, al ritmo impuesto por un vertiginoso cambio tecnológico a través de las fronteras de las unidades que integran el sistema.

La clave para la comprensión del fenómeno pasa por la diferencia entre relación internacional y relación transnacional. Mientras en la primera la interacción se da entre naciones organizadas como Estados, en la última los flujos financieros, de inversiones y mercancías perforan, esquivan

o ignoran la estructura estatal poniendo en contacto directo a los individuos y empresas de los diversos países. Por eso la creciente intensidad de aquella expansión termina por reclamar atributos tradicionalmente endosados a los Estados nacionales. Privados de potestades que definen su identidad, los Estados ven cuestionados su condición de actores excluyentes del sistema internacional, sitio en el que fueron entronizados desde la Paz de Westfalia.

La expansión tiene su foco impulsor en los países centrales, desde donde se proyecta hacia la periferia. Que el origen se localice en los países con economías capitalistas más desarrolladas no significa que estos mantengan el control del fenómeno. El capitalismo transnacionalizado genera procesos autónomos, fuera del control de los actores, que ocasionan condiciones y restricciones que afectan positiva y negativamente (en términos de bienestar de la gente) a todos los participantes del sistema, incluidos los más poderosos.

La transnacionalización se da, como fue dicho, al impulso de un dramático cambio tecnológico, en forma articulada en los tres niveles referidos: producción, finanzas y comercio. Esa articulación provoca una íntima relación de funcionalidad y alimentación recíproca, tomando riesgosa la diferenciación de las cuatro categorías. No obstante, a los efectos del análisis resulta, una vez más, legítima y conveniente su discriminación.

En lo relativo a la producción, la crisis de rentabilidad que afectó a las compañías multinacionales en los años '70, producto básicamente de una caída en las tasas de productividad, las llevó a buscar en países periféricos la fuente de eventuales nuevas ganancias. Ello se logró mediante la incorporación al circuito de producción de zonas de bajos salarios. Las empresas multinacionales procedieron a distribuir sus actividades en función de *pools* laborales de costos competitivos. Así, mientras las tareas de *management*, investigación y desarrollo permanecen en los países centrales, las actividades que requieren recursos humanos con un menor nivel de capacitación se ubican en países que ofrecen mano de obra especializada a precios convenientes, y las intensivas en mano de obra se localizan en países con gran oferta de ese factor y altas tasas de explotación. Esto ha dado lugar a una nueva división internacional del trabajo -DIT- (horizontal entre actividades de una misma empresa) que reemplaza parcialmente y en parte se superpone con la tradicional división internacional del trabajo (vertical, entre activida-

des primarias y industriales).<sup>1</sup>

De esta manera, los caros y bien cuidados trabajadores de los países desarrollados –mal acostumbrados luego de cincuenta años de estado de bienestar fordista– son puestos a competir con los baratos y sufridos de los países periféricos. Esto explica, por lo menos en parte, las elevadísimas tasas de desocupación que afectan a los países de Europa Occidental, y también la circunstancia de que Estados Unidos se haya convertido “en la sociedad más estratificada del mundo”, según afirmación reciente del Secretario de Trabajo de la Unión, Robert Reich?<sup>2</sup>

Otra consecuencia de la nueva DIT es la competencia desatada entre los Estados en desarrollo para ingresar al circuito productivo de las multinacionales favoreciendo la instalación en su territorios de plantas de armado y ensamblaje de productos industriales. Para ello, los gobiernos de países cuya clase trabajadora ha adquirido cierto grado de protección y seguridad al amparo del paradigma fordista de la segunda posguerra, impulsan lo que un poco eufemísticamente se ha dado en llamar “flexibilidad laboral”.

El otro instrumento hecho valer en la competencia por atraer inversiones de las multinacionales es la desgravación impositiva. Como dice el economista francés Michel Albert, con la globalización “*también los Estados (están) de ahora en más en el mercado. Todos los Estados competirán de aquí en adelante unos con otros y con el mundo entero para atraer a sus países los capitales y los talentos más prodigiosos, pero también... los más alérgicos al impuesto*”. Por ello, sostiene Albert, “*ningún Estado del mundo considera (hoy) que el impuesto sea una decisión soberana*”<sup>3</sup>.

A partir de los años '80 se verifica un impresionante proceso de liberalización de los mercados financieros. Tal liberalización llega a ser casi general desde 1990 en Europa Occidental, incorporándose activamente en esos años los llamados mercados emergentes del Este y Sudeste asiático y de América Latina.

La liberalización de los mercados de capitales sumada a las posibilidades que ofrece la moderna tecnología electrónica favorecen la formación de un mercado auténticamente global, que opera las 24 horas del

<sup>1</sup> Lipietz, A.: *Miracles and Mirages*, Verso, Londres, 1987. Pág. 71.

<sup>2</sup> Reich, R.: *Adiós al Sueño Americano*, en *Clarín* del 12 de mayo de 1996.

<sup>3</sup> Albert, M.: *La Mundialización de la Economía*, en *Archivos del Presente*, Año 1 Nº 2, Buenos Aires, Primavera 1995.

día los siete días de la semana (salvo unas pocas horas los fines de semana entre que cierra Nueva York y abre Tokyo), en el que el capital financiero circula de manera irrestricta y a velocidad de vértigo. Esto, a su vez, ha generado un acelerado proceso de innovación financiera, caracterizada por la creación de una variedad de nuevos productos cuya consistencia y viabilidad en el mediano y largo plazo no siempre es segura.

Esta combinación de factores conduce a una situación que crea "enormes oportunidades", pero también, "nuevos riesgos", como reconoció el Grupo de los 7 en su comunicado correspondiente a la última Cumbre de Halifax, Canadá, en junio de 1995.<sup>4</sup> La crisis mexicana de diciembre de 1994, cuyas consecuencias conocimos los argentinos bajo el nombre de "efecto tequila", constituyen el mejor ejemplo de los riesgos a los que aludían los siete grandes de la economía mundial.

El comercio internacional ha venido creciendo a un ritmo casi exponencial desde la constitución del sistema económico internacional de la segunda posguerra. El comercio representaba en 1950 el 4% del producto mundial. En 1990, esa proporción ha aumentado al 16%. Ese proceso ha ido acompañado por una creciente liberalización del comercio que encuentra su clímax en los acuerdos alcanzados en el marco de la Ronda Uruguay del GATT, concluida en 1995.

Además de producir avances óno siempre significativosó en áreas tradicionalmente resistentes a los embates liberalizadores como las de los productos agropecuarios y textiles, los acuerdos de la Ronda Uruguay incorporaron a la agenda de la liberalización del comercio internacional temas novedosos como servicios, propiedad intelectual y "compre nacional".

En el marco de la Ronda Uruguay también se creó la Organización Mundial del Comercio, cuya función principal es la de hacer operativo un ambicioso sistema de solución de controversias en materia comercial que pretende ser, sino justo, al menos funcional al objetivo de lograr "crear oportunidades a través de mercados abiertos".

El resultado de este proceso ha sido que, bajo el argumento de "emparejar el terreno" eliminando ventajas arbitrarias entre los actores, se ha producido un avance del marco regulatorio internacional a expensas de los poderes "soberanos" del Estado Nación. Así, en estos tiempos, un país con pretensiones de crecer y mejorar el nivel de vida de su población ya no podría reproducir, por ejemplo, el complejo de políticas fuertemente

<sup>4</sup> Comunicado del Halifax Summit del Grupo de los 7, 15 al 17 de junio de 1995.

intervencionistas de promoción y control en materia de comercio exterior que fueron factor determinante del así llamado "milagro surcoreano" de los '60 y '70.<sup>5</sup>

Subrayando los procesos reseñados, en parte impulsándolos y en parte moldeándolos, existe un paradigma tecnológico nuevo, basado en la informática y la electrónica, que ha venido a reemplazar el viejo paradigma fordista basado en la máquina de combustión interna y en la ingeniería pesada.<sup>6</sup>

Si bien la funcionalidad de las nuevas tecnologías al fenómeno de la transnacionalización del capitalismo no puede ser soslayada, conviene no exagerar su incidencia cayendo en posiciones de determinismo tecnológico. La base tecnológica no determina por sí las relaciones sociales ni la modalidad de organización socioeconómica que se desarrollará a partir de su utilización. Eso será el resultado de una combinación de variables entre las que cuentan decisivamente las luchas y negociaciones que llevarán a cabo los actores sociales involucrados. La base tecnológica, en todo caso, ofrece el marco para tales confrontaciones. El desarrollo de una nueva tecnología que altera la ecuación del paradigma en vigor puede redefinir el horizonte de posibilidades, ampliando o simplemente cambiando la geometría de aquel marco. Como sostiene Shoshana Zuboff, "*an innovation like the steam machine, the telephone, the electric light, or the computer is not only an element within (certain) pattern; it is... a concrete presence that silently evokes a new vision of the potential for relatedness and, in the end, provides the occasion for a new design*".<sup>7</sup>

### Globalización Cultural

Paralelamente con la globalización de los mercados y de los circuitos financieros se verifica la expansión transnacional de redes inmateriales tipo Internet, transmisiones satelitales (telecomunicaciones, televisión) en un contexto caracterizado por la falta absoluta de una regulación específica. Esto tiene como efecto, por un lado, la indefensión de los usuarios y el retroceso del juego de las fuerzas sociales, y por el otro un des-

<sup>5</sup> Sobre los cambios de paradigmas tecnológicos, C. Freeman y C. Pérez: *Structural Crises of Adjustment, Business Cycle and Investment*, en G. Dosi y otros (ed) *Technical Change and Economic Theory*, Printer Publishers, Londres, 1988.

<sup>6</sup> Sobre el proceso coreano, Varela, E.A.: *The Theory of Capitalist Regulation (French Regulation) and the Korean Experience*, inédito, tesis de Maestría, UNSW, Sidney, 1993.

<sup>7</sup> Zuboff, S.: *Automate/Informate, the two faces of intelligent technology*, en *Organizational Dynamics*, Otoño 1995.

dibujamiento del papel del Estado Nación y de la filosofía del servicio público. Estas carencias y retrocesos a su vez alimentan el proceso de expansión transnacional de aquellas redes de transmisión de información y comunicación.

De esta manera, se tiende a generar un lenguaje globalizado para algunos sectores de la actividad humana, siendo el paradigma de ello el discurso del mundo de los negocios a partir de los años '80. Un factor decisivo en la unificación internacional del lenguaje de los negocios ha sido la revista *Harvard Business Review*. Así vemos como, por ejemplo, se tienden a unificar las campañas de comunicación y publicidad de las empresas orientadas al mercado global. Las campañas de Coca Cola, Visa o McDonald's son las mismas en Estados Unidos, Hong Kong y Argentina.

Esta corriente unificadora genera una ideología en la que la comunicación se caracteriza por lo efímero, el olvido de la historia y de las causas de las cosas. La información se desnuda de significado y se achica el espacio para el análisis y la interpretación. Despunta una pseudo cultura, que algunos califican con la palabra inglesa (no casualmente) *light*. Se prioriza el estar informado a poseer una formación cultural adecuada.

El foco donde se originan estas tendencias es Occidente, o más precisamente, los Estados Unidos. Desde allí sale el 65% del conjunto de las comunicaciones mundiales. La norteamericana es la única sociedad que propone un modelo global y autorreferencial de modernidad, esquemas de comportamientos y valores universales a través de los productos de las industrias culturales así como técnicas, métodos y prácticas de organización.

El principal rubro de exportaciones de los Estados Unidos en los últimos seis años ya no son los automotores ni maquinarias. Está compuesto por las industrias interrelacionadas del video-audio, cultura-ocio y telecomunicaciones (films para salas cinematográficas, videos, *marketing*, *CD's*, *software*, etc).

Todo esto tiene un impacto cultural y político amplio y profundo, como empiezan a comprender dirigentes políticos y empresarios de todo el mundo. Hay gobiernos que intentan constantemente y sin éxito bloquear el ingreso de señales radiales y televisivas provenientes del exterior, o donde sólo pueden tener antenas satelitales algunos hoteles internacionales y reparticiones oficiales. Los europeos temen por el futuro de su cine y televisión, ante el avance implacable de la industria de Hollywood. Los dinosaurios de *Jurassic Park* ocasionan mayores dolores de cabeza a gobernantes y empresarios europeos que los intentos de los japoneses por penetrar en sus mercados y bancos.

## Globalización Política

En la década de los '80 se inició un auspicioso proceso de democratización de países tradicionalmente sometidos a regímenes autocráticos y autoritarios. Los primeros progresos se verificaron en América Latina y el Este asiático, alcanzando su culminación hacia fines de la década con el colapso de la Unión Soviética y el consecuente avance de la democracia en los países de Europa oriental. Sin embargo, dicho progreso ha sido paradójicamente acompañado por un proceso generalizado de disminución en la intensidad del ejercicio de la soberanía popular.

La dinámica de la globalización económica que se intentó describir en párrafos anteriores ha determinado que el avance de la democracia fuera acompañado por la liberalización económica. Esa combinación favoreció que se aceptara y afirmara la disociación entre los dominios económico y político, la separación ontológica entre ambos órdenes. Según esta visión, que adquiere categoría de dogma, se trataría de ámbitos autónomos, cada uno con propio mecanismo de regulación: la política se regula por la democracia, la economía, por el mercado. La economía es puesta a resguardo de la política, es decir, de presiones populares.

Esta situación ha llevado a Robert Cox a manifestar que *"por analogía con las limitaciones constitucionales de la autoridad real llamada monarquía limitada, la redefinición del pluralismo político de fines del siglo veinte puede ser llamada 'democracia limitada'".*<sup>8</sup>

La democracia moderna, desde su nacimiento en el siglo XVIII al calor de las revoluciones norteamericana y francesa, ha soportado el funcionamiento de regímenes como el burocratismo, la tecnocracia, el corporativismo, cuyo desarrollo tiende inevitablemente a limitar y condicionar el ejercicio de la soberanía popular. Tales tumores crecen en el espacio brumoso que se abre entre representantes y representados asumiendo modalidades más o menos –según situaciones históricas concretas– parasitarias sobre la soberanía popular.

A diferencia de los regímenes mencionados, que al filtrar la voluntad popular la condicionan o desvirtúan, la disociación entre política y economía (democracia y mercado) restringe el ámbito del ejercicio de la soberanía popular, poniéndole límites –en principio– arbitrarios. Se escamotea espacio a la expresión de la voluntad popular.

<sup>8</sup> Cox, R.: *Global Restructuring: Making Sense of the Changing International Political Economy*, en Stubbs, R. y Underhill, G.R.P., (ed.) *Political Economy and the Changing Global Order*, St. Martin Press, Nueva York, 1994. Pág. 50.



Esta situación explica la generalizada "obsesión con presupuestos balanceados" que ha hecho carne en la conducción de los países encolumnados tras el proyecto globalizador y que en el caso Europeo se consagra en los criterios de Maastricht. Una de las consecuencias de esas políticas ha sido lo que Nathan Kapstein califica de ruptura del contrato social de la segunda posguerra con los trabajadores –que garantizaba pleno empleo y protección social comprensiva– que podría determinar el colapso del apoyo político a la pujante economía global.<sup>9</sup>

Kapstein señala que el clima generado por la ruptura de ese contrato social favorece el surgimiento de líderes "populistas y demagogos" de variado pelaje, dispuestos a encontrar "soluciones" a los problemas sociales contemporáneos en el proteccionismo y la xenofobia.

Este fenómeno es el que explica además los notables progresos del poscomunismo (los sucesores de los fenecidos partidos comunistas) en varios países de Europa del Este, incluyendo el triunfo del candidato poscomunista Kwasniewski sobre un símbolo del anticomunismo épico como Lech Walesa.

Otro aspecto destacable que hace a la globalización política enmarcada ahora en el orden internacional, es el resurgimiento, a comienzos de la década del '90, de la utilización de la Organización de las Naciones Unidas como ámbito de cooperación universal. Ello se ha manifestado en diferentes campos como son el del medio ambiente (Conferencia de Río de Janeiro), Población (Conferencia de El Cairo), Pobreza (Conferencia de Copenhague), o la culminación del Tratado de Derecho del Mar y la firma de la Convención de Armas Químicas, entre otros.

Pero quizás el aspecto más dramático es el que hace a la gestión de la paz y seguridad internacionales por parte de la comunidad internacional. El Consejo de Seguridad, en el mismo período, aumentó significativamente su labor, disponiendo varias medidas de uso de la fuerza o coaliciones multinacionales (Irak-Kuwait, Haití, Bosnia y Herzegovina), sanciones económicas (Irak, Libia, Angola; Rwanda, Haití, ex Yugoslavia), así como el despliegue de operaciones de mantenimiento de la paz (Angola, Camboya, ex-Yugoslavia, Kuwait-Irak, Mozambique, Tayikistán, Georgia, Sahara Occidental, El Salvador, Nicaragua, Haití, Liberia, Libia-Chad). Estos desarrollos han agitado el debate relativo a la posibilidad de que se

<sup>9</sup> Kapstein, E.B.: *Workers and the World Economy*, en *Foreign Affairs*, Mayo/Junio 1996.

torne operativo el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas.

#### Gestión de la globalización

Los párrafos precedentes ilustran algunos de los problemas originados o vinculados con la globalización que están empezando a preocupar por igual a dirigentes y expertos.

La causa inmediata de tales dificultades puede rastrearse en lo que podríamos llamar el desmantelamiento del Estado fordista. La fuerza de los vientos de la globalización ha derribado estructuras de regulación y control estatal levantadas en el último medio siglo sobre cimientos que reconocen una antigüedad mucho mayor.

El "modelo" (asumiendo los riesgos y limitaciones que conllevan la pretensión de construir "modelos"), funciona de la siguiente manera: el recorte de recursos estatales efectuado en nombre del imperativo de la competitividad internacional (imposición de la globalización) se traduce en la eliminación de toda una compleja (y costosa) malla de regulaciones que contenía a los individuos. Los individuos y las empresas de distintas sociedades son puestos a competir unos con otros sin la protección de las acciones regulatorias y de control que anteriormente asumía como responsabilidad propia el Estado. Los mejor dotados para la competencia se benefician y son empujados hacia niveles más elevados y sofisticados de bienestar, mientras los menos favorecidos se hunden a velocidad creciente en el barro pegajoso de la marginalidad y la pobreza.

Esto explica la afirmación de Reich sobre el proceso de estratificación social que afecta a los Estados Unidos y que se insinúa en Europa al impulso de una altísima tasa de desocupación combinada con la desarticulación de los sistemas de seguridad social en marcha. Y también justifica los temores de Kapstein a que el descontento de los sectores desfavorecidos se canalice a través de propuestas políticas desestabilizadoras.

Por otro lado, la fabulosa performance económica de Occidente y los desarrollos que analizamos en párrafos anteriores bajo el título de "globalización cultural", favorecen lo que podríamos llamar sobre-expansión de los valores y modo de vida (*way of life*) de esa cultura.

Como vimos, el avance cultural favorecido por la expansión de la industria de las comunicaciones de los Estados Unidos genera prevenciones en Europa. En culturas ajenas al ámbito occidental, dicho avance es directamente percibido como agresivo y peligroso. Estas sociedades sien-

ten amenazadas la vigencia de sus valores y formas de vida tradicionales.

Este es el fenómeno que, siguiendo un itinerario teórico distinto al nuestro, describe el Profesor Samuel Huntington en su famoso y muy citado ensayo sobre el *Choque de Civilizaciones*<sup>10</sup>. Huntington también percibe acertadamente que las mayores resistencias provendrían de las civilizaciones musulmana y confucionista. En efecto, se trata de culturas tan o más antiguas que la occidental –con la que se han visto enfrentadas en diversas ocasiones a lo largo de sus derroteros históricos– y cuyos valores y patrones de comportamiento muchas veces ofrecen aristas de difícil articulación con los que propone Occidente. Las resistencias a la globalización originadas en estas circunstancias son también un elemento desestabilizador de consideración.

No habría que descartar un escenario en el que las coordenadas de resistencias de los socialmente desfavorecidos y la de los agraviados por el avance cultural de Occidente se crucen potenciando sus efectos. Los contactos del líder integrista norteamericano Louis Farrakhan con líderes políticos de países considerados como Estados terroristas, podrían ser una indicación en ese sentido. Otro desarrollo interesante en esta línea lo constituye la iniciativa del Ejército Zapatista de Liberación mexicano de promover un Congreso Mundial contra el Neoliberalismo.

Estas amenazas y la sensación de que la globalización tiende a parecerse peligrosamente a un “tren sin frenos”<sup>11</sup> es lo que ha motivado el debate sobre la regulación o gestión del fenómeno.

La noción de “gestión” de la globalización puede referirse a distintos aspectos a la vez.

Si la globalización es entendida como un proceso que se verifica dentro de un sistema a la vez internacional y transnacional de complejidad creciente, cabe formular la pregunta sobre la identidad y el perfil funcional de quienes tienen poder o están en condiciones de influir de cualquier manera que sea en el curso del proceso o en el facilitar o no el acceso al sistema por parte de otros actores.

Una vez identificado este aspecto de la cuestión, podemos pasar a la determinación de los intereses que sirven de móviles a aquellos actores.

Otro aspecto de la cuestión que sería necesario considerar entonces

10 Huntington, S.: *The Clash of Civilizations*, en *Foreign Affairs*, 1993.

11 Schwab, K. y Smadja, C.: *Start taking the backlash against globalization seriously*, discurso inaugural del Foro Económico Mundial de Davos de enero de 1996, publicado como editorial por el *Herald Tribune* el 1º de febrero de 1996.

es el de la normativa de aplicación en el ámbito global generado. En otras palabras, se trataría de ver la compleja relación entre los marcos jurisdiccionales internos de los Estados entre sí, el punto en que el Derecho Internacional es vigente y la necesaria consideración de la dimensión ética involucrada.

A la primera pregunta, sobre quiénes están a cargo o tienen poder, responsabilidad o cualquier tipo de influencia en la globalización, se puede responder trayendo a colación algunos de los *issues* que han estado en boga en los últimos años. Cuestiones como la emergencia de una superpotencia después de 1991 (*global cop*); la reforma de la ONU y en particular del Consejo de Seguridad: la existencia de un "proto-Estado mundial", cuyo gabinete sería el G7;<sup>12</sup> y la dinámica de las alianzas entre empresas transnacionales que se forjan y deshacen con velocidad pasmosa, forman parte de este capítulo.

El punto referido a los intereses que sirven de móviles a aquellos actores, ha dado pie a su vez para análisis como el planteado por Klaus Schwab y Claude Smadja en el discurso de inauguración del Foro Mundial de Davos de 1996. Allí se representaba a la globalización como una enorme redistribución de poder económico a nivel mundial, que en forma creciente se trasladará también al campo político, produciendo además una redistribución del poder político a escala global. Estos autores plantean entonces la cuestión de la disolución de los vínculos de lealtad recíproca en el marco de las empresas. Pero todo ello lleva a pensar en una cuestión de orden más amplio: la medida en que el capitalismo global sirva los *intereses de la mayoría* (el bien común) y no solamente los de los gerentes y los inversores.

Esto sirve de introducción natural al tercer aspecto señalado del asunto: el de la normativa de aplicación en el ámbito global generado. Schwab y Smadja defienden la necesidad de que la globalización no se transforme en un libertinaje para acaparar y recuerda que las corporaciones (y los gobiernos), hoy igual que siempre, también tienen responsabilidades sociales.

El *Jornal do Brasil* del 10 de mayo de 1996 publicó una entrevista a Paul Kennedy, quien se encontraba en Brasil para dictar una serie de conferencias. Al referirse a los mercados emergentes, de Brasil, Chile, Indonesia, África del Sur, India, China y otros, dijo que :

"Este grupo (de países) quiere crecer y modernizarse rápidamente.

<sup>12</sup> Dieterich, H.: *Globalización, Educación y Democracia en América Latina*, en Chomsky, N. y Dieterich, H.: *La Sociedad Global*, Ed. Joaquín Moritz, México, 1995. Págs. 39-76.

Luchan por mejoras sociales, en sectores como la salud y la educación. Pero hay problemas de orden interno y externo. En el orden interno es curioso notar que los países están corriendo detrás de la globalización, pero acaban acentuando aun más las desigualdades sociales y de ingresos. Ante lo cual surgen preguntas como: ¿Quién se beneficiará de la globalización, solamente los clientes de IBM o los habitantes de las favelas?; ¿el Primer Mundo dejará progresar al bloque de los países emergentes? Esas son preguntas incómodas. Brasil y otros países tienen un plazo de 15 años para resolver las graves distorsiones económicas y sociales. Es el tiempo necesario para que los jóvenes de hoy ingresen, o no, al mercado de trabajo. Si ello no se resuelve satisfactoriamente, se puede llegar a una convulsión social”.

Existe una presión o demanda social por intentar regular el caos globalizado del que los Estados se retraen. En las asociaciones de consumidores o en la creciente actuación de un número cada vez más grande de ONG's, se ven indicios de aquella demanda regulatoria. Organismos como el FMI, por su parte, hacen las veces de una policía financiera internacional, con la aceptación cada vez más generalizada, al incorporarse al sistema los países que antes operaban en la esfera soviética. No deja de llamar la atención que el discurso actual de la política de estos organismos financieros internacionales, presta cada vez mayor atención a la necesidad de cuidar los efectos sociales de las políticas que se dictan.

Por su parte, el economista norteamericano Jeffrey Sachs considera que “el cemento que mantendrá unido al sistema mundial no son los mercados sino el imperio del derecho internacional. El mundo ya ha tenido un breve episodio de integración global de mercado a fines del siglo XIX, bajo la dominación de los poderes de Occidente, pero colapsó en una orgía de imperialismo, ilegalidad y, finalmente, con la guerra entre los Estados líderes”.<sup>13</sup>

Querríamos concluir esta relación trayendo algunos conceptos glosados de la Carta Encíclica *Centesimus Annus*, del Papa Juan Pablo II, de 1991, que representan un valioso aporte en este incipiente debate en torno de la globalización y la necesidad y modalidad de su gestión:

“La historia reciente ha puesto de manifiesto que los países que se han marginado han experimentado un estancamiento y retroceso; en

<sup>13</sup> Sachs, J.: *Consolidando el Capitalismo*, en *Archivos del Presente* Año 1 N° 2, Buenos Aires, Primavera 1995.

cambio, han experimentado un desarrollo los países que lograron introducirse en la interrelación general de las actividades económicas a nivel internacional. Parece, pues, que el mayor problema está en conseguir un acceso equitativo al mercado internacional, fundado no sobre el principio unilateral de la explotación de los recursos naturales, sino sobre la valoración de los recursos humanos.

No se trata de dar sólo lo superfluo sino de ayudar a pueblos enteros, excluidos o marginados, a que entren en el círculo del desarrollo económico y humano. Tal el caso de aquellos países en vías de desarrollo, en los cuales se perfilan crisis dramáticas si no se toman a tiempo medidas coordinadas internacionalmente. Esto sólo será posible cambiando los estilos de vida, los modelos de producción y de consumo y las estructuras consolidadas de poder que rigen hoy la sociedad. No significa esto destruir instrumentos de organización social que dieron buen resultado sino de orientarlos según una concepción adecuada del bien común.

Hoy se está experimentando ya la llamada "economía planetaria", fenómeno que no debe despreciarse porque puede crear oportunidades extraordinarias de mayor bienestar. Pero se siente cada día más la necesidad de que a esta creciente internacionalización de la economía correspondan adecuados órganos internacionales de control y de guía, que orienten la economía misma hacia el bien común, cosa que un Estado solo, aunque fuese el más poderoso de la tierra, no es capaz de lograr. En este sentido no deben ser menospreciados aquellos países de escaso peso en el mercado internacional pero colmados de necesidades reales y acuciantes.

Da la impresión de que, tanto a nivel de naciones, como de relaciones internacionales, el libre mercado sea el instrumento más eficaz para colocar los recursos y responder a las carencias. Sin embargo esto vale sólo para aquellas necesidades "solventables" y para los recursos "vendibles" con poder adquisitivo. Pero existen numerosas necesidades humanas que no tienen salida en el mercado. Existe algo que es debido al hombre porque es hombre, por su dignidad intrínseca, y que conlleva inseparablemente la posibilidad de sobrevivir y de participar activamente en el bien común de la humanidad".

# LA REGIONALIZACIÓN COMO MODELO POLÍTICO DEL SIGLO XXI\*

LEONARDO PABLO HEKIMIÁN\*\*

*“El primer principio de la Estrategia es que el propósito político debe dominar. El uso de la fuerza militar sin un claro propósito político es inútil y frustrante.” (H. Eccles)*

## **Política, Estrategia y Estrategia Política. Marco teórico para los tiempos actuales.**

Miles de definiciones pueblan siglos de la historia de la Política. Bástenos aquí retener que se trata tanto de una ciencia (práctica) como de una actividad; humana, social, dedicada al Estado, a su conducción, al poder (esencialmente al poder estatal y, analógicamente, a las relaciones de poder de cualquier grupo humano).

Desde el Bien Común aristotélico hasta la *“realpolitik”* maquiavelista, un punto de coincidencia recorre teorías y doctrinas: lo político, al decir de Freund, se refiere al menos a las relaciones antitéticas derivadas de la construcción de un orden (no hace más que construir uno nuevo cuando destruye el antiguo), del límite entre lo público y lo privado, de la existencia del otro, el adversario, el enemigo. Es ciencia y actividad arquitectónica, que le da a las demás los principios (al menos en el plano natural y contingente) y las guía y las controla en su ejercicio, subordinando los fines de ellas al fin político (Bien harían los economistas en recordar más de una vez estas premisas históricamente comprobadas).

Por otra parte, siguiendo a Eccles recordemos que la estrategia es una disciplina de conducción vuxtapuesta a la política. Es el manejo amplio

del poder para controlar situaciones y áreas a fin de alcanzar objetivos generales, sin involucrarse en detalles operacionales. Una política proporciona la guía bajo la cual los funcionarios obran para alcanzar un efecto deseado. La estrategia se ocupa de los efectos deseados, por lo general constituidos por una jerarquía de objetivos.<sup>1</sup>

Desde el punto de vista práctico, entonces, la conducción estratégica se ocupa de operacionalizar objetivos, esto es, de convertir fines ideales en metas reales. Un objetivo es operativo cuando se sabe cómo lograrlo, cuáles son los medios para alcanzarlo. Para ello, es necesario encuadrarlo en un ámbito –político, económico o militar–, localizarlo en un escenario –foro, mercado o territorio– y relacionarlo mediante operaciones aptas, factibles y aceptables para el responsable de las mismas. Misiones principales y subsidiarias, cada una con una tarea encomendada para lograr un propósito determinado, en un lenguaje comprensible para el subordinado/destinatario de ellas, armoniosamente concatenadas en una jerarquía que cae como cascada desde el liderazgo personal o institucional hasta cada responsable de una operación determinada: tal la verdadera estructura de la estrategia, aunque la retórica intente presentarla de otra manera.

La Teoría Estratégica es, en definitiva, una teoría dialéctica (algunos autores hablan directamente de “Teoría de Conflicto” entendida como todo tipo de interacciones en relación a sus intereses, entre dos o más actores, que van desde la paz absoluta hasta la guerra total (aunque no hablamos exclusivamente de la estrategia militar). Por intereses nos referimos a cualquier objeto –real o simbólico–, al que le atribuimos un valor. Valor de fin o de medio, según sea la prioridad dada a los intereses en juego. Comprender el conflicto en función de los intereses (de los actores sobre un escenario) en juego, diseñar una política (*policy*, en inglés) determinada que tenga por fin aumentar nuestra libertad de acción, y, finalmente, elegir una maniobra o curso de acción apto, factible y accesible para alcanzar el objetivo políticamente determinado. Tal, en síntesis, la esencia del *cursus strategicus*.

En el ámbito político, es decir, cuando los medios y fines estratégicos son predominantemente políticos, no cabe duda de que la Estrategia política tiene un rol fundamental que cumplir en la comprensión del esce-

<sup>1</sup> Eccles, Henry: *Estrategia – Teoría y aplicación*, Contribución Académica Nº50. Escuela de Guerra Naval.



nario, los actores y sus intereses, a nivel global, regional y específico; en la fijación de los objetivos del Estado de cara al futuro; y en la adecuada concatenación de fines y medios (no sólo políticos, sino también económicos y militares) para alcanzar esos objetivos.

Parece innecesario ratificar la vigencia de estos principios para los tiempos que corren y para los que vendrán. Será más provechoso, sobre esta base teórica, relevar aquellos elementos que constituyen el contenido de la estructura descrita, hoy y en los próximos años. A partir de allí, intentaremos pasar revista a las condiciones –o causas, al decir de Aristóteles– necesarias, desde un punto de vista estratégico, para arribar a un modelo político viable para el siglo XXI, a la *polis* de los comienzos del próximo milenio.

#### **Elementos relevantes para una Estrategia Política del siglo XXI**

Las crisis y los desafíos actuales, de carácter transnacional, que enfrentan los Estados, los llevan a buscar nuevas respuestas estratégicas que en buena medida requieren la concertación con socios asimilables, que les permitan hacer efectiva su esencia soberana.<sup>2</sup> Dos presupuestos de consideración esencial para comprender la problemática estatal e internacional contemporánea son los siguientes:

##### **La extraterritorialidad de los intereses nacionales y corporativos.**

La permeabilidad de las fronteras, la existencia de estructuras subnacionales que disputan la autoridad del Estado y de organizaciones de carácter supranacional que actúan en el propio espacio geográfico, impone analizar y elaborar estrategias de anticipación frente a la posibilidad de riesgos o amenazas que puedan concretarse dentro del territorio nacio-

<sup>2</sup> En un trabajo aparecido en la Revista de la Escuela Nacional de Inteligencia de la Argentina, se identifican diez "megatemas hacia el siglo XXI":

1. La globalización como hecho y como ideología;
2. La reconversión política y administrativa del Estado;
3. Transnacionalización (como desestatización o desnacionalización) de las relaciones internacionales;
4. Transnacionalización de la cuestión de los derechos humanos;
5. Renovación de los conflictos (Norte-Sur);
6. Estado de transición prolongado;
7. Generación de conflictos y problemas sociales por la expansión demográfica y las migraciones descontroladas;
8. Ecología y medio ambiente;
9. Desempleo estructural;
10. Decadencia y disminución de valores.

nal, y que exijan –en determinado valor de su escalada– el empleo de las Fuerzas Armadas, las que deben continuar participando activamente en la tarea del control de los espacios territoriales, incluyendo el control –por presencia real– de los vacíos geopolíticos existentes. Debe tenerse en cuenta que la situación estratégica internacional actual posee entre sus características principales la extraterritorialidad tanto de intereses como de riesgos, amenazas y conflictos. Es decir, ningún Estado puede considerar suficientemente garantizada su seguridad si su capacidad defensiva no se construye previendo la influencia directa o indirecta de fenómenos que se registran en escenarios que exceden su propio territorio. Cabe prever que este tipo de situaciones adquirirán creciente relevancia y frecuencia entre los países de nuestra región.

**La conciencia de que vivimos en un Mundo a diferentes velocidades.** Ya hemos escuchado hablar de la “Europa a dos velocidades”, del “Primer” y el “Tercer” mundo y otras expresiones que hacen referencia a diferencias de ritmo y progreso en la carrera que la humanidad libra cada día por un mayor desarrollo al que hoy se bien califica de “sostenible”. Pero esta diferencia de velocidad, se registra no sólo entre grupos de países, entre provincias o Estados de un mismo país, entre ciudades y entre grupos sociales. Ciertamente siempre han existido en las sociedades y en el ámbito internacional “los que tienen” (*have*) y “los que no tienen” (*have not*). Pero hoy en día, las diferencias a las que apuntamos tienen menos que ver con la riqueza y más con el acceso a la tecnología y a la información; elementos esenciales en cualquier ecuación de poder.

Ante el fenómeno de globalización, inevitablemente se genera su oposición dialéctica en la fragmentación de las comunidades que ven amenazada su identidad.

La nueva dimensión de la economía, en función de los adelantos tecnológicos de los sistemas de producción y de la instantaneidad de las expectativas, apunta a la configuración de los megamercados como arbitrio imprescindible para hacer viables los procesos de desarrollo. La economía mundial destaca, dentro de sus rasgos fundamentales la aparición de importantes fuerzas que propugnan la conformación de un programa común de demanda, basado en considerar como eje de un cambio tan profundo, la voluntad de los consumidores, trascendiendo fronteras y regímenes políticos, con lo cual aparece como necesaria la regulación global del sistema muchas veces por sobre los intereses particulares y/o nacionales.

Sin embargo, la superación de las posiciones contrapuestas, la conso-

lidación de un centro de poder dominante y las exigencias de una transformación de la economía en procura de un sistema compatible no han cerrado los espacios para el conflicto, y la paz no ha estallado para siempre entre los hombres ni sus dividendos son tan provechosos como se prometía o se suponía.

Por el contrario, la globalización de la economía no tiene una correlación simétrica en las relaciones políticas y menos aún en las militares, ámbitos en los que han aflorado viejas rivalidades que se habían mantenido latentes por la presión de los ordenadores del sistema bipolar. También han aparecido nuevos conflictos, exacerbados por el deterioro de la situación económica y social que afecta importantes territorios y poblaciones y, en muchos casos, como reacción de comunidades particulares en defensa de sus identidades e intereses frente a la uniformidad que pretende imponer la misma globalización.

Las luchas étnicas y religiosas; los movimientos migratorios; la agresión al medio ambiente; las aún irresueltas disputas territoriales y la presencia de poderosos actores no estatales como el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo y la mafia –aliados entre sí y explotando la vulnerabilidad que genera la marginalidad–, son los componentes de la agenda actual de la seguridad, que modifican la situación estratégica, tornándola difícil de definir y con un grado elevado de incertidumbre cuando se intenta determinar su probable evolución.

En este contexto, la regionalización aparece como un fenómeno pendiente de conformación definitiva.<sup>3</sup> Bien puede considerarse un paso *hacia* la globalización, cual escala intermedia, apenas de amortiguación, de un viaje de ida. En otro sentido, vista desde una perspectiva amplia, que implica la superación de la dicotomía nacionalismo-integración, un proceso de integración regional puede ser una alternativa viable que permita una más adecuada inserción en la globalidad, preservando la identidad de las partes constituyentes del bloque.

Nuestra región está integrada por países de mucho menor grado de desarrollo que el de los miembros del principal referente en lo que a modernos procesos de integración respecta, la Comunidad Europea. También enfrenta un marco externo diferenciado, caracterizado por los siguientes factores:

1) Desde el punto de vista político estamos frente a lo que se deno-

<sup>3</sup> Ver: Ohmae, Kenichi, *Del Estado-Nación al Estado-Región*, en *Foreign Affairs*, primavera 1993.

mina el "nuevo orden mundial", signado por el fin de la Guerra Fría, el predominio teórico del modelo de economía de mercado y el liderazgo de los países altamente industrializados, que responden a ese modelo económico y que son actores principales de las decisiones referidas a la seguridad y paz internacionales. Los países de América Latina no participan en esta nueva estructura de poder a nivel internacional, ni tampoco son tenidos en consideración en las decisiones que inciden en el nuevo orden. Por lo tanto, deben buscar alternativas válidas para su mejor inserción en el contexto internacional.

También es cierto que el Cono Sur sigue siendo percibido por las grandes potencias como un área de "irrelevancia estratégica" que obliga a legitimar la capacidad operativa de sus instrumentos armados en sus propias necesidades. Una exigencia que conduce al análisis desapasionado de las respectivas realidades nacionales, de modo de encontrar una agenda de intereses particulares y comunes sobre los cuales estructurar mecanismos racionales que equilibren autonomía defensiva, intercambio y cooperación.

En el escenario regional, todos los Estados Partes se encuentra en proceso de consolidación del régimen republicano de gobierno, con importantes reformas del sistema administrativo. Pero, asimismo, cargan con el lastre de los problemas derivados del incremento de la corrupción y de los desequilibrios sociales.

2) En el aspecto económico, la integración para los países latinoamericanos se inscribe como una de las opciones de mayor viabilidad y ofrece importantes posibilidades para superar las dificultades que actualmente enfrentan sus economías.

Existe un marco de volatilidad cambiaria, que desde la quiebra de la convertibilidad del dólar en 1971 se ha agravado por la creciente movilidad de los capitales financieros, lo que afecta relativamente más a aquellos países cuyos mercados financieros son marginales desde el punto de vista de las grandes plazas.

Se sigue un esquema de prácticas comerciales, a nivel mundial, sumamente restrictivas, caracterizado por la utilización abundante de medidas no arancelarias, particularmente por parte de los países desarrollados en sectores de gran sensibilidad para los Países en Desarrollo (PED), como son los de producción primaria. A esto se suman los problemas de acceso a los principales mercados de consumo, debido a las políticas que distorsionan los mercados internacionales, agravando aún más la situación crítica de los PED por sus efectos sobre los precios de sus productos de exportación.

Desde el punto de vista económico, los Estados Partes que suscribieron el MERCOSUR buscan desarrollar nuevas áreas de integración como la complementación económica, las inversiones conjuntas, las exportaciones a nivel comunitario para facilitar el acceso a mercados altamente demandantes, la integración energética, de transportes y la coordinación de políticas macroeconómicas.

De todos modos, se requerirá efectuar un considerable esfuerzo de los Estados Partes para conseguir la estabilidad macroeconómica y armonizar las políticas comerciales frente a terceros países y organismos internacionales.

Desde el punto de vista institucional, el proceso de integración que se ha iniciado tendrá que disponer de una estructura adecuada, un proceso de toma de decisiones equilibrado que garantice la preservación de los intereses del conjunto y una fluida interrelación entre las estructuras comunitarias y los órganos gubernamentales.

La integración hoy es concebida con un nuevo criterio que supera el esquema comercial tradicional, en el cual el otorgamiento de preferencias arancelarias se constituía en el eje central. El avance del proceso de integración depende de decisiones políticas, tiene fines políticos, y se construye sobre la base de la ejecución de medidas políticas, plasmadas en adecuados instrumentos jurídicos.

Es muy importante destacar que se ha manifestado la más firme voluntad política de los gobiernos para dar cumplimiento a los objetivos del Tratado de Asunción. Nunca antes se observó una intervención tan activa de los Jefes de Estado, de los cuales surgen mandatos a las instancias técnicas para que concreten los objetivos de integración. Una prueba de ello se observa en todo momento cuando en las cumbres presidenciales se logra destrabar negociaciones que no avanzan a nivel técnico.

Frente a los desafíos que presenta el contexto internacional vigente, nuestros países deben tener una posición común en temas de interés vital, para presentar un frente de unión que tenga mayor peso en las negociaciones y no pueda ser soslayado en el momento de adoptarse ciertas decisiones económicas que puedan perjudicar sus intereses.

#### **Condiciones para la viabilidad de la regionalización como modelo político del s. XXI**

Cuando Aristóteles (y permitasenos insistir con este viejo maestro) abstrae de "las" *polis*, las notas esenciales y generales de "la" *polis*, sienta el concepto de Estado que, pese a la mutación de las formas históri-

cas de tal entidad, goza de sempiterna actualidad. En efecto, que un grupo de hombres, familias y aldeas, motivados por su naturaleza social, vivan sobre un territorio determinado, ordenados por una autoridad mediante el Derecho, y todo con el objeto de alcanzar el Bien Común de esa comunidad, sigue definiendo la esencia de lo que pretendemos encontrar cuando hablamos de alguno de los 180 Estados soberanos que hoy existen (¿son?) en el Mundo.

Casi huelga decir que la ficción jurídica constitucional y una serie de símbolos patrios, muchas veces mal ocultan un grupo, hasta quizá un pueblo, inviable de alcanzar las condiciones mínimas para considerarse una *polis*, un Estado, si por éste entendemos la llamada comunidad política perfecta.<sup>4</sup>

En vista de esta situación, las respuestas en aislamiento parecen reservadas sólo a los Estados "nacionales" de tamaño continental, que aún así buscan, en general, un ámbito de confluencia con sus vecinos. Por otro lado, el pretender navegar como un *free rider* en las aguas de un sistema político, económico y militar globalizado, no garantiza llegar a buen puerto, si los vientos de intereses nacionales más fuertes soplan en dirección contraria.

En consecuencia, esbozamos las notas esenciales para un modelo político viable, tan a resguardo de la globalización indiscriminada como del aislamiento y la fragmentación.

**(Causa Eficiente) Presupuestos: relaciones mutuas satisfactorias, intereses afines, problemas y/o desafíos comunes, relativo equilibrio de poder.**

La voluntad de integración nace de la combinación de una especie de mandato histórico con las exigencias del Mundo contemporáneo. Como una especie de antídoto que los Estados nacionales buscan contra el veneno de la decadencia y la fragmentación, en aras de alcanzar un nivel aceptable de desarrollo y bienestar. Claro está que tales propósitos requieren algunas condiciones. Entre ellas, se destaca la existencia de un equilibrio de poder regional, entendido como la situación en la cual ninguno de los Estados de la región ve amenazados sus intereses por las capacidades de otro. En este sentido, contribuye tanto al desequilibrio el sobredimensionamiento de las capacidades ofensivas de un actor, como la manifiesta debilidad en que otro pueda incurrir, la cual se convierte en vulnerabilidad en la relación interestatal. Por todo ello constituyen un paso importante

<sup>4</sup> Conf. Arias Pelerano, Francisco, *La integración latinoamericana es tarea política*.

las relaciones cooperativas en el ámbito militar, manteniéndose intacto el derecho-deber de cada Estado de proveer suficientemente a su defensa.

Al mismo tiempo, para lograr una integración plena, en el área estratégica-militar deben darse determinados presupuestos que garanticen la viabilidad de una asociación de este tipo. Sintéticamente, se exige que exista:

- relaciones mutuamente satisfactorias entre los Estados partes;
- posiciones claras, coordinadas y en buena medida armoniosas en política exterior;
- normas efectivas y organización vigente que contribuyan a un sistema de cooperación (mecanismos de solución de controversias, de intercambio de información, de consulta, de colaboración en otras áreas, etc.)
- convergencia de intereses de largo plazo (que prevalezcan sobre eventuales discrepancias coyunturales), en el marco de una relación franca, donde la cooperación en el ámbito de la defensa sería el broche final que simbolice sin hipocresías la disminución de la probabilidad de conflictos en la región;
- percepción estratégica compatible, al menos en cuanto a la identificación de amenazas y riesgos comunes.

Sobre estas bases, se podrá trabajar en aras de objetivos que trasciendan el escenario de nuestras naciones y que muestren un bloque consolidado, que preserve los intereses individuales y colectivos de nuestros Estados soberanos.

**(Causa Material) Multidimensionalidad del proceso (no sólo económico, sino también político, jurídico, cultural, militar), que abarque, en cierta medida, todos los ordenamientos territoriales y las organizaciones sociales.**

Si entendemos por integración el proceso de formación de una comunidad de espacio ampliado con respecto a las unidades preexistentes que la constituyen sin por ello perder su identidad esencial propia, nada obsta a que el fenómeno se extienda o se restrinja en la medida que la voluntad política de los Estados partes lo determine.

El Mercosur es, por ejemplo, la cara formal y predominantemente económica de un proceso de integración que, como un poliedro, presenta otros planos. Un plano fundamental y fundante: el político; y otros planos que muestran la progresiva deseconomización del proyecto.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Por ejemplo, entre las decisiones tomadas por el Consejo Mercado Común en su

Entre éstos se hallan el social, el educativo, el cultural y, pensamos, el de la seguridad estratégica.

**(Causa Formal) Naturaleza política-jurídica del proceso: "Comunidad de Estados"**

Si bien sería erróneo disminuir la importancia de los factores de tipo económico en el proceso de integración, sin embargo éste depende, en su origen y conformación, de una decisión política trascendental. Y en el desarrollo y cumplimiento de sus objetivos, está supeditado a un conjunto de medidas y propósitos políticos que influyen sobre lo económico, lo social y lo cultural. Es decir, aunque los procesos de integración en marcha en varias partes del mundo sean, en principio, de naturaleza aparentemente económica, están condicionados por factores políticos de diversa índole, e impulsan a los actores políticos nacionales y transnacionales a concertar voluntades, movilizar recursos, y resolver en el marco de una jurisdicción comunitaria los problemas socio-económicos regionales y de su propia realidad interna.<sup>6</sup>

La integración, como idea-empresa que se concreta mediante la acción de un poder organizado, tiende a realizarse en un medio social no ya meramente nacional ni abiertamente internacional sino regional, articulando a su alrededor actores públicos y privados. A partir de estos elementos, requiere para su desarrollo la existencia de un sistema institucional. Como en todo sistema institucional, hallamos aquí diferentes niveles de estructuras orgánicas funcionales. En primer lugar, están los órganos de gobierno con funciones políticas que toman las decisiones fundamentales para la marcha del proceso. Luego siguen los organismos administrativos que ejecutan las decisiones, y efectúan el seguimiento de su cumplimiento. Siguen el conjunto de organizaciones sociales que participan del proceso según sus intereses y, finalmente, los ordenamientos espaciales sobre los que las instituciones actúan.<sup>7</sup> A los efectos del pre-

---

reunión de Asunción de agosto de 1995, se hallan las que crean las reuniones de Ministros de Cultura -Dec. 2/95- y de Salud -Dec. 3/95-.

<sup>6</sup> Conf. *Los factores políticos en la integración económica regional* (Editorial) en: *Integración Latinoamericana*. Revista del INTAL. (Instituto de Integración de América Latina), Nº 108, Buenos Aires, diciembre de 1985, p1; BERNALES, Enrique, *Actores políticos en el proceso de integración andina*, en *Variables políticas de la integración andina*, Nueva Universidad, Santiago de Chile, 1974, p. 79-80.

<sup>7</sup> Ya nos expresamos en este sentido en *Temas del Mercosur: estructura orgánica, toma*



sente trabajo, nos interesan primordialmente los dos primeros niveles, donde se concentran las actividades bajo estudio.

Admitida la dimensión política del fenómeno de la integración,<sup>8</sup> surge nítida la existencia de otra variable extraeconómica esencial: la jurídica. En efecto, las decisiones políticas que impulsan la integración regional no alcanzarían la realidad sobre la que pretenden operar si no contarán con los imprescindibles instrumentos jurídicos que transforman la voluntad política en concretas disposiciones de derecho. El ejercicio de esa voluntad corresponde originariamente a los Estados que se vinculan; pero también se expresa con voz propia la organización creada al efecto, según una fórmula de reparto de poder típica de los procesos de integración. Un nuevo centro de decisión, con competencias específicas, pasa a tener jurisdicción sobre el ámbito territorial de los Estados que se la reconocen de antemano, cediéndole las atribuciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones. En ejercicio de ese poder, y en función de la nueva comunidad de intereses que se ha formado, las disposiciones de los tratados fundacionales y aquellas que emanen de las instituciones creadas al efecto, dan lugar a la conformación de una comunidad de Derecho, el de la integración, que tiene su propio objeto.<sup>9</sup>

“Europa no se construirá de una sola vez ni de una única manera”. Esta frase de Jean Monnet, pronunciada en los albores del proceso de integración europea, no sólo se ha mostrado adecuada y prospectiva, sino que no deja de mantener una renovada vigencia. La UE ha desarrollado hasta el presente un interesante proceso de formación de un espacio comunitario, bien que posiblemente, el modelo hacia el que se encamine sea el de la “Europa de patrias” proclamada por De Gaulle, y no un sis-

---

*de decisiones y atribuciones de representación externa*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 1993, donde participé como coautor. Allí se agregaba que “...el mercado común – cuya constitución es el objeto del Tratado de Asunción – es un concepto de carácter económico; mientras que, por otro lado, las fórmulas institucionales corresponden a un ámbito político-jurídico. [En este campo], una forma de integración correlativa al concepto de mercado común podría ser la ‘Comunidad’ o ‘Unión’ de Estados” (p. 103-104).

<sup>8</sup> Para una referencia más amplia acerca de la utilización de un marco teórico politológico para el estudio de los procesos de integración regional, ver: Hekimián, Leonardo, *El estudio de los procesos de integración: importancia e implicancias de un enfoque político*, en : *Prudentia Iuris*, revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, N° XXIX, junio de 1992.

<sup>9</sup> Conf. Sachica, Luis C., *Integración Económica y Derecho Comunitario*, en : *Introducción al ‘Derecho Comunitario Andino’*, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Quito, 1985, p.3.

tema cuasi federativo, como lo quisieron algunos eurófilos.

En el caso del Mercosur, la frase del presidente argentino Juan D. Perón, a mediados de la década del cuarenta, refiriéndose al futuro latinoamericano: "El año 2000 nos encontrará unidos o dominados", sólo parece haber encontrado terreno fértil para la siembra de un proceso de integración subcontinental en los últimos años, bien que entre magnas dificultades derivadas del subdesarrollo regional que "domina" nuestros países. A partir de una serie de decisiones políticas fundamentales, comenzó a andarse el camino de su formalización jurídica que, como hemos dicho, aún hoy se halla en periodo de gestación. De todos modos, es probable que el Mercosur desarrolle un esquema específicamente diferenciado del europeo, de carácter *ad hoc*, más proclive al establecimiento de reglas generales y flexibles, operables ante situaciones determinadas.

**(Causa Final) Proyecto sugestivo de vida en común; Bien Común regional y nacional.**

Creemos, no obstante, que ambos procesos se asemejan estratégicamente, en el sentido de que persiguen objetivos no sólo económicos y sociales, sino también –fundamental y originariamente– políticos. Objetivos cuyo contenido concreto responde a elementos naturales e históricos comunes, y a las realidades que cada uno de estos dos subcontinentes está viviendo. Objetivos que, en definitiva, requieren para su consecución idónea los medios que proporciona un Derecho específico, integrado con el sistema político y el ordenamiento jurídico de cada Estado miembro.

Coincidimos, finalmente, con quien ha expresado, refiriéndose al Mercosur, que la "idea del Bien Común de una amplia zona territorial de América es el objetivo y la justificación de esta unificación de mercados nacionales en un mercado único"<sup>10</sup> Es decir, se busca alcanzar un conjunto de condiciones sociales que permitan a los miembros de la Comunidad –desde los Estados partes hasta los individuos–, desarrollarse y alcanzar su realización. El hecho de lograr este fin político nos impulsa a armonizar, en clave de cooperación –mejor dicho, de integración–, los propios conceptos no sólo en el campo económico. Sin borrar los diferentes fundamentos esenciales, mas aplicando criterios de subsidiariedad pa-

<sup>10</sup> Palabras inaugurales del Rector de la Universidad Católica Argentina, Mons. Guillermo Blanco, en el Seminario Realidades y perspectivas del Mercosur, Buenos Aires, octubre de 1992.

ra hacer hincapié en lo que tenemos en común, como realidad y perspectiva.

Como dice el ex ministro español, Westendorp, refiriéndose a la UE, "no se trata de uniformar, como algunos temen, sino de unir respetando plenamente la riqueza plural de los pueblos de Europa. La unión política no es una amenaza para la identidad cultural de los pueblos de Europa sino, por el contrario, su mejor garantía". Por nuestra parte, a modo de hipótesis, pensamos que Nacionalismo e Integración no son incompatibles, si se considera que el Bien Común nacional es el fin del primero y el segundo es el medio idóneo para alcanzarlo en comunión con otras naciones. Y coincidimos con Nugent, otro autor europeo, cuando agrega que "...la única manera en la que los Estados medianos y pequeños (...) puedan retener el control de su ámbitos operativos es 'pooling' y compartiendo su poder y su soberanía". En sentido similar vuelve a expresarse Westendorp: "Cada Estado miembro, aisladamente, tiene que reconocer sus insuficiencias para influir en las grandes cuestiones internacionales. Todos juntos, respetando y asumiendo la dimensión exterior de cada uno de nosotros, tendremos mucha más capacidad".

En definitiva, se trata, de que cada uno de estos procesos haga buen uso de estos principios de subsidiariedad, bien común y solidaridad regional, adaptándolos prudentemente a las propias características nacionales de sus pueblos componentes, convocándolos, al decir de Ortega, a un proyecto sugestivo de vida en común. En otros términos, se trata de que una clase dirigente lúcida –no sólo política, sino también social, pues sectores como los medios de comunicación juegan un rol fundamental en este aspecto–,<sup>11</sup> logren efectuar una oferta suficientemente atrayente para los pueblos de la región.

<sup>11</sup> Los estudios contemporáneos sobre los medios de comunicación social muestran que éstos cumplen un rol importante especialmente en la construcción de la realidad pública de una sociedad, "lo que todos saben" acerca de determinados temas que están sucediendo en el país y, a veces, en el mundo. Esta construcción (modo de articulación determinado, desde el punto de vista de un proceso de toma de decisiones sistémico) habitualmente se realiza de acuerdo con las normas, valores y actitudes hegemónicas. Sin embargo, los medios tienen la flexibilidad suficiente como para incorporar en determinados momentos los reclamos y valores de grupos o fenómenos alternativos, aunque generalmente luego de un proceso de competencia por la imposición de significados diferentes.

Como dice Landí, la revolución tecnológica de los medios de comunicación alteró profundamente los mecanismos de formación del sentido común, de la opinión pública y del consenso político. Los medios son poderosos dispositivos en el conflicto por la hegemonía política. Definen el campo de preguntas posibles para la sociedad, su problemática, su agen-

**Conclusiones**

El proceso de integración en el Cono Sur es la síntesis de una tendencia histórica (la búsqueda tan insistente como fallida de la unidad de los países sudamericanos) con otra moderna (la ola transnacional y globalizadora). Hoy, se halla ante una disyuntiva que es un desafío: o se trata de un paso más hacia la internacionalización política, económica, militar y cultural – que puede llegar hasta la pérdida de las identidades estatales –; o se convierte en instrumento de multiplicación de nuestro poder de negociación, reforzando la capacidad de cada Estado al actuar en bloque.

Se trata de delinear una estrategia política que reafirme el perfil externo y la identidad de una comunidad regional de Estados, que se asocien para mejor enfrentar los desafíos –oportunidades, problemas y amenazas– de fin de siglo. Desde este punto de vista, la integración se presenta como un “dique” o al menos un “filtro” ante la globalización económica – ¿política? –, probablemente mucho menos consensuada y también menos respetuosa de la identidad nacional.

---

da de cuestiones, todo lo cual puede imponerse manteniendo el tema por un periodo más o menos extenso, y otorgándole un determinado espacio y tratamiento. Para una ampliación concreta de estos presupuestos teóricos, ver: *Los medios de comunicación y el Mercosur*, CARI, Buenos Aires, 1996.

# LAS VIGENTES VISIONES SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN DE CHINA

JORGE E. MALENA\*

Tanto a fines de los '80, cuando comenzaron a observarse en la República Popular China (RPCh) los logros de las "Cuatro Modernizaciones"<sup>2</sup>, como así también luego de la recientemente acaecida desaparición de Deng Xiaoping<sup>3</sup>, una considerable cantidad de artículos periodísticos y publicaciones académicas provenientes de Occidente se explayaron ampliamente sobre la "asignatura pendiente" de la dirigencia de Beijing<sup>4</sup>: la democratización.

Esta "quinta modernización", según los observadores de nuestra parte del planeta, debería abarcar básicamente la apertura del sistema de gobierno chino, a fin de dar por terminado el monopolio del control político por parte del Partido Comunista Chino (PCCCh), la implementación del libre sufragio para la elección de los miembros de los poderes legislativo y ejecutivo provincial y nacional (las asambleas populares y los consejos

\* Licenciado en Ciencias Políticas, con especialización en Relaciones Internacionales (UCA). Postgrado en la Escuela de Estudios Orientales de la Universidad de Londres. Analista de Relaciones Internacionales en el Ministerio de Defensa. Profesor de la Universidad Católica Argentina, Universidad Kennedy, Universidad de Belgrano y Universidad del Salvador.

<sup>2</sup> Lanzadas por la dirigencia reformista de Beijing encabezada por Deng Xiaoping en 1978, a fin de desarrollar al país tras la debacle sufrida durante la década por la Revolución Cultural. Dichas modernizaciones apuntaban a promover niveles de crecimiento comparables a los existentes en Occidente en los sectores agrícola, industrial, científico-tecnológico y militar de China.

<sup>3</sup> El 19 de febrero de 1997.

<sup>4</sup> *Beijing* es la forma en que en la contemporánea versión del idioma chino con letras se escribe el nombre de la capital del Estado, la que históricamente ha sido conocida por nosotros como Peking.

administrativos, respectivamente), y la plena puesta en vigencia del respeto por los derechos humanos.

Para la gran mayoría de los reporteros e intelectuales que siguen el desarrollo de los eventos que toman lugar en el Lejano Oriente, el contexto internacional emergente tras el fin de la Guerra Fría, con sus notas de "fin de la historia" –o triunfo de la democracia y el mercado– y "globalización", hace que sea casi imperativo el establecimiento de regímenes en todos los rincones del planeta que adopten la democracia liberal como medio de organización política y al mercado como forma de ordenamiento económico de la sociedad.

El siguiente trabajo procura: a) analizar la percepción en Occidente de lo que "debería" ocurrir en China con respecto a su democratización, b) describir los hechos reales que están teniendo lugar en aquel país en relación con el desarrollo de una gradual apertura política, c) exponer algunas ideas sobre el juego entre carga cultural e intereses que se encuentra presente en gran parte de los análisis provenientes de nuestro hemisferio sobre China y d) formular una reflexión final.

#### **La creencia en que el desarrollo económico conducirá a la democracia**

Una difundida línea de pensamiento en el campo de la Sinología<sup>5</sup> que cuenta con la mayoría de sus adeptos en América del Norte y la Unión Europea, sostiene que el crecimiento sostenido de la economía en China –al igual como, según afirman, ha sucedido en el resto del Asia Oriental–, necesariamente redundará en una mayor liberalización tanto en lo social como en lo político del sistema. A esta corriente adscriben asimismo un considerable número de periodistas, quienes en sus comentarios a noticias provenientes de aquella nación o en artículos de fondo, reflejan similares ideas sobre el futuro de China<sup>6</sup>.

Básicamente, los conceptos sobre la relación entre crecimiento económico y democratización que son sostenidos por la mencionada línea de pensamiento, hacen referencia –si bien no se estaría en condiciones de afirmar el conocimiento de sus adeptos a la misma– al análisis efectuado por la Freedom House, entidad dedicada al seguimiento del estado de los derechos humanos en el mundo, cuya sede se halla en Nueva York.

<sup>5</sup> Se entiende por Sinología a aquella rama del conocimiento que estudia a China. Proviene del adjetivo *sino*, el cual es sinónimo de *chino*.

<sup>6</sup> Entre otros, pueden ser citados:

## LAS VIGENTES VISIONES SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN... 51

Dicha institución civil y, según su carta fundacional, apolítica, realiza anualmente estudios sobre la situación de los derechos esenciales de las personas en la mayoría de los países del planeta, en los que adjunta un *ranking* mundial.

En sus análisis sobre China entre 1985 y 1988, y entre 1992 y 1996, la Freedom House ha ponderado la influencia beneficiosa del crecimiento económico en el mejoramiento de los derechos humanos en ese país. Paradójicamente, esta visión parecería haber inspirado el relativamente reciente artículo de Henry S. Rowen en *The National Interest*, donde a ambas variables ya han pasado a ser presentadas como mutuamente relacionadas<sup>7</sup>.

- 
- Artículos aparecidos en *The Economist*, del 18/03/95, 12/10/96 y 08/03/97.
  - Clarke, Christopher: *China's Transition to the Post-Deng Era*, en *Joint Economic Committee of the U.S. Congress, China's Economic Dilemmas in the 1990's* (Washington, U.S. Congress Publications, 1995), Vol. 1, pp. 1-28.
  - Dittmer, Lowell: *China in 1989: The Continuing Dilemma of Socialist Reform*, en *Asian Survey*, May 1984, pp. 12-28.
  - Garver, John: *The Chinese Communist Party and the Collapse of Soviet Communism*, en *The China Quarterly*, March 1993, pp. 1-26.
  - Hamrin, Carol: *Competing 'Policy Packages' in Post-Mao China*, en *Asian Survey*, May 1984, pp. 487-518.
  - Lawrence, Susan: *Democracy Chinese Style*, en *Australian Journal of Chinese Affairs*, July 1994, pp. 40-51.
  - Martínez, Esther P.: *China en los Albores del s. XXI*, en *Revista Española de Defensa*, Mayo de 1996, pp. 64-69.
  - Mc Cormick, Barrett (et al.): *The 1989 Democracy Movement*, en *Pacific Affairs*, Summer 1992, pp. 182-202.
  - Oksenberg, Michel: *China's Thirteenth Party Congress*, en *Problems of Communism*, November/December 1987, pp. 1-17.
  - Oxnam, Robert B.: *Asia Pacific Challenges*, en *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 1, January/February 1993, pp. 58-73.
  - Segal, Gerald: *China's Changing Shape*, en *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 3, May/June 1994, pp. 43-58.
  - Serrano, Andrés S.: *El Despertar del Dragón*, en *Revista Española de Defensa*, Febrero de 1993, pp. 50-53.
  - Shambaugh, David: *China's Fragile Future*, en *World Policy Journal*, Fall 1994.
  - Tyson, James L. y Ann Scott Tyson: *Special Survey on China's Villages*, en *The Christian Science Monitor*, Partes 1, 2, 3 y 4 en 22 y 29 de Julio y 05 y 12 de Agosto de 1992, pp. 9-12 en cada una de las respectivas partes.
  - White, Gordon: *Democratization and Economic Reform in China*, en *Australian Journal of Chinese Affairs*, January 1994, pp. 34-53.
- 7) Rowen, Henry S.: *The Short March: China's Road to Democracy*, en *The National Interest*, Fall 1996, pp. 61-70.

En esencia, la línea de pensamiento de la Sinología bajo análisis afirma la máxima "cuanto más rico es un país, mayor libertad existe", es decir que subyace una estrecha relación entre nivel de ingreso per cápita y grado de libertad alcanzado. Para sus seguidores, la abundancia económica produce un incremento en la educación, lo que a su vez viene acompañado por un crecimiento tanto cuanti como cualitativo no sólo de los emprendimientos empresariales sino también de las asociaciones intermedias de la comunidad y sus instituciones gubernamentales.

A continuación, se alberga la creencia de que es posible la conformación de conductas de mayor civismo en la sociedad, lo que permitirá una creciente libertad informativa, el fortalecimiento del gobierno de la ley y, finalmente, la plena vigencia del respeto de los derechos humanos. Tal estado de cosas, según esta escuela, necesariamente incidirá en la democratización del sistema político.

Las conclusiones aludidas han sido tomadas como referencia para la formulación de la *China policy* de Estados Unidos y de la Unión Europea, en el sentido de que desde el plano gubernamental debían ser promovidas las inversiones, el crédito y la transferencia de tecnología a China, a fin de proveer al crecimiento económico de ese país<sup>8</sup>.

En el mencionado artículo de Henry S. Rowen, puede incluso leerse que como para el año 2015 supuestamente la República Popular China alcanzaría un ingreso per cápita anual promedio de 7.500 dólares, en virtud del diagrama elaborado por el autor que reúne en su abscisa "grado de libertad" y en su coordenada "ingreso per cápita", sería dable esperar que a partir de la segunda década del siglo venidero China se haya convertido en una nación democrática<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Entre otros análisis de las relaciones China-EE.UU./Unión Europea, se destacan:

- Cabestan, Jean Pierre: *Sino-European Relations*, en Segal, Gerald (ed.): *Chinese Politics and Foreign Policy Reform*.

- Conable, Barber y David M. Lampton: *U.S.-China Relations at the Crossroads*.

- Griffith, William: *China and Europe*, en Solomon, Robert (ed.): *The China Factor*.

- Harding, Harry: *A Fragile Relationship: The United States and China Since 1972*.

- Johnson, Alexis H. (ed.): *China Policy for the Next Decade*.

- Kapur, Harish: *China and Europe: Distant Neighbours*.

- Ross, Robert: *Negotiating Cooperation: The United States and China, 1969-1989*.

Shambaugh, David: *Patterns of Interaction in Sino-American Relations*, en Robinson,

Thomas W. y David Shambaugh (eds.): *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*.

- Tow, William (ed.): *Building Sino-American Relations: An Analysis for the 1990's*.

<sup>9</sup> Rowen, Henry S., op. cit., p. 69.



El gradual proceso de apertura del sistema político chino

A pesar de que en el informe anual para 1995-96 de la Freedom House el rating de China en materia de derechos humanos fue "cero"<sup>10</sup>, puede apreciarse que en la última década y media, considerables progresos se han producido en materia de participación política a nivel comunal, implementación de la supremacía de la ley y liberalización de los medios de comunicación social.

Dichos avances, si bien están vinculados con el inicio del programa de reforma y apertura económica, también obedecen al devenir propio de la civilización china, lo que podría definirse como las "fuerzas profundas" actuantes. En las mismas se hallan presentes de modo general la cultura, la historia y la idiosincracia local, y de manera particular la naturaleza del sistema político chino, el sentido de autoridad y de la relación mando-obediencia, el concepto de tiempo y el significado de evolución.

a) La participación política a nivel comunal

Tras la debacle de la producción agrícola a causa de la Revolución Cultural (1965-1976), la dirigencia reformista que llegó al poder a fines de los '70 con el apoyo de los campesinos implementaron un proceso de "des-colectivización" del sector. Las "comunidades populares" del período anterior fueron desactivadas y los agricultores retornaron a la explotación de la parcela familiar.

La consecuente disolución del sistema anteriormente vigente implicó que se pasara a carecer de una institución a ese nivel que abasteciera las necesidades de infraestructura, educación, o todo aquello que en principio proveería un gobierno local.

La respuesta de las pequeñas comunidades rurales fue organizar comités locales, con el propósito de mantener el orden social, mediar en disputas y administrar bienes públicos. Posteriormente, en 1982 la Constitución Nacional enmendada por la Asamblea Popular Nacional incorporó el concepto de gobierno comunal, lo que si bien significó la búsqueda de una solución al vacío legal reinante en la materia, trajo aparejada la cuestión de a quién le correspondía la designación de las autoridades respectivas.

<sup>10</sup> *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1995-1996* (New York: Freedom House, 1996).

Ante la nueva realidad, ¿cabía al Partido designar a los funcionarios de los gobiernos comunales, o era ésa una atribución del gobierno provincial? En vez de adoptar uno u otro criterio, en 1987 el gobierno central decidió que tales funcionarios deberían ser investidos de esa autoridad según mandato popular.

En consecuencia, a partir del año siguiente se inició la libre elección de los máximos funcionarios de los gobiernos comunales. Pese a los eventos de Tian Anmen en Junio de 1989, el sistema electivo descrito no se vio afectado<sup>11</sup>.

En la actualidad, los gobiernos comunales están conformados por un poder ejecutivo o Comité Comunal y un poder legislativo o Asamblea Representativa. Hacia 1995 el 90% de las comunas rurales habían efectuado elecciones para cubrir ambos órganos y, si bien en la RPCh el hábito democrático tal como lo entendemos en Occidente aún dista de haberse arraigado, la ciudadanía bajo ese nivel de la organización estadual china ha demostrado gran interés en participar<sup>12</sup>.

De este modo, tanto la elección de funcionarios comunales mediante el libre sufragio universal como sus consecuencias inmediatas (concientización de la población rural de sus derechos y deberes civiles, sentido del deber en los servidores públicos electos en virtud del mandato popular recibido, etc.), permiten observar una gradual marcha hacia una mayor apertura del sistema. La misma, a su vez, está llevándose a cabo dentro del nivel rural, que es donde en menor medida se aprecian los beneficiosos resultados de la reforma económica puesta en marcha hace casi dos décadas atrás.

#### b) La implementación de la supremacía de la ley

El reinado de la ley fue un fenómeno nunca observado ni en la China Antigua ni en la Moderna<sup>13</sup>, y tras el establecimiento del nuevo régi-

<sup>11</sup> China Rural Villagers Self-Government Research Group: *Study on the Election of Villagers' Committees in Rural China* (Beijing: China Research Society of Basic Level Government, 1995)

<sup>12</sup> Por ejemplo, en la provincia de Fujian (al Sur del país), en el acto comicial de 1992 el 49% de quienes resultaron electos no pertenecían al PCCh. Cfr. The International Republican Institute, *Election Observation Report of the People's Republic of China* (Washington: The Republican Party Publications, 1995).

<sup>13</sup> Habitualmente, la historiografía reconoce como China Antigua a aquella que se remonta a las épocas donde fuentes documentadas verifican la presencia de una civilización en el s. XXI a.C., la que concluye a mediados del s. XIX d.C. Por su parte, la China Moderna abarca desde la Guerra del Opio (mediados del siglo pasado) hasta 1949 (año del establecimiento de la República Popular). A partir de aquí se produce una división entre aquellos académicos provenientes del continente chino que reconocen la existencia de la "Nueva China" y los estudiosos occidentales que identifican a la "China Contemporánea".

## LAS VIGENTES VISIONES SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN... 55

men en Octubre de 1949, diversos argumentos justificaron su inexistencia al menos en relación con lo que apreciamos como tal en Occidente<sup>14</sup>.

Hacia fines de los '70, existían sólo tres mil abogados en un país de más de mil cien millones de personas. Luego, como consecuencia de la implementación del programa de reforma y apertura económica, se promovió de manera significativa tanto el desarrollo de los estudios legales en el país como la concientización en la población del valor de la ley.

Si bien podría afirmarse que la principal motivación de estas medidas fue el interés de las autoridades chinas de dar garantías jurídicas a los inversores extranjeros<sup>15</sup>, no se puede negar que la sociedad civil también se ha visto beneficiada.

Actualmente, el total de abogados se ha incrementado a setenta mil, siendo el proclamado objetivo del gobierno central dotar al país en el año 2000 con la cifra de ciento quince mil graduados en derecho. Por su parte, la ciudadanía china (tanto urbana como rural) ha comenzado a comprender la importancia de la seguridad jurídica para el normal funcionamiento de la sociedad, de allí la demanda en los últimos tiempos para que textos básicos como el de la Constitución Nacional sea observada por las autoridades<sup>16</sup>.

De igual manera, puede observarse que en la China actual es el propio Estado uno de los principales interesados en asegurar la primacía de la ley, ya no desde una perspectiva del resguardo del medio de negocios, sino a causa del interés de las autoridades de salvaguardar el orden social y eliminar la corrupción en la maquinaria administrativa.

En efecto, un resultado no deseado de la reforma económica ha sido el advenimiento de actividades ilícitas tanto en la sociedad como el Estado, atento a la apertura del sistema, el ingreso de divisas "duras" y la habilidad de los chinos para el mundo de los negocios<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Entre otras argumentaciones, la pertenencia exclusiva de la misma a la dictadura del proletariado, la emergencia del período inicial de consolidación en el poder y transformación socialista (1949-1953), y los avatares de la Guerra de Corea (1950-1953), del Gran Salto Adelante (1958-1960) y de la Revolución Cultural (1965-1976).

<sup>15</sup> Una economía de mercado (o lo que los chinos definen como "Socialismo con Peculiaridades Chinas"), más allá de una "mano invisible" que ordene su funcionamiento, requiere normas claras que otorguen consistencia y transparencia al sistema.

<sup>16</sup> Potter, Pittman B.: *Foreign Investment Law in the People's Republic of China: Dilemmas of State Control*, en *The China Quarterly*, March 1995.

<sup>17</sup> Clarke, Donald y James Feinerman: *Antagonistic Contradictions: Criminal Law and Hu-*

No obstante estos avances, es cierto que aún resta mucho por hacer pues, entre otros, el PCCh se mantiene fuera de la jurisdicción de las cortes ordinarias (aunque la carta magna de 1982 establece que "... todos los partidos políticos deben respetar la Constitución y las leyes"), existe una laxa aplicación de las sentencias en la justicia civil (por ejemplo, las empresas en manos de las Fuerzas Armadas o de tamaño medio o grande pertenecientes al Estado rara vez son fuertemente penalizadas), resta reformar el código de procedimientos en lo criminal (la detención previa al juicio hoy en día excede los tres meses establecidos, mientras que continúan el arresto arbitrario y la tortura), y persiste la competencia policial de imponer penas por delitos menores de hasta tres años de prisión mediante sentencias proclamadas en lenguaje moralista<sup>18</sup>.

#### c) La liberalización de los medios de comunicación social

También desde fines de los '70, en China se produjo una gradual liberalización de los medios de comunicación social. Si bien este fenómeno no fue deseado por la dirigencia de Beijing, la combinación de influencias extranjeras, fuerzas de mercado, cambios tecnológicos, renacimiento de una *intelligentsia*, etc., redundó en una mayor libertad informativa.

La apertura se hizo evidente vía la aparición explosiva de libros, revistas y periódicos durante los '80, mientras que el auge de los medios electrónicos (radio, televisión, cine, etc.) se ha producido en la década corriente.

El desarrollo de una economía de mercado contribuyó a la *glasnost* china en curso, debido a que los canales de producción y distribución de mercaderías unido al interés en obtener ganancias facilitaron el libre flujo de información e ideas. Por su parte, el recorte de fondos públicos para la industria gráfica favoreció la aparición de medios independientes<sup>19</sup>.

Más allá de la importancia de este desarrollo cuantitativo de los medios de comunicación social, cabe destacar la relevancia en el contenido de las publicaciones y emisiones existentes. Temas como la participación ciudadana en la "cosa pública", la corrupción oficial, el empleo de los fondos públicos, el imperio de la ley, el rol de la mujer y la familia en la sociedad moderna, las características de la cultura china en la época en curso, etc., han sido ampliamente debatidos sin mayor cen-

<sup>18</sup> Lubman, Stanley: *The Future of Chinese Law*, en *The China Quarterly*, March 1995.

<sup>19</sup> Por ejemplo, hacia 1979 el emporio estatal sobre los medios gráficos representado por la Agencia Xinhua (Nueva China), era dueño del 95% del mercado editorial; luego, en 1988 el porcentaje se redujo al 30%, y en la actualidad se estima que sólo controla el 20%.

sura por parte del PCCh<sup>20</sup>.

Por lo tanto, el recorte de fondos públicos para publicaciones oficiales, la aparición explosiva de medios independientes y la impopularidad de lo producido por el Estado permiten inferir que progresivamente el gobierno chino está perdiendo el control sobre el flujo de información e ideas.

Más aun, si a esta tendencia le agregamos la creciente adquisición (legal o ilegal) por parte de la población de aparatos de fax y *home satellite dishes*, la liberalización de los medios de comunicación social podría ser definida como la más concreta muestra de la apertura del sistema chino en términos no estrictamente económicos.

Tomados pues en conjunto, pese a la diferencia intrínseca existente con el concepto occidental de democracia, puede apreciarse que en materia de participación política a nivel comunal, implementación de la supremacía de la ley y liberalización de los medios de comunicación social, considerables progresos se han producido en China en la última década y media.

Dichos avances, en el mediano plazo, bien podrían constituirse en elementos conducentes al afianzamiento de la apertura del sistema político de la RPCh, no obstante lo cual cabe destacar que los mismos no son producto exclusivo de la reforma económica sino de las "fuerzas profundas" prevalecientes en el tiempo.

#### El juego entre carga cultural e intereses presente en algunos análisis occidentales sobre China

En su mayoría, los artículos periodísticos y publicaciones académicas provenientes de nuestro hemisferio que actualmente se explayan sobre la China post-Deng, la quinta modernización pendiente, el rol de la RPCh ante el vacío de poder regional luego del fin de la Guerra Fría, etc., parecerían adolecer de lo que se ha dado en llamar "disonancia cognoscitiva".

La misma consiste en que todo analista, fruto de la presencia inconsciente de su sistema de creencias en todo estudio de la realidad, no presta debida atención a los datos crudos que recibe de la misma, sino que arriba a la comprensión del fenómeno bajo estudio en base a sus cargas culturales o intereses<sup>21</sup>.

En lo que defino como carga cultural presente en los actuales análisis

<sup>20</sup> Pei, Minxin: *From Reform to Revolution: The Demise of Communism in China and the Soviet Union* (Cambridge: Harvard University Press, 1994)

<sup>21</sup> Tema desarrollado entre otros por Jervis, Robert: *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton University Press, 1968).

sis sobre China, hago mención a las visiones tanto "misionera" como "de la Guerra Fria". La primera visión consiste en considerar que es deber de Occidente proveer "civilización" a las sociedades de aquella otra parte de nuestro planeta, atento a la "superioridad" de uno sobre la otra. La segunda visión hace referencia a que, con el propósito de salvaguardar la paz y la libertad mundial, Oriente debe seguir los dictados políticos del hemisferio occidental<sup>22</sup>.

La consecuencia en lo periodístico y académico de esta carga cultural es lo que denomino "ver a Oriente con anteojos occidentales", es decir abrazar actitudes comparativas y apologéticas que conducirán a la crítica de la realidad bajo estudio (por su disimilitud con lo existente en Occidente) y/o al sermoneo sobre lo que se "debe" hacer.

En el caso del tema que anima el presente artículo, la "superioridad" / "liderazgo político" de Occidente serían motivo suficiente para criticar el diferente sistema chino, y a continuación, presentar la receta mágica a seguir por la RPCh: la democratización.

En lo que respecta a la presencia de intereses en los análisis de Occidente sobre el acontecer en China, los mismos en la actualidad obedecerían a la percepción (difundida desde Beijing y sin eco aun en nuestro hemisferio) de que, ante el fin de la Guerra Fria, tanto el complejo industrial-militar de los EE. UU. como la clase política de Washington necesitan un nuevo contendiente global. El motivo de esta "connivencia" sería básicamente asegurar los voluminosos contratos del primero y el protagonismo local e internacional de la segunda.

#### Una reflexión final

La perspectiva poco científica que conjuga carga cultural e intereses, deja de lado las "causas profundas" presentes en el estudio de toda sociedad: la cultura, la historia y la idiosincracia local. Llevada al campo de la labor periodística y académica que se dedica al análisis político de China, la ausencia de estos tres elementos implica no comprender acabadamente la naturaleza del sistema político (desde el régimen imperial hasta la RPCh), el sentido de autoridad y de la relación mando-obediencia, el concepto de tiempo y el significado de evolución en esta sociedad.

<sup>22</sup> Mc Cloud, Donald G.: *Southeast Asia: Tradition and Modernity in the Contemporary World* (Boulder, Col.: Westview Press, 1995). Particularmente la Parte 1: *Southeast Asia in the Western Lexicon y A Conceptual Framework for Understanding the Region*.

## LAS VIGENTES VISIONES SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN... 59

Mi propuesta es “mirar a China con anteojos chinos”, lo cual no implica justificar los eventos que tienen lugar en aquel país, o más claramente, ensalzar el accionar de la dirigencia de Beijing. Por el contrario, la sugerencia “lanzada al ruedo” es procurar efectuar una lectura más precisa y comprensiva de la realidad de la RPCh, tal como lo hicieron los primeros sinólogos contemporáneos<sup>23</sup>, incorporando las mencionadas “causas profundas”.

En un mundo donde existe incertidumbre sobre la evolución del emergente sistema internacional, analizar a China desde una perspectiva desprovista de cargas culturales e intereses colaboraría con las debidas imparcial información de la opinión pública y objetiva elaboración de trabajo académico.

<sup>23</sup> Principalmente, John King Fairbank, Lucian Pye, A. Doak Barnett, Ezra Vogel, Jacques Guillemaaz, Lloyd Eastman, Lucien Bianco, Benjamin Schwartz, Kenneth Lieberthal y Michel Oksenberg.

# LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

CARLOS GERVASONI\*

Desde la década del '70 América Latina ha sufrido fundamentales cambios en términos políticos y económicos. En la mayoría de los países las dictaduras han sido reemplazadas por democracias, los conflictos propios de la Guerra Fría han desaparecido, los esquemas de integración regional han cobrado mayor profundidad y dinamismo, y las estrategias de desarrollo económico se han modificado radicalmente.

Reconociendo las conexiones existentes entre todos estos cambios, este artículo se concentrará en el mencionado en último lugar. Con algún grado de simplificación se podría afirmar que los países latinoamericanos están haciendo exactamente lo contrario de lo que hacían hace dos o tres décadas en materia económica. La palabra clave entonces era "Estado"; la palabra clave de los '90 es "mercado".

El modelo de desarrollo predominante desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los '80 se caracterizó por su confianza en la acción del Estado para promover el desarrollo económico. Esta confianza se basaba en una visión pesimista sobre el mercado, el capital privado y los flujos comerciales y financieros internacionales. Este último punto es de particular importancia: América Latina se cerraba al comercio internacional justamente en el período (desde los años '50 hasta la

\* Licenciado en Ciencias Políticas (UCA), Master en Ciencia Política y Master en Estudios Latinoamericanos (Stanford University). Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCA a cargo de la materia América Latina en la Política Internacional. Profesor Titular de Métodos Cuantitativos para las Ciencias Sociales en la Universidad Torcuato Di Tella. Consultor metodológico y estadístico del Estudio Mora y Araujo, Noguera y Asociados.



primera crisis del petróleo) en que el mismo marcaba récords históricos de crecimiento. La magnitud del error sería evidenciada por el éxito de los "tigres" asiáticos que, partiendo de niveles de desarrollo mucho menores a los de América Latina, se convertirían rápidamente en países prósperos gracias a su obsesiva política de inserción en el comercio internacional.

Bajo la guía intelectual de la CEPAL y alentados por resultados económicos en un primer momento satisfactorios<sup>1</sup>, los países de la región, especialmente los más grandes y desarrollados, asignaron al Estado enormes facultades de intervención en la economía. Las más destacables fueron:

1) la protección de la producción nacional mediante el establecimiento de altas barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones (industrialización por sustitución de importaciones);

2) la inversión en infraestructura, servicios públicos e industrias "estratégicas" mediante la nacionalización de esos sectores y la creación de empresas públicas monopólicas (de electricidad, agua, teléfonos, transportes, gas, petróleo, minería, acero, etc.);

3) la regulación de los mercados de bienes mediante las juntas reguladoras de la producción, el control de precios, el "compre nacional", etc;

4) la regulación de los mercados de factores mediante la creación de complicados códigos laborales, la asignación arbitraria del crédito y la manipulación de las tasas de interés;

5) la estimulación de la demanda agregada por la vía del aumento del gasto público financiado mediante el endeudamiento (más a menudo externo que interno) y la emisión de moneda.

Las consecuencias de largo plazo de estas medidas son conocidas: la protegida producción nacional, acostumbrada a no competir y privada de bienes intermedios y de capital importados, se volvió cara y de pobre calidad. La misma sólo podía ser vendida en el mercado interno, lo cual reforzó la dependencia de las exportaciones primarias y, consecuentemente, la vulnerabilidad externa de la región. Los monopolios estatales se convirtieron en deficitarias e ineficientes estructuras burocráticas incapaces de producir ganancias para reinvertir y, a menudo, orientadas principalmente a generar oportunidades de corrupción y clientelismo. Consecuentemente, no tardan en aparecer cuellos de botellas en áreas tan importantes para el desarrollo como la electricidad, las telecomunicaciones, la producción de hidrocarburos y la infraestructura de transporte. La re-

<sup>1</sup> Este es el caso de los gobiernos de Allende en Chile, Siles Zuazo en Bolivia, Perón-Perón y Alfonsín en Argentina, García en Perú, Samey en Brasil y Ortega en Nicaragua.

## LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA... 63

gulación de los precios y las cantidades producidas sólo logra la represión de las fuerzas productivas y la asignación ineficiente de la inversión, que se orienta en base a precios distorsionados por la intervención estatal. Similares resultados se obtienen con la regulación de los mercados financieros y de las tasas de interés. La rigidez de la legislación laboral impone una restricción adicional a los emprendimientos productivos y a la asignación óptima de recursos.

Las rigideces económicas mencionadas fueron a su vez exacerbadas por una concepción exageradamente keynesiana en lo macroeconómico. La ingenua idea de que el crecimiento económico se logra aumentando la demanda agregada a través del gasto público chocó una y otra vez contra sus límites naturales: la situación de la balanza de pagos, jaqueada por mayores importaciones y menores exportaciones, se deterioró rápidamente; los límites de la capacidad productiva convirtieron a la mayor demanda en mayores precios, es decir, en inflación. Peor aún, el déficit fiscal generado por el aumento del gasto público debió ser financiado costosamente mediante el endeudamiento o la emisión inflacionaria de moneda. Varias naciones de la región abusaron a tal punto de este tipo de políticas que, luego de transitar el típico ciclo populista, terminaron en caóticas situaciones de caída del producto e hiperinflación (Dornbusch and Edwards [ed.] 1991).

Los pobres resultados de este conjunto de intervenciones gubernamentales en la economía ya eran claros en la década del '60. Países relativamente ricos como Argentina y Chile no lograba crecer en forma sostenida ni librarse de recurrentes crisis de balanza de pagos. La crisis petrolera de 1973 haría todavía más evidente la incapacidad del modelo estatista para generar desarrollo y amortiguar los efectos de los shock's externos. Desde ese año en adelante América Latina solo logra seguir creciendo, cuando lo logra, a base de endeudamiento externo. La segunda crisis del petróleo, el posterior estancamiento de la economía mundial, la declinación del precio de los productos primarios y el aumento de las tasas de interés internacionales a comienzos de los '80 crearon una situación muy desfavorable para las endeudadas y rígidas economías latinoamericanas. La cesación de pagos en que incurrió México en agosto de 1982 termina de un día para otro con el financiamiento internacional hacia América Latina e inaugura la *crisis de la deuda*, la cual duraría unos 10 años.

La crisis del año 1982 representa el golpe final al modelo estatista. Los países de la región dejan de crecer y a menudo comienzan a decre-

cer (el PBI *per capita* de la región cae a una tasa del 0,7% anual entre 1982 y 1986<sup>3</sup>). La pobreza, el desempleo y la inflación aumentan junto con los pagos de la deuda externa. El contraste con los países del Sudeste asiático se hace aún más evidente: con su orientación exportadora, su economía mayormente privada y su sostenida estabilidad macroeconómica, los NIC'S asiáticos no sólo no sufren ninguna crisis durante estos años sino que continúan creciendo a tasas envidiables. Por estos años Hong Kong y Singapur ya muestran indicadores económicos y sociales de países desarrollados, mientras que Corea del Sur y Taiwan sobrepasan a todos los países de América Latina. La nueva ola de tigres, Malasia, Indonesia y Tailandia, crecen a tasas impensables para nuestros países, acortando distancias rápidamente.

En palabras del Banco Mundial:

*La estrategia de desarrollo que aplicaron la mayoría de los países latinoamericanos hasta principios de la década de 1980 se caracterizó por un alto grado de proteccionismo, industrialización impulsada por el gobierno y controles generalizados del gobierno que interferían seriamente en todas las esferas de la vida económica. Estas políticas generaron un crecimiento sustancial en muchos países hasta principios de los años setenta. Empero, al mismo tiempo fomentaban mucho el lucro -e incluso la corrupción- y producían una estructura económica muy rígida, que hacía muy difícil que estas economías pudieran reaccionar rápidamente ante las cambiantes condiciones de la economía mundial, entre las que cabe mencionar por su trascendencia las dos crisis del petróleo de los años setenta y la crisis de la deuda de 1982 [...] Como resultado de la debilidad de las estructuras de las finanzas públicas, un número de países cada vez mayor se vieron obligados a recurrir al financiamiento inflacionario para cubrir la diferencia entre el gasto y el ingreso (Banco Mundial 1993, 9).*

Como se ha dicho, los signos de agotamiento del modelo estatista aparecieron bastante antes de la crisis de la deuda. Los gobiernos militares de los años '60 y '70 en Argentina y Brasil, por ejemplo, ya habían intentado giros hacia la ortodoxia, los cuales resultaron tímidos e inconsistentes. Chile fue el primer país en implementar un cambio de estrategia económica en forma drástica y sostenida. Luego del golpe de Estado de 1973 Pinochet incorporó al gobierno a varios economistas liberales que

<sup>3</sup> Banco Mundial 1993, 8.

habían realizado doctorados en economía en la excelente (y liberal) Universidad de Chicago, gracias a un acuerdo especial que la misma tenía con la Universidad Católica. Este grupo de economistas ortodoxos recibió de Pinochet el apoyo político necesario para implementar un radical programa de liberalización económica que, a lo largo de 16 años, incluyó una política fiscal y monetaria conservadora, una profunda apertura de la economía, la desregulación de los mercados, la restitución de las empresas expropiadas por el gobierno de Allende a sus anteriores dueños, la privatización de muchos sectores tradicionalmente en manos del estado y, convirtiéndose en el pionero y ejemplo mundial en la materia, la desestatización del sistema de jubilaciones y pensiones. Los resultados fueron excelentes hasta fines de los 70 y principios de los 80, cuando la desfavorable situación económica internacional y la crisis de la deuda golpearon a Chile tanto como a las demás naciones latinoamericanas. Las reformas implementadas, sin embargo, permitieron al país salir más rápidamente de la crisis y convertirse en la estrella de la región en términos de crecimiento, inversión, exportaciones, inflación y desempleo. Nadie duda hoy en día que Chile es desde 1985 el país con mejor desempeño económico de América Latina y el de mejores perspectivas. Sugestivamente, es también el que implementó más tempranamente las reformas y el que lo hizo en forma más profunda.

Pero Chile fue la excepción, el caso desviado. Los '70 serían todavía años estatistas en la mayoría de los países de la región. Habría que esperar a los años posteriores a 1982 para ver nuevos intentos de reformas económicas. Hacia 1985 México y Bolivia inician su giro hacia economías más orientadas por el mercado que por el Estado. Otros países con situaciones macroeconómicas no tan caóticas como las de aquellos dos, tales como Uruguay, Costa Rica, Paraguay, Colombia y El Salvador, inician programas moderados de reformas algunos años más tarde. Otro grupo de países, obligados por crisis macroeconómicas terminales, implementan drásticos planes de estabilización y reforma estructural hacia fines de la década: Argentina en 1989, Perú en 1990, Nicaragua en 1990 y, con menor continuidad y éxito, Brasil en 1990. Carlos Andrés Pérez lanza un programa similar en 1989, pero el mismo fue revertido luego de su alejamiento del cargo. Ecuador, la República Dominicana y, obviamente, Cuba, no se suman a la ola de reformas.

Los programas de estabilización y reforma estructural mencionados implican la reversión del modelo estatista, es decir, la apertura de la eco-

nomía a las importaciones y las exportaciones, la privatización y desmonopolización de las empresas públicas (y últimamente de los sistemas de jubilaciones y pensiones), la desregulación de los mercados de productos y factores, y la aplicación de políticas fiscales y monetarias ortodoxas.

Es innegable que estas reformas han tenido muchos éxitos. La alta inflación, por ejemplo, ha prácticamente desaparecido de América Latina, algo impensable durante los '80. También se ha restaurado el crecimiento luego de los recesivos años de la "década perdida". Estos éxitos, sin embargo, son febrilmente discutidos en el debate intelectual y político de mediados de los '90. Hoy en día en la Argentina, y de la misma forma en el resto de los países latinoamericanos, se escuchan muchos y profundos cuestionamientos al nuevo modelo de economía de mercado, provenientes de sectores tan diversos como los partidos de la oposición, los intelectuales, los economistas "estructuralistas", la Iglesia, los sindicatos y algunos sectores empresariales.

Las críticas más habituales tienen que ver con el "costo social" de las reformas. A diario se escucha a periodistas, sindicalistas, políticos, obispos y sociólogos quejarse del "ajuste salvaje", de la "exclusión de las mayorías", de "esta política que genera pobreza y desempleo", etc. Estas críticas, por supuesto, aciertan en lo obvio: las reformas tienen costos. Hay empresas que no resisten la competencia externa, otras caen por la eliminación de subsidios y exenciones impositivas, los contratistas del Estado dejan de enriquecerse en base a sobrepuestos, las empresas privatizadas y la administración central se deshacen de empleados redundantes, etc. Esto no es ninguna novedad. En todo sistema económico hay beneficiados y perjudicados y todo cambio de política económica implica una redistribución de los costos y los beneficios. Es más, la transición de un modelo económico a otro tiene siempre un costo de transición: los perjuicios tienden a aparecer inmediatamente, mientras que los beneficios toman más tiempo en notarse.

Los costos de la liberalización no sólo se experimentan con rapidez, sino que típicamente afectan a grupos relativamente pequeños pero poderosos y bien organizados, tales como los sindicatos, los dueños y empleados de empresas protegidas o subsidiadas, los empleados públicos y aún los militares, cuando sus presupuestos son recortados y sus empresas privatizadas. Aunque estos grupos estén lejos de representar a la mayoría de la población, sí tienen poder político y capacidad de *lobby*. De acuerdo a las teorías de Mancur Olson acerca de la acción colectiva y las

coaliciones distributivas, estos pequeños y organizados grupos están en muchas mejores condiciones de hacer prevalecer sus intereses sobre otros sectores mucho más amplios que no tienen incentivos para organizarse: *"Algunos grupos, tales como los consumidores, los contribuyentes, los desempleados y los pobres no cuentan ni con los incentivos selectivos ni con el pequeño número necesario para organizarse, y por lo tanto ellos son excluidos de las negociaciones"* (Olson 1982, 37; traducción mía). En otras palabras: cuando se piensa en los costos y los beneficios de las reformas, debe pensarse en términos de bienestar social agregado, asignándose igual peso al bienestar de cada habitante y no privilegiando a aquellos sectores que cuentan con organización, poder y capacidad de obtener atención de los políticos y los medios. Dos ejemplos muy claros: 1) la mayor apertura de la economía puede perjudicar a los obreros de una determinada rama de la industria que no puede sobrevivir sin protección, pero a su vez los consumidores, un grupo mucho más grande, se verán beneficiados por el acceso a bienes importados de mejor calidad y precio; 2) la reducción de la burocracia estatal y las privatizaciones perjudican a los empleados públicos que son despedidos, sin embargo los ahorros presupuestarios conseguidos con esas reformas contribuyen a reducir la inflación y, por lo tanto, a aumentar el ingreso de toda la población, particularmente el de los más pobres.

El tema de los costos y beneficios sociales de las reformas económicas resulta, desde esta perspectiva, muy complejo. Deben medirse en forma seria la cantidad de personas beneficiadas y perjudicadas, la intensidad de esos beneficios y perjuicios, y la distribución de los mismos a través del tiempo. Como lo ha escrito recientemente una especialista estadounidense, aparentemente *"los costos de la liberalización son o menores o están distribuidos más complejamente que lo que se asumió inicialmente"* (Geddes 1995, 203; traducción mía).

Resulta muy significativo el hecho de que los presuntos perjudicados no parecen coincidir con los críticos del nuevo modelo. Como ha sido expuesto en otros trabajos (Gervasoni 1995 y 1996), entre 1982 y 1995 los votantes de la región han recompensado a los gobiernos reformistas y ortodoxos y castigado a los estatistas y heterodoxos. Si las reformas fuesen tan impopulares como las presentan sus críticos, se esperarían resultados electorales mucho peores para las administraciones reformistas que para las no reformistas.

Otra punto débil de las críticas a las reformas es su concentración en

la falta de una política social: se acusa a los "neoliberales" de olvidarse de los pobres y los desempleados, al rechazar la implementación de programas de asistencia social. En realidad no hay nada en el modelo de mercado que prohíba o desaconseje que las reformas sean acompañadas de políticas sociales compensatorias. De hecho los organismos internacionales del "Consenso de Washington" las recomiendan (Banco Mundial 1993, 134-151). La ausencia o debilidad de estos programas esta normalmente más relacionada con la escasez de fondos públicos que con la ideología de los reformadores. Financiar programas sociales con deuda o inflación no es una forma adecuada de hacerlo (la inflación equivale a un impuesto muy regresivo y la deuda a un impuesto sobre las generaciones futuras).<sup>4</sup>

Finalmente, existe entre los críticos del nuevo modelo económico una evidente confusión entre contemporaneidad y causación. Se asume que los males de hoy se deben (o se deben exclusivamente) a las políticas de ayer. Esto implica una visión demasiado simplista de la realidad social: los costos de las reformas resultan a menudo altos en el corto plazo debido justamente a lo profundo y duradero de las distorsiones acumuladas durante los años del modelo estatista. Por ejemplo, problemas como la acumulación de un enorme "desempleo disfrazado" en el Estado y sus empresas, la perpetuación de grandes ineficiencias en las empresas a causa de la falta de competencia y la rutinización de un gran déficit fiscal no pueden ser resueltos sin altos costos. Pero tampoco se los puede sostener indefinidamente: tarde o temprano la situación estalla, como ocurrió en Argentina en 1989. Desde este punto de vista, las nuevas políticas no son las causantes de los costos sociales, sino sólo el remedio, a veces doloroso, que cura graves enfermedades no tratadas previamente. Un tratamiento más temprano, o una enfermedad menos grave, hubiera implicado una cura menos dolorosa. Los costos sociales del presente, entonces, se deben principalmente a las equivocaciones de las políticas estatistas del pasado.

Los críticos del nuevo modelo, sin embargo, perciben al desempleo y

<sup>4</sup> Miguel Bonangelino, Subdirector del Departamento de Hemisferio Occidental del FMI, declaró recientemente en una entrevista: "Muchos de los países que están ejecutando políticas de ajuste económico y reforma estructural han estado trabajando en el tema de los costos transitorios de estos ajustes sobre las clases menos favorecidas. En algunos países hay programas destinados a una red de seguridad social. Quizás haya que profundizar en eso también, pero naturalmente esto tiene que hacerse en el contexto de una política fiscal global que sea prudente." (La Nación, Martes 8 de abril de 1997, Sección 2, Página 2).

la pobreza como productos inevitables y permanentes del "neoliberalismo inhumano y excluyente". Aquéllos que apoyan las nuevas políticas, en cambio, creen que los problemas sociales son "costos de transición" hacia una situación mucho mejor. Chile constituye su modelo: luego de los primeros años de reformas su economía se vio golpeada por la crisis de la deuda, la cual provocó una agudísima recesión y una explosión en la tasa de desempleo. Sin embargo, Chile perseveró con su modelo y fue el primer país de la región en salir de la crisis, logrando de allí en adelante muy altas tasas de crecimiento y una reducción del desempleo a niveles prácticamente friccionales (muy por debajo del promedio de la Comunidad Europea y sólo algo superior al de los Estados Unidos).

Parte de este debate acerca de la naturaleza de los costos sociales de las reformas puede ser decidido en términos de performance económica. Está claro que el crecimiento económico es una causa necesaria (y a menudo suficiente) del aumento del bienestar social y de la reducción de la pobreza y el desempleo. Existen algunos casos de países que han crecido sin disminuir la pobreza o el desempleo, pero no existen casos de naciones que mejoren el bienestar material de sus habitantes sin tasas altas y sostenidas de crecimiento del producto. Es decir que es esperable que los países que crezcan a tasas más altas por más tiempo obtengan mejores resultados en su lucha por elevar el nivel de vida sus habitantes.

Desde hace mucho tiempo existen datos confiables para la evolución del PBI de cada uno de los países de América Latina. Recientemente han aparecido también algunos intentos de medir sistemáticamente el grado de "libertad económica" de los países. Al menos dos proyectos de investigación han publicado los resultados de un "índice de libertad económica" para gran cantidad de países. El primero de ellos, *The Index of Economic Freedom* (Johnson and Sheehy 1995) fue conducido por la Heritage Foundation y presenta un índice para 101 países (incluyendo todos los latinoamericanos) a principios de los 90. El segundo, *Economic Freedom in the World* (Gwartney, Lawson and Block 1996), presenta una serie de datos correspondientes a tres índices de libertad económica para 103 países (todos los latinoamericanos menos Cuba) para 1975, 1980, 1985, 1990 y 1993-1995. Por su naturaleza diacrónica y su mayor rigurosidad metodológica y conceptual, en este artículo se utilizarán datos del segundo trabajo. Debe destacarse, sin embargo, que ambos incluyen aproximadamente las mismas variables en sus índices (tales como indicadores de la política comercial, la política impositiva, el tamaño del sector



público, la política monetaria, la política de inversiones extranjeras y las regulaciones del sector financiero). A mayor grado de liberalismo en cada una de estas dimensiones, mayor calificación en el índice de libertad económica. En los hechos los coeficientes de correlación ( $r$  de Pearson) entre el índice de la Heritage Foundation y los tres índices de *Economic Freedom in the World* para los 18 países latinoamericanos incluidos en ambos estudios oscilan entre un mínimo de 0,715 y un máximo de 0,746, una asociación fuerte y en la dirección esperada, pero no tan fuerte como se esperaría si ambos índices midieran exactamente el mismo fenómeno.

Utilizando los datos del segundo estudio se analizará de aquí en adelante el efecto del nivel y la evolución del índice de libertad económica sobre la tasa de crecimiento del PBI de los 18 países latinoamericanos incluidos. Los datos para cada país se presentan en la tabla 1.

Tabla 1. Índice de libertad económica de 18 países latinoamericanos. Evolución 1975-1995.

Para interpretar la tabla 1 es importante fijar los valores de referen-

País	1975	1980	1985	1990	1993-95	diff.95-90	diff.95-85
Argentina	3,1	3,3	2,5	3,4	6,2	2,80	3,70
Bolivia	5,3	4,4	3,2	5,8	6,1	0,30	2,90
Brasil	2,8	2,5	2,0	2,1	2,8	0,70	0,80
Chile	2,8	4,1	4,8	6,1	6,3	0,20	1,50
Colombia	3,7	3,1	4,2	4,4	5,3	0,90	1,10
Costa Rica	5,3	4,9	4,8	6,5	6,7	0,20	1,90
Ecuador	4,4	4,6	4,0	4,6	5,4	0,80	1,40
El Salvador	4,3	3,4	3,9	4,0	6,0	2,00	2,10
Guatemala	5,9	6,4	5,6	6,3	6,2	-0,10	0,60
Honduras	7,1	6,1	6,2	5,9	5,5	-0,40	-0,70
México	4,8	3,7	4,0	5,1	5,7	0,60	1,70
Nicaragua	6,0	3,5	1,2	1,5	2,7	1,20	1,50
Panamá	7,3	6,6	7,0	6,7	6,6	-0,10	-0,40
Paraguay	5,3	5,8	6,2	6,1	5,9	-0,20	-0,30
Perú	3,1	3,0	3,2	3,4	5,4	2,00	2,20
Rep. Dominicana	3,4	5,3	4,4	3,4	5,1	1,70	0,70
Uruguay	5,7	6,0	6,3	6,1	6,0	-0,10	-0,30
Venezuela	6,4	6,3	5,0	5,2	4,0	-1,20	-1,00
PROMEDIO	4,82	4,61	4,36	4,81	5,44	0,63	1,08

Fuente: Gwartney, Lawson and Block 1996.

cia a nivel mundial: los puntajes más elevados registrados son los de Hong Kong (9,0), Singapur (8,2), Nueva Zelanda (8,4), Suiza (7,9) y Es-

tados Unidos (7,9). En el otro extremo de la escala aparecen Argelia (2,2), Irán (2,0) y Zaire (1,8). Es decir que el rango real del índice no es 10 sino 7,8. Los países con mayor libertad económica de América Latina, Costa Rica y Panamá, aparecen bastante por debajo de Hong Kong, mientras que los de menos libertad económica, Nicaragua y Brasil, están algo por encima de Zaire.

Se detecta, observando el promedio simple de todos los países de la región, un descenso del grado de libertad económica entre 1975 y 1985, revirtiéndose la tendencia entre ese año y la última medición. De hecho 1993-95 marca el máximo valor de la serie (+0,62 respecto de 1975 y +1,08 respecto de 1985). Más allá de esta tendencia regional, pueden observarse diferentes trayectorias a nivel individual. Chile asciende constantemente en cada medición. Venezuela y Honduras, en cambio, hacen lo contrario. Varios países, como Argentina, Bolivia y México describen una curva en forma de "U". Las dos últimas columnas permiten ver que la mayoría de los países incrementó su grado de libertad económica entre 1985 y 1993-95 y también entre 1990 y 1993-95.

En la tabla 2 se clasifica a los países de América Latina de acuerdo al índice de libertad económica de 1993-95 en países de "alta libertad económica" (6 puntos y más), "mediana libertad económica" (5 a 6 puntos) y "baja libertad económica" (menos de 5 puntos). Para cada uno de estos tres grupos se calcula la tasa promedio de crecimiento económico para el cuatrienio 1992-1995 (utilizando como indicador la variación porcentual anual del PBI a precios constantes; Fondo Monetario Internacional 1996).

La tabla 2 y el gráfico 1 muestran con claridad un mayor crecimiento de las economías más libres. A medida que baja el índice de libertad económica también lo hace el crecimiento del PBI. La diferencia entre la tasa promedio de aumento del PBI de las economías más y menos libres es de casi el 3%. Si bien existe una variabilidad importante al interior de cada uno de los tres grupos, las diferencias entre las tres tasas de crecimiento promedio parecen lo suficientemente grandes como para atribuir-las al azar. Los datos analizados, entonces, indican que un mayor grado de libertad económica está asociado con un mejor desempeño económico.

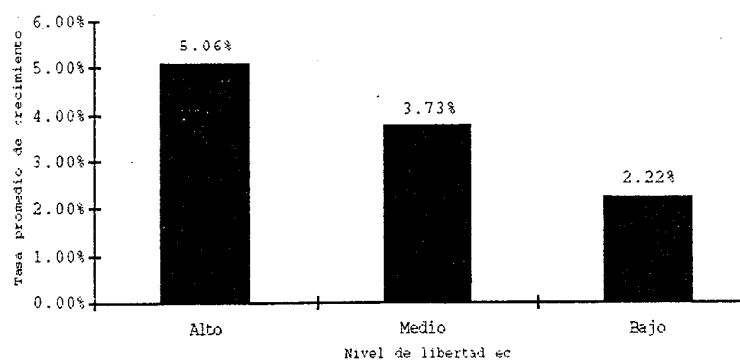
¿Qué ocurre cuando en lugar analizar el nivel de libertad económica se analiza la evolución del mismo en los últimos años? La última columna de la tabla 1 muestra la diferencia entre el índice de libertad económica en 1985, el primer año de la serie de datos posterior a la crisis de la deuda y 1993-95. La tabla 3 agrupa a las naciones latinoamericanas

Tabla 2. Índice de libertad económica (1993-1995) y crecimiento del PBI (1992-1995) de 18 países latinoamericanos.

Países de...	País (tasa promedio del crecimiento del PBI 1992-1995. En porcentaje.)
Alta libertad económica (6 puntos o más) Ocho países Índice de libertad económica promedio: 6,26	Argentina (4,43) Bolivia (3,75) Chile (7,50) Costa Rica (5,25) El Salvador (6,75) Guatemala (4,43) Panamá (4,50) Uruguay (3,83)  Promedio simple del crecimiento del PBI: 5,06 %
Mediana libertad económica (5 a 6 puntos) Siete países Índice de libertad económica promedio: 5,50	Colombia (5,10) Ecuador (3,08) Honduras (3,48) México (0,03) Paraguay (3,30) Perú (6,15) República Dominicana (5,00)  Promedio simple del crecimiento del PBI: 3,73 %
Baja libertad económica (menos de 5 puntos) Tres países Índice de libertad económica promedio: 3,17	Brasil (3,33) Nicaragua (1,88) Venezuela (1,45)  Promedio simple del crecimiento del PBI: 2,22 %

Fuente: en base a Gwartney, Lawson and Block 1996 y Fondo Monetario Internacional 1996.

Gráfico 1. Tasa promedio de crecimiento del PBI de 18 países latinoamericanos (1992-95) según nivel de libertad económica.



nuevamente en tres grupos, las de "liberalización rápida" (diferencias 95-85 de +1,50 y más), las de "liberalización lenta" (diferencia 95-85 de 0 a

+1,49) y las de "liberalización negativa" (diferencia 95-85 menor a 0).

Tabla 3. Variación del índice de libertad económica (1995/1985) y crecimiento del PBI (1992-1995) de 18 países latinoamericanos.

El efecto de la evolución del índice de libertad económica (tabla 3 y

Países de...	País (tasa promedio del crecimiento del PBI 1992-1995. En porcentaje.)
<b>Liberalización rápida</b> (dif 95/85 de 1,50 o más) Ocho países Diferencia 95/85 promedio: 2,19	Argentina (4,43) Bolivia (3,75) Chile (7,50) Costa Rica (5,25) El Salvador (6,75) México (0,03) Nicaragua (1,88) Perú (6,15) Promedio simple del crecimiento del PBI: 4,47 %
<b>Liberalización lenta</b> (dif 95/85 de 0 a 1,49) Cinco países Diferencia 95/85 promedio: 0,92	Brasil (3,33) Colombia (5,10) Ecuador (3,00) Guatemala (4,43) República Dominicana (5,00) Promedio simple del crecimiento del PBI: 4,33 %
<b>Liberalización negativa</b> (dif. 95/85 menor a 0) Cinco países Diferencia 95/85 promedio: -0,54	Honduras (3,48) Panamá (4,50) Paraguay (3,30) Uruguay (3,83) Venezuela (1,45) Promedio simple del crecimiento del PBI: 3,31 %

Fuente: en base a Gwartney, Lawson and Block 1996 y Fondo Monetario Internacional 1996.

Gráfico 2. Tasa promedio de crecimiento del PBI de 18 países latinoamericanos (1992-95) según evolución de la libertad económica (1985-1995).

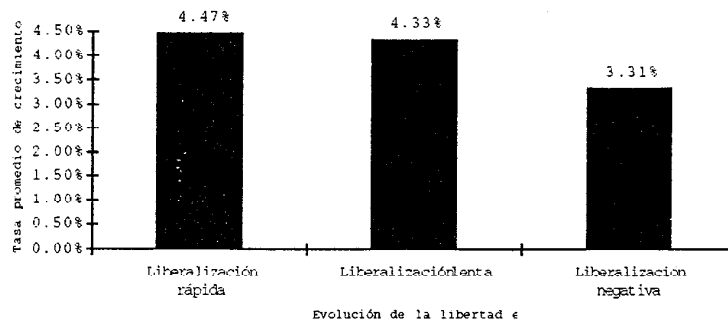


gráfico 2) es más débil que el de su nivel: los países que se liberalizaron a gran velocidad entre 1985 y 1993-95 registraron una tasa de crecimiento económico promedio sólo levemente superior a la de los que se liberalizaron a menor velocidad. Estos dos grupos de países, sin embargo, lograron una tasa de crecimiento promedio superior en más de un punto a la de los países que perdieron libertad económica durante este período. Es decir que la velocidad de las reformas económicas tiene un efecto en la dirección esperada sobre el crecimiento, aunque de menor magnitud que el efecto del nivel de libertad económica.

No se deben dejar de destacar las limitaciones del análisis estadístico aquí realizado. Por motivos de espacio se ha simplificado la tarea reduciendo los valores de dos variables intervalares (el índice de libertad económica y su evolución entre 1985 y 1993-5) a tres categorías ordinales, con la consiguiente pérdida de información. También se ha utilizado análisis bivariado en lugar de las más rigurosas técnicas multivariadas. El refinamiento del análisis estadístico requeriría, entonces, utilizar modelos de regresión múltiple que permitan: 1) introducir las variables intervalares sin tener que convertirlas en ordinales; 2) analizar las dos variables independientes al mismo tiempo y controlarlas por otras variables relevantes, evitando así posibles sesgos en la estimación de los coeficientes debido a variables omitidas y colineariedad y; 3) estimar la magnitud del efecto de cada variable independiente sobre la tasa de crecimiento del PBI. También debe advertirse que se ha utilizado un índice de libertad económica definido y medido de acuerdo a los criterios de una determinada fuente. Es posible que la definición conceptual de "libertad económica", el conjunto de indicadores que surgen de su operacionalización, la ponderación y la medición de cada uno de ellos no coincidan exactamente con los criterios de otras fuentes e investigadores. Una forma de solucionar parcialmente este problema consistiría en incluir en el análisis de regresión múltiple cada uno de los ítems del índice de libertad económica en forma separada, para poder de esta forma estimar coeficientes para cada indicador (es muy posible que algunos componentes del índice tengan mucha más influencia sobre el crecimiento que otros).

Hechas estas salvedades, queda claro que una primera aproximación al tema muestra una innegable asociación entre libertad económica y crecimiento -una conclusión que también es cierta para el total de los países estudiados por Gwartney, Lawson and Block (1996)-. Es verdad que no siempre crecimiento económico es sinónimo de bienestar social.

De hecho buena parte de los críticos de las políticas de libre mercado enfatizan que "el crecimiento no llega a la gente". Varias aclaraciones deben ser hechas sobre este punto:

[1] Ningún país ha logrado incrementar el bienestar social o reducir la pobreza sin tasas elevadas y sostenidas de crecimiento económico.

[2] El crecimiento económico puede no mejorar la situación social en el corto plazo, especialmente cuando el mismo surge de altas tasas de aumento de la productividad originadas en la eliminación de distorsiones asociadas con el estatismo. El crecimiento económico, sin embargo, siempre mejora la situación social en términos de empleo e ingresos en el largo plazo.

[3] El bienestar social de los sectores más vulnerables, como los niños, los pobres, los desempleados y los jubilados, depende en gran medida de los programas sociales del Estado. Pero, asumiendo una distribución determinada del gasto público, los recursos necesarios para financiar estos programas sólo aumentan si también crecen los ingresos fiscales, los cuales a su vez crecen junto con la economía.

[4] Los economistas han detectado una asociación positiva entre crecimiento por un lado y ahorro e inversión por el otro: los países que crecen más rápidamente tienden a ahorrar más y a atraer más inversiones, lo cual a su vez implica un más robusto crecimiento. Este círculo virtuoso resulta, tarde o temprano, en un aumento de la demanda de trabajo y de los salarios reales.

Si lo dicho hasta aquí es cierto, entonces aquéllos que critican la liberalización económica están, a menudo sin saberlo, criticando políticas que mejorarán la situación social que les preocupa; o, a la inversa, están proponiendo la vuelta a políticas que ya demostraron su ineficacia en este sentido. En estas críticas se mezclan buenas intenciones con motivaciones político-electorales, ignorancia de temas económicos y un evidente provincialismo: basta mirar al otro lado de la cordillera para ver lo que sí funciona, y al otro lado del Río Uruguay para ver lo que no funciona. En efecto, la lentitud y falta de convicción mostrada por Brasil en la liberalización de su economía no sólo alejaron al país de sus tasas de crecimiento "milagrosas" de los años '60 y '70, sino que lo llevaron a reproducir desde el comienzo de la crisis de la deuda el patrón de crecimiento débil y errático de la mayoría de sus vecinos hispanohablantes. Chile es el exacto contraejemplo: una liberalización temprana y acelerada de su economía le permitió crecer a tasas altas y sostenidas desde 1985 en ade-

lante y convertirse en el país más competitivo de la región. No es casual, de acuerdo a lo argumentado más arriba, que Chile sea también el país que más éxito ha tenido en reducir la pobreza y el desempleo en los últimos años. Decir que la liberalización de la economía conduce a un deterioro de la situación social implica, en el mejor de los casos, un desconocimiento de la evidencia comparada.

El debate sobre el costo social de la liberalización económica debería partir del estudio de la evidencia empírica nacional e internacional de muchos años. Emitir opiniones basadas en información parcial y asistemática de un país en un período corto puede conducir a conclusiones equivocadas y, peor aún, a políticas que agraven la situación que desean mejorar.

#### REFERENCIAS

- BANCO MUNDIAL. (1993): AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. DIEZ AÑOS DESPUÉS DE LA CRISIS DE LA DEUDA. OFICINA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. WASHINGTON, D.C.
- DORNBUSCH, R. AND EDWARDS, S., EDS. (1991): THE MACROECONOMICS OF POPULISM IN LATIN AMERICA. THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS.
- GEDDES, B. (1995): "THE POLITICS OF ECONOMIC LIBERALIZATION". LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW, VOL. 30, N. 2, 1995: 195-214.
- GERVASONI, C. (1995): "ECONOMIC POLICY AND ELECTORAL PERFORMANCE IN LATIN AMERICA, 1982-1995." M.A. THESIS, CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES, STANFORD UNIVERSITY.
- GERVASONI, C. (1996): "COSTOS Y BENEFICIOS ELECTORALES DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA". EN CRITERIO, AÑO LXIX, NO. 2177. JUNIO DE 1996.
- GWARTNEY, J., LAWSON R. AND BLOCK W. (1996): ECONOMIC FREEDOM OF THE WORLD: 1975-1995. THE FRASIER INSTITUTE.
- JOHNSON, B. AND SHEFFY, T. (1995): THE INDEX OF ECONOMIC FREEDOM. THE HERITAGE FOUNDATION. WASHINGTON, D.C.
- OLSON, M. (1982): THE RISE AND DECLINE OF NATIONS. ECONOMIC GROWTH, STAGFLATION, AND SOCIAL RIGIDITIES. YALE UNIVERSITY PRESS.

# HIELOS PATAGÓNICOS, PRIMER ACERCAMIENTO AL TEMA

GUILLERMO CARLOS AGAZZI\*

Antes de comenzar a tratar de aclarar el tema del problema limítrofe que nos ocupa, conviene realizar algunas aclaraciones conceptuales y metodológicas.

En lo respectivo a los conceptos que utilizo, cabe señalar la diferencia fundamental existente entre delimitar y demarcar.

La delimitación es un acto jurídico-político mediante el cual se establece un criterio para trazar una línea de límite. La demarcación es aquel acto efectivamente realizado sobre el terreno mediante símbolos materiales inequívocos que representan el límite entre un Estado y otro. Ambos actos están esencialmente ligados.

En lo que se refiere a la metodología se ha tratado de llegar a una conclusión aplicable al tema de los Hielos a través de un recorrido histórico de los principales tratados de Límites con Chile desde 1856, sumando luego un análisis de medios escritos. Estos referentes históricos e informativos son fundamentales a la hora de comprender el real significado de la situación que analizamos.

\* Licenciado en Ciencias Políticas (U.C.A.). Becario del Consejo Nacional del Menor y la Familia. Pasante en la provincia de Neuquén. Pasante en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Conferencista junto a la senadora Cristina Kirchner. Profesor Ayudante de Geografía Política y Económica de la República Argentina (U.C.A.). Miembro Investigador del Programa Patagónico de la U.C.A.



### Los Tratados de Límites con Chile: acuerdo en la delimitación y discrepancias en la demarcación

Nuestro recorrido comenzará con el Tratado firmado en 1856, denominado de Amistad, Comercio y Navegación. En su Artículo 1º señala que la paz será inalterable y la amistad perpetua entre los dos países. En el Art. 39 cada Estado reconoce como su territorio el que poseía al tiempo de desligarse de la dominación española en 1810. Suspenden las discusiones de índole limítrofe en aras de la paz, y de suscitarse una controversia recurrirán al arbitraje de una nación amiga.

El Tratado del 23 de Julio de 1881 establece como criterio de delimitación de Norte a Sur la cordillera de los Andes. El Límite correrá en esa extensión por las más altas cumbres que dividan las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprendan a un lado y otro.

Aquí notamos tres conceptos que no deben perderse de vista a lo largo de todo el recorrido histórico que realizaremos:

- 1) Encadenamiento principal de la cordillera de los Andes.
- 2) Las más altas cumbres.
- 3) La divisoria de aguas.

Sería de suma utilidad aclarar este último término porque puede dar lugar a numerosos equívocos. Una definición señala que *dados dos puntos de una misma superficie topográfica, la divisoria de aguas es la línea que los une siguiendo los puntos más altos del terreno, y cuyo punto más bajo es más alto que el más bajo de cualquier otra línea de puntos más altos que también los una.*

Otra definición expresa que *es divisoria de aguas la consecución de puntos más elevados que divide el escurrimiento superficial de las aguas en dos direcciones opuestas.*

Otra nota sobresaliente es el dominio perpetuo de cada país sobre los territorios que le fueron concedidos. Si bien ambos gobiernos estuvieron de acuerdo en la teoría, cuando llegó el acto demarcatorio hubo discrepancias fundamentales.

- Protocolo Adicional y Aclaratorio del 1º de Mayo de 1893: en su primer artículo repite el criterio delimitativo del Tratado de 1881, además establece el principio unioceánico, Chile sólo podrá acceder al Pacífico y Argentina sólo tendrá acceso al Atlántico.

- Acuerdo para facilitar las Operaciones de Deslinde Territorial del 17 de abril de 1896: ambos países coinciden en que cualquier diferendo limítrofe se llevaría a un arbitraje ante la Corona Británica.

• Acta de los Peritos Argentino y Chileno del 1º de Octubre de 1898: mediante este documento Argentina y Chile establecen el límite definitivo en la zona que hoy conocemos como Hielos Continentales (Monte Fitz Roy-Monte Stokes).

Los antecedentes inmediatos podemos encontrarlos en el Acta del 29 de agosto de 1898, donde se señala que “la descripción de la línea divisoria propuesta por el Perito de Chile, y que a petición suya se inserta en el acta, es la siguiente. . . El 331, cordillera del Chaltén, que divide la hoya hidrográfica del lago Viedma o Quicharre que desagua en el Atlántico por el río Santa Cruz, de las vertientes chilenas que van a desaguar en el Pacífico. El 332 (punto), cordillera del Stokes que divide la hoya hidrográfica del lago Argentino que desagua en el Atlántico por el Río Santa Cruz, de las vertientes de los ríos chilenos que van a desaguar en los canales de la Patagonia en el Pacífico...”.

El Acta del 3 de septiembre de 1898 detalla el recorrido del límite propuesto por el Perito Argentino, al final del texto expresa: “...Seguirá por dicha cresta pasando por el cerro Fitz Roy (304), los cerros que se elevan en el centro del ventisquero del lago Viedma (305) y las altas cumbreras nevadas de la cordillera...”.

El 1º de Octubre los Peritos acuerdan mediante Acta:

...“Art. 1: que, resultando de la línea general de frontera presentada por el Perito Argentino y que consta del Acta del 3 de septiembre último y de la presentada por el Perito de Chile inserta en el acta del 29 de agosto, que los puntos y trechos de la primera señalados con los números 3 a 266; 275 a 281; 304 y 305, concuerdan con los puntos y trechos de la segunda señalados con los números 10 a 256; 263 a 270; 331 y 332, resuelven aceptarlos como formando parte de la línea divisoria en la cordillera de los Andes, entre la República Argentina y la República de Chile”.

El Laudo arbitral del Rey Eduardo VII de 1902, reconoce que el límite en esta zona ya ha sido fijado de común acuerdo, y que no hay allí ninguna controversia, lo cual puede constatarse en el punto 22 del informe del Tribunal Arbitral que acompaña al Laudo.

• Protocolo Relativo a la Reposición de Hitos en la Frontera Argentina-Chilena del 16 de Abril de 1941: queda establecido que la demarcación será realizada por una Comisión Mixta Demarcadora de Límites a cargo de técnicos de ambos países.

En el año 1971 surgieron las diferencias respecto del Canal Beagle, que derivaron en un arbitraje que se resolvió en 1977 con un fallo favo-

rable a Chile. Argentina declaró nulo el fallo. Hizo su aparición la mediación papal, que culminó con el tratado de Paz y Amistad de 1984, el cual en su Art. 4º aclara que las partes se esforzarán para solucionar sus controversias mediante negociaciones directas realizadas de buena fe, y en el Art.7º expresa que "... no podrán renovarse en virtud del presente artículo las cuestiones que hayan sido objetos de arreglos definitivos entre las Partes. En tales casos el arbitraje se limitará exclusivamente a las cuestiones que se susciten sobre la validez, interpretación y cumplimiento de dichos arreglos". . .

- La Declaración Presidencial Conjunta del año 1990: en su escueto apartado referido al tema de límites, declara la voluntad de ambos países por hallar una solución definitiva a los problemas referidos a la demarcación.

- Acuerdo firmado con Chile en 1991: contiene una Declaración Presidencial Conjunta referida a Límites, la misma contiene tres Anexos:

El Anexo I se refiere a la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet (Hielos Continentales).

El Anexo II trata de Lago del Desierto, que mediante un arbitraje fue ratificado como perteneciente a Argentina.

El Anexo III hace referencia a los 24 puntos por solucionar, incluyendo la colocación de un hito en Tierra del Fuego.

Es válido aquí realizar una aclaración. Tal cual lo señalan las actas antes mencionadas, el fin del trecho a delimitar y en el que había coincidencia era el monte Stokes y no el cerro Daudet. ¿Por qué el remplazo del punto geográfico? Dos factores parecen influir, a saber:

a) Los Glaciares Dickson y Frías, que son tributarios de la cuenca del Pacífico, asientan gran parte de su extensión del lado argentino. De aprobarse la "Poligonal", parte considerable de los mismos se asentará en territorio chileno.

b) De aprobarse el nuevo límite, se podrán habilitar dos pasos fronterizos de vital importancia para Chile, el Paso Zamora y el Paso Verlike, al Sur de la zona del litigio. De esta manera, Chile podrá trasladar sus turistas hasta el Glaciar Perito Moreno recorriendo tan sólo 300 km. en una excursión de día completo. De no abrirse los nuevos pasos, los turistas deberían pernoctar una noche en el Calafate, debido a la enorme distancia que los separa de Punta Arenas y el recorrido sería a través de la Provincia de Santa Cruz.

De todos los puntos mencionados, sólo resta solucionar el de los Hie-

los Continentales. La Cancillería Argentina, buscando una salida política a la cuestión, propuso en el Anexo I el emplazamiento de una línea de límite que repartiría la zona en partes iguales. Esta línea es la Poligonal, que fuera presuntamente elaborada por el hoy Diputado Nacional del Partido PAIS, Dr. Juan Carlos Olima, Vicecanciller al momento de la firma del Acuerdo.

Los puntos más destacados que son sustento de la Poligonal son los siguientes: *Monte Fitz Roy, Punto Innominado (2584 mt.), Cerro Puntudo, Cerro Torino, Cerro Bolado, Cerro Inmaculado, Cerro Dos Picos, Cerro Tte. Feilberg, Cerro Gemelo, Monte Stokes, Cerro Daudet.*

*Podemos aclarar que dicha línea abarca desde los 49° 16' hasta los 51°, su longitud de frontera es de 226 kilómetros, sus 19 vértices abarcan 2.304 km<sup>2</sup>, de los cuales pasarían a pertenecer a Chile 1.054 km<sup>2</sup>, y sólo continuarían siendo argentinos 1.250 km<sup>2</sup>.*

La zona de los Hielos Continentales, denominada Campo de Hielo Sur por los chilenos, posee una extensión de 22.500 km<sup>2</sup>. aproximadamente, de los cuales son chilenos 18.500 km<sup>2</sup>.

El Tratado de 1991 incluye un Protocolo sobre Medio Ambiente, que comprende un Protocolo Adicional de Recursos Hídricos Compartidos. Este documento sigue el lineamiento del Acta de Santiago del 26 de Junio de 1971 sobre Cuencas Hidrográficas y declara que es un Recurso Hídrico Compartido "...el agua que escurriendo en forma natural cruza o coincide total o parcialmente con el límite internacional terrestre argentino-chileno...".

De todo lo expuesto podemos extraer algunas derivaciones útiles para que cada lector saque sus propias conclusiones:

1) En caso de que los congresos aprueben la Poligonal, la cuenca del río Santa Cruz, que en este momento es ya una cuenca compartida, tendría una superficie compartida aún mayor. La cuenca es compartida por el hecho de que el límite señalado por Argentina toca el monte Fitz Roy y desde allí marca una línea hasta el Paso Perito Moreno. Esta línea corta las nacientes del glaciar Viedma, tributario de la cuenca del Atlántico.

2) Chile aclaró que no recurriría a ningún arbitraje compuesto por árbitros latinoamericanos de ahora en adelante, y sólo aceptaría presentarse en una Corte Internacional, donde se falla según equidad (es decir, ya no se decide si el territorio es Argentino o no, sino que se lo divide de un modo equitativo).

3) Pero la más grave consecuencia es la de realizar una excepción al Tratado de 1881, que dejaría sentado un peligroso antecedente en relación a futuras divergencias.

En estos momentos, el Acuerdo de la Poligonal se halla en el Congreso Nacional. Varios Senadores han sumado esfuerzos, tanto de una posición como de la visión opositora, y plasmaron sus argumentos en sendos trabajos que tratan de volcar el voto decisivo de cada cámara para la aprobación del proyecto.

Lanzado al ruedo durante octubre de 1996, el trabajo presentado por los Senadores Antonio Cafiero (Buenos Aires); Carlos de la Rosa (Mendoza), José Luis Gioja (San Juan) y Osvaldo Sala (Chubut) hace en primer lugar un análisis histórico del tema limítrofe a través de los tratados firmados con Chile, luego analiza la controversia en la zona de los Hielos, detalla las diferentes posiciones y finalmente hace referencia a un documento aun inexistente en el momento de la edición.

En todo el documento se revela una tendencia a justificar teóricamente el accionar de los legisladores y de la mayoría del oficialismo, un conjunto de teorías que no alcanza de ninguna manera a posibilitar el salto desde lo abstracto ya mencionado hasta lo que se obró en la práctica, haciendo llamadas a medias de algunos autores, una notoria ausencia de datos acerca de cómo se creó la Poligonal, y finalmente, un exhorto a la aprobación o "superación" de los puntos oscuros del Anexo I del Tratado de 1991, lo que equivale a decir que tal como está, la Poligonal adolece de graves fallas que hacen necesaria su aclaración y reelaboración.

Es destacable el buen trabajo descriptivo en lo que hace a características de la zona, clima y geografía. El hecho de que se rebata a la oposición mencionando la presunta intención de Chile de dar por terminado cualquier diferendo limítrofe, hace notar un gran infantilismo, ya que es por demás sencillo remitirnos a la historia, y ver allí que cada vez que se expresó la intención de acabar con cualquier diferencia la realidad mostró un curso diferente.

En la posición contraria, la Senadora Nacional por Santa Cruz, Cristina Fernández de Kirchner, paradójicamente también miembro del Partido Justicialista, presentó un trabajo de 52 páginas, mucho más centrado en derrocar los argumentos y la posición de los Senadores antes mencionados que en el análisis histórico, jurídico y geográfico del tema de los Hielos.

Cabe mencionar que incluye el proceso decisorio que desembocó en la traza de la Poligonal, tal cual es descripto en el texto. *Acuerdo Leoni-*

*no sobre nuestros Hielos Continentales*). Si bien su modo denota cierto toque agresivo, deja flotando la sensación de que el trabajo todo y su postura se hallan mucho más cercanos a la postura que predomina en los medios de comunicación y, en consecuencia, en la opinión pública.

Hemos de reconocer que ha sido mayúsculo el papel de los medios de prensa, y dentro de estos, ciertos periódicos se han hecho eco del tema, y en menor medida de la figura de la Senadora Kirchner, quien ha caído en la tentación de tildar casi de ridícula la escapatoria teórica de los senadores acuerdistas (zoncera es la palabra adecuada).

El papel de los medios de comunicación deja ver claramente una tendencia de apoyo a la oposición. He tomado algunos autores, que considero de una mayor seriedad, y he analizado sus artículos en diferentes medios.

Entre quienes han encabezado con argumentos firmes la oposición podemos hallar al Licenciado Rodolfo Koessler, quién en *La Prensa*, el día 2 de agosto de 1991, y nuevamente el 23 de ese mismo mes, bajo el título de *La Poligonal de la vergüenza*, se explaya sobre los puntos que luego volcaría en 1992 en su libro *Acuerdo Leonino sobre nuestros Hielos Continentales*, editado bajo el auspicio del mismo Koessler. En dichos artículos señala que el límite se correría de aprobarse el Acuerdo 20 kilómetros más al Este, y entre 1500 y 2000 metros más abajo de dónde se halla ubicado.

Nuevamente en el diario *La Prensa*, los días 16 y 22 de mayo de ese año, declara que hasta poco tiempo antes del Acuerdo, existía el firme propósito de demarcar la zona (Reunión de la Comisión Mixta de Límites en Punta Arenas en febrero de 1991).

Aclara también, y con justeza, que la zona no es impenetrable y que la demarcación costaría alrededor de un millón de dólares, suma poco abultada en referencia a los montos que maneja la Administración Pública tanto de Chile como de Argentina. En el Mensaje Nº 350, mediante el cual la Cancillería remitió al Congreso el Acuerdo, toma como antecedente el caso de algunos países con similares características, como son Suecia-Noruega. Koessler señala que en ese límite no se puede observar en modo alguno que la divisoria continental de las aguas coincida con las altas cumbres.

En *Ámbito Financiero* (3/6/96), aporta acerca de la gravedad que reviste no sólo la Poligonal, sino también el menos conocido Protocolo de Recursos Hídricos Compartidos anexo al Tratado sobre Medio Am-

biente, pero que debiera formar parte del Acuerdo sobre la Poligonal y que sólo fuera remitido al Congreso a pedido de la oposición un año y medio después de la firma de los Acuerdos Presidenciales. El 22 de julio de 1991, en *La Prensa*, bajo el título de *¿Entregaríamos 2.500 km<sup>2</sup> de nuestros Hielos Continentales?*, agrega que el reclamo chileno surge en 1956, en base a los mapas elaborados por Estados Unidos en 1947, y que provocaron la airada denuncia del Senador Balmaceda en 1957.

El 24 de marzo de 1995, en *Ámbito Financiero* revela datos acerca de una carta que habría enviado al Presidente Menem y al por entonces Ministro de Relaciones Exteriores Domingo Cavallo, en julio de 1989 allí señala que sería de suma utilidad la mayor celeridad respecto de la demarcación de las zonas de Laguna del Desierto y de los Hielos Continentales, agregando que deberían usarse las conexiones de gas y petróleo argentino como un fuerte instrumento de negociación.

He obviado referencia alguna al contenido del texto del Lic. Koessler, por considerar que ante cualquier duda puede el lector remitirse a esa fuente, y que ello será más provechoso que cualquier comentario que pudiera realizar. Pero cabe una aclaración: si decide el lector acudir al texto, deberá llevar a cabo una concienzuda y minuciosa limpieza de una diatriba contra la Cancillería en su conjunto (que considero injusta), sumando acusaciones con nombre y apellido, para poder rescatar la información realmente válida y aclarar en parte esta temática.

Otro aporte fue realizado en 1991 por los Diputados Nacionales Bernard Kraemer y Dante Caputo, con el sustento técnico del Geólogo Dr. Pablo Kraemer. Este trabajo fue titulado *El Límite Argentino/Chileno. Aspectos relativos a su demarcación entre los paralelos 49° y 51° de latitud sud. Provincia de Santa Cruz*. La importancia del trabajo se halla a mi entender en algunos conceptos allí vertidos, como ser la diferencia entre Campo de Hielo, denominación chilena de la zona, y Hielo Continental. Para que un terreno adquiera esta última denominación su extensión deben ser superior a los 50.000 km<sup>2</sup>, y la superficie helada debe comportarse de manera completamente independiente del subsuelo rocoso, situación que no se verifica en la Provincia de Santa Cruz, ya que la masa de hielos que es agua en un estado sólido, y que por lo tanto posee características similares al agua responde por completo a las incli-

1 Acuerdo Leonino sobre nuestros Hielos Continentales. Lic. Rodolfo Werner Koessler Von Ita Buenos Aires, 1993.

naciones del terreno. Esta dependencia comprobada entre hielos-terreno, es la que permite precisar con claridad la ubicación de la divisoria continental de aguas, que en el caso de agua en estado sólido se plasma en el *divortium glaciarium*. En el caso que el hielo forme altiplanos la divisoria es la línea de mayor altitud que derrama hielos hacia una y otra vertiente. Lo mencionado es lo más sobresaliente de este trabajo, que incluye similar análisis de la zona de Laguna del Desierto y también enumera escuetamente las potencialidades de la zona del Acuerdo.

Otro autor que ha cobrado importancia relativa en los medios escritos es el Dr. Domingo Sabate Lichshtein, el cual en *La Prensa* (21/6/96), expone abiertamente la supuesta existencia bastante sospechada ya de una especie de canje entre la formulación de la Poligonal y el ingreso del Chile al Mercosur. Agrega que sería mejor que se produzca primero este ingreso y luego la discusión acerca de los límites, tal cual ha sucedido. El aporte del artículo reside en la información de que los países contratantes, merced del artículo 6º del Tratado de Paz y Amistad de 1984, no podrán renovar las cuestiones que ya han sido objeto de arreglos definitivos entre las partes. En estos casos el arbitraje se limitará a cuestiones de validez, interpretación y cumplimiento de dichos arreglos, de modo que la única cuestión que podría suscitar Chile es respecto de la demarcación, pero nunca de la delimitación de la frontera. Para que la situación cambiase debería plantearse el desacuerdo en la Comisión Mixta de Límites y quedar plasmado en un acta, luego de lo cual entraría en juego el artículo 3º del Tratado antes mencionado.

El 19 de febrero de 1996, también en *La Prensa*, el artículo titulado *Hielo Patagónico: ¿El lebensraum de Chile?*, es el medio para acusar a Chile de querer una revisión permanente de los tratados por anacronismo, causa que en Derecho Internacional no figura como válida para provocar la revisión y agrega que en 1991 Chile presentó una cartografía con sus nuevas pretensiones. Conste que este dato no es señalado por ninguno de los otros autores mencionados, que le imputan la responsabilidad de la idea de una nueva traza sólo al Embajador Olima y a la Cancillería Argentina. Lo que se denomina en los nuevos mapas posición argentina es en realidad el límite verdadero y centenario entre los dos países. Para finalizar da el toque de gracia rememorando las aspiraciones expansionistas que Pinochet expuso en 1968, claro reflejo de la teoría del espacio vital alemán.

La revista *Gente* ha publicado dos artículos de diferente importancia,



el más relevante el 6/6/96, titulado *Viaje a los hielos de la polémica*. Parecería ser que la función del artículo es dejar desairados algunos dichos del Canciller Di Tella, sobre todo aquel de que la zona es impenetrable, puesto que Christine Daumas la recorrió de Norte a Sur. En un apartado del artículo la Senadora Kirchner acusa al gobierno de regalar territorio; en otro apartado, Oscar Gómez Castañón deja deslizar gruesos errores, como ser la fecha de traza de la Poligonal, que nunca podría ser 1992, ya que el Acuerdo fue firmado en agosto de 1991. Como he comentado, la cuenca del Río Santa Cruz ya está compartida, y parece improbable que la propuesta de una consulta popular cobre interés entre los legisladores.

En el último de los apartados, quién era Vicecanciller en el momento de redactarse la nota, el Dr. Fernando Petrella, trasluce con sus palabras el pensamiento de todo el oficialismo: la solución rápida y de criterio economicista ante todo, y el Mercosur como excusa, e incluso niega los intentos chilenos de expandirse. La nota que resta se publicó el 10/9/92, y trata acerca de cómo pensaban los chilenos que residían en la zona del litigio, que por ese entonces incluía también la Laguna del Desierto. Son reveladoras las declaraciones de los habitantes de Puerto Natales, que consideran a los argentinos como netamente expansionistas y poseedores de la histórica ambición de lograr una salida al Pacífico a cualquier precio. El artículo es acompañado por una serie de fotografías que dejan en claro las abismales diferencias que existían por ese entonces entre Río Turbio -que atravesaba el momento de racionalización de Y.P.F.-, Puerto Natales y Punta Arenas. Bajo el subtítulo de *Diferencias que duelen*, y acompañado por las fotografías antes mencionadas, deja parcialmente aclarado cual de los países le otorga mayor importancia a la zona Sur, digo parcialmente porque el sentimiento de abandono por parte del gobierno central es similar en ambos lados de la cordillera.

El Dr. Raúl Alconada Sempé, quién fuera Vicecanciller durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, volcó su opinión en el diario *Clarín* (19/1/96). El titular que utilizó, *Hielos Continentales: negociar de nuevo*, es el perfecto resumen de su posición; a la negativa frente a la Poligonal por la violación de los tratados centenarios, suma los aspectos negativos del apresuramiento y la falta de previsión en el tema. La Poligonal "termina estableciendo el absurdo de que pueda haber ríos chilenos que sean afluentes del Río Santa Cruz, con lo que se demostraría, precisamente, que se está violando incluso, hasta el principio hidrográfico sostenido permanentemente por Chile por la cual la línea internacional de-

bería pasar por entre las vertientes que se desprenden hacia un lado y otro. La salida se halla en retomar las negociaciones directas apoyadas por nuevas investigaciones para aplicar correctamente el criterio del tratado de 1881.

Nuevamente *Clarín* (26/8/96) fue el medio para que el Senador por Cruzada Renovadora de San Juan, Alfredo Avelín, exponga sus conceptos. A las presiones recibidas por los legisladores provenientes del Poder Ejecutivo para "apurarlos", sigue la enérgica negativa al Acuerdo, y coincidiendo con el Dr. Sabaté Lichschtein, declara que el único punto pendiente no refiere a delimitación sino a la demarcación. Las presiones, apoyadas con la especulación de la aprobación o no de un tratado de explotación minera, carecerían de fundamento porque "los negocios se hacen igual, con o sin Acuerdo en los Hielos", si no, basta ojear las cifras que la Senadora Kirchner muestra de la evolución del comercio entre Argentina y Chile entre 1991 y 1995 dicha evolución se comportó de modo completamente independiente respecto de las diferencias limítrofes, y hoy día las inversiones de Chile en nuestro país alcanzan los 3.500 millones de dólares.

El Dr. Fernando Petrella, Vicecanciller desde agosto de 1992 hasta agosto de 1996, defendió la posición oficial, como es natural, en La Nación del 29 de julio de 1992. Respondiendo a las cuestiones jurídicas planteadas por la Provincia de Santa Cruz, señaló que los límites internacionales son atribución sólo del Congreso, referente a la excepción al Tratado de 1881. Agregó que las condiciones naturales reinantes en la región hacen sumamente onerosas, complicadas y largas las tareas de demarcación, que el acuerdo se realiza en base a la voluntad de ambos países, y que no sienta un precedente para futuros reclamos.

En *La Prensa* del 28 de julio, Petrella admitió abiertamente que fue dejado de lado el criterio de la divisoria de aguas, pero sólo para esa zona. Hubiese sido saludable que el funcionario detallara cuales eran las condiciones que no hacían aconsejable la demarcación en la zona como correspondía hacerla.

El Dr. Alfredo de las Carreras, académico de Derecho Internacional, publicó el 3 de noviembre de 1996 en *La Prensa* el artículo *Propuesta de un Protocolo Adicional*. Aporta que el límite en la zona de Hielos fue propuesto por el perito Barros Arana al perito Moreno, y fue esa la única coincidencia en la zona patagónica. Es así porque sólo allí las más altas cumbres dentro del cordón principal de la Cordillera de los Andes

coincide con el criterio del perito Barros Arana del *divorcium aquarum*. Otros conceptos importantes son los perjuicios que causaría respecto de la cuenca del río Santa Cruz (ya mencionados anteriormente) y las divergencias que aun hoy, luego de planteada la Poligonal subsisten en la cartografía, por lo cual el tratado está lejos de zanjar los potenciales conflictos, ya que no soluciona el tema base de demarcar de modo definitivo el límite.

Una voz reveladora, la del ex Embajador Julio Barboza, deja en claro que incluso dentro del ámbito de la diplomacia argentina no todos apoyan la pretendida solución "rápida" del Dr. Olima. El 24 de agosto de 1992, en *La Nación* hace ver cómo el gobierno crea un clima apocalíptico respecto de la no aprobación del tratado de 1991: un arbitraje sería supuestamente menos ventajoso para Argentina que la traza de la Poligonal.

El autor recuerda que hay pasos que preceden un arbitraje según el tratado de 1984, y menciona otros medios de solución de controversias aunque las negociaciones directas fracasasen. El hecho ineludible de la cuestión se halla en que se le permita a la Comisión Mixta el relevamiento de la zona.

Con su habitual y especial sentido del humor, el diario *Página 12* publicó *Ultimo Tango en Santiago* de Horacio Verbitsky, el 9 de agosto de 1992. Allí, en un internacionalizado análisis, señala las diferencias que se pueden ver en el país y en Estados Unidos, a solo un año de la firma del Acuerdo. Conste que han pasado al día de hoy cinco años, y como es natural las diferencias son aun más abismales. No ahorra adjetivos para el Canciller Di Tella: exasperante, hectoplasmático y débil. Son estas características las que hacen que el fracaso se atribuya al Presidente Carlos Menem y no a su leal Ministro Guido Di Tella. Bajo el subtítulo de *Argumentos*, cada uno de los mismos que fuera planteado por Di Tella es rebatido de manera aplastante y casi infantil por su sencillez; luego, alguien rebate las críticas con otros argumentos, nunca se menciona quién es el personaje, pero todo da a entender que se trata del Dr. Juan Carlos Olima. Ante la pregunta acerca del "apuro" por el Acuerdo, la respuesta es que permitió la apertura de el Paso de Jama en el Noroeste y la firma de convenios de integración física muy beneficiosos. Ahora bien, ¿qué relación puede tener la modificación de un límite con la apertura de un paso y convenios de integración? Básicamente todo da a entender que fue una transacción. Cuando se interrogó respecto de los límites centenarios, el argumento fue una lista de hechos en los que Chile, supuestamente,

habría dado a conocer su disconformidad con los límites. ¿Es un mapa con una traza diferente un argumento para cambiar límites establecidos por el país autor del mismo casi cien años antes?. No parece ser un motivo suficiente. Y tampoco parece importar el tema de la cuenca del Río Santa Cruz, ya que haciendo cálculos demuestra que no es posible hacer una represa a esa altura. Por lo tanto, como una represa no se puede construir allí, la situación no representa un problema y es así porque ni siquiera se considera de qué lado quedarán los kilómetros que nos corresponden por derecho de los Hielos Patagónicos. Pero lo más notorio y digno de recalcar, es que *la Poligonal no corta ningún curso de agua* ¿Qué es un glaciar sino un curso de agua congelado que responde a las mismas leyes físicas del agua?. Cuando se consulta por el territorio Antártico responde: "El cerro Bertrand, cedido en esta negociación de aceptarse la ilusión óptica de la proyección continental, el sector antártico argentino estaría más de 30 minutos de ángulo, o unos 45 km. en territorio chileno"

El artículo precedente fue contestado por el Diputado Nacional por la provincia de Santa Cruz Rafael Flores en una carta al diario *Página 12* el 14 de agosto de 1992. Allí, respondiendo a la existencia del mapa que Zacarías Sánchez (Director de la Oficina Argentina de Límites Internacionales) confeccionó en 1908 basándose en hitos colocados desde 1903, y en el cual el límite pasaría más al Este que la actual pretensión chilena, propone dar una mirada a un mapa nunca mencionado por la Cancillería pese a haber formado parte de la Memoria Argentina del laudo de 1902.

Un trabajo que es preciso mencionar es el de la Dirección Provincial de Educación Secundaria de la Provincia de Santa Cruz. Contiene un conjunto de recortes periodísticos, el Acuerdo de 1991, secciones importantes de la Constitución Nacional y Provincial referidas a límites, y parte de un cuadernillo del Instituto del Hielo Continental Patagónico, cuyo Director, el Sr. Emiliano Huerta, fuera entrevistado por varios medios de prensa. Dicho cuadernillo es uno de los pocos segmentos escritos que reproduciré textualmente aquí, porque considero que su valor es fundamental a la hora de tratar de entender de modo serio el tema.

"El Tratado de Límites de 1881 menciona aguas y estas son siempre aguas aunque estén en uno u otro estado físico. El hielo es un material plástico que por esa misma razón se adapta a todo relieve topográfico. Un glaciar es una corriente hídrica que

obedece exactamente a todas las leyes mecánicas que rigen a los cursos de agua líquida. Una divisoria de aguas puede estar constituida por glaciares o masas nivosas (agua solidificada) y ejemplo de ellos lo leemos en varias partes del Informe Arbitral de 1902, es decir, tienen el mismo valor práctico que las divisorias de aguas líquidas. Tal divorcio de hielos, un *divortium glaciarum*, aun en casquetes o altiplanos de hielos no puede ser descartado en la delimitación de la línea limítrofe. *Continúa con la línea por la que corre la divisoria continental de aguas.*

De regreso en los medios gráficos, no cabe duda quién ha sido el gran creador de opinión sobre la amplia masa de lectores esclarecidos, que son los que más influencia e interés pueden tener respecto del tema de Hielos Continentales. Me refiero al Sr. Germán Sopeña, que ha creado una activa dupla con el diario *La Nación*, su medio de publicación casi exclusivo.

Numerosos han sido sus artículos durante el año 1996. Destaco entre ellos una serie de tres artículos titulados *La Nación en la zona del Litigio por los Hielos Continentales*, publicados el 17, 18 y 19 de marzo de 1996. Logra clarificar el tema siempre considerando que sus lectores no tienen demasiados conocimientos respecto del diferendo limítrofe. Es realmente digno de destacar, que tal como la revista *Gente*, no se ha limitado a escribir desde la Capital, sino que el autor visitó la zona y hasta la recorrió en helicóptero describiendo cerros y características geográficas y climáticas. La situación general de la Poligonal, así como el estado político de la misma, son repasados velozmente, y desembocan en declaraciones del Dr. Juan Carlos Olima, para el cual el Acuerdo difícilmente sea aprobado. Recalca el hecho de ya los Hielos se pueden recorrer, y así lo hacen numerosas excursiones con andinistas

El segundo artículo se subtitula *En el Sur, la propuesta es congelar la cuestión*. Como batacazo de inicio deja deslizar el independentismo patagónico argentino, apoyado por la juventud de la zona sur de la región. La integración no es excusa pero sí motivo de la entrega de los hielos, señalan los pobladores argentinos. El Sr. Jorge Lemos, alpinista que acompañó a la fotógrafa francesa (ver revista *Gente*), describe su idea de dónde se halla el verdadero límite: Cordón Moreno-Cerro Lautaro-Cerro Gorra Blanca Cerro Milanésio Cerro Trueno Hito 62. Vale aclarar que esta pretensión personal incluye territorio chileno. La posición de las autoridades locales sería congelar el tema, al igual que la de muchos pobladores, ya que cuando el Gral. Pinochet desaparezca del ámbito político la

situación perderá mucha de su actual tensión y se estará en mejor posición para negociar el tema.

El tercer artículo, bajo la denominación de *Para el Gobierno, se hará lo que diga el Parlamento*, da idea de las dos potenciales salidas al pantano en que se clavó la Poligonal: que cada país declare Reserva Natural la zona para evitar futuras depredaciones, que se acuda a un arbitraje con sus pros (técnicamente la divisoria y las altas cumbres beneficiarían a la Argentina) y contras (el Perito Moreno elaboró mapas en 1898 con la línea del límite muy difuso, que Chile podría invocar para debilitar la mejor posición argentina). De cualquier modo, la respuesta final se halla en los Congresos.

El día 22 de abril de 1996, también en *La Nación*, señala que la mejor manera de demostrar la intención de integración es mejorar los caminos y rutas, así como los pasos fronterizos, y esperar que se calmen los ánimos a la hora de discutir los límites. La ruta 40 adquiriría, de ser pavimentada en su totalidad, una importancia fundamental como nexo de comunicación de toda la región.

*La Nación*, el 22 de mayo, bajo el título *Hielos: una propuesta adicional*, es el medio por el que el Sr. Sopeña afirma de modo terminante la existencia del Protocolo Adicional que contendría los siguientes ítems:

*Compromiso de no degradar ni contaminar las cuencas comunes.*

*Compromiso de no alterar ni modificar de modo alguno ningún curso de agua que nutren sus caudales de deshielo de los glaciares de la zona.*

*El Acuerdo de 1991 no modifica en absoluto las pretensiones sobre la Antártida.*

*Se asegurará el tráfico expeditivo a la zona.*

*Tres dudas pendientes* plantea que no se debe exagerar la gravedad del litigio con Chile, ya que dista de ser un conflicto declarado, allí la primera duda. La segunda se refiere a que no es serio negar la capacidad de la técnica actual para la medición de los criterios de delimitación, y el último interrogante se refiere al abandono de los tratados centenarios.

El Sr. Sopeña, con excelente criterio, se ocupó de relevar la opinión de los dirigentes chilenos. Para comenzar, es excelente el estado de las relaciones bilaterales merced al atisbo de unión económica, asegura. Destaca algunos puntos:

*De no aprobarse el Acuerdo este año, la cuestión sería propuesta hasta el siglo XXI.*

*El análisis chileno es muy reposado y calmo.*

*La idea de superar el último diferendo de límites prima sobre la justeza técnica de la solución.*

*A ambos lados de la cordillera el poco conocimiento del público en general alcanza un grado similar.*

*Para Chile un arbitraje es algo que hay que evitar a toda costa.*

La segunda nota acerca de la opinión en Chile señala que los argumentos son más económicos y políticos que técnicos, quizás por la falta de cartografía adecuada.

El domingo 17 de Noviembre de 1996, el suplemento *Enfoques de La Nación* abordó nuevamente el tema, reiterando de manera breve todo lo que antes se expuso.

Casi finalizando el año, y cuando la cuestión parecía trabada definitivamente en el Congreso, un hecho inesperado sacudió todas las suposiciones. La Unión Cívica Radical (U.C.R.) declaró que está a favor de nuevas negociaciones, y de crear una Reserva Ecológica Binacional (*Clarín*, 14/11/96). Ahora bien, una reserva ecológica binacional, ¿pero dónde? Porque para que cumpla el requisito anunciado debería estar a un lado y al otro del límite centenario y no a un lado y otro de la Poligonal, ocupando el espacio entre el límite actual y la supuesta pretensión chilena. Afirmar que la reserva sea binacional es entrar en clara contradicción con el resto de los argumentos que la U.C.R sostiene.

Para concluir con esta breve reseña periodística, debemos destacar, tal cual lo ha hecho el Sr. Germán Sopeña en *La Nación* del 30 de septiembre de 1996, el valioso aporte de la revista *Alta Montaña*, editada en agosto de 1996, que en su número 4º dedica la totalidad de notas al tema de Hielos Continentales, desde un punto de vista preferentemente expeditivo. Son de destacar sus excelentes fotografías aéreas que logran conmover al lector; incluye también un colorido mapa de respetables proporciones, pero que carece de la prolijidad que poseen los editados por el Automóvil Club Argentino. Los relatos de los expedicionarios son más que interesantes y bien vale la pena conseguir la publicación y guardarla fuente informativa antes que como de uso sólo turístico.

#### Instancias decisivas

La aparente quietud que señalaba el tema, comenzó a disiparse cuando el gobierno intentó nuevamente que el Tratado sea aprobado, y para lograrlo se dispuso a firmar el Protocolo Aclaratorio. Luego de cua-

tro años se reunió nuevamente la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, en la cual el día 4 de diciembre el Diputado Nacional Marcelo Stubrin llevó la voz opositora solicitando que sean citados a exponer en las próximas reuniones los representantes del Instituto del Hielo Continental Patagónico, del Instituto Geográfico Militar, de la Academia Nacional de Geografía y de la Asociación Argentina de Geólogos, entre otros. Fue a través de Ricardo Patterson (UCR-Santa Cruz), que el radicalismo pidió que el acuerdo sea retirado del Congreso y se reanude el diálogo entre los dos países (*Ámbito Financiero* 5/12/96).

La Comisión estuvo presidida por el Dr. Erman González y compuesta por treinta miembros; 15 del Partido Justicialista, 9 radicales, dos frepasistas, un miembro de P.A.I.S., un riquista, un renovador salteño y un demócrata mendocino extrañamente, no la compone ningún patagónico.

Entre tanto, el Vicecanciller argentino Andrés Cisneros se reunía con su par chileno, Mariano Fernández para ultimar los detalles del nuevo Protocolo.

El matutino presenta también una lista de los votantes y su supuesta decisión:

A favor	EnContra
Erman González-PJ	Marcelo Stubrin-UCR
Fernando Maurette-PJ	Alfredo Allende-UCR
Raúl Echague-PJ	Julio Migliozi-UCR
Emilio Carrara-PJ	Carlos Baller-DM
Juan Rodríguez-PJ	Juan P. Baylac-UCR
Esteban Domina-PJ	Carlos Becerra-UCR
Rodolfo Gabrielli-PJ	Rafael Flores- Frepaso
Marcelo L. Arias-PJ	Ricardo G. Diez-RS
Juan C. Mayueda-PJ	Horacio Jaunarena-UCR
Pascual Ranpi-PJ	Ricardo Laferrere-UCR
Luis Rubeo-PJ	María de Benzo-PJ
Adriana de Vely-PJ	Mario Negri-UCR
Juan Valcarcel-PJ	Alejandro Nieva-UCR
Aldo Rico-Modin	Federico Storani- UCR

Todos los medios escritos reflejaron la firma del nuevo documento en Santiago de Chile el 10 de diciembre de 1996 por parte de los Presidentes Carlos Menem y Eduardo Frei.

Sintéticamente, el contenido del "Protocolo Adicional al Acuerdo pa-



ra precisar el límite en la zona comprendida entre el monte Fitz Roy y el cerro Daudet es el siguiente:

- El tratado de 1991 no afecta las reclamaciones de soberanía territorial y marítima en la Antártida. Tampoco tendrá incidencia en la utilización de los recursos hídricos que directa o indirectamente nutren sus caudales en los glaciares de la zona.

- Ambas Partes se comprometen a evitar la contaminación en las cuencas comunes.

- Declara la imposibilidad de que el Acuerdo sea tomado como antecedente y ratifica la plena vigencia de los tratados de 1881 y 1893.

- Se ratifica el principio Unioceánico, no obstante los proyectos de integración.

- Se conviene que el monte Fitz Roy es punto indiscutido del límite, debiendo tener cada país acceso al mismo por propio territorio de este modo, Chile se asegura de que parte de la cuenca del glaciar Viedma permanezca en su territorio.

- En caso de que se ratifiquen los Acuerdos, se instruirá a la Comisión Mixta de Límites Argentina Chilena para que proceda a realizar la demarcación de la línea de frontera.

Es de destacar que en ningún momento se menciona de manera expresa la cuenca del Río Santa Cruz, de vital importancia para la Patagonia Argentina.

El 12 de diciembre todos los medios escritos se hicieron eco de la aceleración que se percibía respecto de los intentos del gobierno de obtener el número suficiente de votos en la Cámara de Diputados para obtener la ratificación del Acuerdo.

El *Diario Popular* tituló *Hielos Calentitos* a la nota que se refiere a las sesiones de la Comisión de Relaciones Exteriores. El día 11 se realizaron dos sesiones previas en las que se esperó infructuosamente la presencia del Canciller Di Tella. El día 12 expondría el General Luis María Miró, presidente de la Comisión de Límites Internacionales. Ese mismo día se trataría de obtener un dictámen de la Comisión. Se aclara que si bien el justicialismo puede obtener un dictámen favorable en la Comisión, en el recinto no podría imponer su posición por falta de apoyo de algunos legisladores justicialistas, que sumados a la oposición impedirían la aprobación en la Cámara de Diputados.

*Controversia por un cordón montañoso* fue el título de un escueto apartado en *La Nación*, el 11 de diciembre de 1996. Allí, el director de

Frontera de Chile, el embajador Javier Illanes, señaló que los resultados obtenidos mediante mediciones satelitales que demuestran que el cordón Mariano Moreno posee una altura superior a la que representa la cartografía argentina no son relevantes, ya que las anteriores mediciones carecían de precisión técnica.

El Sr. Walter Curia declaró que Chile había aceptado el límite histórico, es decir, demarcar la zona siguiendo el criterio de las más altas cumbres divisorias de aguas. Tal hecho habría ocurrido en febrero de 1991 seis meses antes de la firma del Acuerdo de 1991. Según el autor, la Cancillería argentina "ofertó" el nuevo acuerdo. La fuente de la información remite al general Luis María Miró, que se remite a una reunión que mantuvo con su par chileno, el embajador Javier Illanes en la fecha arriba mencionada.

El diario *Crónica* (12/12/96) señala que el 11 de diciembre, el frepaso presentó un Proyecto de Ley referido a una Consulta Popular vinculante. Si en el resultado de la consulta predomina el "Sí", el Acuerdo se transformará automáticamente en ley, de lo contrario se considerará rechazado. El Proyecto estaba siendo analizado por la Comisión de Relaciones Exteriores.

También el 12 de diciembre, *El Cronista* publica declaraciones del Canciller Di Tella. El funcionario expresa que de no aprobarse el Acuerdo se debería llegar a un arbitraje con todos los riesgos que ello implica. Esta posibilidad fue catalogada por el Canciller de Chile como una manera de "patear" el tema diez o quince años hacia adelante.

En un juego de palabras el Canciller Insulza señala que al no aprobarse el Tratado, ha primado en uno de los países la posición de aquellos que creen que el país puede obtener más de lo que el Acuerdo otorga. (*Clarín* 12/12/96).

El 13 de diciembre *Ambito Financiero* se hace eco de una noticia que había sido difundida al aire por la radio "Rock & Pop" el día 12 a las 8:16 de la mañana. En la mencionada audición, el periodista Roman Lejtman entrevistó al Canciller de Chile, el embajador José Miguel Insulza. El Canciller señala que la resolución de los Hielos Continentales forma parte de un paquete de 24 puntos, y que este es el último tema pendiente.

He aquí otros conceptos: "Podemos ir a un arbitraje que sería a nuestro juicio, negativo y traumático para ambos países, para llegar finalmente a una solución parecida a la que tenemos. Yo creo que no vale la pena. La verdad es que es mucho mejor seguir adelante con las cosas que

estamos trabajando y aceptar este acuerdo que es razonable para los dos países" R.Lejtman: Ahora, supongamos que el Acuerdo no sale en el Congreso argentino y el Presidente Carlos Menem planea o propone ir a un arbitraje internacional. ¿Chile aceptaría esto?

J.M. Insulza: Sobre los 24 puntos, claro.

R. L. : Sobre los 24.

J. M. I. : Por cierto, pero si el Acuerdo fuera de 24 puntos, no de uno.

R. L. : Lo que yo tengo entendido que sobre 23 de los 24 puntos. . .

J.M.I.: Pero usted lo dijo al comienzo, el gran acuerdo de 24 puntos alcanzados por el Presidente Alwyn y el Presidente Menem en el año 1991, ¿y qué pasa con los 23?

R. L. : Le entiendo.

J.M.I.: Bueno, acá..., no lo he dicho yo, lo ha dicho usted, o sea, nosotros tendríamos que aceptar el rechazo de uno de los 23 puntos y los otros 22 los dejamos tal cual.

R.L. : O sea, que usted ve difícil que en esta circunstancia el gobierno argentino, teniendo en cuenta y conociendo la posición chilena, acepte poner todos los puntos en juego.

J.M.I: Pero yo creo que hay que ser consecuente en esto. Mire, si el asunto es bien simple, dejemos de lado, pero sé que voy a hacer una cosa que no debería hacer porque es perjudicial para nosotros, pero dejemos de lado lo de Laguna del Desierto. Eso fue arbitrado, en el año 1991 nosotros llegamos a acuerdos sobre los Campos de Hielo, nosotros llegamos a acuerdos sobre 23 puntos de frontera. Ahora sobre esos 23 puntos se llegó a un acuerdo equitativo, si usted mira la suma, estoy dejando Laguna del Desierto, la suma total de los 23 puntos de una diferencia que son , cerca de 3.000 km<sup>2</sup>, deja una diferencia de 4 km<sup>2</sup> en total, bueno si hoy día se plantea y por eso..., que es lo que ocurre, que uno de estos acuerdos la Comisión de ministros de Límites consideraron que excedía las posibilidades de la Comisión de Límites y por eso fue a un tratado a la ...de los Congresos, en este acuerdo fue adoptado como una transacción entre ambos países vinculados a los otros 22 puntos. ...Esta transcripción es parcial y sólo ha tomado los puntos más sobresalientes de la conversación.

El Dr. Mariano Grondona tituló en *La Nación* del 15 de diciembre *Hielos de fuego: la última barrera* su artículo referido al tema. Sintéticamente plantea lo siguiente: La línea de las más altas cumbres divisorias de aguas no coinciden con el trazado de la "Poligonal". Se parte del supuesto que la integración beneficia más a Argentina que a Chile, lo

cual no es correcto. El presupuesto de que Argentina podría absorber a Chile es anacrónico.

Finalmente atribuye las tensiones bilaterales a las democracias imperfectas que cada país adoptó como forma de gobierno. Plebiscitaria la nuestra y militarista la chilena.

El Diputado Nacional Dr. Juan Carlos Olina, expuso los motivos de su abstención a la hora de aprobar el dictámen de la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa. La demarcación no era posible debido a que la Argentina sostenía el principio de que en los valles cubiertos de hielo la divisoria era la que corresponde a la superficie, y Chile proponía la que subyace en la base rocosa. Esta situación llevaría a que de continuarse la demarcación se territorializaría la diferencia de criterios y desembocaría en un nuevo arbitraje. Cuando se llega a esta última instancia, el árbitro internacional suele aplicar una "compensación territorial". Lo ganado en Laguna del Desierto podía verse compensado con la pérdida de la zona de hielos. La salida que parecía más acertada era una negociación directa, cuya formulación fuera aprobada por el presidente y todos los ministros. Declara que desde que abandonó su puesto no ha habido voluntad de informar a la opinión pública. Como el Dr. Olima no obraría nunca en contra de la voluntad de la mayoría, decidió de manera salomónica por la abstención. Sólo dejó hacer.

El día martes 17 de diciembre todos los medios escritos se hicieron eco del inminente dictamen de la Sesión Plenaria de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados de la Nación. El periodista Daniel Santoro publicó en el diario *Clarín* ese mismo día una entrevista con el Canciller Guido Di Tella. Prontitud parece ser la consigna, debido a que 1997 será año de elecciones y que el tema no se debe politizar.

En 1991 no se había intentado la demarcación, puesto que si bien era posible técnicamente no lo era desde el punto de vista político. En 1991, las perspectivas indicaban que era factible que predominase la posición argentina en Laguna del Desierto, pero no era así respecto de los Hielos Continentales. Esto llevó a buscar solución más expeditiva y más segura. El arbitraje no es desechado como una posible salida a la cuestión.

Sus palabras finales son en cierta manera tranquilizadoras y dejan en claro un viraje en el asesoramiento que le han brindado: "Nuestros derechos en toda la zona en litigio de Hielos Continentales son indiscutibles".

*El Cronista* (17/12/96) publicó declaraciones del Presidente en las

que un plebiscito entraba en el terreno de lo irrealizable. Una causa más de celeridad es la apertura de los pasos fronterizos pactados en el Acuerdo de 1991, lo cual he explicado en las páginas precedentes.

Los diarios más importantes del país se hicieron eco el día 18 de diciembre de la aprobación del dictámen de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Defensa de la Cámara de Diputados. Tanto *La Nación*, como *Clarín*, se hicieron eco de que a pesar de la aprobación, el oficialismo dejaría el tratamiento en el recinto para el mes de febrero. Debido a lo comprometido del tema, dejaría en manos de la Cancillería la difusión de la posición oficial para lograr que la oposición cediese en la negativa a la ratificación.

Armando Vidal detalló para *Clarín* los pormenores de la trajinada sesión final del día 17. El dictámen llevaba 25 firmas, 3 de ellas con disidencia. El rechazo contaba con 20 firmas de radicales y frepasistas. Hubo también otros dos dictámenes por el rechazo, presentados individualmente por el justicialista Julio Miglionzi y por Aldo Rico. El oficialismo logró el resultado positivo revirtiendo el criterio de doble voto por parte de los diputados que forman parte de las dos comisiones, lo cual redujo a 48 miembros el número de participantes. De esos 48, 25 forman la mayoría. La posición opositora fue vigorizada por las declaraciones del Presidente de la Comisión Nacional de Límites, el Gral. Luis Miró y del embajador Julio Barberis. Tal cual lo había anunciado, el Diputado Nacional Juan Carlos Olima se abstuvo de votar. Los votos que suscribieron el acuerdo son los siguientes:

- |                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|
| 1. Erman González-PJ       | 12. Ramón Giménez-PJ       |
| 2. Miguel Angel Toma=PJ    | 13. Dulce Granados-PJ      |
| 3. Fernando Mauxette-PJ    | 14. Vicente Joga-PJ        |
| 4. Luis Obatrio-PJ         | 15. Marcelo López Arias-PJ |
| 5. Miguel Alterach-PJ      | 16. María Benuzo-PJ        |
| 6. Raúl Echague-PJ         | 17. Pascual Kampi-PJ       |
| 7. Leticia Bianculli-PJ    | 18. Eduardo Rollano-PJ     |
| 8. Emilio Carrara-PJ       | 19. Luis Rubco-PJ          |
| 9. Juan Chica Rodríguez-PJ | 20. Adriana Togni-PJ       |
| 10. Esteban Dómina-PJ      | 21. Juan Valcarcel-PJ      |
| 11. Rodolfo Gabrielli-PJ   | 22. Luz Remedi-UCD.        |

**Con Disidencia Parcial:**

1. Fernando Lahoz
2. Emilio Martínez Garbino
3. Tomás Pruyás.

El día 19, *La Nación* publicó dos artículos referentes a los sucesos inmediatos. Un artículo bregaba por la ratificación del Tratado, escrito por el ex embajador Enrique Peltzer; el segundo artículo contrario a la aprobación, lo firmó el Gral. Luciano Benjamín Menéndez.

El Dr. Peltzer plantea la respuesta a las tres objeciones más comunes, y que merecen también un comentario...“ 1 ) Es inconveniente abandonar, aunque sea parcialmente, el criterio de 1881. 2) La poligonal deja en territorio chileno las fuentes del río Santa Cruz. 3) No existe conflicto, es una cuestión ya resuelta”...

Respecto del primer punto señala:... “Los límites fijados por líneas artificiales son más convenientes que los definidos por accidentes naturales. Estos últimos se prestan a diversas interpretaciones y pueden sufrir cambios geológicos.

Respecto de la cuenca del río Santa Cruz creo que no merece comentario por haber sido desarrollado este tema con anterioridad.

...“3) El argumento de que el conflicto es jurídicamente inexistente se basa en las actas suscriptas por Moreno y Barros Arana el 29 de agosto, el 3 de septiembre y el 1º de octubre de 1898. En ellas, ambos peritos expusieron los criterios que proponían para la delimitación en la zona de los Hielos y constataron que eran coincidentes... Pero no lo volcaron en ningún mapa... “

...“Este argumento se debilita sustancialmente y se puede volver en contra de los intereses argentinos debido a un mapa presentado por la Argentina en la Réplica de la Memoria Chilena elevada al tribunal arbitral en 1902. Ese mapa señala las dos líneas pretendidas por las partes entre los paralelos 41 y 52. Ambas líneas se hacen una en la zona de los Hielos, pero esta se acerca más a la pretensión chilena que a la poliagonal”... Vale realizar una aclaración. Se ha repetido innumerables veces lo limitado que resultaba el conocimiento geográfico de la zona hacia el año 1900. Es injusto pretender una precisión digna de alta tecnología cien años atrás. Los cerros pueden ser ubicados erróneamente por desconocimiento, pero lo que no se modifican son los criterios de delimitación aceptados por ambos países. Vale recordar que Chile siempre sostuvo que la línea que ellos planteaban podía establecerse con prescendencia de cualquier cartografía. Que la poligonal sea un “menoscabo” respecto de los últimos mapas hechos por Argentina, pero un avance respecto de la cartografía de 1902, no es el punto central de la cuestión, sino que debe centrarse la atención en la aplicación o no del criterio de delimitación de los tratados.

El Gral. Menéndez, con un fraseología similar a la de la Senadora Cristina Kirchner hace un tiempo atrás, arenga al lector asegurando que lo único que resta por decidir es qué cantidad de territorio argentino pasará a manos de Chile. Acertadamente señala que de aprobarse el Acuerdo, Chile habrá traspasado la cordillera de los Andes. Observa la peligrosidad de debilitar las Fuerzas Armadas, tal cual le ocurrió a Francia en vísperas de la Segunda Guerra Mundial. Quizá valga como cierre la alusión a una frase inglesa: "no hay acuerdo si no es un buen acuerdo".

El Dr. Carlos Pérez Llana publicó en *La Nación* el día 19 de diciembre el artículo *Hielos e Integración*. Basta sólo una frase para observar la tónica de sus ideas:... "Vivir en la globalización no habilita a conclusiones ingenuas; los países existen, los Estados compiten defendiendo sus mercados y en ese contexto las soberanas nacionales están adoptando nuevas modalidades que obligadamente se expresan en los espacios geoeconómicos"...

La Sección *Debates* de *La Nación* del 5 de Enero de 1997 se ocupó de intentar hechar luz con la propuesta de una mesa redonda compuesta por el Sr. Germán Sopena, el Sr. Jorge Castro y el Embajador Alberto Daverede, Subsecretario de Política Exterior. El Embajador Daverede planteó la imposibilidad de acordar la traza de la línea limitrofe, aceptando previamente que lo pendiente era la demarcación y no la delimitación, cayendo de este modo en una contradicción entre un término y el otro, o señalando implícitamente que Chile no quiso poner en práctica lo acordado anteriormente, y que Argentina aceptó el planteo chileno decidiendo apartarse de una posición claramente favorable. Agrega luego el Embajador que el principio rector de delimitación (Tratado de 1881) sólo permitió establecer la línea limitrofe en 2290 km. de los 4866 km. que posee la frontera común, alegando que no siempre coinciden las altas cumbres con la divisoria de aguas. Sabido es y comprobado también que en la zona de la frontera que nos ocupa ambos criterios coinciden, dejando el argumento sin sustento. Las "especiales características topográficas" que la zona posee harían imposible la demarcación, repitiendo argumentos del Canciller que han sido sobradamente rebatidos. Las "altiplanicies en las cuales el agua fluye en todas direcciones", no son las altas cumbres divisorias de aguas, por lo tanto no deberían ser un impedimento de la demarcación.

El Sr. Jorge Castro, con argumentaciones conocidas, antepone el proceso de integración al problema limitrofe, justificando de algún modo la

solución política en el marco de una integración binacional sin precedentes en la historia.

El Embajador Daverede aclaró que de ninguna manera se trató de un canje de territorio por beneficios económicos.

El Sr. Sopeña representa en toda la crónica, el papel de representante de los sectores contrarios al acuerdo, planteando la conveniencia de comenzar –o mejor dicho continuar– con el trabajo técnico binacional pendiente.

El Sr. Castro cae en la peligrosa tentación de cuestionar el Tratado de 1881, por haber sido firmado por parte de Chile en condiciones nada ventajosas, recordando al lector que estaba librando la guerra del Pacífico contra Bolivia y Perú, y hubiese sido desastroso que la Argentina participara de la contienda debido a la imposibilidad de defender tan extensa frontera con Bolivia y Argentina. No se llega a comprender cual es el cuestionamiento del Sr. Castro, ya que Chile se lanzó por propia voluntad a la guerra del Pacífico y de la cual obtuvo la salida que históricamente Bolivia tenía al Pacífico. Si escapó de sus cálculos las acciones que podría emprender la Argentina es un problema histórico que no nos corresponde analizar, tal cual lo señala el Sr. Sopeña.

La argumentación de que Chile carecía de cartografía adecuada parece ser contradictoria con el reclamo de algo que no se conoce, tal cual Sopeña señala. Y parece muy improbable que la nueva cartografía, que concidiría enteramente con la cartografía argentina, sea entregada a nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Embajador Daverede menciona antecedentes de soluciones “poligonales” (Alaska-Canadá, Suecia-Noruega), y aclara que en nuestro caso se tuvo cuidado de “no cortar ningún espejo ni curso de agua”. Beneficioso sería que se explicara acerca de cuál es la naturaleza de los glaciares. El sentido común indica que un glaciar es agua en un estado diferente del líquido. Al parecer se ha hallado una nueva combinación de química que permite otra explicación.

El Sr. Sopeña expresó que Chile se apartaría de la Cordillera de los Andes, lo cual es acertado, y la sorprendente respuesta fue que... “Si la divisoria continental de aguas se hubiese respetado desde Neuquén hasta el Sur, la Argentina habría perdido una enorme cantidad de territorio”. El Tratado de 1881 aclara pertinentemente que el criterio de delimitación serán las altas cumbres que dividan aguas, y no la divisoria continental de aguas tal cual lo pretendía Chile, por lo cual no se llega a compren-



der en orden a qué se hace la aclaración de los territorios que legítimamente nos corresponden. Todo el debate deja la sensación, como en todos los restantes, que nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores actúa de manera contraria al pedido de los sectores que no son parte del gobierno, esgrimiendo argumentos sumamente volátiles que carecen de una base apropiada.

Los medios se hicieron eco el día 5 de enero de una disputa verbal entre el Sr. Alconada Sempé y el Vicenciller Andrés Cisneros. *La Prensa* y *Clarín* se abocaron a publicar declaraciones parciales, que no hicieron sino reflejar el abismo que separa al gobierno y la oposición. Mientras que para el Vicenciller Cisneros... "es la mejor solución para toda la relación bilateral con Chile". . , el ex funcionario del gobierno alfonsinista declaró: "Fue una mala decisión, tomada repentinamente sin los trabajos previos, ni las consultas necesarias. Nosotros propiciamos que se reitre el acuerdo, nos sentemos nuevamente a conversar con Chile"...Muestra es la declaración de la divergencia interna del Partido Radical sobre el tema.

Quizás lo más resonante que haya ocurrido durante el mes de enero de 1997 fue la *gaffe* cometida por el jefe de la bancada justicialista de diputados, Jorge Matzkin, el cual al salir de una reunión sorpresivamente convocada por el Presidente Carlos Menem declaró:... "Hay una figura jurídica que es la mediación, que es una posibilidad "... Los medios no perdieron oportunidad de hacerse eco y enfrentar nuevamente todas las posiciones. Así *La Prensa* (7 de enero de 1997) tituló *Hielos: evalúan recurrir a una mediación*, y también agregó como apostilla la querrela que el Dr. Raúl Soñes inició al Presidente Menem por violación de los deberes de funcionario público, por considerar que el mandatario "asumió el tema como una cuestión personal y transgredió el artículo 75 de la Constitución Nacional". Los periódicos *Crónica* y *Popular*, inclinados por lo general a noticias de un tono un tanto más "populares" se hicieron eco de la crónica también repitiendo los dichos del Diputado Jorge Matzkin.

Fueron *Ambito Financiero*, *La Nación* y *Página 12* del día 7 quienes dieron lugar a la necesaria aclaración. El primer medio lo hizo a través de declaraciones del Diputado Marcelo Stubrin, ya que lo contemplado no era la mediación sino la conciliación. instancia bien diferente de la primera. El segundo tituló *Confunde al PJ su apuro por los Hielos Continentales* y atribuye al Vicenciller Cisneros el listado de instancias posibles, evitando referirse al error conceptual de su co-partidario, a saber:

1) Ratificación.

- 2) Llamado a Conciliación.
- 3) Pedido de Arbitraje.
- 4) Que la conciliación recomiende otra posibilidad.
- 5) No actuar y dejar que el Congreso continúe debatiendo el tema.

Fue *Página 12* quien más detalles aportó de la fallida situación, por ello reproduciremos parte de la crónica... “De arbitraje no se habló ni se está pensando. Hay sí, una figura jurídica que es la mediación y esa es una posibilidad también... Horas más tarde, Erman González, quien había estado presente en la reunión como presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, fue más lejos. Jugó con la imagen de Antonio Samoré bajando la escalerilla del avión a fines de 1978. El Vaticano sería el mediador en el diferendo según lo previsto en el Tratado de Paz y Amistad firmado con Chile en 1984, arriesgó el riojano. En Cancillería se tomaban la cabeza y cerraban los ojos. Las frases de González no revelaban lo que había expresado Guido Di Tella y Andrés Cisneros –Canciller y Vice– en la reunión. En verdad, lo que prevé el Tratado de 1984 es una comisión de conciliación, a integrarse por representantes de los poderes ejecutivos de cada país y por un representante de un tercer Estado elegido de común acuerdo por ambos países “... .

*Kirchner se quedó sin zona franca*, así encabezó *Página 12* el día el artículo acerca de la quita del beneficio que operó el gobierno a la provincia de Santa Cruz debido a motivos de “racionalidad económica”. Quién escribe tuvo la oportunidad de preguntarle al Ministro de Economía de Santa Cruz en las Jornadas Patagónicas de 1996 si veía factible que el gobierno presione a la provincia con acciones de este tipo. La respuesta fue que no sería posible. Los hechos han demostrado algo bien diferente. Las consecuencias de la noticia ocuparon las páginas el día 9, *La Nación* puso en boca del Canciller chileno José Miguel Insulza la frase “Eso no tiene sentido” en alusión a la *gaffe* antes mencionada... “En lo que tenemos que concentrarnos los dos gobiernos es en la aprobación del Tratado en los dos Congresos... Mientras ello no ocurra no tiene sentido hablar de conciliaciones, ni de mediaciones, ni de arbitrajes, ni de ningún otro mecanismo que no sea la aprobación del Tratado “. .

El día 10 de enero, *Página 12* encabezó de modo llamativo una entrevista telefónica al Canciller de Chile. *No podemos permitir que la gente reaccione* fue el título seleccionado. En la misma se rescatan conceptos de tinte puramente electoralista, lo que hace ver que la importancia que se da al tema, al menos en ambos oficialismos pasa puramente por

los votos ganados, perdidos o desviados. Dijo en esa oportunidad el Canciller Insulza: "Nosotros tenemos elecciones en octubre y ustedes tienen elecciones en diciembre. No podemos permitir que se siga diciendo esto y que la opinión pública reaccione... Hay que poner fin definitivamente a la controversia. Cuando tengamos una controversia abierta con la República Argentina recurriremos a los mecanismos del Tratado de 1984. En este momento no tenemos ninguna controversia. En el caso de los Hielos llegamos a un acuerdo. Hay un acuerdo entre los dos gobiernos. Nosotros ya resolvimos el problema. Ahora falta que los congresos ratifiquen ese acuerdo

El día 13 de enero, *Ámbito Financiero* publicó un suplemento especial claramente contrario a la aprobación del Acuerdo de 1991. Con el título de *Hielos Continentales, región conocida a lo largo de la historia como argentina* presentó una serie de artículos, los cuales estaban escritos en su mayoría por autoridades de la Provincia de Santa Cruz. Todo el trabajo revela una investigación seria, apoyada por la Provincia mencionada, muy prolija y que denota una verdadera preocupación por informar. Destacable es la recorrida histórica por los tratados con Chile y los antecedentes históricos de la cuestión limítrofe. Cada Tratado merece una explicación sumaria que va estructurando la base mínima para comprender el tema. Bajo el subtítulo de *La controversia* se describe parte del proceso decisorio que desembocó en la propuesta de la línea poligonal. Rescataremos dos datos inéditos: la carta de la Comisión Chilena de Límites editada en 1906, que comprende la zona de los Hielos -entre los paralelos 49º y 50º Sur- respeta en una zona inexplorada, los Glaciares Argentinos, como el límite de la cordillera Darwin, entre el Cerro Murallón y el Cerro Bertrand. La carta editada en 1953 fue retirada en 1957, cuando el Instituto Geográfico de Chile la consideró deficiente. En esa cartografía el límite penetraba en territorio argentino frente al Cerro Campana". La imagen general que deja el trabajo es la de haber recurrido a una fuente frecuentemente visitada por la Senadora Kirchner, me refiero al Lic. Koessler. Más allá de que los artículos escritos por Juan B. Baillinou -*Altas cumbres marcan el límite histórico*; Jorge Oldani -*Razones que deben conocerse para interpretar el conflicto*; Dr Alberto Zanini -*Los errores de los diplomáticos que derivaron en la poligonal*; Ricardo Paz -*Habrán más cuestiones pendientes por venir*; Dr. Alfredo López -*No es el arbitraje la única opción al tratado binacional* y otros hayan sido de autoría personal, la inclinación e incluso los argumentos denotan el perfil de la fuente consultada.

El día 15 de enero, *La Nación* publicó un interesante artículo sobre la situación en Chile respecto del ánimo del Ejército acerca del Tratado de 1991. Dicha nota fue encabezada *Hielos: puja entre Frei y las Fuerzas Armadas*. Los datos vertidos son realmente interesantes y opuestos a lo que por lo general se supone que opinan las FF.AA. del país trasandino. Los puntos salientes son los siguientes:

- Mientras el oficialismo espera la ratificación del Acuerdo, las FF.AA. impulsan un arbitraje por lo bajo, convencidos de la contundencia de sus argumentos.

- Los militares no apoyaron el Acuerdo de manera entusiasta en el Congreso.

- La pulseada gobierno-Ejército proviene del desce de Frei de deshacerse de los resabios militares que aún, cuentan con una gran cuota de poder.

- Según los militares, las Actas de 1898 dividen la zona entre el Mte. Fitz Roy y el Cerro Stokes. Con una división de aguas de esta naturaleza, Chile se quedaría con el 80% de la zona del litigio.

- Otro argumento de rechazo al Tratado es que la línea poligonal ubica a la Argentina a sólo 5 Km. del Pacífico.

- El IGM de Chile presentó su nueva cartografía 1: 30.000 en la cual la línea poligonal se ubica en medidas antiguas que desfavorecen a Chile.

Este artículo corrobora los datos que señalaban la existencia de temas de política interna chilena que empujan el ánimo del gobierno de la Argentina, lo cual fuera desmentido por el Subsecretario de Relaciones Exteriores, el Embajador Luis Alberto Daverede. Desde otro punto de vista, la información no carece de sentido común y ayuda a comprender actitudes muchas veces contradictorias, sobre todo de las FF.AA. chilenas.

El Ministro Guido Di Tella volvió a ser protagonista destacado cuando ocupó las planas de *La Nación* los días 19 y 20 de enero. El día 19 una extensa entrevista llevada a cabo por Roberto García Llerena y Ovidio Bellando le dio la posibilidad de dar a luz su opinión y la línea de trabajo del gobierno.

Más allá de que lo dicho modifica muy poco todo lo sostenido hasta el momento, revela una medida casi desconocida en el funcionario y también un giro en el asesoramiento que lo han llevado a una gran seriedad y seriedad e inteligencia a la hora de evaluar las posibilidades futuras respecto de los Hielos Continentales. Lejanas quedaron las declara-

ciones sobre la imposibilidad de divisar las altas cumbres y lo costosísimo de una demarcación. Quizá haya tenido mucho que ver en este giro el profesionalismo de sus asesores en temas limítrofes, que aunque no son muchos sí son muy buenos.

...“ Cuando uno tiene un objetivo, o empieza a decir las estrategias sobre lo que se haría en caso de no conseguir ese objetivo... En febrero somos nosotros lo que tenemos que decidir si podemos sacar el apoyo parlamentario. Esa es nuestra política oficial y no tenemos otra política por el momento... La conciliación es una posibilidad...y eso podría ser una etapa muy importante... Pero no es obligatoria. Si tampoco llegamos a un acuerdo ahí, lo que queda es un arbitraje...Si nosotros tomamos esa posición de desconocer totalmente los reclamos chilenos y reafirmar nuestra línea, ¿qué tenemos que hacer? ¿Mandar la Gendarmería a esos 2.000 km<sup>2</sup> y considerarlo territorio nacional incuestionado, que podría ser ocupado por otro país? ¿Tenemos que hacer una carrera a la frontera para que los gendarmes nuestros lleguen antes que los gendarmes chilenos?... Puede llegar a ser difícil de comprender cuál es la óptica del gobierno en toda esta cuestión, puesto que no concuerdan las acciones con los dichos. La idea de enviar gendarmes cerca de la zona del conflicto no es nada descabellada ni falta de sentido común, por el contrario sería una buena señal del interés de la República Argentina por la zona estudiada. Un artículo de *La Prensa* (12/01/97) pone de manifiesto el proceso que Chile inició para llevar presencia militar a la zona de Hielos. La “Operación Base de Hielos Azul” llevada a cabo entre enero y febrero de 1997 sentó un poderoso precedente para la instalación de una base militar permanente y fue un excelente pretexto para que senadores chilenos se acerquen a la zona y compartan conceptos con los militares aliados a la no aprobación del Acuerdo.

El editorial publicado por *La Nación* el 20 de enero titulado *Hielos Continentales: una solución justa y racional* y firmada por el Ministro Di Tella establece claramente cuales son las consignas fundamentales del oficialismo:

- Hay un conflicto y de nada sirve negarlo.
- La imposibilidad de demarcar es política, porque ambos países sostienen criterios diferentes, y no técnica como se sostuvo en un primer momento.
- La Argentina sostiene plenamente su derecho sobre los Hielos, el único inconveniente es que Chile lo sostiene también respecto de sus derechos.

• Mientras Argentina rescata el criterio de las altas cumbres divisorias de aguas, Chile rescata puntos intermedios entre el Cerro Fitz Roy y el Cerro Stokes que habrían sido acordados por el Perito Moreno.

• Sólo después de fracasado el intento de aprobación a través del Congreso se plantearía la etapa de conciliación.

Tales conceptos fueron repetidos en una entrevista que la revista *Noticias* hizo al Canciller realizada por Carlos Russo y que publicó también el 20 de enero. Al parecer este medio, no tan conspicuo como *La Nación*, provoca en el Ministro aires de ira y enojo. Para comprobarlo basta sólo observar el tono de las declaraciones:..."Hay dos finales posibles. Uno es el tratamiento poligonal más nuestro acuerdo complementario. Si esto no le gusta, le digo a la gente del Congreso o de donde sea, que está la solución del arbitraje. Ahora, la solución de no querer discutir con Chile o de imponerle una solución es peligrosísima...Y yo no me puedo bancar que se diga que el Canciller, en un momento de impiedad alcohólica, se confundió y dijo que iba a perder el arbitraje... Los Hielos son nuestros o de ellos. Entonces no hay otra alternativa que resolverlo mediante un arbitraje o un acuerdo de partes. Si la segunda no le gusta a la gente iremos a un arbitraje. Hay un resurgimiento de formas autoritarias muy graves"...

De lo observado se puede desprender una simple conclusión; el Ministro es muy diferente cuando habla a cuando escribe, quienes tuvieron la oportunidad de leer alguna de sus obras se percatarán que su estilo es completamente diferente del de el editorial de *La Nación*, y esta es diametralmente opuesta a los dichos verbales. Sería un gentil gesto tratar de unificar el discurso, tanto de fondo como de forma. Las entrevista plantea dos situaciones extremas, o aprobación o arbitraje. El editorial se inclina a la conciliación. ¿Cual es el camino a seguir? Un país que se encamina a un arbitraje hace reservas de sus instrumentos bien diferente de un país que se encamina a una conciliación de un tono mucho más amistoso que un arbitraje. Estas confusiones son las que se reflejan constantemente sin saber qué rumbo se debe tomar, ni tampoco que es mejor callar y qué es mejor decir.

Como un dato adicional, *La Nación* y *La Prensa* del 20 de enero se hicieron eco de la compra de armamentos por parte de Chile que adquirió 67 tanques de guerra Leopard 1A-5 de fabricación alemana y 220 blindados M-113 a Bélgica. Pese a esto el Ejército necesitaría entre 150 y 200 tanques más. Se supone que los tanques serán destinados a la zona cercana a Punta Arenas, ya que su sistema de tracción los hace ideal para ese tipo de terreno.

El día 24 de enero, el canciller argentino regresó a los medios escritos. La crónica dijo acerca del funcionario... "El Canciller Guido Di Tella responsabilizó a los que inmpulsan el arbitraje si se gana o se pierde territorio, pero ante la eventualidad de un fallo adverso para la Argentina expresó su deseo de no estar muerto para recordarle a los maximalistas su posición..., la seguridad nacional, dije, la seguridad de la Argentina, la seguridad de sus fronteras no depende de cuantos F 15 o F 16 tienen Chile o Brasil. Depende de cuán amigos somos de Chile o Brasil. En la amistad de las naciones vecinas está nuestra seguridad"... Extraña doctrina de seguridad muy similar a la de los pacifistas ingleses del siglo XIX: la paz por el comercio.

Rodolfo Carlos Barra, ex ministro de Justicia publicó en el matutino *Rlo Negro* un artículo que provocó numerosas protestas por el razonamiento errado que exponía. Los conceptos principales fueron los siguientes... "¿Cuál de esos métodos civilizados elegir? Es una decisión de prudencia. Un viejo dicho popular afirma que siempre es mejor un mal arreglo que un buen juicio. El juicio supone mantener el conflicto abierto por un período necesariamente prolongado... No todos los litigantes salen contentos de un litigio... por lo menos la mitad (los perdedores) terminan disgustados. Es mejor el mal arreglo. Pero no siempre el arreglo es malo. Es cuestión de sopesar inteligentemente los intereses en juego... El dicho popular se invierte: obviamente, es mejor un buen arreglo que un juicio de resultado dudoso... La paz se aseguró por un acuerdo que Ud. votó. Sí, fue el acuerdo de 1984 logrado por la mediación papal, y sobre todo ratificado por el voto popular"...

Primera observación: el arbitraje de Laguna del Desierto duró desde 1991 hasta 1994, el asunto de los Hielos Continentales aún no pudo definirse.

Segunda observación: no se comprende por qué el arreglo es bueno. De más está decir en términos del ex-ministro, que la situación ha sido muy buena sin arreglo. ¿Por qué llegar a un mal acuerdo, que sabemos malo en lugar de llegar a un juicio potencialmente muy bueno para nosotros? Creo que se duda demasiado de la capacidad argentina frente a un arbitraje y de los derechos que legítimamente sostenemos.

Tercera observación: es una falacia, un pensamiento falso con conocimiento de falsedad por parte de quién lo desarrolla, decir que la gente votó de manera indirecta el acuerdo de los Hielos Patagónicos. De seguir con este razonamiento diremos que también votó la cláusula que se menciona al comienzo del trabajo que indica que las cuestiones juzga-

das sólo son susceptibles de interpretación pero no de nuevo tratamiento esencial.

El ex funcionario, tan fraternal para con los países vecinos debería de recordar las condiciones en las que debió dejar el cargo y las acusaciones que sobre él pesaron en aquel momento.

Fue el 12 de febrero en ocasión de visitar el senado que el Canciller Guido Di Tella aseguró que si para el día 20 de marzo los congresos no hubieren ratificado el Acuerdo, comenzarían a explorarse otras posibilidades de solución (*La Nación* y *La Prensa*, 12 de febrero de 1997).

El diario *La Nación* entrevistó al hoy Diputado por el Partido PAIS, Juan Carlos Olima (creador de la línea poligonal) el día 17 de febrero. El Diputado señaló, en una actitud similar a la del ex ministro de justicia, que ...“la poligonal no es el mejor arreglo, pero sé que no es una mala solución”... Ante el dato de que se cederían 1057 km<sup>2</sup> de territorio argentino respondió... “está bien... ¿ Pero cuántas personas cree que viven en aquella zona ? No hay una. No hay allí intereses vitales para nuestro país salvo el ecológico, lo único realmente preservable.

En un nuevo intento por obtener la ratificación del Acuerdo, el Consejo Nacional Justicialista dió su apoyo al documento y al protocolo adicional. La crónica fue reflejada por *La Razón*, *La Prensa* y *La Nación* el día 26 de febrero de 1997.

*Página 12* (28/3) tituló con su habitual estilo *Los hielos estaban calentitos*. Ante la posible visita presidencial a Santa Cruz ocurrió lo siguiente...” Fue YPF la que le propuso visitar las instalaciones que tiene en Los Perales... El gremio de petroleros resolvió entonces iniciar una huelga para la llegada de Menem y terminarla a su partida. Los mineros también organizaron su protesta... Circunstancias que son de dominio público y que están obviamente fuera de nuestro control nos han llevado a sugerirle al Señor Presidente la oportunidad de suspender el viaje hasta que la situación haya sido superada”... Así culminó la historia de la anulada zona franca minorista y la visita presidencial a la Patagonia.

El día 13 de marzo los diarios *La Prensa*, *Ámbito Financiero*, *La Nación*, *Clarín* y *Página 12* dieron lugar a la noticia de la aprobación por parte de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Chileno del acuerdo de 1991, por tres votos a dos. Esta aprobación fue posible ya que el Senador Sergio Romero del Partido Renovación Nacional fue reemplazado por el Senador Ignacio Perez Walker, del ala liberal del partido. Este último sumó su voto a los de Valdés y Gazmuri y así

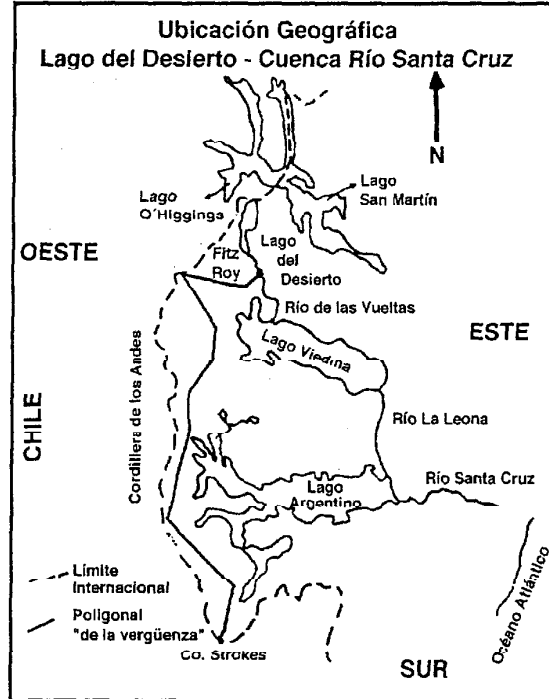


lograron el avance en el Congreso de Chile.

El día 17 de marzo *Clarín* publicó una nota de corte turístico dando un lugar relativamente moderado al tema limítrofe específicamente. El contenido es similar a la nota de la revista *Gente* que incluyó la travesía de una periodista francesa.

A continuación reproduciremos un mapa que pese a no tener la rigurosidad geográfica que desearíamos, es de confección muy superior a las cartas que por lo general se presentan como ilustrativas. Es de rescatar que no presenta la presunta posición chilena, que nunca fue formalmente presentada.

El mes de abril trajo inquietantes novedades para Chile, ya que el día 11 de ese mes, *La Nación* publicó el siguiente titular... *Hielos: la Argentina plantea un arbitraje* y en la parte interna del diario el titular fue el siguiente... *La Argentina y Chile discutirán el arbitraje ...* La crónica comenta que de llegarse a esa instancia resolutoria, el Presidente Menem, para acrecentar su caudal de votantes, echaría la culpa del fracaso del



acuerdo a sus contrincantes entre los que se encuentra el creador de la línea Poligonal y ex-funcionario de su gobierno. Extraño modo de encauzar votos...

Pero el día 12, el mismo matutino titula *Rechaza Chile la idea de un arbitraje, ...* "Mariano Fernández, subsecretario de la Cancillería de Chile, dijo que había conversado telefónicamente con su colega Cisneros y que este le negó que la Argentina se disponga a proponer el arbitraje ante las dilaciones y dificultades que ha experimentado la ratificación legislativa"...

Fue el día 15 que el Ministro Argentino volvió a las planas, siempre en *La Nación*, admitiendo la posibilidad de un arbitraje, aceptando que en el viaje que emprendiera el día 16 a Chile se contemplarían medidas alternativas para la resolución del diferendo (aprobación, conciliación, espera o arbitraje fueron las posibilidades). El 16 de abril en el mismo medio el presidente argentino enfatizó... "No queremos un arbitraje"...coincidiendo con las declaraciones de los funcionarios chilenos y contradiciendo bruscamente a su ministro Di Tella. En el mismo artículo, en un apartado, se titula *Los historiadores en busca de una identidad común* y narra los detalles de una futura reunión de historiadores argentinos y chilenos. Dejando de lado los posibles resultados sería deseable que las apreciaciones acerca de la historia argentina fueran un tanto más imparciales que en el texto de reciente publicación llamado *Nueva Mirada a la Historia*. Recomiendo al lector la lectura de el capítulo *Perón e Ibáñez (1952-1954)* en la página 189. Comenzará allí a transitar por una desfigurada interpretación de ese período histórico con frases como ... "En verdad imperaba sobre Argentina una dictadura disfrazada...los opositores...se les encerraba con frecuencia y arbitrariedad, y aún se les torturaba, si bien estos excesos eran juegos de niños comparados con los que el país conocería después de Perón. La justicia había sido descabezada en la Corte Suprema y reducida al servilismo...el propio peronismo carecía de estructura y personalidad... era y hacía lo que el líder quisiese...En Perón, creo, esta actitud tenía puntos de resentimiento social. Lo reflejaba el prurito de romper con burla, a veces con brutalidad, los protocolos y tabús de la gente bien...No hallaremos desplantes parecidos en Ibáñez, que carecía de resentimiento...El jefe argentino no tuvo hijos y -entre sus enlaces legítimos- se amancebó con muchachas humildes y adolescentes, o poco mayores de tales en lo afectivo parece haber sido frío con sus amantes y mujeres, Evita inclusive.. Ibáñez por el contrario, amó hondamente a sus dos cónyuges y numerosos hijos...Eva Duarte tenía un origen social

e irregularidades de familia muy similares a Perón, y un resentimiento todavía mayor...todo lo que concernía al poder, y la vida del "conductor" insinúa una gélida, despiadada instrumentalización y manipulación de parientes, amigos y enemigos, su mujer incluida"... ¿Cómo se puede hacer un análisis de esas características cuando se ha admitido al comienzo del artículo que ..." Si conozco poco la Argentina, menos conozco a los argentinos"... Huelgan los comentarios.

#### Una somera conclusión

Este trabajo es la introducción que abre posibilidades casi inacabables de seguir sacando a la luz valiosa información. Por un motivo temporal he llegado a tratar el análisis de las crónicas de la primera quincena de abril. Lo que suceda después irá acrecentando la investigación y cabe la posibilidad de que sea publicada *a posteriori*.

Desde el punto de vista geográfico, es indudable que de realizarse las mediciones pertinentes con la técnica actual, las más altas cumbres que dividen las aguas, ya sea que estén en estado líquido o sólido, coincidirán con el límite que los argentinos tomamos como centenario y que hemos respetado durante más de un siglo. Son múltiples las opiniones que nos son favorables, ya sea de expertos nacionales o extranjeros, tal cual lo revelan gran parte de los artículos que he analizado.

Políticamente, la cuestión es bien diferente y aquí es necesario realizar aclaraciones para que no queden lugar a dudas.

La línea Poligonal fue hecha por personas que tenían vasta experiencia en el ámbito diplomático y conocían con gran certeza lo que estaban haciendo. La Poligonal no fue hecha con errores técnicos o de cálculo, ni tampoco son esos errores los que dejan a la Argentina en situación francamente desfavorable. La Poligonal es una solución política, a un problema político, que bien podría haberse solucionado recurriendo a criterios técnicos, pero estos últimos insumirían, supuestamente, mayor tiempo, esfuerzo y recursos económicos. Todo esto ha quedado desvirtuado en razón de que el Acuerdo yace hace cinco largos años en las Cámaras de ambos Congresos, se ha verificado que la zona es completamente transitable con el equipo adecuado, y el dinero necesario para los estudios hasta fue ofrecido por la Provincia de Santa Cruz. Ahora bien, en toda solución, yace un cierto beneficio que es el que nos lleva a definirnos por esa opción y desechar las restantes. Parece ser que el beneficio que Argentina recibiría a cambio de una solución rápida sería lo suficientemente

grande como para sacrificar la técnica en aras de la política. Hemos visto hasta ahora el beneficio?. Creo que no, puesto que si era económico, Chile ha entrado en la pseudo unión económica del 4 más 1, y ha incrementado de modo desorbitante sus inversiones a pesar de la no ratificación de la Poligonal. Esto demuestra más de un hecho, como ser que en el ahora liberalizado ámbito económico latinoamericano, las cuentas marchan solas, sin la necesidad de la tutela patriarcal de los gobiernos. De ser así, no se encuentra sentido al apuro que casi culminó desde el punto de vista técnico en la entrega de uno de los territorios con más valor geográfico que hoy poseemos, y desde el punto de vista político, volcó más de medio Congreso en contra del gobierno y creó en la opinión pública una fuente más de descontento. Hubiese sido ideal que la política se sustentara en la técnica, pero eso requeriría una coherencia que hoy falta en todos los estratos políticos, desde el más pequeño hasta el más alto.

Desde el punto de vista patagónico, que no puede ser otro que el de los patagónicos, la Poligonal es una negligencia más del gobierno central, que sólo se ha acordado de la Patagonia a la hora de privatizar YPF o de quitar los regímenes de promoción industrial. Lo menos que puede uno suponer es que todos los legisladores patagónicos han sumado sus esfuerzos, pues no es así en ninguno de los lados de la cordillera. ¿Cómo se puede uno integrar con otro Estado, si ni siquiera se sabe cuales son los objetivos comunes de una región?. Sería un enorme error aprobar la Poligonal, y aún más enorme aprobarla en contra de la voluntad de los santacruceños. Si esto sucede, los patagónicos tendrán una gota más dentro de su vaso, el que ellos llaman independentismo. ¿Será esta la gota que lo derramó?

Creemos que se debe continuar y finalizar el proceso que ha quedado inconcluso a cargo de la Comisión Mixta Demarcadora de Límites, es decir finalizar la demarcación de la zona pendiente desde 1941. Otras opciones abarcan una gama que va desde nuevas negociaciones directas hasta un arbitraje, tildado de tendencioso según sus detractores por el antecedente que sienta la Poligonal, pero esto, como tantos otros argumentos, cabe sólo en el terreno de la suposición.

Creemos firmemente como católicos, que no es necesaria la violencia de ningún tipo para la solución de este litigio, sino tan sólo buscar una solución según el derecho. Es posible también que dada esta última situación, Argentina no alcance todos los objetivos territoriales que se hubiere propuesto, de ser así, es mucho más saludable para una Nación que

la pérdida de una parte de su territorio se lleve a cabo porque así lo dispuso un tribunal internacional, y no porque así lo dispone un acuerdo firmado por los funcionarios que deben asegurar y planificar el papel que a Argentina le toca en este cambiante mundo.

Una paz duradera no se logra porque lo dispongan las firmas de los más altos dirigentes de cada país, sino que se logra con la convicción interna de cada habitante de que se ha obrado con estricta justicia, sobre todo cuando esa justicia es fiel reflejo de la historia y también del respeto por el territorio que Dios dispuso para cada pueblo.

# CONTRIBUCIÓN AL ESTUDIO DEL PROBLEMA DE LOS HIELOS CONTINENTALES PATAGÓNICOS DESDE EL PUNTO DE VISTA JURÍDICO

RAÚL CARDÓN\*

*Dedico este estudio a los señores legisladores nacionales que tienen en sus manos la competencia constitucional y la grave responsabilidad de dar una solución final y justa a este importante problema; y a los miembros del Poder Ejecutivo cuya mala, inadecuada o demorada defensa de los incuestionables derechos y de los altos intereses nacionales comprometidos, los pondría contra el pensar y el sentir de gran parte del pueblo argentino y frente al juicio inexorable de la historia; y a todos los ciudadanos argentinos que desde una u otra posición y con mayor o menor eficacia, pueden contribuir, con su voz y sus actitudes, a que quienes tienen el poder y la obligación de hacerlo, preserven la integridad del territorio nacional y el honor de la República.*

Es esta cuestión de manifiesta trascendencia e indudable interés nacional. Se trata de defender la integridad del territorio argentino y el mismo principio de la integridad territorial, consagrado entre otros instrumentos internacionales por la Carta de las Naciones Unidas (art. 2, párr. 4 J) y en cuya virtud y sin mengua de otros argumentos reivindicamos firmemente desde hace un siglo y medio, aunque con algunas sensibles y sorprendentes excepciones, nuestro derecho a la restitución de las Malvinas. El valor económico de este territorio puede ser limitado, aunque muchos destacan el hecho de que encierra una importantísima reserva de agua natural y constituye un centro turístico de atracción internacional, declarado por la UNESCO patrimonio natural de la humanidad. Tampon-

\* Profesor Titular de Introducción a las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta. Graduado de la Escuela Nacional de Guerra, donde también se desempeñó como profesor de Relaciones Internacionales. Realizó un stage en el Institut de Sciences Economiques Appliquées de París. Fue Secretario Ejecutivo y Asesor del Presidente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Colaboró en diversas publicaciones nacionales y extranjeras.

co puede soslayarse el hecho de que ese territorio alberga, si no todas, buena parte de las fuentes del Río Santa Cruz, principal vía fluvial de nuestro extremo sur. Si como algunos alegan una porción de esa fuente está del lado incuestionablemente chileno, no ganaremos nada con que esa proporción aumente, sino que crecerán las dificultades para mantener el control de ese importante recurso hidrográfico. Tampoco puede argüirse que ello no nos debe preocupar, pues la Argentina ya es país de aguas abajo en el Paraná el Uruguay y otros ríos de la Cuenca del Plata. Por el contrario, los problemas que hemos tenido con Brasil por la construcción de las grandes represas del Alto Paraná, y las innumerables concesiones que hemos debido hacer al Paraguay, demuestran la conveniencia de no ser, pudiendo evitarlo, en un caso más, ribereño en esa situación desfavorecida.

Pero ello no es todo. La correcta solución del diferendo actual con la hermana república de Chile constituye un serio y trascendente problema, cuyas consecuencias no se agotarán con la conclusión de esta disputa, cualesquiera sean las normas, los principios y los procedimientos que se utilicen. El dilema consiste en decidir si la apetecida y deseable solución se logrará sobre la base del derecho y la debida preservación de los legítimos y claros intereses nacionales, o, por el contrario, por medio de compromisos políticos circunstanciales y con el objetivo de lograr pretendidos beneficios de esa naturaleza o de carácter económico (a la inconsistencia de estos argumentos nos referiremos en otra oportunidad). Existe la posibilidad de que la ganancia que se obtenga a través de una solución artificiosa y mal fundada, sea tal para un partido o, más probablemente para algunos gobernantes, políticos o funcionarios, pero no para la Nación misma, cuyo bien está por encima del de todos sus miembros o sectores, cualesquiera sea la posición que transitoriamente ocupan.

La prudente respuesta a ese dilema no sólo sentará un precedente de incuestionable y fácilmente perceptible valor para nuestras futuras relaciones con Chile (en las cuales no dejarán de suscitarse dificultades y divergencias en el futuro, como puede deducirse de una historia más que centenaria y aún de acontecimientos recientes), sino también para las relaciones con otros países, ante todo pero no únicamente los limítrofes. Contribuirá, asimismo, a definir nuestra imagen como nación, que será la de un país que basa su política internacional en el derecho y la justicia y el respeto de los compromisos que le crean su propia historia y la necesidad de mantener su dignidad y su prestigio (los que incluyen la acep-

tación de los deberes que impone una solidaridad internacional bien entendida), o la de otro proclive a la claudicación, al oportunismo irresponsable y a la obtención de éxitos a corto plazo sacrificando derechos e intereses a los que no se puede renunciar.

Antes de abordar específicamente nuestro tema nos parece oportuno señalar que algunos de los participantes en la polémica sobre los Hielos Continentales Patagónicos (H.C.P.) y la actitud a asumir por nuestro país en dicha cuestión, han intentado disminuir la importancia del Derecho y la relevancia de los tratados vigentes entre la Argentina y Chile como bases para el logro de una resolución correcta y duradera, privilegiando, en cambio, los factores políticos, económicos y, en cierta forma, sociológicos.

Algunos de esos opinantes parecen suponer que las normas jurídicas son una construcción puramente teórica y racional, ignorando la fuerte incidencia que en la elaboración de esas normas tiene los factores señalados y, muy particularmente, la historia. Pretender una suerte de oposición o la necesidad de una opción radical entre la observancia del derecho y la sujeción a los reclamos de la economía y la política, es claramente una falacia y una actitud muy peligrosa.

No hay aquí espacio para una demostración (por lo demás innecesaria) del papel fundamental del Derecho en la vida social y particularmente para el logro de una convivencia ordenada y pacífica en el seno de una comunidad, nacional o internacional. Nos circunscribiremos a destacar que aún en nuestro tiempo, las relaciones internacionales, tan fuertemente inactadas por la gravitación del poder y de la fuerza (elemento frecuentemente dominante en el ámbito de la política internacional, por referirnos sólo a lo que aquí interesa), no han desterrado a la normatividad jurídica, ni la han eliminado como marco imprescindible de las relaciones entre los Estados, aunque frecuentemente violada o distorsionada. Basta recordar los enormes progresos hechos en la elaboración o codificación de reglas de derecho en campos como el del respeto de los derechos humanos fundamentales, la humanización de la guerra (convenciones y protocolos de Ginebra), la libre determinación de los pueblos, el comercio internacional (convención de Marrakech, 1944), el derecho del mar (Montego Bay, 1982), las relaciones diplomáticas, las relaciones consulares y el derecho de los tratados (convenciones de Viena de 1961, 1963 y 1969), la no proliferación nuclear (1968), etc.

Pero no sólo se ha avanzado en la creación o consolidación de las normas, sino también en el campo, harto difícil, de la institución de ór-



ganos jurisdiccionales permanentes para asegurar la aplicación de aquellas, de lo cual la Corte Internacional de Justicia es el ejemplo más conspicuo. Cabe recordar que tanto la convención sobre el derecho del mar como la relativa al comercio internacional dispusieron la creación de tribunales para la solución de las controversias que pudiera suscitar su aplicación. Y que la Comunidad Económica Europea (ahora Unión Europea) ha hecho otro tanto para asegurar la observancia de las reglas que rigen el proceso de la integración (Tratado de Roma de 1967 y Tratado de Maastricht de 1992). Ello no ha ocurrido aún en el Mercosur, pero creemos se hará y debe hacerse en un futuro cercano para evitar que la solución de las controversias que frecuentemente surgen entre sus miembros queden librada al azar de las negociaciones diplomáticas o a la influencia de los grupos de presión que operan dentro de los Estados aludidos.

Los instrumentos jurídicos bilaterales argentino-chilenos sobre los que debe basarse la solución de este problema son generalmente conocidos y reiteradamente mencionados: el Tratado general de límites de 1881, el Protocolo adicional y aclaratorio de 1893, el Acuerdo para facilitar las operaciones de deslinde territorial de 1896, el Protocolo relativo a la reposición de hitos en la frontera argentino-chileno de 1941 y el Tratado de Paz y Amistad entre Argentina y Chile de 1984. También son relevantes aunque no siempre se citan las actas levantadas en ocasión de las reuniones para la demarcación de la frontera entre los peritos de los dos países, realizadas en Santiago en 1898 y los de las reuniones entre los representantes de ambos gobiernos en la misma ciudad y año. Se suele indicar también entre los instrumentos que deben tenerse en cuenta para buscar un acuerdo como lo ha hecho la Academia Nacional de Derecho en su declaración del 5 de febrero de 1997 el laudo arbitral británico de 1902. Esto es correcto, pero requiere que se hagan con respecto a los alcances y posible invocación de ese laudo, algunas observaciones que nosotros haremos más adelante.

Deben además considerarse los antecedentes y las memorias presentadas por las partes al tribunal arbitral británico (especialmente la Memoria argentina de 1902) y las sentencias arbitrales de 1966 (cuestión de Palena) y de 1994 y 1995 (caso de la Laguna del Desierto). Por último, tienen también incidencia los principios generales del Derecho (como la norma *pacta sunt servanda*, el principio de la buena fe y el del respeto a la integridad territorial de los Estados), así como otras normas o instituciones jurídicas en las que podría pretender apoyarse una u otra

## CONTRIBUCIÓN AL ESTUDIO DEL PROBLEMA DE...

parte, con pertinencia discutible, al menos en algunos casos.

No haremos aquí una exposición o comentario amplio y profundo de los instrumentos jurídicos citados, pues esta tarea ha sido realizada en múltiples ocasiones. Nos limitaremos a las referencias indispensable y destacaremos aquellos párrafos, declaraciones o circunstancias que nos parecen particularmente significativos.

Del tratado de 1881, sólo recordaremos que el mismo consagró el principio básico para la delimitación de la frontera, o sea que esta debe pasar, de norte a sur, hasta el paralelo de 50º (de latitud, por las cumbres más elevadas de dicha cordillera que dividen las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y a otro (art. 1). El protocolo de 1893, confirmó ese principio, del que dijo que sería la norma invariable para los procedimientos de los peritos de que luego hablaremos, al que agregó una puntualización importante la de que la frontera debe hallarse en el encadenamiento principal de los Andes y la explicitación del principio de la biocenidad, (art. 2) en el que no interesa detenerse aquí.

Esos dos documentos previeron atinadamente la posible emergencia de dificultades cuando se procediera a la demarcación en el terreno. El tratado de 1881 sólo hizo referencia a una causal: la existencia de ciertos valles formados por la bifurcación de la cordillera y en que no sea clara la división de las aguas, en tal caso las dificultades debían ser resuelta amistosamente por dos peritos nombrados uno por cada parte. Si éstos no lograban arribar a un acuerdo se llamaría a decidir a un perito designado por ambos gobiernos (procedimiento este al que jamás se recurrió).

El protocolo de 1893 hizo, con respecto a la determinación de la línea divisoria otra puntualización interesante: la resolución amistosa de las dificultades debía procurarse haciendo buscar en el terreno esta condición geográfica de la demarcación (es decir, la línea divisoria de las aguas en el encadenamiento principal de los Andes) (art. 2do, con referencia al 1ro). El artículo 6to del mismo protocolo insistió en el criterio que debían seguir los peritos, diciendo que para el efecto de la demarcación (sin limitarla al caso de dificultades originadas por la existencia de valles formados por la bifurcación de la cordillera), los peritos o sus ingenieros ayudantes, buscarían en el terreno la línea divisoria y harían la demarcación por medio de hitos, etc. Se dejó bien en claro, por tanto, que la realidad geográfica sería al factor determinante para la demarcación de la frontera.

Por otra parte el tratado de 1881 prescribió que, de las operaciones

que practiquen (los peritos) se levantará un acta, firmada por ellos, la cual, en caso de que hubiere acuerdo entre éstos, producirá pleno efecto desde que estuviere suscrita por ellos y se considerará firme y valedera sin necesidad de otros formalidades o trámites. Esta última cláusula confirió una gran autoridad a lo acordado por los peritos, lo que es muy necesario tener en cuenta en el estudio de este problema. El protocolo de 1893 confirmó la misión de los peritos y aparentemente la amplió con la redacción del artículo 6to que hemos citado más arriba; en todo caso los peritos aceptaron esta interpretación extensiva pues no limitaron su actividad a las zonas potencialmente conflictivas mencionada por el artículo 1ro. del tratado de 1881 sino que la extendieron también a otras.

También el acuerdo de 1896 habla de divergencias entre los peritos, al fijar en la Cordillera de los Andes (note el lector también en este acuerdo se reconoce que el límite debe estar en la cordillera) los hitos divisorios al sur del paralelo 26°52' y 45, sin referirse al caso de los valles formados por la bifurcación de la cordillera, etc. Por otra parte introduce una novedad importante. Ya el Tratado de 1881 había previsto la posibilidad del recurso al arbitraje, al disponer: Toda cuestión que por desgracia, sugiere entre ambos países, ya sea con motivo de esta transacción, ya sea de cualquier otro causal, será sometida al fallo de una potencia amiga, quedando en todo caso como límite incommovible entre las dos repúblicas el que se expresa en el presente arreglo (es decir, el de los más altas cumbres divisorias de aguas; art. 6to). El acuerdo de 1896 dispuso que el gobierno de una potencia amiga sería el de Su Majestad Británica (en adelante, S.M.B.), a quien las partes contratantes designan desde ahora, con el carácter de árbitro encargado de aplicar estrictamente, en tales casos, las disposiciones del Tratado y Protocolo mencionado, previo el estudio del terreno por una comisión que el árbitro designará (art. 2do). Sesenta días después de producida la divergencia en los casos contemplados ambos gobiernos de común acuerdo, o cualesquiera de ellos separadamente, podría solicitar la intervención del árbitro (art. 4to).

Surge de esta relación de antecedentes que la delimitación de la frontera ya había sido efectuada, lo que es desconocido por los convenios de 1991, pues proponen una nueva traza de límite. Lo único que falta hacer es la demarcación en el terreno.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> En el mismo sentido ver la publicación de la Universidad del Museo Social Argentino, *Hielos Continental Patagónico*, que expone las deliberaciones de un simposio realizado en julio de 1996 y la Declaración de la Academia Nacional de Derecho del 5 de febrero de 1977, párr. 2.

En 1888 los gobiernos de Argentina y Chile firmaron una nueva convención, animados por un común deseo de dar ejecución a lo estatuido en el tratado celebrado por ambos el 23 de julio de 1881 a cuyo efecto adoptaron normas para la designación de los peritos y de cinco ayudantes para cada uno de ellos. Los peritos debían ejecutar en el terreno de la demarcación de las líneas indicadas en el artículo 1ro, 2do y 3ro de aquel tratado (art. 3). También se habló de la designación, en caso necesario, de un tercer perito, para resolver cualquier controversia que pudieran suscitarse, de acuerdo con el Tratado de 1881.

El 1º de enero se aprobaron instrucciones para los ayudantes que debían demarcar la línea divisoria en la Cordillera de los Andes, de las que sólo nos interesa citar la del artículo 6to: En las regiones donde, según lo previsto en la segunda parte del artículo 1º del Tratado de 1881 y 3º del Protocolo de 1893, no fuera clara la línea divisoria de las aguas por la existencia de ciertos valles formados por la bifurcación de la cordillera, los comisionados ejecutarán las operaciones topográficas necesarias para obtener los datos que determinen la condición geográfica de la demarcación mencionada por el artículo 3º del Protocolo y consignarán esos datos en un plano que presentarán a las partes a los efectos del mismo artículo.

Es sabido que la puesta en práctica de la delimitación acordado en 1881 y confirmada en 1893 fue dificultada desde muy pronto por la diferente interpretación que dieron los peritos, y más tarde los respectivos gobiernos, a la norma básica delimitativa establecida por aquellos instrumentos, inclinándose la Argentina por acordar la primacía al factor orográfico es decir a la ubicación de las más altas cumbres y Chile al hidrográfico es decir a la ubicación de la divisoria de aguas. Esta divergencia se acentuó cuando varios años después el perito chileno agregó una condición no mencionada en ninguno de los tratados: la divisoria de aguas debía ser la continental, es decir, la que separa las grandes hoyas hidrográficas a lo largo de todo el flanco occidental del continente sudamericano, con exclusión de la divisoria local de aguas, que en muchos casos es divergente de la primera.

Esa cuestión no fue definitivamente resuelta por el arbitraje de 1902 ni por acuerdos posteriores entre las partes, y ha subsistido hasta el presente. En nuestra opinión esta cuestión es muy difícilmente elucidable y no seríamos honestos si afirmáramos que uno de esos criterios debe prevalecer, con certeza y exclusividad, sobre el otro. Lo que si no vacilamos

en sostener categóricamente es que la línea fronteriza debe correr por el encadenamiento principal de la Cordillera y que su determinación debe responder a lo que surge de la realidad geográfica comprobada. Esto resulta de modo indubitable, de los convenios firmados entre las partes y cuyos párrafos relevantes hemos tenido el cuidado de transcribir y subrayar en las partes pertinentes. Esto no excluye, absolutamente, que se puedan efectuar excepciones, libremente acordadas por las partes, basadas en argumentos razonables y equitativos, y que no impliquen concesiones injustificadas y contrarias el derecho, la historia y los altos y auténticos intereses nacionales.

Respecto a la prevalencia del Tratado de 1881 agregamos finalmente que el Tratado de Paz y Amistad de 1984 se firmó teniendo presente el Tratado de límites de 1881, fundamento incommovible de las relaciones entre la República Argentina y la República de Chile y sus instrumentos complementarios y declaratorios.

Debemos ocuparnos ahora de la labor de los peritos, iniciado en 1894 y concluida en 1898. Eran en ese momento peritos, el Sr. Francisco P. Moreno, por la Argentina y el Sr. Diego Barros Arana, por Chile.

A fines de agosto y comienzos de setiembre de este último año se reunieron en Santiago para presentar las líneas divisorias propuestas por cada uno de ellos, las que fueron confrontadas. De esta operación surgió que dichas líneas eran coincidentes en numerosos tramos y divergentes en algunos otros. Entre las concordancias corresponde recordar aquí la reconocida entre los puntos 331 y 332, de la propuesta del perito chileno y los puntos 304 y 305 del perito argentino (acta de la reunión de los peritos del 1° de octubre de 1898). Los peritos no trazaron un mapa común en el que se graficaran sus posiciones concordantes en ese trecho. Con posterioridad se reunieron en Santiago el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la Argentina, Sr. Norberto Piñero y el Ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Sr. J. J. Latorre, para considerar las actas y antecedentes relativos a la demarcación de fronteras, elevados por los peritos, los que ampararon y sostuvieron en todas sus partes la línea general de frontera propuesta por sus respectivos peritos y constataron las concordancias y divergencias entre ellos. Entre las concordancias figura la ya señalada entre los puntos 331 y 332 del perito chileno y 304 y 305 del perito argentino, los que se refieren al tramo entre el cerro Fitz Roy y el monte Stokes.

Sin embargo, es fácil constatar que los accidentes geográficos men-

cionados por uno y otro perito en sus respectivas memorias no coinciden, más que en su punto extremo septentrional (el monte Fitz Roy), aunque esto probablemente se deba al uso de diferentes toponímicos. En el otro extremo, el perito chileno ubica el cerro Stokes, mientras que el perito Moreno dice que desde el Fitz Roy la línea seguirá por los cerros que se elevan en el centro del ventisquero del lago Viedma y las altas cumbres nevadas de la cordillera, hasta los cerros Geikie (51° 21' L.S.). esto último ya en el punto 306 de su informe. A nuestro criterio la línea adolece de imprecisión. Lo único innegable es que los puntos y trechos en que se basaría la línea limítrofe fueron aceptados, como formando parte de la línea divisoria en la Cordillera de los Andes; así consta expresamente en el acta del 1° de octubre de 1898. Por otro lado, en la reunión del 29 de agosto (ver acta de la reunión de esta fecha), luego de informarse de la línea de frontera propuesta por su colega chileno el perito Moreno manifestó que antes de resolver sobre los diversos puntos que aquélla abarcaba, considera(ha) indispensable que conste en las actas de estas conferencias, que ambos peritos declaran que los puntos de la línea general de frontera que van a proponer, discutir y resolver se encuentran situados en la Cordillera de los Andes, con lo que dan cumplimiento a lo dispuesto por el art. 1° del Tratado de 1881, por los art. 1° y 2° del tratado de 1893, por el art. 56 del capítulo *Operaciones Preliminares* de las *Instrucciones para la demarcación en la Cordillera de los Andes*, dadas por los peritos el 1° de enero de 1884 y por las bases 1°, 3° y 6° del acuerdo de 1896. Superada una disidencia circunstancial, el perito de Chile contestó, que no tiene inconveniente para declarar que el trazado de la línea general que ha propuesto está de acuerdo con lo dispuesto en los artículos de los tratados y acuerdos que ha citado el señor perito argentino. De modo que, en conclusión, es a esos instrumentos básicos a los que hay que remitirse para demarcar definitivamente la frontera.

El argumento aparentemente más serio que se esgrimió entre nosotros para desechar la idea de un eventual recurso al arbitraje para solucionar el actual difiriendo argentino chileno sobre la demarcación del límite en la zona de los Hielos Continentales Patagónicos es la existencia de una definición de la traza fronteriza para ese trecho que sería menos ventajosa para nuestro país que la propuesta por la poligonal.

Quien lo ha utilizado con mayor énfasis es el Dr. Carlos Escudé, quien, en un artículo publicado en *La Nación* del 21 de agosto de 1992 (significativamente titulado *La conspiración de los suicidas: los suicidas se-*

rían los que se oponen a la ratificación del acuerdo Menem-Alwin de 1991), afirma: "En esa memoria (la presentada por el gobierno argentino al árbitro británico en 1902, se dice explícitamente que las cumbres por donde correría la línea en la zona de los hielos sería de los cerros Campana, Agassiz, Mayo, Hein y Stokes". "La combinación de esta memoria con la letra del Tratado de 1881 torna imposible un futuro arbitraje favorable a la Argentina". Ahora bien: la citada Memoria no incluye tal declaración explícita en parte alguna de su extenso texto (más de mil páginas).

Sin embargo, en otro lugar de la Memoria, al analizar las divergencias en la Cordillera de los Andes, se hace una referencia más comprensiva a los cerros de la región, incluyendo los denominados Campana, Agassiz, Mayo, Hein y Stokes, es decir, todos los indicados por Escudé y en el mismo orden. Pero allí no se dice que ellos están en la línea limítrofe, sino que, después de haber señalado que el cerro Stokes no está en realidad en el filo superior de la Cordillera y no es tampoco, uno de sus picos más elevados, dado que ella encierra grandes alturas, se mencionan los cerros antedichos consignando sus respectivas alturas (entre 2.450 y 3.170 mts.). La interpretación de que, precisamente por sus grandes alturas, ellos se encuentran en la línea limítrofe, no es, sin duda, arbitraria, pero no deja de ser una interpretación, y esta está sujeta al principio básico de que dicha línea debe ser la de las más altas cumbres que dividen las aguas y están situadas en el encadenamiento principal de la Cordillera. Esta es una cuestión de hecho que debe ser comprobada o resuelta mediante los estudios necesarios en el terreno, los cuales no habían sido debidamente realizados en aquellas fechas y no han sido completados todavía.

Más adelante, en un capítulo dedicado al análisis de las divergencias en la Cordillera de los Andes (capítulo XXV), se consideran sucesivamente las 100 secciones en que esta fue dividida a los efectos de la demarcación (o del estudio). Las secciones 91, 92 y 93 son las que abarcan el trecho entre el cerro Fitz Roy y el cerro Stokes. Al tratar de la sección 91 (la del paralelo 49° 30') se menciona el cerro Fitz Roy y se expresa que en esta sección las dos líneas coinciden en parte (desde dicho cerro hacia el sur). Con respecto a las secciones 92 (correspondiente al paralelo 50° L.S.) y 93 (paralelo 50° 36'), se dice que ambas líneas (la del perito argentino y la del chileno) coinciden, si bien no han sido estudiadas las más elevadas montañas. Es muy probable que el divorcio mencionado en los convenios (los de 1881, 1893, etc.) ocurra en la línea de la más al-

tas cumbres a que el cerro Agassiz parece pertenecer (pág. 909). Las palabras y frases que hemos puesto en cursivas son muy significativas pues quitan todo carácter conclusivo (definitivo) al párrafo que los contiene. Por otra parte se menciona al cerro Agassiz solamente y no a los demás indicados por el Dr. Escudé.

Las explicaciones que da la Memoria con respecto a las secciones 91, 92 y 93 de la frontera (como las referentes a otras secciones) son acompañadas de ilustraciones gráficas secciones transversales. En la correspondiente a la sección 92 se indica al cerro Agassiz como formando parte de las líneas coincidente de ambos peritos. En la sección transversal correspondiente a la sección 93 se señala al cerro Mayo ubicándolo en la Cordillera de los Andes. El cerro Stokes no es mencionado, pero ha sido reconocido en otras partes de la Memoria como el extremo sur del trecho en cuestión. En cambio los cerros Campana y Hein mencionados por Escudé no se citan en parte alguna de este capítulo. Por otra parte ninguno de esos cerros, con la sola excepción del Stokes, son mencionados en las líneas limítrofes propuestas por uno y otro perito (ver *supra*) aunque esto podría deberse al empleo de diferentes toponimias.

Es necesario consignar que en este capítulo se hacen referencias a los mapas que acompañan esta Memoria. Los correspondientes a la traza de la frontera en las secciones a que acabamos de referirnos y a su prolongación hasta el paralelo 52° son los números X y XI sobre todo el XI. Lamentablemente estos mapas no han sido incluidos en la publicación del gobierno argentino que nos sirve de fuente, en la que, por otra parte se señala, con respecto a los mapas de la región del sur, que por falta de tiempo no se acompaña a esta memoria un mapa de la parte de la cordillera donde coinciden las dos líneas (pág. 1.009). Tampoco nos ha sido posible hallar ese material cartográfico en otras fuentes o reservorios de documentación. Esto se suple, sólo parcialmente, con los textos de la Memoria en que se describen las secciones de la frontera, acompañando las descripciones verbales con representaciones gráficas (secciones transversales) de otros tantos puntos de la cordillera (100), a lo cual nos hemos referido interiormente.

La Memoria dedica su último capítulo (XXIX) a exponer observaciones sobre los mapas que lo acompañan. Con respecto al N° X hay que destacar que él abarca sólo una pequeña parte de la zona en cuestión (sólo los primeros 14 minutos de longitud); por lo demás se expresa que todos los accidentes por donde el perito argentino traza su línea reúnen



los recaudos requeridos para la frontera. No sucede lo mismo con los indicados por el perito chileno y en cuánto a los números 322 a 330 de su proyecto puede decirse que no responden a ninguno de esos recaudos (pág. 1019). En realidad es el mapa XI el que verdaderamente podría contribuir a la elucidación del problema que nos ocupa; la parte relativa a este último mapa comienza expresando que él comprende la región patagónica entre los 49° 30' y 52° 20' lat. S. Muestra que las líneas concuerdan desde la latitud del cerro Fitz Roy hasta la del cerro Stokes, porque parecen coincidir en este trecho al divorcio interoceánico y el encadenamiento principal de los Andes (pág. 1.020). Y agrega: "Enormes ventisqueros impiden franquear la cordillera y no pueden producirse en el futuro dificultades fronterizas en esa parte" (ib). Tales dificultades no se produjeron efectivamente, durante más de medio siglo, pero han surgido en las últimas décadas y subsisten en el presente. No hay referencias que ilustren sobre el recorrido de la traza fronteriza en ese trecho.

El profesor Peltzer, en un artículo escrito *En defensa de la poligonal* (*La Nación* del 19 de diciembre de 1996) no menciona la presunta manifestación explícita a que se refiere Escudé. En cambio se refiere a un mapa presentado por la Argentina en la Réplica a la memoria chilena al tribunal arbitral. Ese mapa señala la dos líneas pretendidas por las partes entre los paralelos 41° y 52°. Ambas líneas se hacen una sola en la región de los Hielos, pero esta se acerca más a la pretensión chilena que a la poligonal. Y agrega: si se fuera a un arbitraje en el fallo podría pesar el mapa mencionado, no obstante el relativo valor de los mapas hechos cuando eran desconocidos los territorios representados. La poligonal es un menoscabo respecto de los últimos mapas hechos por la Argentina, pero implica una mejora respecto de los mapas argentinos en los que se registró lo que en 1902 el gobierno de Buenos Aires consideraba la línea resultante del acuerdo de los peritos de 1898.

En realidad no es sólo en el supuesto señalado por el profesor Peltzer que la prueba cartográfica tiene únicamente un valor relativo. Como dice el embajador Julio Barboza, la prueba cartográfica no se considera decisiva en el procedimiento internacional, a menos que sea un mapa anexo al tratado internacional, lo que no es del caso, y aún así no hay una regla general que haga predominar un mapa sobre el texto del tratado"<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> *Los Hielos Continentales Patagónicos*, en *La Nación* del 24 de agosto de 1992. El embajador Barboza es miembro de la Comisión de Derecho Internacional de la Naciones Unidas.

Pero hay sobre este tema, además, una opinión de mucha mayor autoridad e importancia. Esta es la de la Corte Internacional de Justicia (C.I.J.), que en su sentencia del 22 de diciembre de 1986, en el caso concerniente a la disputa fronteriza entre Burkina Faso y la República de Mali, adoptada unánimemente por la cámara (sala) constituida de conformidad con el artículo 26, inciso 2 del Estatuto de la Corte y con el alcance que le da el artículo 27 del mismo instrumento, declaró: "La Cámara observa que en las delimitaciones de frontera, los mapas constituyen meramente información y nunca constituyen, títulos territoriales sólo por sí mismos (*in themselves alone*). Ellos son sólo evidencias extrínsecas que pueden ser utilizadas junto con otras evidencias para establecer los hechos reales. Su valor depende de su confiabilidad técnica y su neutralidad en relación con la disputa y las partes en esa disputa; ellas no pueden ocasionar ninguna reversión de la regla de fondo" (párr. 2do de la versión incluida en *Summaries of Judgements and Orders of the C.I.J.*; 1948-1991 (Naciones Unidas, Nueva York, 1992, pág. 174).<sup>3</sup> La confiabilidad técnica de los mapas de 1902, trazados sin relevamiento previo de la zona es, sin duda, mínima o inexistente.

A nuestro juicio estas apreciaciones sobre la prueba cartográfica, y muy particularmente la jurisprudencia de la C.I.J., así como otros argumentos jurídicos que expondremos más adelante, no pueden ser desconocidos por los asesores del gobierno de Chile y esto explicaría porque ese gobierno o algunos de sus miembros y otros personajes próximos a él luego de haber aludido varias veces a las actas de los peritos e insinuado la posibilidad de recurrir al arbitraje, han dejado de referirse a aquéllas y a este y se han volcado decididamente en favor del acuerdo Menem-Alwin. Esta es la posición del Poder Ejecutivo chileno, que cuenta

<sup>3</sup> En la opinión separada de uno de los jueces *ad hoc*, este consideró que un cierto aspecto de la decisión de la Cámara daba a un determinado mapa el *status* de un título legal, aunque de acuerdo con el propio fallo *los mapas en sí mismos nunca son suficientes para constituir un título tal, (ib)*. (Las cursivas son nuestras, en esta cita y en las precedentes y posteriores). Integran la cámara, con otros tres miembros, el Dr. José María Roda y el eminente jurista norteamericano Manfred Lachs. Es también pertinente citar la opinión de Sir G. Fitzmaurice quien, en la opinión separada emitida en el caso del templo de Preah Vihear (C.I.J., 1962), afirmó: "Una cuestión como esta *dependerá siempre de la interpretación del arreglo reflejado en el tratado, considerado en su totalidad, a la luz de las circunstancias en las que aquél se obtuvo*". La cuestión aludida por el juez Fitzmaurice, era la del valor probatorio de un mapa que representaba el recorrido de la frontera entre los dos países litigantes, Tailandia y Camboya.

con la firme adhesión de la Cámara de Diputados, no así del Senado donde hay un considerable gravitación del *pinochetismo*.<sup>4</sup>

Para estimar el valor que podría darse o no, a los mapas presentados por la Argentina en 1902, es necesario tener en cuenta dos aspectos importantes:

I. Los conocimientos geográficos sobre la región de la H.C.P. y, en general, sobre la región fronteriza al sur del paralelo 40°. en el período en que se produjo el acuerdo entre los peritos y la substanciación del juicio arbitral (1898-1902). En lo que atañe al trecho desde el cerro Fitz Roy hasta el Stokes, la Memoria argentina de 1902 expresa que las líneas (del punto argentino y el chileno) aparentemente coinciden. Y aclara: "Se dice" aparentemente porque no es difícil que en la parte de esta sección de la cordillera, cubierta de ventisqueros, como los Alpes de San Elías en Alaska, se encuentren ríos subglaciares que llevan a los canales del Pacífico aguas de la vertiente oriental de la cordillera. Los ventisqueros llegan hasta el nivel de los lagos y es imposible determinar los orígenes de los arroyos a que dan nacimiento. Son hasta hoy desconocidos los del río Trinidad, descubierto en 1898 por la expedición del aviso argentino *Golondrina* (pág. 107). Con respecto a la región comprendida en el mapa X, el perito chileno manifestó que la ubicación geográfica de la línea divisoria en la cordillera es completamente desconocida, como lo declaró a su gobierno en 1898. El Dr. Moreno, sobreestimado su conocimiento geográfico de la región, afirmó que él tenía los suficientes. El Sr. Barros Arana creía que no es posible trazar en un mapa, siquiera aproximadamente, la línea divisoria, a pesar de la cual sostuvo que la línea que proponía estaba de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados de límite (Memoria del gobierno argentino de 1902, pág. 1.017).

La admisión de que no se tenía un conocimiento adecuado de la zona fronteriza se revela también por el hecho de que ambas partes, al someter al árbitro británico las divergencias que pudieran ocurrir al fijar los hitos divisorios en la cordillera de los Andes al sur del paralelo 26°, 52' y 43, acordaron que el árbitro encargado de aplicar estrictamente en tales casos, las disposiciones del Tratado y Protocolo mencionados (los de 1881-1893), debía hacerlo previo el estudio en el terreno

<sup>4</sup> El 12 de marzo de este año, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado Chileno aprobó la ratificación del acuerdo sobre los H.C.P. El Senador Ignacio Pérez Walker, del partido Renovador Nacional, justificó su voto diciendo que la poligonal es beneficiosa para Chile. Nota del correspondal de La Nación en ese país, Federico Quilodrán, del 13 de marzo de 1997.

por una comisión que el árbitro designará (acuerdo de 1896).

En 1902 el Coronel Sir Thomas Holdich sugirió al Foreign Office la conveniencia de enviar una comisión a la región en disputa para que el Gobierno de S.M.B. pueda arbitrar eficientemente en la disputa fronteriza entre Chile y Argentina; creía dicho Coronel (representante del sector geográfico en el Tribunal Arbitral) que el hecho de un examen *in situ*, daría mucha más confianza en el fallo final del Tribunal. La Comisión de Encuesta integrada por cinco oficiales del ejército británico y dirigida por el Coronel Holdich debía examinar las condiciones geográficas de la zona en disputa. El reconocimiento por la Comisión, acompañada por el asesor científico de Chile, Dr. Hans Steffen y el perito Moreno, se efectuó durante aproximadamente cuatro meses. Su trabajo, obstaculizado a veces por la naturaleza del terreno, la falta de caminos y las condiciones climáticas, fue amplio y valioso aunque no perfecto. Por lo demás no incluyó la región ahora en disputa pues la línea fronteriza había sido acordada por los peritos en 1898.<sup>5</sup> Un relevamiento más exacto y extenso no se hizo hasta 1945, por técnicos norteamericanos, mediante la aerofotometría.

II. Por lo demás, en cuanto a la incidencia que debían tener los mapas de la época en la demarcación de la frontera, hay que recordar la declaración del perito chileno, en la reunión del 29 de agosto de 1898. En esa ocasión el señor Barros Arana manifestó que la ubicación topográfica de la línea propuesta (por él) es enteramente independiente de la exactitud de los planos y que, en esta virtud, declara que dicha línea no es otra que la divisoria natural y efectiva de las aguas del continente sudamericano, entre los paralelos 26° 52'45" y 52°, la que puede ser demarcada en el terreno sin efectuar más operaciones topográficas que las necesarias para determinar cual sería el curso de las aguas allí donde estas no corren materialmente (Acta de la reunión mencionada). Por cierto que el perito chileno se atiene al criterio tenazmente sustentado por él de que el límite entre los dos países debía ser el del *divortium aquarum* continental y no el de las más altas cumbre de la cordillera que dividen las aguas, defendido, con no menor tenacidad, por la Argentina.

Importa, además, recordar, que tanto los peritos de nuestro país y el

<sup>5</sup> En el estudio del autor chileno Germán Carrera Domínguez *El arbitraje británico de 1899-1903. Sus aspectos procesales*, se incluye una interesante relación del origen y labor de la comisión de encuesta británica, capítulo VIII, pág. 175-193. Publicado junto con un estudio de O. Errázuriz Guillisasti sobre *Las Relaciones chileno-argentina durante la presidencia de Riesco 1901-906*, ed. Andrés Bello (Santiago de Chile, 1968)

transandino, como el mismo arbitro británico, al efectuar la demarcación de la frontera debían aplicar estrictamente el Tratado de 1881 y el Protocolo de 1893. Ya sabemos los que éstos prescriben taxativamente. Sabemos también que el principio básico consagrado en esos instrumentos, fue reiterado o confirmado en otras ocasiones y documentos bilaterales. El perito argentino, en la reunión recién citada, luego de la exposición de su par chileno, declaró que considera(ba) indispensable que conste en las actas de estas conferencias que ambos peritos declaran que los puntos de la línea general de la frontera que van a proponer, discutir y resolver, se encuentran situados en la Cordillera de los Andes, con lo que dan cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 1º del Tratado de 1881, por los artículos 1º, 2º del Protocolo de 1893, por el artículo 5º del capítulo *Operaciones Preliminares de las Instrucciones para la demarcación en la Cordillera de los Andes*, dadas por los peritos el 1º de enero de 1894 y por las bases 1º, 3º y 6º del Acuerdo de 1896; y en cuanto al límite en el paralelo 52º, por el artículo 2 del Tratado de 1881, artículo 2 del Protocolo de 1893 y bases 3 y 6 del Acuerdo de 1896. El perito chileno, luego de plantear y abandonar ciertas exigencias, manifestó que no tiene inconveniente para declarar que el trazado de la línea general que ha propuesto está de acuerdo con lo dispuesto en los artículos de los tratados y acuerdo(s) que ha citado el señor perito argentino, lo cual implicaba renunciar a la pretensión de que la línea limítrofe fuera siempre la del *divortium aquarum* continental, aún cuando este estuviera fuera del encadenamiento principal de los Andes.

El valor decisivo de los antecedentes a que acabamos de referirnos sólo podría ser infundadamente cuestionado por Chile alegando la existencia de un reconocimiento por la Argentina de una línea fronteriza distinta de la acordada por los peritos, y de un abandono del principio rector convencionalmente aceptado para la determinación de la frontera entre los dos países. Indiscutiblemente no existe ningún convenio por el cual tal reconocimiento o renuncia haya sido hecho. Sólo cabría, teóricamente, apoyarse en un acto jurídico unilateral de nuestro país que tuviera tal alcance. Tal acto podría ser hipotéticamente, según la rotunda afirmación de Escudé y la mucho más prudente de Peltzer, el párrafo arriba citado de la memoria argentina en 1902 y/o los mapas X y XI anexos a los mismos.

Pero la validez de tal acto en cuanto jurídico unilateral es insostenible, por las siguientes razones: a) el párrafo aludido del documento men-

cionado no tiene, en modo alguno, carácter prescriptivo; su objeto no fue establecer una disposición (lo que hubiera sido completamente impropio de un documento de esa naturaleza), sino sólo proporcionar al árbitro nuevos argumentos o datos adicionales que pudieran ser útiles para el cumplimiento de su misión (en lo cual aquél estaba condicionado por los términos de los convenios del 1881 y 1883); no pretendía, de ninguna manera, modificar el orden jurídico existente que se basaba, precisamente, en esos instrumentos sino favorecer la aplicación de éstos de acuerdo con la interpretación que les da nuestro país; tampoco se encuentra indicio de que el Gobierno Argentino haya tenido la intención de obligarse por los términos de las declaraciones contenidas en la Memoria. Para fundar las obligaciones nuestro gobierno se remite siempre a los convenios vigentes entre las partes.

La manifestación de voluntad debe ser hecha en términos precisos. Esto fue reconocido por la C.I.J. en sus fallos en los casos de las reclamaciones de Australia y Nueva Zelanda por las pruebas nucleares efectuadas por Francia en el Pacífico (1974) y, más recientemente, por el fallo dictado en el caso de las disputas fronterizas entre los Estados africanos Burkina Faso (ex Uper Volta) y República de Malí (1986); al que nos hemos referido anteriormente.

En definitiva, ni el acuerdo de los peritos, ni la Memoria argentina constituyen un elemento de prueba decisivo ni pueden prevalecer sobre los compromisos solemnes y reiteradamente contraídos por las partes en los convenios vinculantes que hemos mencionado más arriba.

Agreguemos todavía que en el supuesto de un eventual recurso al arbitraje y de una alegación chilena basada en el acta de los peritos o en la Memoria Argentina de 1902 y sus mapas anexos, nuestro país podría invocar la existencia de un error de hecho argumento al que nos referimos más adelante.

Volveremos a ocuparnos del problema de los posibles recursos oponibles a la Argentina en un hipotético proceso arbitral, más adelante, al referirnos a la teoría del *estoppel* y otros recursos procesales.

Ahora vamos a completar nuestra revisión de los actos principales que se inscriben dentro del marco de la historia de los actos jurídicos que tuvieron a ambas partes como actores. Y empezaremos añadiendo algunas referencias a las ya hechas sobre el proceso arbitral de 1899-1902. En 1896 Argentina y Chile decidieron someter a S.M.B., las cuestiones suscitadas en el trazamiento de la frontera común que no habían podido re-

solver entre ellos. Formularon la correspondiente petición a ese gobierno y le presentaron toda la documentación pertinente (tratados y acuerdos bilaterales, actos de los peritos, etc.). La Reina aceptó la delicada misión y designó un tribunal de tres personalidades destacadas de los medios británicos (uno especializado en derecho y los restantes en geografía), cuya actuación comenzó en 1099. En 1901 una Comisión técnica, encabezada por el Coronel Sir F.H. Holdich, accediendo al deseo manifestado por los litigantes, se trasladó a Sudamérica y durante varios meses recorrió los territorios disputados.

En noviembre de 1902 el tribunal arbitral elevó su informe al rey (Eduardo VII, sucesor de la reina Victoria) y el monarca dictó el laudo el 20 de noviembre de 1902. Corresponde indicar que se considera que el laudo está constituido por tres instrumentos: a) el laudo propiamente dicho donde se decide cual será el límite en cada una de las cuatro regiones sometidas a su juicio por las partes; sin considerandos ni fundamentos; b) el informe del tribunal arbitral y c) un mapa anexo. Esto ha sido reconocido por el tribunal arbitral que actuó en el caso de la Laguna del Desierto.

No interesa aquí examinar ni evaluar el laudo arbitral. Si, en cambio, conviene recordar que el citado informe, después de mencionar las dificultades que se encontraban para trazar la línea fronteriza en ciertos trechos, dijo: "En suma las líneas orográfica e hidrográfica son frecuentemente inconciliables; ninguna de ella se conforma plenamente con el espíritu de los convenios que estamos llamados a interpretar. La investigación llevada a cabo por nuestra comisión técnica ha puesto en claro que los términos del tratado y protocolo son inaplicables a las condiciones geográficas de la comarca a que ellos se refieren. Estamos unánimemente de acuerdo en considerar la redacción de los convenios como ambigua y como susceptible de las interpretaciones diversas y antagónicas que les han atribuido los representantes de las dos Repúblicas" (párr.15).

En presencia de estas contenciones divergentes, después de la más cuidadosa consideración, hemos llegado a la conclusión de que la cuestión que nos está sometida no es simplemente las de decidir cuál de las dos líneas alternativas es correcta o errónea, sino más bien la de determinar -dentro de los límites definidos por las pretensiones extremas de ambas partes- la línea fronteriza precisa que, en nuestra opinión, interpreta mejor la intención de los documentos diplomáticos sometidos a nuestra consideración (párr. 16).

Queremos subrayar que el tribunal no prescindió de los tratados de

1881, 1893, etc., sino que considerándolos literalmente inaplicables optó por interpretar la intención de las partes al suscribirlos y basarse en ella, dentro de los límites que señala. El rey británico aceptó las opiniones y recomendaciones del tribunal y de conformidad con ellas, señaló el límite para cada una de las cuatro regiones sobre la que debía pronunciarse. Con respecto al trecho desde el monte Fitz Roy hasta el monte Stokes sólo dijo: "La línea fronteriza ha sido ya determinada" (art. III, *in fine*), en obvia referencia al acuerdo entre los peritos homologado por sus respectivos gobiernos. Además este sector no había sido sometido al árbitro, si este se hubiera pronunciado sobre aquél habría actuado *ultra vires* y tal pronunciamiento había sido nulo.

Por las razones expuestas en el párrafo anterior señalamos (aunque parece innecesario) que si se sometiera la cuestión del límite en los H.C.P. a un juicio arbitral, no debería prescribirse (como se hizo en los arbitrajes de 1966 y 1994) que el árbitro decidirá interpretando y aplicando el laudo de 1902. En este nuevo caso, el árbitro debería decidir aplicando las convenciones internacionales generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes -ante todo los tratados de 1881 y 1893- y demás fuentes indicadas por el artículo 38 del Estatuto de la C.I.J.

El laudo de 1902 recibió amplia aceptación de ambas partes, contribuyó grandemente a consolidar la paz y el buen entendimiento entre Argentina y Chile ya logrados con los pactos de Mayo de 1902, firmados el día 28 de ese mes y prontamente ratificados. Uno de esos pactos es el Tratado General de Arbitraje, por el cual las altas partes contratantes se obligan a someter a juicio arbitral todas las controversias de cualquier naturaleza que por cualquier causa surgieran entre ellas, en cuanto no afecten a los preceptos de la Constitución de uno u otro país y siempre que no puedan ser solucionados mediante negociaciones directas (art. 1ro). Se designó como árbitro al gobierno de S.M.B. (el que en ciertos casos podía ser substituido por el gobierno de la Confederación Suiza). El árbitro debía decidir de acuerdo con los principios de Derecho Internacional, a menos que las partes convinieran otra cosa (art. VIII). El tratado estaría en vigencia durante 10 años y se tendría por renovado por un plazo igual si no fuera denunciado seis meses antes de su vencimiento, y así sucesivamente (art. XV).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> El Tratado general de arbitraje de 1902 estuvo en vigencia durante setenta años. En mar



*La tarea demarcatoria fue realizada en buena parte por una comisión demarcadora británica, prevista por el laudo en virtud del pedido de los países litigantes al árbitro, para que esa comisión fijara en el terreno las deslindes que ordenase la sentencia, teniendo en cuenta la existencia de zonas no debidamente exploradas y la insuficiencia de la cartografía disponible. Pero la demarcación no fue completa y continuó realizándose, a un ritmo muy lento, en las cuatro décadas siguientes. En abril de 1941, los gobiernos de Argentina y Chile firmaron en Buenos Aires un protocolo para la reposición de hitos desaparecidos, la colocación de nuevos en aquellos tramos donde fueran necesarios y la determinación de las coordenadas geográficas exactas en todos ellos. La labor debía estar a cargo de una Comisión Mixta formada por técnicos designados por los dos países y se estatuyó que esta no podría suspender los trabajos antes de terminarlos completamente. Sólo podrá hacerlo temporalmente por causas de fuerza mayor (art. 7mo). Es de suponer que a partir de entonces la demarcación se aceleró. Sin embargo, en 1991, quedaban todavía 24 puntos de la frontera sin demarcar. Veinte de ellos fueron resueltos por acuerdo directo entre las partes, (representadas por los presidentes Menem y Alwin y los respectivos cancilleres), uno fue sometido al arbitraje (el de la Laguna del Desierto) y para el restante se optó por el trazado, sin previos estudios y el asesoramiento legal y técnico indispensables, de la discutida poligonal, que no obtuvo la imprescindible ratificación parlamentaria en ninguno de los países y en torno de la cual continúa aún el debate.*

Entre 1962 y el presente ha habido tres serias cuestiones de límites entre Argentina y Chile. La de Río Encuentro (o Palena), que se sometió a arbitraje en 1966; la más grave de todas, es decir la del canal de Beagle, a la que no hemos hecho referencia hasta ahora, por tratarse de una región geográfica distinta y estar sometida a reglas especiales, aunque también incluidas en los convenios de 1881 y 1893 (desgraciadamente

---

zo de 1972 fue denunciado por el gobierno argentino quien inmediatamente propuso a Chile la concertación de un nuevo Tratado sobre solución de controversias, cuya innovación más importante consistía en disponer que las futuras controversias se someterían, no al arbitraje de S.M.B., sino a la Corte Internacional de Justicia. El tratado de 1972 fue, a su vez reemplazado por el Tratado de paz y Amistad de 1984, en cuyo anexo nº 1, capítulo II se instituye un procedimiento arbitral, según el cual la solución de controversias estará a cargo de un tribunal arbitral que, salvo acuerdo en contrario, se compondrá de cinco miembros, tres de los cuales deben ser elegidos de común acuerdo entre naciones de terceros Estados: cada una de las partes nombrará un miembro que podrá ser nacional suyo. El tribunal arbitral decidirá conforme al Derecho Internacional, a menos que las partes dispongan otra cosa.

formuladas de modo defectuoso e incompleto). Esta cuestión, como nadie sin duda ha olvidado, fue igualmente sometida a un procedimiento arbitral (si bien de características singulares), el que terminó con un fallo que el gobierno argentino declaró nulo<sup>7</sup>, por lo que hubo de recurrirse a nuevas negociaciones y a la mediación del Papa Juan Pablo II, todo lo cual terminó felizmente (aunque con resultados muy insatisfactorios para nuestro país, en cuanto a los arreglos territoriales) con la firma del Tratado de Paz y Amistad, en el Vaticano, el 29 de noviembre de 1984.

Situándonos de nuevo ahora frente a la posibilidad de un eventual recurso al arbitraje por parte de Chile (lo cual podría hacerlo unilateralmente en virtud del artículo 23, del capítulo II, del anexo n°1 del Tratado de 1984, aunque ello nos parece sumamente improbable) consideremos las acciones que, en tal supuesto y teóricamente, el gobierno chileno podría interponer para debilitar nuestra posición.

Los *defensores de la poligonal* sostienen implícitamente que existe una representación argentina<sup>8</sup> diferente del estado de cosas (es decir, de las bases para trazar la frontera en el trecho entre Fitz Roy y en cerro de Stokes) de la que sostuvo en 1902. En consecuencia, Chile estaría capacitado para oponerse a la traza fronteriza ahora sostenida (o sustentable) por la Argentina en virtud de la teoría del *estoppel*. No podemos hacer aquí una exposición integral de esa teoría<sup>9</sup>, de modo que nos limitaremos a señalar sus aspectos más relevantes a fin de establecer su aplicabilidad, o no aplicabilidad, en el aludido hipotético procedimiento arbitral en el caso de los H.C.P.

Comencemos citando una autorizada definición de esa teoría: "Cuan-

<sup>7</sup> Juzgamos apresurada y errónea la decisión del gobierno argentino. Ella sentó un mal precedente y contribuyó a agravar el desprestigio que entonces afectaba a nuestro país. Creemos que, sin aprobar el cuestionable fallo, debió intentar nuevas negociaciones con Chile (que indudablemente habrían sido arduas y difíciles), con la mediación pontificia. Es indudable que para lograr un acuerdo la Argentina habría tenido que hacer concesiones a Chile grandes y dolorosas, pero probablemente no mayores que las que en definitivo hizo en 1984.

<sup>8</sup> La palabra *representación* ha sido, sin duda, tomada de la jurisprudencia y doctrina inglesas sobre dicha teoría. Es pertinente recordar que en inglés *representation*, significa, entre estas cosas, una declaración o exposición hecha para influir en la opinión o acción; o también el acto o acción de describir algo como teniendo en especial carácter o cualidad. *Merriam Webster's Collegiate Dictionary*, 10ma. Ed. (USA 1994), pág. 993.

<sup>9</sup> Tal exposición puede verse en el amplio metódico y exhaustivo estudio realizado por Antoine Martin de la Facultad de Derecho de la Universidad de Ginebra, publicada con el título *L'estoppel en Droit International Public*, ed. A. Pedone (París, 1979), 336 páginas, con muy abundantes citas de la jurisprudencia y la bibliografía sobre el tema.

do una persona por medio de sus declaraciones, sus actos y su comportamiento, ha conducido a la otra parte a creer en la existencia de un cierto estado de cosas sobre cuya base la primera ha incitado a la segunda a obrar o abstenerse de obrar, de tal suerte que de ello ha resultado de una modificación de sus posiciones (en perjuicio de esta última o en beneficio de la primera, o las dos cosas a la vez), la primera está impedida por el *estoppel* de establecer respecto (o en contra) de la segunda un estado de cosas diferente del que ella ha representado anteriormente como existente".<sup>10</sup>

El *estoppel by representation* en el derecho inglés no opera sino cuando se satisfacen ciertas condiciones esenciales, y en los litigios internacionales, jueces y árbitros se han referido frecuentemente a esas condiciones, o a algunas de ellas, a fin de establecer o constatar la existencia de una situación de *estoppel*. Lo mismo han hecho diversos autores. Para Martín los elementos constitutivos del *estoppel* en derecho internacional son:

1) la representación de las cosas por la parte contra la cual se pretende la aplicación del *estoppel* debe emanar de un órgano capacitado para comprometer a la persona de Derecho Internacional que representa y dicha representación debe ser clara e inequívoca;

---

La teoría del *estoppel* es originaria del *Common Law* inglés; fue receptada por el Derecho Internacional Público desde el siglo XIX, pero se consagró sobre todo en el siguiente, principalmente por los fallos de la C.P.J.I. y la C.I.J., con la valiosa contribución de numerosos y prestigiosos jurintencionalistas. La concepción prevaleciente en Derecho Internacional es la del *estoppel by representation* del derecho anglosajón estrictamente interpretado y constituye una regla de procedimiento referente a la administración de las pruebas. No es sino un simple medio de defensa (excepción de no receptibilidad) encaminado a impedir la prueba de ciertos hechos, y, como consecuencia, a sancionar la validez de una situación jurídica; el *estoppel*, no puede, en ningún caso, constituir el fundamento mismo de una acción en justicia (Martín, página 16). La existencia del principio *estoppel* en Derecho Internacional ha sido reconocido por los tribunales internacionales en numerosos casos, aunque sólo en muy pocos se ha admitido la aplicabilidad de la *objección* resultante de dicho principio.

<sup>10</sup> Esta extensa definición pertenece a A. Martín, *op.cit.*, pág. 270. Ella coincide substancialmente con las Barberís *Formación del Derecho Internacional*, Ed. Ábaco (Buenos Aires 1994), páginas 141 y 142, Akehurst M. *Modern Introduction to International Law*; 6ta. ed. Routledge (Londres 1993), pág. 150 y 151 y otras. José María Ruda, (*op.cit.*, pág. Tomo 1, pág. 102), adhiere a la definición de Akehurst. Sin embargo, debe observarse que hay bastantes divergencias entre los autores en cuanto a los alcances y admisibilidad de esta excepción, tanto en derecho interno como internacional. Brownlie I. señala que el principio no tiene particular relevancia en Derecho Internacional, no siendo uniformes su incidencia y efectos *Principles of Public International Law*, 4ta. ed., Clarendon Press (Oxford, 1990), pág. 641. En Derecho Internacional el recurso ha sido *alegado* principalmente en litigios sobre bre cuestiones territoriales.

2) la parte que recurre al *estoppel* tiene que probar que la declaración, el acto o el comportamiento que ella invoca la ha incitado a obrar, o abstenerse de obrar de la manera que ella alega y que ella efectivamente ha obrado, o se ha abstenido de obrar, por la confianza (*reliance*) en esa declaración, ese acto o ese comportamiento (es decir, por haber confiado en la autenticidad y corrección de esas manifestaciones de voluntad, explícitas o implícitas, de la otra parte);

3) otra condición (la esencial para algunos internacionalistas), es que la parte que invoca la regla del *estoppel*, estrictamente entendida, se ha basado (*has relied upon*) en la declaración o conducta de la otra parte, lo cual ha ocasionado un perjuicio para ella o un beneficio para la otra. Esto significa que dichas declaraciones o conductas han ocasionado un cambio en las posiciones relativas de las dos partes, empeorando la de una de ellas, o mejorando la de la otra, o ambas cosas. Martín opina que un examen profundo de la jurisprudencia internacional permite comprobar la justeza de la opinión transcrita.<sup>11</sup> Sobre cuáles son la naturaleza y los caracteres de la ventaja o el beneficio no se puede hacer un pronunciamiento concluyente fundado en la doctrina y la jurisprudencia internacionales. Sólo una ventaja de orden material, es decir, analizable en términos económicos, ha sido tomada en consideración a título de *estoppel*. En opinión del autor citado no se ve porque un daño o ventaja de orden puramente moral no podría ser tomado en consideración a los fines de la determinación de una situación de *estoppel* en derecho de *gentes*.<sup>12</sup> Y más adelante: "La parte que recurre al *estoppel* debe establecer la relación de causa a efecto existente entre esos diferentes elementos. Ella debe probar, por una parte, que habiendo sido incitada a obrar de la manera que elle alega, por la fe en la declaración, el acto o del comportamiento de su adversario que ella invoca a ese título, ha resultado de

<sup>11</sup> Martín A. *op.cit.*, pág. 297. Como hemos dicho, la obra de ese autor fue publicada en 1979. No parece que la jurisprudencia internacional haya experimentado ningún cambio a este respecto. En cuanto al fundamento jurídico a la teoría de *estoppel*, hay por lo menos 3 concepciones: 1) el principio de la buena fe; 2) la teoría de la responsabilidad internacional; 3) la teoría del acuerdo implícito. Ver Martín, *op.cit.*, 3ra. parte, capítulo 3.

<sup>12</sup> *Ídem*, pág. 198. Akehurst expresa que transportado al contexto de las disputas internacionales sobre territorio, la regla significaría que un Estado que ha reconocido el título de otro Estado a un determinado territorio estaría *estopped* de denegar el título del otro Estado si este hubiera tomado alguna acción confiando en el reconocimiento del otro, por ejemplo construyendo caminos, lo que habría sido malgastar su dinero si su titularidad resultare defectuosa (*to turn out to the bad*), pág. 151.

ello, una modificación de sus posiciones relativas, y por otra parte, que existe un lazo de causalidad entre esta modificación de sus posiciones relativas y su propio perjuicio y la ventaja lograda por su adversario".<sup>13</sup>

4) Un recurso al *estoppel* sólo es admisible si la parte que ha dado a su adversario una cierta representación de las cosas modifica a esta ulteriormente, formulado una representación diferente de los mismos hechos, intentando establecer una verdad distinta. Esta nueva representación debe igualmente emanar de una autoridad competente y referirse exactamente a los mismos hechos que la representación inicial, (tales como ellos existían en el momento en que esta fue emitida).<sup>14</sup> Esta contradicción debe ser real y completa, según algunos autores; otros admiten que puede ser parcial, siempre que ella contradiga, desvalore o modifique un punto que se puede considerar razonablemente como esencial a los fines de la existencia de una situación del *estoppel*.<sup>15</sup> Teniendo en cuenta las condiciones necesarias para la admisibilidad del *estoppel*, resulta imposible creer que tal recurso pueda ser eficazmente utilizado contra nuestro país en un juicio arbitral, basándose en la Memoria argentina de 1902. En efecto: en esta se encuentran sólo algunos párrafos aislados, cuyo alcance es imposible determinar con seguridad; ellos distan mucho de constituir una representación clara e inequívoca, como lo exigen la jurisprudencia y la doctrina.

No resultará más fácil para Chile probar que ha sido incitado a obrar o abstenirse de obrar por la confianza en la presunta declaración argentina y menos aún que de esa supuesta acción o abstención, ha resultado un perjuicio para sí mismo o una ventaja para la Argentina y que hay una relación de causalidad entre la emisión de la imprecisa declaración argentina aludida (lo único que es claro, preciso y concluyente, es la enfática y reiterada adhesión de nuestro país al principio básico para la delimitación de la frontera, convencionalmente aceptado por ambas partes, o sea el de las más altas cumbres que dividen las aguas situadas en el cordón principal de la Cordillera de los Andes) y los hipotéticos perjuicios que ello habría ocasionado a Chile y las no menos hipotéticas ventajas que habría obtenido la Argentina. Si, como pretenden algunos, los accidentes geográficos (cerros Campana, Agassiz, etc.) mencionados por la Memoria o por los mapas X y XI anexos a aquéllos, determinan el trazado

<sup>13</sup> Martín, *op. cit.*, pág. 300.

<sup>14</sup> *Idem*, pág. 302.

<sup>15</sup> *Idem*, pág. 303.

de una línea fronteriza que correría más al este de lo impuesto por la realidad geográfica, ello implicaría un error de hecho que viciaría el consentimiento que discutiblemente habría prestado nuestro país.

Ya se ha visto que la representación de los hechos, cuyo ulterior desconocimiento por el Estado que lo formuló puede dar origen a la interposición del *estoppel*, no sólo puede surgir de una declaración, sino también de otros actos o del comportamiento de la parte contra la cual se intenta aplicar ese recurso procesal. Ese comportamiento se exterioriza principalmente en el ejercicio de actos de jurisdicción en el territorio en disputa y en la emisión autorizada de mapas en los que cada parte señala o representa la traza fronteriza que considera exacta y conforme al derecho.<sup>16</sup>

Antes de pasar a considerar y comentar los actos de jurisdicción efectuados por la Argentina y en menor medida, debido sólo a la inferior disponibilidad de información, por Chile queremos hacer dos observaciones con respecto al comportamiento de las partes o los hechos y actos jurídicos internacionales.

En primer lugar, que ellos importan no sólo para decidir la procedencia o no procedencia del *estoppel*, sino también en relación con otras acciones procesales; y más aún, que esos comportamientos, en cuanto traducen una manifestación de voluntad, aunque sea implícita, pueden crear derechos y obligaciones.<sup>17</sup>

Nuestra exposición sobre el comportamiento de las partes en la zona de los H.C.P. será inevitablemente incompleta y, más aún, lo relativo a los mapas en que se hizo la representación gráfica de aquella con posterioridad a 1902. Debemos limitarnos a mencionar un conjunto de actos, no despreciable, extraídos de diferentes fuentes. La compilación y análisis de todos los actos significativos es una responsabilidad importante del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Cul-

<sup>16</sup> En el litigio por la zona de la Laguna del Desierto, el tribunal arbitral incluyó también entre los actos posteriores relevantes los trabajos de demarcación ejecutados por la Comisión Mixta de Límites; pero tales trabajos no se han efectuado en la zona de la H.C.P. En los fundamentos de su voto en disidencia al juez Pohl agregó una cuarta y muy discutible categoría las actividades de los pobladores y con respecto a los actos administrativos, los en general (incluida la persecución de delincuentes) y los relacionados con la concesión de tierras. *Tribunal arbitral internacional. Sentencia del 21 de octubre de 1994. Controversia sobre el recorrido de la traza del límite entre el hito 62 y el Monte Fitz-Roy (Argentina-Chile) pág. 107 y 176, respectivamente.*

<sup>17</sup> Ver Jacqué, Jean - Paul, *Eléments pour une théorie de L'acte juridique en droit international*, L.G.D.I (Paris, 1972), pág. 210 - 226.

to y querríamos creer que ya ha sido realizada o está siéndolo activamente. Pero no podemos evitar la duda, pues dicho Ministerio se ha manifestado mucho más preocupado por lograr la aceptación del convenio Menem-Alwin de 1991 y los complementarios, que por articular una sólida defensa de los derechos e intereses argentinos, que evidentemente no coinciden con lo estipulado en esos documentos.

En el muy valioso trabajo de los señores Alberto Köllikers Frers y Marcos Oliva Day, del 1º de febrero de 1997, se expresa: En los H.C.P. la presencia argentina estuvo largos años antes que cualquier otra. Su planificación data del año 1904, siendo su autor el destacado botánico argentino Dr. Cristóbal M. Hicken. Su ejecución comienza en los años 1914-1915, con la expedición del Dr. C. M. Hicken y del Dr. Reichert a la zona del Glaciar Perito Moreno. Esta expedición fue decididamente apoyada por el gobierno argentino desde el Ministerio de Agricultura y por algunas instituciones científicas de nuestro país. A partir del éxito de la expedición mencionada se sucedió toda una serie de expediciones científicas, planificadas y coordinadas por esas y otras instituciones científicas. La segunda de esas expediciones se dirigió al interior de los H. C. P, se internó en la zona del glaciar Viedma y descubrió junto con el Dr. Lutz Wite, el Paso de los cuatro glaciares, ubicado al norte del cordón Mariano Moreno. Ellos descubrieron el cordón Mariano Moreno como el natural límite fronterizo y así lo publicaron. Lamentablemente los autores del trabajo que estamos citando no especifican –salvo en el caso de la primera– si esas expediciones fueron o no auspiciadas o apoyadas por el gobierno argentino y si los descubrimientos realizados tuvieron alguna repercusión. En caso negativo su valor como antecedentes no desaparecería, pero sería menor.

En 1920 el gobierno de Chile organizó una expedición, la que no pudo lograr su propósito. La primera vez que el gobierno de ese país logró explorar sus propios Campos de Hielo al oeste del encadenamiento principal de los Andes fue en 1938, bajo la dirección de un miembro del Instituto Geográfico Militar de Chile.

En 1937 el gobierno de nuestro país tomó una decisión muy importante: la creación del Parque Nacional Los Glaciares, que comprende la región de los H.C.P. argentinos. Aparentemente este indudable acto de jurisdicción no suscitó ninguna reacción chilena. Tal reacción se produjo sí en 1981 es decir, 44 años después, cuando la Argentina presentó ante la Conferencia general de la UNESCO la propuesta de que la zona de los

H.C.P. fuera declarada de patrimonio de la humanidad.

Mucho antes de esa fecha el gobierno nacional produjo otro acto de indudable significación: la creación, en 1952, del Instituto del Hielo Continental Patagónico (decreto nro. 10.348 del Presidente J. D. Perón), cuyo director, el coronel Emiliano Huerta, cruzó transversalmente la zona, desde el este hasta el Océano Pacífico. Luego de crearse ese Instituto, se instalaron en esa zona 14 refugios y dos grandes bases para investigación científica y la afirmación de nuestra soberanía; el gobierno de Chile no interpuso la más mínima protesta.<sup>18</sup> Desde entonces el Instituto realizó una intensa actividad científica que demandó numerosas exploraciones en la zona y publicó sus resultados. Nadie dudaba la entonces, ni lo hizo en las casi cuatro décadas siguientes, que se actuaba en territorio inquestionablemente argentino. También se debe mencionar dicen acertadamente Kollikers Frers y Oliva Day como antecedentes los ejercicios de presencia y jurisdicción efectiva, a las prácticas de aterrizajes y, despegues hechos por aviones DC-3, pertenecientes a la Fuerza Aérea Argentina. El primer avión, piloteado por un capitán de esa fuerza (Mario L. Olezza), se pasó en el H.C.P., a la altura del cerro Don Bosco, el día 7 de junio de 1962. Estos aviones permitieron el abastecimiento regular y rápido de los refugios en el interior del H.C.P., además de transportar los materiales y elementos necesarios para la construcción de 10 refugios y 2 estaciones científicas que el instituto del H.C.P. instaló en dichas áreas.

La Argentina ha efectuado, sin duda, otros actos de jurisdicción en esa zona: el establecimiento de destacamentos de la Gendarmería Nacional, la instalación de refugios de la Dirección de Parques Nacionales como el que está al frente mismo de la muralla de hielo del Glaciar Perito Moreno, el auspicio de numerosas expediciones efectuadas por destacados exploradores extranjeros y argentinos, el fomento de actividades turísticas y las instalaciones de las facilidades necesarias para ello, los vuelos regulares de la hasta hace poco empresa nacional de aeronavegación (Aerolíneas Argentinas), etc., etc.

Desde hace cerca de un siglo no hay otra autoridad en esa zona –civil, política o militar– que la del gobierno nacional y la de la provincia argentina de Santa Cruz. La Argentina ha ejercido y continúa ejerciendo allí una ocupación pacífica ininterrumpida. Si no se pueden mencionar, qui-

<sup>18</sup> Sofia Laferrère de Pinedo; en una carta al lector publicada en *La Nación*, el 5 de enero de 1967.



zás, concesiones o adjudicaciones de tierras es porque no existen terrenos aptos para una radicación humana permanente en una superficie glaciar.

Nuestra información en materia de cartografía es más escasa (esa falta podría ser suplida por el Instituto Geográfico Militar y por el propio Ministerio de Relaciones Exteriores). Desde 1902 los mapas de ambas partes siguieron reproduciendo las líneas trazadas por el laudo arbitral (cuya competencia no se extendía al trecho entre el Fitz Roy y el Stokes, es decir, la zona sobre la cual versa la controversia actual). El conocimiento de la región de los Andes australes aumentó substancialmente con las exploraciones aerofotogramétricas realizadas por técnicos norteamericanos en 1945, que descubrieron la verdadera divisoria continental de aguas (la cual no creemos que se extendiera al H.C.P., pues esto contradice la reiterada y errónea afirmación de los partidarios de los convenios de 1991 y 1996, de que es imposible localizar la división de aguas en el H.C.P.). Según el voto disidente del Sr. Pohl en el caso de la Laguna del Desierto, Chile modificó su cartografía, de acuerdo con la nueva información, en 1953, mientras que la Argentina no lo hizo hasta 1969<sup>19</sup>. Si esto fue así habría habido una grave omisión o negligencia por parte de los organismos responsables de nuestro país, pero en modo alguno una

<sup>19</sup> *Tribunal Arbitral Internacional*, cit. pág. 178. Por supuesto que el árbitro citado estaba tratando de la región de la Laguna del Desierto, y no sabemos con certeza si los mapas a que se refería comprendían también a la que la continúa hacia el sur, o sea la de los H.C.P.. Esta alegación del árbitro disidente no modificó la posición del tribunal, que en su segunda sentencia confirmó plenamente a la primera. El laudo de 1994 puede significar un antecedente valioso para la Argentina; no ignoramos que la obligatoriedad de los fallos no alcanza más que a los casos en que fueron decididos pero también sabemos que las decisiones judiciales –junto con la doctrina más autorizada– constituyen un medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho (Estatuto de la C.I.J., art. 38, inc. d). Siguiendo con el tema de los mapas, recordaremos que la Academia Nacional de Geografía, en su declaración de noviembre de 1996 sobre el problema de los H.C.P., afirmó que en los mapas argentinos sobre esa zona (al este del cordón Mariano Moreno) ella figuró siempre como incuestionablemente Argentina, ya que la pendiente de las aguas se orienta sin duda hacia el Atlántico. Por su parte, el profesor Peltzer señala que en los mapas argentinos (no dice hasta qué fecha) se registraba lo que en 1902 (año del laudo arbitral británico) el gobierno de Buenos Aires consideraba la línea resultante del acuerdo de peritos de 1898. En ese entonces no se había descubierto el cordón Mariano Moreno, lo que sólo ocurrió unos 12 años después. Peltzer reconoce implícitamente que en los últimos mapas argentinos se modificó esa traza, corriéndolo más hacia el oeste. No sabemos de cuándo son esos últimos mapas argentinos y si no hubo otros anteriores que tomaran en cuenta los nuevos conocimientos geográficos de la región. De acuerdo con el árbitro Pohl –según hemos visto–, eso ocurrió en 1969, es decir, hace 27 años.

renuncia a nuestros derechos, que no se basan en los mapas, sino en los tratados de 1881 y 1893 y algunos textos complementarios, cuya prelación sobre los documentos cartográficos es incuestionable. Posteriormente la Argentina superó a Chile en esta materia, pues este completó un relevamiento satisfactorio sólo en 1996, el cual, según informaciones periodísticas incluso de origen chileno, favorecería lo que tiene que ser la posición argentina sobre el recorrido de la frontera, basado en los tratados y acorde con la realidad geográfica y consecuentemente, el que debe pasar por el cordón Mariano Moreno, para sujetarse a los convenios recién aludidos.<sup>20</sup>

Un mapa definitivo y convalidado por ambas partes, sólo se podrá dibujar luego de que se realicen los trabajos necesarios en el terreno empleando los métodos e instrumentos técnicos avanzados de los que actualmente se dispone.

Creemos haber demostrado que una acción procesal chilena basada en el *estoppel* no podría tener éxito ¿Qué ocurriría si Chile alega la existencia de renuncia, reconocimiento o aquiescencia por parte de la Argentina? Trataremos de responder a este interrogante en la forma más concisa posible. La renuncia es la declaración por la cual se abandona determinada pretensión. Implica, pues, la extinción de un derecho subjetivo del Estado que la formulada<sup>21</sup>. Creemos que de la exposición que hemos hecho, tanto de los convenios firmados por la Argentina como de su comportamiento en relación con el territorio disputado, surge claramente que nunca ha habido un acto de tal naturaleza atribuible a la Argentina. Por el contrario, esta ha sostenido la integridad del Territorio nacional, dentro de los límites definidos por los tratados firmados con Chile. Así, lo ha hecho, con desigual fortuna, en los litigios por la zona de Río Encuentro (1966) y la Laguna del Desierto (1994). La firma de los proyectos de convenios de 1991 y 1996 para la delimitación en los H.C.P., son hechos lamentables, que por emanar de altas autoridades de la Na-

<sup>20</sup> En una mesa redonda convocada por *La Nación* a comienzos de este año, el señor Germán Sopena -periodista que ha seguido el desarrollo de la controversia con una seriedad, constancia y empeño ejemplares- preguntó al embajador Alberto Daverede, subsecretario de Política Exterior, si se conocía la nueva cartografía chilena. El diplomático contestó: No. Se solicitó - Sopena: ¿Qué respondió Chile? Daverede: Que nos la van a enviar. La Cancillería nunca informó si se había recibido ese documento, ni tampoco, en consecuencia, qué se podía deducir de él- *La Nación* del 5 de enero de 1997 *La poligonal de la discordia*. La última acotación es nuestra.

ción, podrían perjudicar a la defensa de nuestros derechos territoriales, pero en modo alguno tienen el efecto del acto jurídico aludido puesto que dichos convenios no han sido ratificados por el Congreso y carecen, por lo tanto, de validez.

Con respecto al reconocimiento, citaremos un párrafo claro y preciso de Akehurst: "Cuando uno de los rivales reclamantes puede mostrar que ha ejercido un cierto grado de control sobre el territorio disputado, un tribunal probablemente decida el caso en favor del Estado que puede probar que su título ha sido reconocido por el otro reclamante. Tal reconocimiento puede tomar la forma de una declaración expresa, o puede ser inferido de la aquiescencia esto es, falta de protesta contra el ejercicio de control por su oponente. Pero en todo caso el reconocimiento o la aquiescencia por un Estado tiene poco o ningún efecto salvo que sea acompañado por alguna medida de control sobre el territorio por el otro Estado; falta de protesta contra una aserción puramente verbal de título no apoyada por algún grado de control no constituye aquiescencia<sup>22</sup> o reconocimiento". Bástermos con recordar aquí que Chile nunca ha ejercido ningún tipo de control sobre los H.C.P. argentinos, mientras que sí lo ha hecho incuestionable y legítimamente sobre el mucho mayor espacio de su propio Campo de Hielo. Esa falta completa de control sobre los H.C.P. argentinos, quitan todo o casi todo efecto, a las reclamaciones hechas por Chile desde 1957.

Como se ve, el reconocimiento y la aquiescencia son actos unilaterales entre los cuales no existe una distinción totalmente clara. Sólo agregaremos, por tanto, a lo dicho en el párrafo precedente, que puesto que no ha habido actos de jurisdicción chilenos en la zona de que tratamos, tampoco puede alegarse que la Argentina ha prestado su aquiescencia<sup>23</sup>. Creemos que sólo nos resta considerar un problema que no es totalmente jurídico: el de la posibilidad de determinar el *divortium acquarum* en territorio glaciar. Haremos una observación previa. Nos parece que al debatir esta cuestión los opinantes aceptan, implícitamente, que es siguiendo la divisoria de las aguas que ha de trazarse la frontera. Nunca se re-

<sup>22</sup> Akehurst M., *op. cit.*, pág. 150. El A. cita el fallo arbitral en el caso de la isla de las Palmes (1928) en apoyo de su exposición.

<sup>23</sup> Barberís se ocupa con cierta extensión de la aquiescencia en su obra ya citada, pág. 259-261. A nuestro juicio este A. asigna una importancia excesiva a la actitud de funcionarios (da como ejemplo, entre otros, a un funcionario aduanero) que podrían no tener la capacidad de representarlo (al Estado) en el plano internacional. Cita varias sentencias de la C.I.J. que apoyarían este punto de vista.

cuerda que ella debe reunir, además, otro requisito: estar situada en la línea de la más altas cumbres en la que se opera la división. Por otra parte si el cordón Mariano Moreno responde a esta calificación para ser establecido como límite en el trecho correspondiente, debe probarse que él es divisor de las aguas, local o continental. En efecto, como dice la sentencia dictada en el caso de la Laguna del Desierto, el laudo (de 1902) no acogió la posición chilena de que el *divortium aquarum* continental habría de ser el criterio único de delimitación (pág. 76). Por lo tanto, la proposición de una divisoria local de aguas es sustentable en el litigio actual, si ella coincide con el fenómeno orográfico indicado.

Es bien sabido que uno de los argumentos más utilizados en apoyo de la poligonal, es que la determinación de la divisoria de agua es imposible en una zona glaciar. En una instancia del arbitraje de 1994, Chile argumentó que una divisoria de agua no podía correr por las zonas de hielo. El tribunal dijo: "Abstracción hecha de los problemas técnicos implicados en este argumento, el mismo tampoco tiene valor decisivo en el presente caso, toda vez que Chile reconoció en las audiencias que, en la práctica de la comisión mixta de límites, hay varios precedentes en que una divisoria de aguas está trazada sobre una zona de hielo" (acta del 19 de abril de 1994, p.p 37-44) (pág.107).

En el nuevo proceso, realizado en 1995, a raíz del pedido de revisión del fallo anterior por parte de Chile, el tribunal expresó:(Chile)conocía desde el arbitraje de 1898-1902, que la actual y efectiva división de las aguas, es decir, la norma invariable de la demarcación, podía encontrarse en los campos de nevada entre los ventisqueros. No puede entonces Chile invocar ahora como causal de revisión de la sentencia, que ella haya dispuesto al trazado de un sector de la frontera siguiendo divisorias de aguas sobre superficies glaciares por ser estas esencialmente móviles y cambiantes. Si tal circunstancia constituyera un error de hecho, el mismo vicio habría afectado la pretensión chilena en el arbitraje de 1898-1902 (párr. 55 de la sentencia de 1995). Más adelante el tribunal dijo: "En la práctica internacional se observan casos de fronteras que apoyándose en divisorias de aguas corren en parte de su trecho sobre hielos y glaciares. Así ocurre en la frontera entre Suiza, Italia y Francia, en el sector com-

---

Sin embargo, generalmente, los tribunales internacionales cuando tratan de la aquiescencia, así como de la renuncia o el reconocimiento, se refieren a actos del Estado, o de las Partes (las que no pueden ser sino Estados), o a funcionarios con la aludida capacidad de representación.

prendido entre las inmediaciones del Mont Rosa y el Mont Blanc... En numerosos tramos la divisoria, como línea que define la frontera, corre sobre hielo y cabeceras de glaciares siguiendo las curvas de nivel que son la expresión del relieve de la superficie topográfica... Algo parecido se advierte en las inmediaciones del Monte Everest en la frontera entre China y Nepal. Hay casos también en que la frontera, definida por la divisoria de aguas, discurre sobre superficies de glaciares, ajustándose a las curvas de nivel" (idem, párr. 62).

Lo que acabamos de transcribir basta para demostrar la falacia del argumento de que es imposible trazar una frontera sobre superficies glaciares. No obstante, esto ha sido apoyado por el canciller argentino (mensaje radio televisivo dirigido al pueblo argentino el 5 de noviembre de 1991), y muy especialmente por el ex vice-canciller Olima, uno de los padres de ese hijo de probeta que es la poligonal.

En cuanto a la factibilidad técnica del trazado de la frontera en los H.C.P., no sólo existe para la superficie glaciar —mediante el recurso al relevamiento cartográfico satelital— sino también para el espacio subglaciar, cuyo relevamiento se efectúa utilizando georadares transportados por helicópteros, que emiten ondas electromagnéticas; la reflexión, procesamiento o interpretación de las cuales permite obtener relieves subglaciares tridimensionales y, además, determinar con toda claridad la pendientes y el sentido de los cursos de aguas subglaciares, con lo que se descubriría la hipotética divisoria de aguas subglaciares (citamos casi textualmente el muy documentado trabajo de Kölliker Frers y Oliva Day al que hemos hecho referencia más arriba).

El Sr. Rogelio Frigerio ha dado también una explicación —que substancialmente coincide con la de los autores antes citados— de las nuevas tecnologías que permiten hacer de manera exacta, rápida y sin demasiado costo la demarcación (en zona de glaciares). Una de estas tecnologías consiste en emitir ondas de radar desde un helicóptero, que atraviesan la capa helada y al rebotar en la superficie rocosa del lecho del glaciar transmiten información a una computadora y se va dibujando el relieve del lecho y confecciona un mapa exacto de la divisoria de las aguas. Otros colaboradores espontáneos se han referido similarmente, aunque con menos detalle, a esas nuevas tecnologías, e incluso ha dado el nombre de empresas extranjeras especializadas que estarían dispuestas a efectuar ese trabajo a un precio no demasiado oneroso.

El lector habría advertido que uno de los objetivos básicos de este es-

tudio es el de destruir el fantasma de un arbitraje inexorablemente adverso a la Argentina. Hemos intentado demostrar que en tal supuesto nuestro país dispondría de muy sólidos fundamentos para afrontar con tranquilidad el proceso (lo cual no quiere decir que pueda descuidarse una responsable, amplia y profunda preparación de la defensa, con toda la anticipación y concentración de esfuerzos que demanda un negocio de esta naturaleza). Pero ello tampoco significa en modo alguno, que propongamos y apoyemos el recurso inmediato y directo a ese procedimiento. Por el contrario, juzgamos que la solución debe buscarse, ante todo, por otros procedimientos pacíficos utilizables. Estos consisten en:

a) la reapertura de las negociaciones diplomáticas sin ninguna otra condición que la sincera voluntad de las partes para llegar a un acuerdo respetuoso de los convenios jurídicos internacionales por ellas acordados libremente y reiteradamente proclamados fundamento incontestable de las relaciones entre la República Argentina y la República de Chile, el tratado de 1881 y sus instrumentos complementarios y declaratorios (Tratado de Paz y Amistad de 1884)<sup>25</sup>;

b) la reanudación de la labor de la Comisión Mixta de Límites inconclusivamente interrumpida, probablemente con la ayuda de técnicos o de instituciones técnicas especializadas, a fin de lograr el conocimiento exhaustivo de la zona y efectuar un relevamiento cartográfico totalmente confiable, con la utilización de la más moderna tecnología. Estos trabajos conducirían a un conocimiento exacto de la realidad geográfica de la zona, sobre cuya base debe trazarse un límite conforme al principio de las más altas cumbres que dividan las aguas situadas en el brazo principal de la Cordillera de los Andes, con la flexibilidad y las atenuaciones que resulten lógicas e indispensables;

c) la aplicación del procedimiento de conciliación en el supuesto de que no tengan éxito los precedentes enunciados, como lo prevé el Tratado de 1984, que debe suponerse que se firmó con la intención de cumplirlo.

Es previsible que Chile no se avendrá fácilmente a tomar este nuevo rumbo, porque la solución contemplada en los convenios de 1991 y 1996 le es favorable, porque la renuncia a ellos tendría un costo político para el gobierno de esa Nación y, no menos, porque la conducta irresponsable y contumaz de los conductores de la política exterior argentina ha lleva-

<sup>25</sup> Algo más sobre los hielos Continentales, en *La Nación* del 12 de octubre de 1996.

do a creer (a un considerable sector chileno) que una apreciable ganancia de territorio estaba al alcance de su mano. Pero esa actitud puede cambiar cuando los hermanos transandinos comprueben que se hallan frente a un sólido y amplio rechazo del pueblo argentino; a la firme oposición de los legisladores que lo representan y cuando, finalmente, el Poder Ejecutivo y la diplomacia de nuestro país tengan la lucidez y valentía necesarias para rectificar su rumbo.

Simultáneamente la Argentina debe obrar de tal manera (*suaviter in modo fortiter in re*) que preserve y aun intensifique la preciosa relación –sincera, cordial y cooperativa– con Chile y la activa participación de ambos en el proceso integrador iniciado con el Mercosur. Para ello debemos estar dispuestos a efectuar todas las concesiones que resulten necesarias, siempre que no impliquen una cesión de derechos indeclinables –entre ellos el de la integridad del territorio nacional– ni una renuncia a intereses nacionales fundamentales. Entre las medidas o disposiciones que la Argentina podría adoptar con ese objetivo, indicamos: a) reiterar el reconocimiento de la soberanía chilena sobre todo la zona de glaciares que se extiende al oeste de la frontera (y que comprende el 80% del total de la zona de glaciares en esa latitud, a la que constantemente nos hemos referido); b) reafirmar el compromiso de que nunca reclamaremos soberanía sobre las costas del Pacífico, aun en el caso de un quizás remoto deshielo de los glaciares que ahora se interponen entre nuestro país y ese océano, a lo cual ya nos obligamos por el protocolo de 1893, (art. 2º, in fine); c) mantener el cerro Fitz Roy como hito fronterizo (aunque está situado al este de la que debería ser línea de frontera de conformidad con los principios básicos de delimitación solemnemente reconocidos por ambas partes) y reconocer la soberanía de Chile sobre la vertiente occidental de ese cerro; d) proponer o aceptar fórmulas equitativas e inteligentes para la mutua colaboración en la explotación de los recursos naturales (siempre que ello no involucre la renuncia al completo dominio sobre el Río Santa Cruz y sus nacientes en el territorio argentino), así como en la promoción del turismo, la exploración científica y la actividad deportiva en la zona de glaciares y para la preservación de la ecología en esa misma región; e) dar a los chilenos todas las facilidades necesarias para el tránsito por nuestro territorio en los casos en que los accidentes o características geográficas dificultan la comunicación entre diferentes puntos del territorio chileno; incluso podría contemplarse la posibilidad de efectuar permutas territoriales entre ambos

países<sup>26</sup> en condiciones de equitativa reciprocidad; f) hacer a Chile todas las concesiones razonables en el ámbito del Mercosur, como lo que ya hemos hecho al otorgarle –para la liberación del comercio de productos agrícolas– un plazo mucho mayor que el previsto en el tratado de Asunción; con la debida preservación de los intereses nacionales.

Defender los derechos de nuestra Nación no puede significar ni significar desconocer los de los otros, ni inferirle ninguna ofensa o perjuicio real. Máxime cuando se trata de un país al que, sin ninguna hipérbole o ficción literaria, podemos llamar amigo y hermano, en virtud de los lazos históricos que nos unen. de nuestra proximidad geográfica (que será más efectiva y valiosa para ambos a medida que se multipliquen y mejoren los pasos a través de la cordillera), de una compartida identidad cultural y de una auténtica comunidad de destino en el ámbito de América y el mundo.<sup>27</sup>

Si Chile rechaza la reapertura de las negociaciones directas y el recurso a la conciliación, explícitamente previsto por el Tratado de 1984, lo más práctico e inteligente sería dejar en suspenso *sine die* la solución del litigio. Esto no tiene por qué causar tensiones ni impedir la continuación de las estrechas relaciones y la creciente cooperación entre dos países civilizados cuyos intereses comunes son muchos más numerosos y permanentes que esta divergencia que los opone circumscripita y transitoriamente.

<sup>26</sup> Esta interesante posibilidad fue sugerida hace varios años por el Dr. Horacio J. Sueldo, en un artículo publicado en *La Voz del Interior* (Córdoba, 29 de diciembre de 1992).

<sup>27</sup> Aunque debería ser obvio, no renunciamos a señalar que el énfasis puesto en este trabajo en los aspectos jurídicos no implica desconocer la importancia de los de otra naturaleza (económicos, políticos, etc.). A ellos esperamos poder referirnos en un próximo artículo, en el que nos proponemos demostrar el uso equivocado que de estos argumentos han hecho los defensores incondicionales de los convenios Menem-Alwin y Menem-Frei. Al concluir este estudio no queremos dejar de mencionar (porque no lo hemos hecho anteriormente), el valioso trabajo de la senadora santacruceña Dra. Cristina Fernández de Kirchner, *Hielos Continentales* (octubre de 1996), que con un esfuerzo generoso y sostenido, ha contribuido a ampliar y mejorar el conocimiento de este tema por sus colegas parlamentarios y el público en general.



# NUEVOS ESCENARIOS DE LA PUJA POR EL PODER

HERNÁN MAURETTE \*

Las grandes concentraciones económicas, la hegemonía militar norteamericana y la fragmentación política provocaron un gran cambio en el interior de las estructuras nacionales construidas a la sombra de la bipolaridad político-militar y el mercadointernismo vigentes durante la segunda mitad del siglo hasta la década del '90.

La Guerra del Golfo –como ya se ha dicho una y mil veces– puso fin a la Guerra Fría y, consecuentemente, a la bipolaridad ruso-norteamericana. La hegemonía militar de los Estados Unidos se tradujo en un inquestionable liderazgo regional en el marco de las Américas.

La construcción de un aparato estatal y paraestatal que, a mediados de siglo, creció debido a la posibilidad de una tercera guerra mundial, primero, y la amenaza soviética, después, dejó de tener sentido y justificación.

La Argentina sufrió de “agotamiento de modelo” y usó el desmantelamiento del gigante aparato estatal y paraestatal y la reanudación de relaciones con Gran Bretaña para emitir señales positivas al exterior.

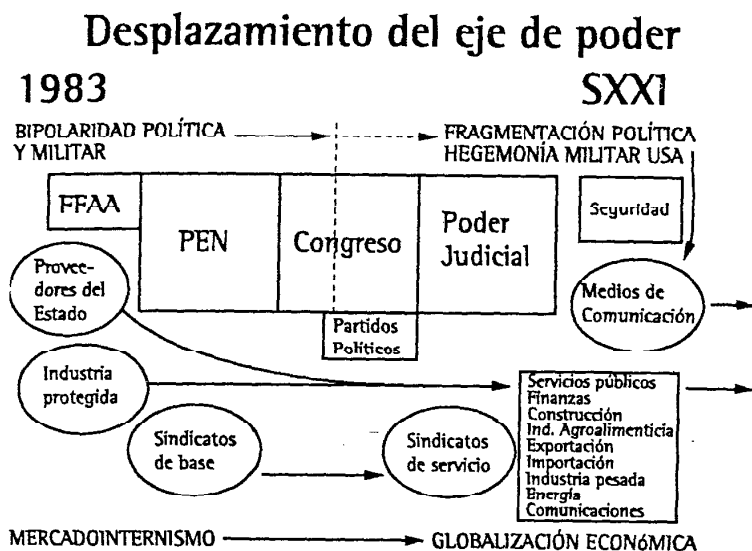
Las sospechas de un proyecto de autarquía económico-financiera y soberanía política que podía promover el heredero de Perón fueron desarticuladas mediante el proceso de privatizaciones, de desregulación y de descentralización política y económica.

Paralelamente, la instrumentación periodística de denuncias judicia-

\* Licenciado en Ciencias Políticas (UCA) y periodista. Trabajó en *La Nación*, colaboró en temas parlamentarios para *La Prensa* se desempeñó como columnista político en *La Voz del Interior*. Fue Director Ejecutivo de la Fundación Para el Progreso en Libertad (FUPPEL).

les y políticas en materia de corrupción colaboraron y acompañaron el primer gobierno nacional durante los '90.

Las consecuencias de ese proceso no se limitaron, obviamente, al aparato estatal. Las transformaciones produjeron y crearon nuevos escenarios políticos y sociales, como se puede observar en el siguiente cuadro:



Se observa, en primer término, un desplazamiento del eje del poder, desde el "Estado-fortaleza" hacia lo que llamamos "el Reinado de los Particulares". Se podría suponer que tal dirección debería terminar en un predominio judicial; es decir, culminaría en quienes tienen la responsabilidad de dirimir y lidiar entre las partes; limitarse a fijar criterios para sus acciones. Pero la Teoría del Péndulo es otra abstracción que tiene sus propias debilidades.

Sin embargo, el corte transversal tomado en este momento y lugar tiene el ámbito parlamentario como principal centro de gravitación política. Es lógico, estas transformaciones tienen que ser debatidas y consensuadas; no se imponen de arriba hacia abajo. De hecho, en circunstancias como la presente, no hay arriba ni abajo; hay confusión. Sólo podría llegar al otro extremo del péndulo una vez que todos hayan conocido y aceptado las propias realidades. En la medida que se oponen a ellas se producen conflictos.

Es interesante observar el traspaso y consecuente transformación que sufre cada uno de los sectores.

#### Las transformaciones internas

En un contexto de hegemonía militar y política, el concepto de Defensa es reemplazado por el de Seguridad. Los escenarios más amenazadores son de carácter interno: la corrupción, el narcotráfico, el terrorismo, el fundamentalismo, etc.

Se transforma también la vida económica. La privatizaciones provocaron la migración de una tercera parte del PBI de la economía pública a la privada. El colapso en que se encontraba el sector público le impedía atender a sus obligaciones básicas.

La apertura y desregulación de la economía eliminó a aquellos sectores o empresas cuyo crecimiento dependía del incentivo y la promoción fiscal y favoreció a aquellos que subsidiaban a los "sectores-parásito". La Argentina conoció en estos últimos años un *boom* en materia de energía, telecomunicaciones, servicios financieros, agroindustria, construcción, exportación e importación, por mencionar sólo a algunos.

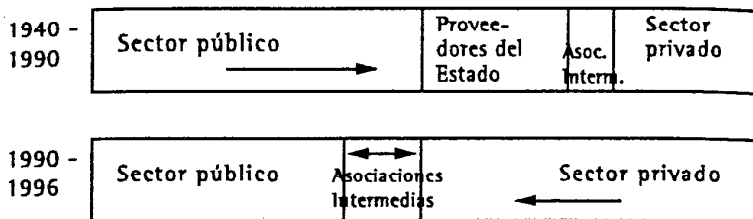
Obviamente, este proceso tuvo su correlato en materia de agremiaciones laborales. Los viejos sindicatos de base fueron perdiendo afiliados y, paralelamente, vieron surgir debajo suyo a las organizaciones de empleados administrativos y profesionales. Es el paso de los "trabajadores de cuello azul" a los "de cuello blanco". Entrar en detalle sería engorroso, pero un ejemplo gráfico es comparar a la Confederación General de los Trabajadores (CGT) con la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), cuya conformación está dominada por sindicatos de empleados profesionales o administrativos (judiciales, docentes, maestros, periodistas, estatales, etc.).

El elemento innovador en materia laboral es la concentración en el segmento de reclutamiento de los trabajadores modernos: la universidad. Parecería ser una convergencia, ya que las federaciones universitarias se han ido aproximando a los trabajadores agremiados desde la Reforma Universitaria y que, ante esta nueva circunstancia, podría profundizarse esa tendencia.

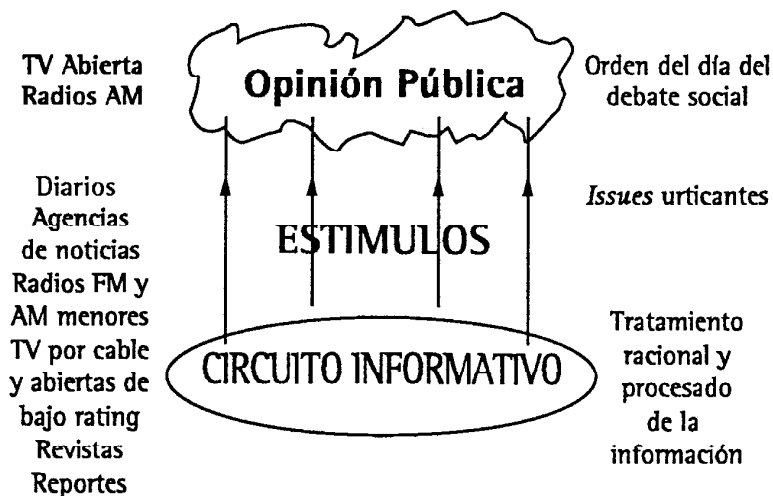
Mientras, se percibe una gran desprotección de segmentos sociales que encontraban abrigo en el Estado o en los sindicatos. Paralelamente, se puede comprobar un crecimiento de las asociaciones intermedias, llamadas ahora -con esta lógica- "Tercer Sector". (ver gráfico)

El nuevo rol asumido por los medios de comunicación tuvo mucho

**Traspaso del poder económico (30% del PBI), del sector público al privado**



que ver con este proceso. Son ellos quienes plantean la agenda de temas y prioridades del debate social. Aparecen como un ágora moderna. En el gráfico que sigue a continuación se puede observar la diferencia existente entre lo que llamamos el "flujo informativo", que es la inmensa masa de informaciones que inundan la vida diaria y que amenazan con desinformarnos continuamente. La parte superior de ese flujo es la que está expuesta a los estímulos propios de la Opinión Pública, que es como una tormenta permanente que se desata ante la convergencia de ciertos factores contradictorios cuyas características la convierten en noticia. (ver gráfico)



**Las consecuencias del contexto global**

La globalización ingresó a nuestro país por la puerta de la desregulación económica, de la apertura y, sensiblemente, de las privatizaciones.

Las grandes concentraciones económicas y, al mismo tiempo, la especialización impuesta por la competencia tienen, entre otras de sus hijas, a la tercerización.

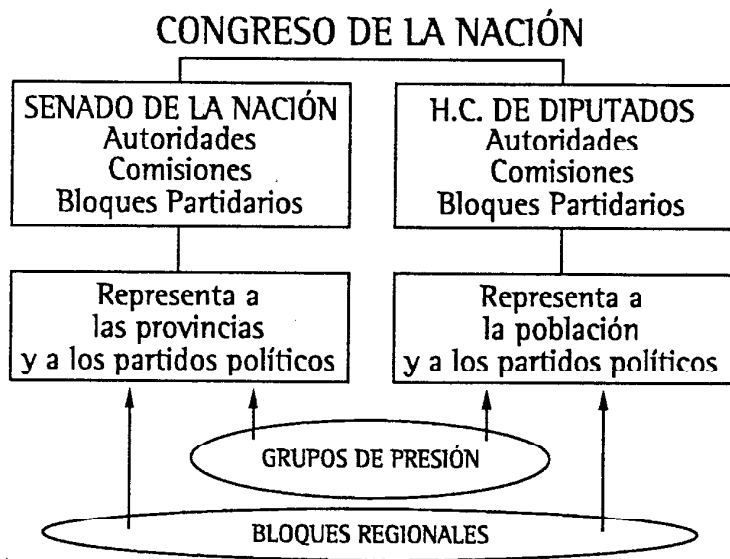
Por su parte, la industria, con el ingreso de la robotización, se vió impulsada reemplazar personal por máquinas. Asimismo, el hombre encontró un nuevo rol en el mundo del trabajo.

Se crearon nuevas unidades económicas en materia de servicios, con nuevas reglas de contratación –menos rígidas, flexibles de hecho–.

Pero, más allá de las consecuencias sociales –que han merecido innumerables investigaciones–, es interesante destacar el predominio de las concentraciones económicas que, en el orden internacional, se traduce en la constitución de bloques económicos subcontinentales en búsqueda de la escala.

De esta forma, podemos trazar una odiosa comparación de las realidades económicas con las políticas, en las que se percibe un agudo proceso de fragmentación. ...

En todo el mundo se puede comprobar una tendencia creciente a la



emancipación político-regional de los territorios económicamente más ricos de los que no lo son. Son regiones que pretenden tener un reconocimiento real al momento de ingresar a los bloques subcontinentales, y no promediado con los sectores pobres de su nación.

Esta fragmentación encuentra su correlato en el marco interno. El Congreso de la Nación aparece con numerosos bloques partidarios y subdivididos, a su vez, por razones políticas y geográficas y por la influencia de los *lobbies* económicos.

No es difícil comprender que las concentraciones económicas –que son ahora transnacionales– se imponen a las agrupaciones políticas de poder fragmentado (ver gráfico del Congreso).

### **Consideraciones finales**

El proceso detallado es inevitable. Las fuerzas establecidas pretenden aferrarse a sus posiciones. Conocen el poder y saben manejarlo mejor que los delfines de las vanguardias, en cuyo segmento se maneja improvisadamente una mayor cuota del poder.

La cuestión pasa por los hombres y por los nombres. Este trabajo es una abstracción y, como tal, puede estar plagada de errores. En rigor, es algo alejado de la realidad en la que los hombres deciden su éxito y su fracaso.

La revolución se come a sus hombres y, de hecho, son los más hábiles los que podrán sobrevivir, más allá de lo que les haya tocado en suerte protagonizar. Son ellos los que elegirán a sus interlocutores, amigos y enemigos.

Para moverse con prudencia, convendrá elegir ámbitos desinteresados de relación con quienes se pretenda establecer vínculos para promover una clase dirigente nacional compacta y coherente, capaz de liderar el proceso.

El desafío parecería superar la esfera nacional para trasladarse al liderazgo regional en el Mercosur, a fin de promover economías de escala y, al mismo tiempo, aumentar su protagonismo en el mundo.

## APORTES PARA LA REFORMA DEL RÉGIMEN ELECTORAL

ANDRÉS FINK\*

Recuperada definitivamente la democracia en nuestro país y después de algunos años de nuevo rodamiento de las instituciones, a comienzos de esta década empezaron a oírse voces y a manifestarse distintas iniciativas tendientes a rever algunos instrumentos que hacen al funcionamiento de nuestro sistema político. Vigente nuevamente la Constitución Nacional, comenzó a vislumbrarse la necesidad de afinar dichos instrumentos para que, mediante ellos, se logre una mayor fidelidad en nuestro sistema representativo. El aspecto más importante es el de la elección de los representantes del pueblo en el Congreso y la forma en que la misma se lleva a cabo. Las críticas del actual sistema (vulgarmente llamado de listas sábana) apuntan a la necesidad de una mayor relación de conocimiento entre elector representado y diputado representante elegido. La falta actual de esa relación de conocimiento, cuestiona uno de los pilares, sino el pilar por excelencia, de nuestro sistema democrático: la representatividad.

Desde 1990 pasaron algunos años y a comienzos de 1995 desde la

\* Abogado (UBA). Doctor en Derecho (Universidad Complutense de Madrid). Diplomado en Sociología Política (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid). Profesor titular de Historia de la Diplomacia y de las Relaciones Internacionales (UCA). Profesor ordinario adjunto de Teoría del Estado (UBA). Fue profesor adjunto en la Universidad de Belgrano (Ciencias Políticas). Autor de artículos políticos en revistas nacionales y extranjeras.

más alta jerarquía de la República (el Presidente, con un acto formal en la casa de gobierno), se inauguró un proceso de estudio de esta problemática, con la intención de introducir las reformas que volvieran más cristalina la representación que ostentan los poderes de la República y fortalecieran su legitimidad.

El texto que sigue pretende aportar algunas reflexiones e ideas desde el ámbito teórico académico, a fin de arrimar elementos a la consideración de esta problemática esencial para nuestra convivencia.

#### Representación

La definición de la democracia en la doctrina política moderna está basada sobre tres premisas clásicas: 1) El gobierno del pueblo por sí mismo o autogobierno; 2) La soberanía del pueblo; y 3) La representación, o gobierno del pueblo por medio de sus representantes. Estas tres premisas están entre sí relacionadas con una lógica contenida en el orden mencionado. En su lucha secular por sustraerse al absolutismo de los gobernantes y por afianzar sus libertades fundamentales el hombre ha recurrido a ciertas ficciones que le permiten construir un sistema político más acorde con su dignidad de persona y más acorde con sus expectativas de participación en una convivencia ya de por sí naturalmente participada. Estas ficciones que son ni más ni menos que las antes mencionadas, constituyen la esencia de nuestro sistema democrático. Debemos, por consiguiente, referirnos a ellas, pues constituyen la base y punto de partida de nuestra problemática.

Es ficción la primera premisa, que el pueblo se gobierna a sí mismo. Nadie puede ser al mismo tiempo gobernante y gobernado. El pueblo debe participar en la designación de los gobernantes y debe tener las más amplias posibilidades de control de la acción de gobierno, pero queda claro que esta acción es realizada por los que han sido designados para ello, los gobernantes, y no por la masa del pueblo en conjunto, lo que sería a todas luces materialmente imposible. Este hecho es percibido por los ciudadanos, quienes saben que no pueden todos ellos dedicarse a la acción de gobierno y a la función pública. Necesariamente son unos pocos, una minoría, los encargados de velar por los intereses y el bienestar públicos. Estos son también los responsables ante el pueblo. El pueblo nunca concluye: Me he gobernado bien, o mal. Por el contrario suele afirmar: "Me (Nos) están gobernando mal". Esta afirmación encuentra su sustento en la simple pero clara percepción de la clásica y natural duali-



dad de gobernantes y gobernados. Las luchas por la libertad y los derechos individuales y por ende por controlar la acción de gobierno han inducido a doctrinarios de épocas pasadas a pensar que la solución podría residir en negar esa natural dualidad, por lo que se recurrió a la ficción mencionada: el pueblo es sujeto de la acción de gobierno y artífice de su propio destino a través del ejercicio cotidiano de sus derechos lo que, impide simultáneamente que estos puedan ser violados arbitrariamente.

Según esta idea no hay autoridad fuera del pueblo que ejerce sobre sí su propia autoridad, por lo que se dicta sus propias leyes, se gobierna a sí mismo y, eventualmente, incluso se condena a sí mismo. No habría por consiguiente ninguna autoridad por encima del pueblo y sólo de él aquella emana. Todos gobiernan y cada uno gobierna. Todos ordenan a todos y cada uno no se obedece mas que a sí mismo. Nadie está por sobre nadie. Hay una igualdad sin jerarquía en la masa informe que es a la vez gobernante y gobernada.

Como consecuencia de esta idea-ficción gobierno del pueblo es lo mismo que decir no existencia efectiva de gobierno.

La segunda ficción afirma que el pueblo es soberano. En esta lógica, la afirmación es una consecuencia de la primera ficción. Si no hay autoridad por sobre el pueblo y si la misma emana y radica en él y solo en él, se concluye que el soberano es el pueblo. Pero esta conclusión además de ser ficción, es también inexacta doctrinariamente, pues la soberanía carece de titular, ya que es una cualidad de un poder. El pueblo consecuentemente no puede ser soberano.

Si se aceptan como válidas la primera y la segunda ficción, necesariamente se debe recurrir a una tercera: que el pueblo se gobierna a través de sus representantes. Como la pluralidad de individuos no puede gobernar debe recurrirse a la teoría de la representación. De acuerdo con ella y al vínculo que se establece, se imputa al representado los actos del representante. Pero para ello a su vez el representado debe tener una voluntad única y unívoca que en la pluralidad del pueblo no existe. La idea de la unidad-pueblo o pueblo-mandante es el fundamento de la representación. Si no hay tal unidad en el representado la idea-base cae. Donde falta la realidad para asentar la ficción esta desemboca en lo irracional. No se puede suponer validamente que donde sólo hay pluralidad y divergencia exista una unidad representable. Por otra parte se pretende que la figura contractual del mandato, extraída del Derecho civil, supla con su claridad las imposibilidades mencionadas. El pueblo sería el man-

ante que confiere representación a los mandatarios representativos de su voluntad.

Pero la ficción va más allá: cada diputado asume la representación de todo el pueblo. Cada uno de los diputados del parlamento, aunque sea sólo de un partido minoritario, representa a todo el pueblo, lo que hace aún más cuestionable la idea representativa, tal como en principio ha sido concebida. El representante de una ínfima minoría representaría a todo el pueblo. "Un diputado lo es de toda la nación" (Sieyès).

Como conclusión parcial de todo lo dicho cabe resumir: ficción es que el pueblo gobierna; ficción es considerarlo como unidad que puede conferir mandato; ficción es considerar el pueblo como susceptible de representación; ficción es suponer que el parlamento representa a la totalidad del pueblo; ficción, en fin, que los actos del parlamento son actos del pueblo<sup>1</sup>.

No obstante todo lo dicho, la utilización de la representación es ineludible, sólo que concibiéndola de manera diferente. La correcta idea de representación política se vincula con la legitimidad. Sólo un poder legítimo es representativo (en este orden, y no viceversa). Sólo el poder político consentido, en razón de su propia naturaleza, y en la medida en que ejerce en la forma esperada las funciones de gobierno es, siempre, representativo de la unidad política de los gobernados. Relacionando esta idea con la institución del sufragio ambas se combinan y complementan adecuadamente. La idea del sufragio, como técnica de designación de gobernantes, se basa de esta manera en el orden real, limpio de ficciones. La finalidad inmediata del sufragio electivo es constituir órganos aptos de gobierno y no la de servir de adecuada traslación de poder. El mero resultado del sufragio aún no nos dice nada y en principio nada significa, pues lo que interesa es su eficacia para el resultado que se persigue. La representación, supuestamente lograda, nunca es un fin en sí mismo, logrado el cual su objeto se agota.

Un sistema, y dentro de él un gobierno, es representativo cuando es legítimo y es legítimo cuando ha sido instaurado o elegido en la forma públicamente establecida y libremente aceptada. Es decir: hay una técnica de designación de gobernantes (sufragio), con la cual se designa a determinados funcionarios de distintos ordenes, niveles y jerarquías. El respeto de esta técnica, públicamente establecida y libremente aceptada co-

<sup>1</sup> La hasta aquí expuesto son observaciones ya clásicas. Una exposición clara se encuentra en Bidart Campos, Germán J.: *El mito del pueblo como sujeto de gobierno, de soberanía y de representación*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1960.

mo al menos medianamente justa, hará que esos funcionarios puedan ser considerados legítimos por su origen. Pero si lo continúan siendo, es decir, si ejercen en la forma esperada las funciones de gobierno, serán también legítimos por el ejercicio y entonces serán o son verdaderamente representativos.

Las teorías jurídicas que pretenden explicar la naturaleza de la representación política como relación entre dos sujetos de voluntad, parten de una base errónea. La representación política es un hecho, un dato de la realidad, del cual podrán derivarse consecuencias jurídicas como de un *status*, pero que, en sí misma, no es término de ninguna relación jurídica voluntaria y vinculante. La representación política es independiente del sufragio y de la elección de autoridades. El pueblo al designar por elección un candidato para el desempeño de una función de gobierno, no le transfiere poder alguno, sino que se limita a asignar a un sujeto una función rectora en la comunidad. No le otorga derechos ni representatividad, sino que le impone un deber, un servicio, el cuidado y la conducción de la comunidad. Le inviste de una función que debe cumplir dentro del orden natural y del marco constitucional. El cumplimiento de ese deber, necesario para la comunidad, genera el derecho de mandar y de exigir obediencia. En este sentido no ejerce un derecho ajeno delegado, sino una competencia propia, en cuanto órgano, por lo que actúa por propio derecho cumpliendo una función pública.

Algunos autores en tal sentido, para eludir las ficciones provenientes de una concepción demasiado jurídica del término representación, en que el mandatario elegido ejecute las ordenes del mandante-electoral, afirman que dicha representación debe entenderse en sentido sociológico. La elección debe permitir a los elegidos considerar las necesidades de los electores con la mayor amplitud.<sup>2</sup>

Hablar de régimen representativo, en una correcta interpretación, implica hablar de una cierta participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública. Participar en la cosa pública significa poder designar a sus gobernantes y controlarlos en el ejercicio de sus funciones.

Los representantes del pueblo en definitiva no son tales y solo dicen serlo. Son funcionarios que actúan (o no) según los intereses y necesidades de los electores. Han sido designados en mayor o menor número pa-

<sup>2</sup> Estas ideas son expuestas con amplitud por Martínez Vázquez, Benigno: *El sufragio y la idea representativa democrática*, Depalma, Buenos Aires, 1966.

ra postular e intentar realizar determinado programa contenido en la plataforma electoral que es lo que oportunamente ofrecieron a los electores. Pero dentro o fuera de la plataforma electoral ofrecida deben en principio tratar de realizar el bien común. En tanto y en cuanto trabajen en esta dirección podrían los gobernados identificarse con ellos, si con su labor cumplen con las expectativas en ellos depositadas. Pero en rigor, representantes en sentido técnico-jurídico, que es el habitualmente conocido, no son. La prohibición del mandato imperativo agrega a estas consideraciones mayor claridad aún. En el esquema constitucional argentino esta prohibición está prevista en el Acuerdo de San Nicolás. Que no hay mandato imperativo significa que, por ejemplo, los diputados no están ligados por instrucciones recibidas de sus electores. Su libertad de actuación, reviste toda su amplitud si se tiene presente que sus actos se presumen jurídicamente perfectos. Existe, en efecto, una presunción *juris et de jure* de la conformidad de estos últimos y los deseos de los ciudadanos. De esta manera, el mandato público no solamente es ilimitado, sino también no susceptible de revocación. Estas características provienen del esquema de ficciones criticado al comienzo. Hay que repetir entonces que en nuestro sistema político-constitucional los diputados en realidad no son representantes del pueblo, sino sólo dicen serlo, basándose en las disposiciones de nuestra Ley fundamental. Estas son presunciones legales de rango constitucional que pueden ser desvirtuadas a diario por el desempeño de dichos funcionarios. Serían representantes, o lo son, sólo en tanto y en cuanto cumplen con su labor pública, realizándola de tal manera, que las expectativas de los ciudadanos se ven satisfechas. Pero además hay otro elemento que juega en esta problemática un papel fundamental: los partidos políticos.

#### Los partidos políticos

Afirma Gerhard Leibholz: "...En nuestros días ya no son los parlamentos legisladores aquellas instituciones representativas en las que los diputados, sin otra coacción que la conciencia y el prestigio propios, seguros de la confianza de sus electores, tomaban sus decisiones políticas y acordaban sus leyes con los ojos puestos en el interés general del pueblo; en la realidad política y a pesar de que en la Ley Fundamental se proclame la devoción a la democracia representativa parlamentaria, se han convertido más bien en centros en los que los diputados bajo la coacción del Partido posible en las más variadas formas, incluso algunas nada violen-

tas llegan a sentirse en un laberinto de compromisos, que se reflejan luego de modo decisivo en sus discursos y votaciones, de suerte que su efectivo papel se reduce al de unos delegados de partido, asistentes a los plenos parlamentarios para obtener en ellos la sanción de acuerdos adoptados fuera de allí. Esta radical modificación de la estructura del Parlamento actual es una consecuencia del hecho que en el transcurso del siglo pasado haya ido sustituyendo paulatinamente a la clásica democracia representativo-parlamentaria el moderno Estado de partidos, asentado en la democracia masiva. En él desempeñan los partidos la función de unidades protagonistas de la acción política, encargadas de organizar y reunir en grupos capaces de acción política a los millones de ciudadanos activos que hayan alcanzado la mayoría de edad política. Únicamente con su concurso puede el pueblo desorganizado, o sea la masa de los ciudadanos activos, comparecer en el terreno político como una unidad de actuación efectiva. Consecuente con este democrático Estado de partidos, el Parlamento tiene que perder cada vez más el que fuera su peculiar carácter representativo, al paso que aumenta el número de los diputados incapaces de mantenerse a la altura de la tradicional exigencia moral, de tomar libremente sus decisiones, y en los asuntos de primera importancia, adoptar, en las sesiones plenarias del Parlamento, actitudes discrepantes respecto de los partidos y de las fracciones. Semejante evolución parlamentaria como secuela del democrático Estado de partidos radicalmente igualitario ha desembocado en la actual situación, en la que los partidos políticos, y no, como antes, los diputados, en su calidad de personas representativas, dominan el Parlamento y pasan a ser la clave del proceso legislativo”<sup>3</sup>.

En otro lugar el mismo autor dice que “como consecuencia de este cambio de estructura de la realidad política, la persona del diputado, que decidía por su cuenta y obraba por iniciativa propia, creyendo representar a todo el pueblo, ha sido sustituida por el partido y la fracción política, que decide la actividad del diputado, sus discursos y votaciones, al menos en los plenos. Nos es de extrañar, pues, que hoy día en las democracias de partidos hayan desaparecido de los Parlamentos los diputados independientes. Ahora se elige al diputado, no en mérito a su propia personalidad, sino por pertenecer a un determinado partido político. La personalidad política ya no es aquella que se presenta libremente a las elec-

<sup>3</sup> Leibholz, Gerhard: *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, pag. 26.

ciones y que en el siglo XIX era el exponente de la aristocracia intelectual de la nación, sino que es fundamentalmente el 'exponente de un partido político'...<sup>4</sup>.

Con estas citas queda esbozada la problemática que queremos abordar y analizar. Pero sigamos evolucionando en el excursus preliminar.

En las constituciones más modernas los partidos políticos son instrumentos para la participación política. El partido político no es un fin en sí mismo sino un medio. La constitución española en su art. 6º dice que los partidos políticos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. La Ley Fundamental de Bonn (República Federal Alemana) en su art. 21º dice que los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo, y la italiana habla de concurrir con método democrático a determinar la política nacional (art. 49). En ningún momento los partidos remplazan a los gobernados en su función de partícipes y jueces de la acción pública. Los partidos políticos son cauce esencial en el sistema constitucional, pero así y todo, en la democracia la única realidad sustantiva es la de los individuos, y no la de las organizaciones destinadas a servirles. Los que tienen derecho a participar son los ciudadanos y no los partidos, que solo concurren, cooperan, y son instrumento de participación.

Según Mario Justo Lopez, que coincide con destacados autores nacionales y extranjeros, las funciones de los partidos políticos pueden resumirse en las siguientes: 1) Encauzar la caótica voluntad popular; 2) Educar al ciudadano para la responsabilidad política; 3) Servir de eslabón entre el gobierno y la opinión pública; 4) Seleccionar a la élite que debe dirigir los destinos de la nación; 5) Proyectar la política de gobierno y controlar su ejecución. Sintetizando se podría decir, con el autor mencionado, que las funciones de los partidos políticos son electorales y gubernamentales. De las señaladas la primera y la segunda se ejercen principalmente con relación a los electores y la tercera y cuarta principalmente con los elegidos. Sólo la última es propiamente gubernamental. Por lo tanto, es función de los partidos políticos, la política propiamente dicha en sus aspectos más dinámicos: la inserción del movimiento en el orden, la creación de nuevas realidades, el proyecto y la propuesta de empresas

<sup>4</sup> *Idem.*, pag. 67.

<sup>5</sup> Lopez, Mario Justo: *Partidos políticos. Teoría general y Régimen legal*, Depalma, 4ª ed., Buenos Aires, 1983, pag. 39 y sgs.

a realizar, la integración de voluntades dispersas y la dirección y conducción en la lucha y en la construcción<sup>5</sup>. Con lenguaje sistémico, su función consiste en recoger las demandas de los múltiples intereses parciales que se agitan en el seno de la sociedad global y ajustarlos a las necesidades y al bienestar nacionales<sup>6</sup>.

Siendo (entonces) los partidos políticos el motor de la vida política, tanto en el interior como en el exterior de los organismos gubernamentales, corresponde analizar la relación de los mismos con los sistemas electorales, pues la confluencia de ambos sistemas (el electoral y el de partidos), hace a la representatividad y, consecuentemente, a la democracia.

Dando por sentada la necesidad de un sistema pluripartidista en cualquier sociedad que pretenda ser democrática, surge la cuestión del sistema bipartidista o multipartidista. Es esta una cuestión que abre aún más el panorama de nuestras reflexiones.

Para distinguirlo del multipartidista, Sartori dice que un sistema bipartidista puede ser definido de acuerdo con tres rasgos característicos: 1) Con el correr del tiempo, dos partidos aventajan reiterada y vastamente a todos los demás, de modo tal que, 2) cada uno de ellos queda en posición de competir en pos de la mayoría absoluta de las bancas, lo que le permite esperar responsablemente alcanzar una alternancia en el poder; 3) y cada uno de ellos gobierna, cuando asume el gobierno por sí solo<sup>7</sup>.

El número de partidos tiene relación directa con el sistema electoral. Sobre este punto importantes autores en las últimas décadas e incluso en los últimos años han discurrido y ensayado conclusiones, intentando obtener más luz en un tema no siempre lo suficientemente claro. Maurice Duverger ha realizado un profundo estudio cuyas conclusiones fueron luego objeto a su vez de nuevos estudios de otros especialistas. Las llamadas tres leyes sociológicas de Duverger, él mismo las sintetiza de la siguiente manera: 1ª) La representación proporcional tiende a conducir a la formación de muchos partidos independientes... 2ª) El sistema de escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a conducir a la formación de muchos partidos aliados entre sí... 3ª) El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende a producir un sistema bipartidista...<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> *Idem.*, pag. 157.

<sup>7</sup> Duverger, Maurice - Sartori, Giovanni: *Los sistemas electorales*, CAPEL, Costa Rica, 1988, pag. 67.

<sup>8</sup> *Idem.*, pag. 12. También: Duverger, Maurice: *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

Con referencia al escrutinio mayoritario a una sola vuelta, la conclusión es correcta. El bipartidismo no existe donde este modo de escrutinio no se utiliza. Existe muy consolidado en Gran Bretaña y Estados Unidos donde no han conocido otro sistema electoral. En Gran Bretaña la multiplicidad de las candidaturas conduce cada vez a la elección de un candidato que tiene más oponentes que partidarios. Los primeros se encuentran naturalmente obligados a reagruparse para vencer, caso contrario desaparecen. No obstante los votos se polarizan sobre los dos candidatos que tienen más oportunidades de dominar el debate, siendo la actitud de los electores en principio negativa, eliminando al candidato que no desean, votando por el adversario que tiene más oportunidades de derrotarlo. Pero este último no debe desanimarlos. De esta manera las diferentes tendencias se agrupan o reagrupan en provecho de partidos o candidatos moderados. El escrutinio mayoritario a una vuelta dificulta el desarrollo de terceros partidos. En Estados Unidos demócratas y republicanos constituyen los dos polos de la vida política y varias tentativas para romper esa dualidad han fracasado. En Gran Bretaña la casi desaparición del partido liberal ha sido acelerada por el sistema electoral. Pero ello no significa que no existan allí pequeños partidos extremistas. La opinión pública está suficientemente diversificada, pero en el momento de la elección, el bipartidismo se manifiesta por un casi completo monopolio (duopolio) de conservadores y laboristas. Esta regla no tolera excepciones. Si en Canadá el escrutinio a una vuelta no impide la presencia de cuatro partidos en el plano federal, el bipartidismo es la regla en cada una de las provincias. Lo mismo sucedía en Dinamarca antes de la adopción de la representación proporcional.

La influencia de la representación proporcional sobre el número de partidos es más difícil de determinar. En principio, la multiplicación de los partidos representados podría ser infinita, ya que cada tendencia puede esperar una mínima representación. Este principio es conformado por muchos resultados electorales, aunque también es cierto que el fenómeno no es general. Extremando el análisis en profundidad Duverger matiza la presente hipótesis, afirmando que la representación proporcional produce dos efectos esenciales: en primer lugar, mantiene una multiplicidad existente. En segundo, favorece la división de los partidos existentes, muy difícil en un régimen mayoritario a una vuelta. Se puede concluir entonces que, sin tener un efecto atomizador, la representación proporcional tiene sin embargo tendencia a favorecer la aparición de peque-



ños partidos e incluso de grupúsculos cuyo peso político a nivel parlamentario no corresponde a su potencia real.

En cuanto al escrutinio mayoritario a dos vueltas fue reformulada la correspondiente ley en el sentido que ...tiende a producir multipartidismo, atemperado por alianzas. Se trataría entonces de un sistema de partidos múltiples, pero flexibles y dependientes.

En su importante estudio, Douglas W. Rae<sup>9</sup>, matiza las conclusiones precedentes en la medida en que hace intervenir el tamaño de los partidos en presencia. Constata que desde el punto de vista de las relaciones entre grandes y pequeños partidos, las fórmulas mayoritarias tienden, más que la representación proporcional, a mantener el *status quo* cuando se trata de partidos con suficiente raigambre.

De todos modos, y desde el punto de vista del sistema de partidos, se puede considerar que los modos de escrutinio son sólo uno de los elementos de dicho sistema. Los partidos políticos reaccionan contra los modos de escrutinio porque los partidos quieren continuar siendo lo que son o porque la presión social es tal que los obliga a modificarse.

Digamos aquí que a partir de la formulación de las mencionadas leyes (o regularidades tendenciales), de Duverger, muchos autores han reflexionado sobre las consecuencias que los sistemas electorales producen sobre los partidos políticos, entre los que cabe mencionar como sobresalientes al ya mencionado Douglas W. Rae, a William Riker, a Giovanni Sartori, a Dieter Nohlen.

El enfoque metodológico de Rae es diferente al de Duverger. Este tiene en mente leyes causales (aunque hable de tendencias). Rae jamás emplea la palabra *causa* (salvo para rebatirla) y habla muy deliberadamente de proposiciones que hacen valer a su vez una amplia gama de vínculos. Riker, que sí parte de Duverger, intenta un mejoramiento de sus premisas y propone una nueva formulación de las mismas. A su vez también Sartori propone sobre estos esquemas sus reglas, hipótesis y su propia formulación de leyes<sup>10</sup>. En cuanto a Nohlen, remarca que no se debe exagerar el factor sistema electoral ni ignorar la multiplicidad de factores económicos, sociales y políticos que generan fragmentación política e

<sup>9</sup> Rae, Douglas W.: *The political consequences of electoral laws*, Yale University Press, New Haven, 1971.

<sup>10</sup> Duverger - Sartori: *Ob. cit.*

<sup>11</sup> Nohlen, Dieter: *La reforma electoral en América Latina. Seis contribuciones al debate*, CAPEL, Costa Rica, 1987, pag. 60.

inestabilidad. A su modo de ver, los sistemas electorales tienen importancia, pero la determinación de su significado sólo es posible tomando en cuenta espacio y tiempo<sup>11</sup>.

En estas consideraciones es necesario indagar asimismo sobre las posibles correlaciones entre la naturaleza de los sistemas de partidos y la de los sistemas políticos. Si la respuesta es afirmativa, la acción de los sistemas electorales sobre los sistemas políticos es manifiesta. Podemos analizar partiendo del multipartidismo y del bipartidismo.

En el sistema multipartidista la ausencia de partido mayoritario es, de entrada, un elemento de inestabilidad gubernamental porque las coaliciones son, por principio, más difíciles de mantener que la unidad de un partido rígido y disciplinado. Si el multipartidismo es inestable, la acción sobre el sistema electoral es un remedio insuficiente. Pero, por otra parte, el multipartidismo no desemboca siempre en inestabilidad gubernamental (Suiza, monarquías escandinavas, Países Bajos). En cada caso debe tenerse presente el aspecto consensual o conflictivo de las sociedades antes de formular conclusiones. En las primeras el multipartidismo no puede deteriorar el consenso. En las segundas, por el contrario, es evidente que la representación proporcional es un factor directo de agravación.

En el caso del bipartidismo, la intervención del sistema electoral es mucho más fácil de descubrir cuando consigue alcanzar el *two-party-system*. Este sistema se da con los siguientes cuatro elementos: el monopolio electoral de dos partidos políticos; la fuerte estructura de estos partidos; su acuerdo sobre las reglas del juego político; y su alternancia en el poder. Es posible decir que el *two-party-system* determina verdaderamente la naturaleza del sistema político: no se trata de un régimen de separación de poderes, conforme a los principios elaborados por Montesquieu sino más exactamente del gobierno de un partido bajo el control del otro partido y bajo el arbitraje del pueblo.

No se debe sobreestimar la influencia del sistema electoral sobre el sistema político. Hay muchos otros elementos (culturales, sociales, económicos, constitucionales, etc.), que actúan sobre el mismo. El sistema electoral no es un elemento del juego político del que se pueda disponer a gusto como de una pieza de engranaje. Ambos sistemas deberían ser uno. En realidad, el subsistema electoral debería encajar perfectamente en el sistema político a manera de engarce, que complementa en su existencia y sentido a ambos. Pero esta relación es un camino de dos sentidos: el sistema político (contexto global) queda conformado con el

electoral, al mismo tiempo que este determina a aquel.

En esta problemática hay otra cuestión que es esencial tratar brevemente, para adentrarnos mas aún en el tema electoral: es la referente al llamado voto bloqueado y su relación con la clásica prohibición del mandato imperativo, ya mencionado anteriormente.

En nuestro sistema constitucional el voto de los ciudadanos electores es libre, en el sentido que ninguna disposición legal ni circunstancia fáctica debe, ni directa ni indirectamente, impedir ni alterar ese libre ejercicio del voto, que es una de las principales y sobresalientes características del régimen democrático. Pero, sentado ello, ocurre que en nuestro sistema vigente son los partidos los que eligen a los candidatos que, incorporados a una lista, serán luego a su vez elegidos por los ciudadanos según el orden de dicha lista. Al ciudadano-elector no le queda así mas remedio que ratificar pasiva e incondicionalmente alguna de las listas. Esto es, en esencia, el llamado voto bloqueado, expresión por demás gráfica de la realidad mencionada. De esta manera hay muy poca elección por los ciudadanos de sus representantes. En cuanto a la libertad, ella se encuentra muy restringida y predeterminada. Lo que se produce en la práctica, con el voto bloqueado, es la designación de los futuros representantes por los partidos, seguida de la ratificación de estos últimos por los electores. De esta manera no hay, por parte del pueblo, verdadera elección ni esta recae sobre los candidatos.

De todo lo mencionado deriva otro hecho importante que es, en nuestro sistema constitucional, la prohibición del mandato imperativo, que proviene en nuestro caso del Acuerdo de San Nicolás. Esta prohibición está recogida expresamente en muchas constituciones modernas: en la española (art. 67.2.), italiana (art. 67), alemana (art. 38.1.), francesa (art. 27), holandesa (art. 96), etc. El mandato imperativo confiere al mandatario la representación del grupo o distrito que lo designa y lo sujeta con todas sus consecuencias, a las instrucciones de su particular mandante. En pugna con el mandato imperativo, de raigambre medieval, nació la concepción del mandato representativo (llamado también libre), según la cual el mandatario no representa fragmentariamente a grupos o distritos aislados, sino a la nación entera y por lo tanto no está ligado en ninguna medida a instrucciones de los grupos o distritos que los han designado. De esta concepción resulta la independencia del diputado, con la consiguiente irresponsabilidad jurídica y con el carácter irrevocable de la designación.

Siendo entonces en nuestro sistema constitucional prohibido este tipo de mandato, no se concibe que el mismo sea aceptado en relación a los partidos políticos. Si, como queda dicho, el voto bloqueado determina que el sujeto votado sea el partido político (a través de la lista por él confeccionada) y no los concretos candidatos, resulta lógico que estos candidatos se sujeten a las directivas e instrucciones de los partidos, quebrando así la prohibición comentada. Si se acepta que el mandato del elector lo recibe el partido, es consecuencia obligada que el candidato o representante parlamentario se sujete en todo a la voluntad de este, que es el que recibiría la confianza popular, con lo que se abriría lícitamente paso el mandato imperativo, pero al precio de sacrificar su prohibición constitucional.

Esto trae sus consecuencias en los casos de diputados que cambian de grupo parlamentario durante su mandato, olvidando la lista del partido en que fueron elegidos, y correlativamente, la exigencia proveniente de las autoridades partidarias dirigida al diputado para que, vuelva a sus orígenes o renuncie a su escaño.

En nuestro sistema político es una realidad que, como consecuencia de la aparición del moderno Estado parlamentario de partidos (téngase presente la cita de Leibholz, al comienzo del capítulo), el elector vota por el partido político y que las condiciones personales de los candidatos cuentan poco al respecto, fundamentalmente porque no se los conoce. Parece que hasta ahora predominaba la confianza en el partido o, mejor, en sus dirigentes. La antigua idea de Sieyès sobre la relación inmediata entre representantes y representados, sin cuerpos intermedios entre los mismos, resulta en abierta contradicción con la presencia de los partidos políticos. Los ciudadanos votan a sus representantes básicamente en función del partido al que pertenecen y esperan de los mismos que se adecuen y cumplan el programa con que el partido se ha presentado ante el electorado. El hecho que muchas veces no llegue a ser así, ha abierto la puerta a un sinnúmero de cuestionamientos de las instituciones y principios mencionados.

En este punto surge, como al pasar, una pregunta: ¿qué es preferible, tener partidos fuertes y ciudadanos débiles, o partidos débiles y ciudadanos fuertes? ¿Cuál de las dos variantes contribuye más y mejor al funcionamiento de la democracia? Una tendencia muy común es la de buscar mixturas entre ambas a fin de obtener un resultado equilibrado y eficaz.

Un voto mas abierto, es decir, la posibilidad para el ciudadano de ma-

mayores opciones, ya sea a través de la alteración de las listas, sea con la inclusión de otros nombres, sea con la prescindencia de partidos, votando candidatos extrapartidarios independientes, viene a dar un mínimo cumplimiento a la satisfacción de las inquietudes antes mencionadas. No se trata sólo de proporcionar una mayor sustantividad a la posición que ocupa el representante popular, sino ante todo de hacer efectivo el funcionamiento democrático de los partidos. Cualquier variante del voto más abierto además permite que las tendencias internas en los partidos o incluso fuera de ellos, sean respaldadas por el electorado, enriqueciendo de tal manera la vida política. De lo contrario se puede correr el riesgo que las tendencias minoritarias dentro y fuera de los partidos se vean sofocadas por las mayorías monopolizadas antidemocráticamente por un grupo de dirigentes. Si, según se ha dicho, la democracia consiste en la protección de las minorías, el voto abierto del ciudadano contribuye a tal fin. Todo lo dicho puede debilitar a los partidos, pero no puede olvidarse que todo sistema constitucional democrático se basa en un mínimo de división de poder. Por otro lado, cualquiera de las variantes del voto abierto, constituyen un importante factor legitimante del Estado democrático de partidos.

Asimismo, este tipo de voto contribuye a la educación política de los ciudadanos, por cuanto se les transfiere una mayor responsabilidad en la cosa pública, superando la frecuente apatía y estimulando la participación, especialmente si conocen y tienen trato con alguno de los elegidos.

Por último, cabe hacer una reflexión sobre nuestra Ley Orgánica de los Partidos Políticos (Nº 23.298). En el art. 2º dice: Los partidos son instrumentos necesarios para la formación y la realización de la política nacional y les incumbe, en forma exclusiva, la nominación de candidatos para cargos públicos electivos.

La exclusividad en la nominación de candidatos para cargos públicos electivos, consideramos, debería reverse. Si bien el mismo artículo continúa diciendo que las candidaturas de ciudadanos no afiliados podrán ser presentadas por los partidos siempre que tal posibilidad esté admitida en sus cartas orgánicas, siguen siendo los partidos verdaderos intermediarios y sólo a través de ellos es posible la postulación de candidatos. Los partidos políticos son instrumentos imprescindibles en un régimen democrático que sin ellos no sería tal. Recuérdese sus importantes funciones, que ya fueron mencionadas. Pero, sentado ello, consideramos que solo cooperan o concurren a la formación de la voluntad popular. Son un instru-

mento en manos de los ciudadanos, que a través de ellos participan en la vida pública. Pero no debe sobreestimarse su función en el sentido de eliminar *a priori* cualquier otro posible cauce que, junto con ellos, enriquezca y mejore esa participación y en definitiva fortalezca la legitimidad del sistema. Algunas candidaturas independientes, especialmente para diputados, podrían enriquecer grandemente la labor de esa Cámara.

#### Sistemas electorales comparados

Deseamos fortalecer la representatividad de los representantes, que son los que con su existencia y accionar hacen a la esencia de la democracia. Pretendemos que la relación representante-representado sea más directa o, en última instancia, más posible. El ciudadano debe tener la sensación clara y permanente, que su voz y sus intereses se hacen oír en el recinto del Congreso. Consecuentemente, nos interesan en principio todos los sistemas que fortalecen esa representatividad.

Al respecto dice Nohlen que básicamente existen dos tipos de sistema electoral: el sistema mayoritario y el sistema proporcional. El criterio que define a que tipo básico pertenece tal o cual sistema electoral, no es un criterio técnico aislado, por ejemplo la regla decisoria, sino que, fundamentalmente, es el concepto de representación al que se aspira. El objetivo de representación del sistema mayoritario es la formación de mayorías; fomentándose la desproporcionalidad de votos y escaños se persigue o se logra la formación de una mayoría por un partido o una coalición de partidos. El objetivo de representación del sistema proporcional es establecer una relación con el mas alto grado de proporcionalidad posible entre votos y escaños y, con ello, el reflejo casi exacto del electorado en el Parlamento<sup>12</sup>. Y en otro lugar afirma que lo que se discute al hablar de sistemas electorales, es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definirá y las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios. Desde el punto de vista científico y político surge aquí el problema de cuáles son las repercusiones que ejercen los distintos sistemas electorales sobre los partidos, sobre los sistemas de los partidos y sobre los sistemas políticos<sup>13</sup>.

Esta triple problemática, a la que ya se aludiera en alguno de los párrafos anteriores, constituye el eje alrededor del cual gira toda esta in-

<sup>12</sup> *Idem.*, pag. 50.

dagación y sobre él se volverá en la última parte de este estudio.

Las teorías sobre los sistemas electorales esencialmente giraron alrededor de la idea de la fidelidad de la representación. Si el sistema electoral permite a los gobernantes ser una imagen fiel de los gobernados, puede afirmarse la naturaleza profundamente democrática del régimen. Los sistemas electorales, por su influencia, son susceptibles de modificar el funcionamiento de las instituciones políticas, favoreciendo tal o cual categoría social, tal o cual matiz de opinión, tal o cual forma de gobierno. Pero, como ya se ha dicho, la elección no tiene como única función encontrar la representación una vez, en un momento (el de la emisión del voto), y luego cristalizada en el tiempo, sino que la representación debe ser entendida en forma dinámica, debiendo ser en cada momento, a través de la acción, reflejo fiel de los representados, facilitando la relación de poder entre gobernantes y gobernados y permitiendo la comunicación entre los autores de la decisión política y aquellos a los que se aplica.

Hemos insistido mucho, hasta ahora, sobre el concepto e idea de representación, por considerarla fundamento del régimen democrático. Directa o indirectamente, explícita o implícitamente, hemos deslizado críticas a nuestra forma argentina de vivir y realizar la democracia. La representación, en el sentido en que la concebimos en el título I es, en la Argentina de hoy, el tema prioritario, alrededor del cual debe girar toda consideración. Nuestro sistema electoral (no sólo una ley, sino el conjunto de leyes que lo constituyen) es, desde el punto de vista de la representatividad, defectuoso. Veamos qué alternativas se nos presentan en la legislación comparada y cómo en los distintos ordenamientos el ciudadano-elector accede, desde su *status* de tal, a una mayor ingerencia en la designación y control de los diputados y, a través de ello, en la cosa pública.

Que la facultad del elector de personalizar su voto no es algo de menor importancia, sino consecuencia de los postulados del Estado constitucional democrático, lo demuestra el hecho de su reconocimiento con mayor o menor amplitud en los sistemas electorales de representación proporcional con escrutinio de lista. Quizá como un medio de equilibrar el fortalecimiento que estos proporcionan a los partidos políticos y reflejar la prohibición del mandato imperativo, son mayoría aplastante los Estados europeos que, disponiendo de tales procedimientos legales proporcionales, admiten la personalización del voto a través de distintas fórmulas. En los países con sistema mayoritario no se plantea el problema. To-

do lo que aquí se habrá de mencionar en este sentido no importa por el grado de amplitud del voto personalizado, sino por el propio hecho de su reconocimiento. La intención es familiarizar al cuerpo electoral con los distintos procedimientos en la legislación comparada, para poder desde allí avanzar hacia cotas más altas de efectividad, en la aplicación de los principios aplicados en Estados con sistemas electorales más probados y estables.

Pero aún así, debemos guardarnos de la tentación de copiar sencillamente tal o cual variante, que pueda parecer más atractiva por su ingeniosidad o posibilidades de aplicación. Cada país tiene sus propias características políticas, históricas y sociales y debe por ende encontrar su propio sistema, sin perjuicio de enrolarse en alguna de las grandes líneas ya trazadas.

Como dice Nohlen, los elementos configuradores aislados de un sistema electoral tienen mucha importancia. A través de la agregación, el cambio o la variación de un elemento, se puede conseguir un efecto tal que el sistema electoral se transforme y, de basarse en un modelo determinado de presentación, pase a basarse en otro. Los elementos configuradores, sin embargo, no determinan de modo directo la cuestión de la ordenación de un sistema electoral sino, únicamente, sus efectos. Aquí es donde reside la variación en la valoración de los elementos configuradores<sup>14</sup>. A continuación realizaremos un repaso de estos elementos, siguiendo las pautas del autor mencionado.

a) La circunscripción electoral: es aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral. Las circunscripciones pueden ser uninominales o plurinominales. Estas últimas pueden tener muchas formas, con sólo variar el número de diputados que se ha de elegir en cada una de ellas (bi, tri, tetra, pentanominales). Los diversos tipos de circunscripciones son compatibles en principio con todos los sistemas de la elección mayoritarias y la proporcional. La circunscripción electoral no tiene por que ser necesariamente el elemento determinante en los efectos de un sistema electoral. Lo que sí puede implicar una alteración en el sistema electoral es el tamaño de las circunscripciones, pues cuanto ma-

<sup>14</sup> Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pag.105. También: Cotteret, J.M.- Emeri, C.: *Los sistemas electorales*, Ed. Oikos-Tau, Barcelona, 1973.



mayor es la circunscripción, mayor es la proporcionalidad.

Para determinar los efectos de un sistema electoral sobre la representación política, lo más importante es saber si subyace una clave de representación en la división del territorio electoral en circunscripciones electorales. Lo que debe haber en todas las circunscripciones es una misma relación entre el número de electores y los escaños, con el fin de evitar intenciones manipuladoras en la geometría electoral.

b) Formas de la candidatura: la decisión del elector se puede estructurar en formas distintas de la candidatura, entre las cuales se cuenta en principio, como opuestas, la candidatura personal y la de lista. En la candidatura personal únicamente cuentan para el reparto de escaños los votos que un candidato haya obtenido y que se hayan emitido expresamente a su nombre. En cambio, en cualquier forma de lista, lo decisivo al convertir votos en escaños, es la suma de los votos de diversos candidatos y la transferencia de los votos de uno o varios candidatos a otro, o bien el número de votos conseguidos por el conjunto de candidatos. Las modalidades concretas dependen de la forma de la lista. Lo característico es, que es a la lista a la que en principio se adjudican los escaños, que sólo en segundo lugar se distribuyen entre los candidatos que comprende. Entre las formas de lista se puede distinguir:

1) Lista cerrada y bloqueada: el elector únicamente puede votar por la lista como se le presenta. Los escaños que corresponden a la lista se han de distribuir a los candidatos en el orden en que estos aparecen.

2) Lista cerrada y no bloqueada: el orden de los candidatos que se presentan es variable. El elector puede votar por la lista como se le presenta o puede reordenar a los candidatos, ya sea poniendo un número delante de sus nombres, sea utilizando votos nominales o preferenciales. También es posible tachar nombres de candidatos.

3) Lista abierta: No solamente es variable el orden de sucesión de los candidatos de una lista, sino que el elector puede combinar en un orden nuevo a candidatos de listas distintas o, incluso, introducir nombres nuevos.

c) Procedimientos de votación: entre ellos pueden distinguirse los siguientes:

1) Voto único: el elector sólo emite un voto, con independencia del número de diputados que se haya de elegir en la circunscripción. El voto único suele ir acompañado de la circunscripción uninominal o, en caso de haber circunscripción plurinominal, de la lista cerrada y bloqueada. El elector vota en tales casos por un solo candidato o por una lista de candidatos.

2) **Voto múltiple:** el elector tiene la posibilidad de emitir tantos votos como diputados se han de elegir en la circunscripción. No puede sin embargo, dar más que un voto a cada candidato.

3) **Voto limitado:** el elector no dispone de tantos votos como escaños corresponden a una circunscripción. Así, por ejemplo, en circunscripciones con tres escaños, el elector dispone de dos votos, en circunscripciones con cuatro escaños de tres votos.

4) **Voto preferencial:** el elector puede establecer su propio orden en el que le gustaría ver elegidos a los candidatos. Normalmente esto se consigue poniendo un número antes de cada nombre.

5) **Voto acumulativo:** es una especie de voto múltiple. El elector tiene la posibilidad de dar varios votos a un solo candidato. La intención original del voto acumulativo es la protección de las minorías.

6) **Voto alternativo (o eventual):** el elector señala con él a qué candidato elegiría en el caso de que su primer candidato no consiga alcanzar el número necesario de votos. Por otra parte, este voto también permite transferir los votos sobrantes de un candidato ya elegido a las segundas y terceras preferencias. Esta forma de votación es característica del sistema del *single transferable vote*.

7) **Panachage:** Este método aumenta las posibilidades de influencia del elector, pues le permite tachar candidatos de una lista y sustituirlos por otros. Se trata aquí de listas abiertas. El elector puede dar tantos votos a candidatos de listas distintas, como escaños hay disponibles en la circunscripción electoral. En la práctica, esto significa que el elector puede constituir sus propias listas y componer su representación como si fuera un equipo de fútbol.

d) El sistema del voto doble y la división del voto: el sistema del voto doble que se implantó en 1953 para las elecciones al *Bundestag* alemán, consiste en la unión entre el voto personal y el de lista que, al tratarse del voto único, implicaba, en realidad, dos decisiones electorales: la decisión por un candidato y por una lista. Además del hecho que el elector tiene dos votos, la característica especial del sistema del voto doble es la posibilidad de dar el voto primero a un candidato que no pertenece a la lista del partido a la que se elige con el segundo voto.

En cuanto al voto dividido, se ha tomado de los estudios y la práctica electorales norteamericanos y designa un comportamiento electoral diferenciado del elector en las elecciones de distintos órganos ejecutivos y legislativos concentrados en una sola fecha electoral y realizada por

medio de una sola papeleta. El elector cambia su preferencia de partido en una, varias o todas las decisiones electorales, que puede tomar en una papeleta electoral siendo las unas independientes de las otras.

e) Reglas para la atribución de escaños: la transformación de los votos en escaños parte siempre de un recuento y valoración previa de los votos. Las pautas de decisión más simples para la atribución de votos a los ciudadanos son la mayoría relativa y la absoluta. Según estas, resulta elegido el candidato que ha conseguido la mayor cantidad de votos válidos o, el que ha conseguido más de la mitad de dichos votos.

Frente al criterio para el reparto de escaños, se encuentra la atribución de escaños en función de las proporciones entre las cantidades de votos. Para ello existen diversos métodos de cómputo, entre cuya multiplicidad se distinguen, en primer lugar, dos tipos fundamentales sobre los cuales se organiza después una serie de métodos: se trata del procedimiento del divisor, y del cociente electoral. Entre sí se distinguen fundamentalmente por el resultado que obtienen. El procedimiento del cociente electoral, en la mayoría de sus formas y por lo general, no conduce a un reparto completo de los escaños y suele quedar un resto de ellos que hay que atribuir posteriormente en un segundo o tercer reparto, mediante otro cálculo. Por el contrario los procedimientos del divisor consiguen siempre un reparto completo de todos los escaños que se han de atribuir.

1) Los procedimientos del cociente electoral: estos parten del supuesto de que a cada cantidad concreta de votos (cociente electoral) corresponde un escaño. Para hallar este cociente se toma como dividendo la cantidad de votos emitidos válidos en la circunscripción electoral, mientras que el divisor, puede cambiar: o bien es igual a la cantidad de escaños que corresponden a la circunscripción (en cuyo caso el método de cálculo se conoce con el nombre de cociente electoral simple o método de Hare), o es igual al número de escaños que corresponde a la circunscripción aumentado en uno, dos, tres, etc. Al aumentar el divisor se producen cocientes más pequeños. Esto tiene como consecuencia el aumento del número de escaños que se puede atribuir por medio del procedimiento del cociente electoral y ello de modo continuado con el aumento del divisor. De esta manera se puede determinar la cantidad de escaños que habrá que repartir en segunda o tercera distribución. Dentro de estos procedimientos el más difundido es el de Hagenbach-Bischoff.

2) Entre los procedimientos del divisor se cuenta el d'Hondt. La serie de divisores de d'Hondt es la de los números naturales uno, dos, tres,

cuatro, etc. Esta serie y el método favorecen a los partidos mayores. Hay otros métodos y otras series de divisores: método Imperiali, método St. Lague, método St. Lague modificado, método danés, método Huntington. Estos métodos con sus series distintas de divisores tienen resultados diferentes en la distribución de escaños. A fin de delimitar recíprocamente las series de divisores en sus efectos es importante entenderlas como series matemáticas y estudiarlas con una perspectiva comparativa. Esto supone que lo decisivo para el resultado que pueda dar la serie no es la magnitud del primer divisor, sino la relación recíproca de los números que constituyen la serie. Hay otros procedimientos de cálculo electoral entre los cuales podemos mencionar el de Andrae, el ya mencionado Hare y el de Droop. Estos son parte componente del sistema de cálculo y cómputo, conocido con el nombre de *single transferable vote* (voto único transferible), usado en Irlanda.

f) Barrera legal: si se limita el derecho de los partidos a la asignación de escaños, no por medio de factores inherentes al sistema electoral, sino por medio de la determinación de condiciones especiales, se habla de una barrera legal. Barrera legal es la que preve en nuestro ordenamiento la Ley 22.838 (Sistema electoral nacional) al establecer en su art. 4º que no participarán en la asignación de cargos las listas que no logren un mínimo del (3%) tres por ciento del padrón electoral del distrito.

g) El sesgo, a tener también en cuenta, supone que un partido puede verse beneficiado con relación a otro, debido a factores que no son inherentes al sistema electoral, pero que se ven reflejados por este. El sesgo hace referencia a las ventajas obtenidas por un partido debido al sistema electoral utilizado y a las condiciones que este impone. La relación entre votos y escaños obtenidos por un partido con un sistema, puede variar si se introduce otro.

Hasta aquí hemos considerado los denominados elementos configuradores aislados. Veamos ahora como se realizan los intentos de personalización del voto (expresión criticada por algunos) en distintos países y, en primer lugar, en los sistemas electorales de representación proporcional con escrutinio de lista.

En la República Federal Alemana el elector dispone de dos votos: el de la lista a nivel del *land* y el directo en distritos uninominales. No existe una separación entre ambos, ya que los escaños obtenidos por candidatos singulares de un partido en uno de estos distritos se imputan o se deducen de los alcanzados por el mismo mediante el sistema de lista. Con

ello se aumenta la representatividad de los elegidos, pues son proclamados electos preferentemente los candidatos que han recibido el respaldo directo de los electores.

En Italia cada elector dispone de tres o cuatro votos de preferencia, según el tamaño de su distrito electoral, adjudicándose los escaños de cada lista los candidatos de la misma que más preferencias hayan alcanzado.

En Bélgica también se reconoce el voto de preferencia, y es necesario alcanzar con este tipo de voto el cociente electoral de lista para que el candidato que lo recibe pueda ser declarado electo, aplicándose de la otra manera el orden de la lista.

En Austria, donde no figuran los nombres de los candidatos en las papeletas, se requiere que el elector inscriba expresamente el nombre del candidato al que desea otorgar una preferencia.

En Luxemburgo el elector puede votar por una lista de partido, pero puede también votar alternativamente por varios candidatos de listas distintas (*panachage*). Si un elector vota por una lista de partido y esta contiene tantos candidatos como diputados se han de elegir en la circunscripción, la totalidad de los votos del elector corresponde a la lista en cuestión. Si en una lista hay menos candidatos que diputados a elegir en la circunscripción, el elector puede, además de votar a esa lista, otorgar más votos a candidatos de la misma lista o de otra, hasta que haya agotado el número de votos de que dispone. Puede otorgar hasta dos votos a un solo candidato. Si el elector no vota por ninguna lista, puede emitir sus votos bajo la forma de votos preferenciales entre candidatos de todas las listas que compiten. Los votos emitidos a favor de candidatos particulares se computan a favor de la lista a la que pertenece.

En Holanda el elector dispone también de un voto de preferencia con el que puede situar a la cabeza de la lista al candidato de la misma que prefiera. Los que de esta forma alcancen el cociente electoral de lista son proclamados electos de modo preferente. Sus votos preferenciales sobrantes son transferidos a los candidatos por su orden de aparición en la lista, excepto en el caso de que algunos de estos hayan alcanzado la mitad del cociente electoral mencionado, en cuyo caso tienen prioridad al respecto, lo que favorece doblemente la representatividad.

En Dinamarca se utiliza un complicado sistema de presentación de candidatos en el que se trata de compatibilizar la estrecha vinculación que se da en la elección mayoritaria entre el elector y el candidato y, al mismo tiempo, la posibilidad para el elector de selección entre los candi-

datos presentados por un partido. El elector puede dar su voto a un partido o a un candidato, como voto preferencial. Existen tres tipos distintos de listas, que ofrecen diversas posibilidades al elector en cuanto a la influencia que pueda ejercer en la selección de los candidatos. De signo parecido es el procedimiento empleado en Suecia.

En Finlandia también se concede grandes posibilidades al elector, hasta el punto que el mismo vota por un candidato concreto, si bien el voto se cuenta para calcular previamente el número de escaños que deben corresponder al partido o lista a que este pertenece.

En Suiza el elector tiene tantos votos como diputados hay que elegir en el distrito y está autorizado a ejercer su derecho de sufragio rellenando total o parcialmente la papeleta vacía con nombres de candidatos propuestos que se encuentren en cualquiera de las listas publicadas (*panachage*). También le está permitido tachar, cambiar o completar por escrito la papeleta electoral, pero no puede poner más de dos veces el nombre de un candidato en un sola papeleta. Si una papeleta contiene un número de votos válidos inferior al de miembros de la Asamblea Nacional que se han de elegir, los votos que faltan se entiende que son votos complementarios para aquellas listas cuyo símbolo o número de registro está impreso o escrito en la papeleta. Si esta contiene un número de nombres superior al de representantes que se han de elegir, se tachan los últimos nombres.

En el caso de Irlanda a través del *single transferable vote* se ha conciliado la proporcionalidad del voto entre partidos, con un alto grado de personalización del mismo entre los candidatos. Se trata de un sistema bastante perfeccionado que permite que los electores clasifiquen a los candidatos y expresen segundas preferencias para el caso de que la primera no consiga imponerse<sup>15</sup>.

El panorama en el sentido expuesto podría extenderse, pero no lo consideramos necesario. La posibilidad del elector de elegir candidatos, priorizando las cualidades personales de los mismos por sobre las listas de partidos, parece ser un requisito que en distintas latitudes ha sido aceptado como algo natural y saludable para la democracia.

En cuanto a los sistemas mayoritarios, dicha cuestión no parece ofre-

<sup>15</sup> Lakeman, E.: *How democracies vote: A study of majority and proportional electoral systems*, Babare & Faber, London, 1970. Cadart, J.: *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe Occidentale*, P.U.F., Paris, 1983. Santaolalla, Fernando: *Problemas Jurídico-políticos del voto bloqueado*, en *Revista de Estudios Políticos*, Nº 53, sept-oct. 1986, Madrid.

cer mayores dificultades. Se aplica en los Estados Unidos y se ha aplicado o se aplica en varios países europeos. Al crear una relación fluida entre los electores y su representante dentro de un espacio territorial relativamente limitado, se debilita el poder controlador y disciplinario del partido y del presidente, en cuanto la política auspiciada por estos entre en colisión con los intereses de los electores, a quienes en última instancia los representantes deben rendir cuenta de su gestión y de quienes ha de depender su reelección. El representante presta mayor atención a las expectativas de la gente de su circunscripción que a la presión de las autoridades partidarias. En este sistema la relación representante-representado se plantea más de acuerdo con la idea de representación y funcionan conforme a ella las nociones de representatividad y responsabilidad. También se puede esperar que mejore la calidad de los representantes.

El valor social individual y colectivo del sufragio se hace más patente en las vivencias de los electores y sus representantes que de esta manera ponen mayor empeño en satisfacer a su electorado, procurando mantenerse continuamente en comunicación con él.

Llegados hasta aquí corresponde hacer alguna mención del efecto o consecuencias que un determinado sistema electoral produce. Ya se ha mencionado con anterioridad, al hablar de los partidos políticos, las llamadas leyes sociológicas de Duverger. La mayoría de las aprehensiones y dudas que personas no interesadas en el éxito de ningún partido suelen manifestar, se basan precisamente en estas leyes enunciadas hace cuarenta años por el autor mencionado. Nohlen dice al respecto: Lo que en su tiempo fué formulado como leyes sociológicas (Duverger, 1951), ha quedado profundamente arraigado en el conocimiento de los que no son especialistas: el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales conduce a sistemas bipartidistas y la representación proporcional a sistemas pluripartidistas. Estas leyes, que como leyes de las ciencias sociales no son determinantes, científicamente son en varios sentidos erróneas o inadecuadas: 1) Son erróneas porque demasiados casos contradicen los efectos de leyes atribuidas a los tipos básicos de los sistemas electorales. Existen sistemas pluripartidistas con el sistema de mayoría relativa (Canadá, India) y sistemas bipartidarios con representación proporcional (Austria); 2) Como existen repetidas excepciones, las leyes están formuladas inadecuadamente, porque no se indica bajo qué condiciones deberían tener vigencia. Luego, los casos discordantes no fueron reconocidos, o bien no utilizados para afinar las leyes; 3) Las leyes son inadecua-

das porque no comparan un sistema electoral con otro, sino que comparan el sistema de mayoría relativa con un principio de representación, la representación proporcional. No obstante el principio puede expresarse de forma diversa en los sistemas electorales, que entonces pueden tener efectos muy distintos<sup>16</sup>.

Ante estas constataciones Nohlen concluye: No existe un enunciado científico sostenible de alto contenido informativo acerca de los efectos causados por los sistemas electorales, que pudieran desprenderse completamente desde las respectivas relaciones sociales y políticas. La homogeneidad o heterogeneidad social, étnica o religiosa de una sociedad es mucho más importante para la estructura de un sistema de partidos como para proceder simplemente en ciencias sociales de manera ahistórica. Este contexto es altamente relevante para la elección del sistema electoral. Esboza a continuación algunas líneas directrices: A mayor fragmentación social consolidada, es más posible la implantación de un sistema proporcional y también más posible el surgimiento de un sistema pluripartidista. Si verdaderamente predomina una fragmentación social, entonces probablemente tampoco un sistema de mayoría relativa conducirá a un sistema bipartidista. Cuanto mayor predominio de homogeneidad social, tanto más se optará por el sistema de mayoría relativa, pero también es más posible que surja, mediante sistemas electorales proporcionales, un sistema bipartidista, o bien un pluralismo de partidos limitados en sus cifras<sup>17</sup>.

Consecuentemente, no es posible hacer conclusiones anticipadas sobre los efectos de un sistema electoral, pues ellas dependen de su funcionamiento concreto en determinadas circunstancias de lugar, tiempo, cultura, dificultades y, especialmente, finalidades perseguidas con la implementación de dicho sistema. Como ya se ha dicho, no se debe lisa y llanamente copiar sistemas y trasplantarlos a terrenos diferentes, pues se corre en ese caso un riesgo muy grande de fracaso. Cada sociedad, cada unidad política, debe encontrar e introducir con imaginación en los conceptos válidos universalmente las variantes que hagan eficaz el sistema en su medio. Somos conscientes que, como dice Nohlen, no existe un sistema electoral óptimo. Sólo existen soluciones técnica y políticamente más aceptables que otras para países diferentes en épocas distintas... En consecuencia está mal planteado el problema del mejor sistema, que dominó

<sup>16</sup> Nohlen, Dieter: *La reforma electoral...*, pag. 51.

<sup>17</sup> *Idem.*, pag. 62.



durante mucho tiempo la literatura especializada<sup>18</sup>. Por ello, y considerando todo lo hasta aquí expuesto, pasamos a explicar nuestra propuesta.

#### Nuestra propuesta

Toda propuesta debe considerar, en el aspecto metodológico, al menos cuatro pasos o etapas.

Un primer paso lo constituye el diagnóstico de la realidad. En este sentido creemos que no es necesario abundar en argumentaciones. El diagnóstico y las ideas de reforma deberían partir, por tanto, de consideraciones sobre la totalidad del sistema político, puesto que, como se dijo en la introducción, son varias las parcelas de la vida nacional necesitadas de revisión.

El segundo paso consiste en definir los objetivos. Como objetivos de índole general podemos mencionar: mejoramiento de la representatividad; a través de ello una mayor integración de la población en el sistema político, yendo más allá de la integración que han brindado hasta ahora los partidos políticos tradicionales; aumentar la participación de la población, y no sólo la participación electoral, sino fundamentalmente en lo referente al proceso de conformación de la voluntad y toma de decisiones.

El tercer paso consiste en encontrar medios y formas para orientar y realizar los objetivos mencionados. Lo importante en este paso es guardar una íntima relación entre el análisis de la realidad y la idea de cuales deben ser los objetivos generales. Es fundamental aquí desarrollar alternativas para la reforma.

El cuarto paso y último pertenece al ámbito político. Toda reforma política presupone que existen grupos y líderes políticos que la incluyen dentro de sus programas, y requiere, asimismo, que haya corrientes dentro de la sociedad que puedan desarrollar presiones sociales para que se impongan las reformas. Entendemos que el momento actual ofrece suficientes posibilidades, ya que en la opinión pública nacional ha madurado la convicción de que el sistema electoral actual de listas o voto bloqueado (listas sábana) es inadecuado y aún más, injusto y, desde el punto de vista de la democracia representativa, no democrático. Las presiones sociales, por lo tanto, existen y muy fuertes en el sentido mencionado. En tal sentido hubo por parte de grupos y líderes políticos propuestas variadas. Lo lamentable es que muchas de esas propuestas carecieron

<sup>18</sup> *Idem.*, pag. 95.

de la claridad de objetivos deseable y no fueron todo lo cristalinas que una situación como la actual requiere. Un proyecto de reforma no debería tener la finalidad de neutralizar preventivamente posibles iniciativas ciudadanas y evitar perjuicios para las fuerzas políticas (partidos) actuales y actuantes.

Todo cambio de sistema electoral significa necesariamente una adaptación al nuevo sistema de aquellos que están compitiendo por el poder político. Es probable que un partido pueda adaptarse mejor al nuevo sistema que otro y consecuentemente aprovechar mejor la nueva situación. Por estar en juego el poder o cuotas de poder, hay incertidumbre en los factores políticos. El argumento habitual de principio en contra del cambio, es que cualquier reforma lleva a situaciones nuevas y muy difíciles de pronosticar. La tendencia suele ser la clásica: Mejor malo conocido, que bueno por conocer. Decimos tendencia, porque aún cuando se consiente el cambio, se tratará de que sea el menor posible. Se dice que cambiar las reglas del juego significa exponerse a situaciones cuyo desenlace es incierto. No puede saberse cual será el final. Estas aprehensiones, si son expuestas con ánimo honesto, son comprensibles, aceptables y loables pues hacen a la virtud de la prudencia política, tan necesaria en todo momento. Pero esta prudencia, con la que hay que proceder, no debe equivaler a inmovilismo ni a renunciar a las reformas, las que deben ser acometidas precisamente siguiendo los dictados de la prudencia.

En la Argentina de hoy estamos pendulando entre la necesidad de reformas y el fortalecimiento de la representatividad, por un lado, y por otro, lo reducido del espacio para cambios, considerando el contexto socio-político. Somos concientes que el actual momento tiende a inmovilizar cuerpos y espíritus que se encuentran entre espadas y paredes, entre precipicios y pantanos, entre lo malo conocido del pasado y presente y lo dudoso de los distintos futuros promisorios que se nos puede proponer.

Ante ello y a pesar de ello, aportamos nuestra propuesta y la ponemos a consideración de los políticos y la ciudadanía, en la convicción de que son los momentos de incertidumbre quizás los más indicados para acometer empresas audaces con proyección de futuro.

Proponemos el sistema de circunscripciones. Si queremos defender la democracia y fortalecerla, y si la base de la democracia es la representación, debemos arbitrar los medios para que esta representación sea posible y eficaz, no cristalizada de una vez para todo el período, sino dinámica, que permita un contacto directo y permanente entre representan-

te y representado, entre el diputado elegido y su electorado, el cual aún en el supuesto de no haberlo votado la totalidad de los electores, puede aceptarlo si considera y aprecia que su actuación en defensa de sus intereses es la esperada. A tal fin la Capital Federal y las provincias como distritos electorales de la Nación se dividirán, a los efectos de la elección de diputados al Congreso, en circunscripciones, cuyo número será igual a la mitad de los diputados a elegir. Cada circunscripción debería tener aproximadamente 400 mil votantes.

Proponemos circunscripciones binominales. En cada circunscripción se elegirá a dos diputados. Los candidatos se inscribirán como aspirantes a las bancas número 1 y número 2 de la circunscripción. Los candidatos pueden ser miembros de partidos políticos o independientes sin afiliación partidaria, para lo cual debería reformarse la legislación sobre partidos políticos (art. 2). La boleta electoral contendrá solamente el nombre del candidato (y el partido político, si correspondiere). El votante colocará dos boletas (diferentes) en el sobre: una con el nombre de un candidato para cubrir la banca número 1 y otra con el nombre de un candidato para cubrir la banca número 2 (si al abrir el sobre se encontraran dos boletas iguales una de ellas se anulará).

Proponemos para las campañas electorales lo siguiente: las campañas electorales se inaugurarán cinco meses antes de la fecha de la elección. Dentro de los treinta días de finalizada la campaña se liquidarán las cuentas, se presentará balance e inventario y se remitirán los eventuales dineros remanentes a algun Fondo educativo.

#### **Motivos y argumentos de la propuesta**

Como ya se dijera en páginas anteriores, el sistema de circunscripciones está mas de acuerdo con la teoría de la representación y funcionan conforme a ella las nociones de representatividad y responsabilidad. También se puede esperar que con él mejore la calidad de los representantes. En nuestro país tal sistema se utilizó en dos oportunidades: La primera entre 1902 y 1905, y la segunda entre 1951 y 1955. En esta última, en 1954, se ha adulterado el principio básico alterando arbitrariamente el número de votantes en distintas circunscripciones, con el fin de obtener con medios ilícitos ventajas en el número de diputados oficialistas. Pero esta experiencia negativa en nuestro país no invalida la idea fundamental. Por otra parte, en la legislación comparada los Tribunales supremos se han encargado de controlar y descalificar prácticas reñidas con el principio de igualdad.

Uno de los argumentos que se esgrime en contra de este sistema es que favorece o tiende al bipartidismo y consecuentemente al sistema mayoritario. Ello sería extraño a nuestro sistema multipartidista y a la representación proporcional hoy vigentes en nuestro medio. Además perjudica a los partidos pequeños y arrasa con las minorías.

Otro argumento es que el sistema de circunscripciones tiende a eliminar la proporcionalidad, que en sí es un valor de la democracia, por ser un fiel reflejo (fotografía) del mapa y paisaje político.

Un tercer argumento, relacionado con el primero, es que tiende a privilegiar al oficialismo. En nuestras dos experiencias nacionales así ha ocurrido. De esta manera se puede consagrar el unicato o la hegemonía de un partido.

Un cuarto argumento se basa en el *gerrymandering*, o geometría electoral, que consiste en dibujar las circunscripciones arbitrariamente, acomodando su figura a los intereses del partido dominante.

El quinto argumento lo puede constituir la preocupación que los intereses locales puedan en ocasiones trabar y aún frustrar políticas de alcance nacional o internacional.

Pero estos argumentos, ya clásicos, pueden ser rebatidos. Con respecto al primero, ya se ha mencionado en el transcurso de la exposición, que esa tendencia (al bipartidismo y al sistema mayoritario), que es sólo tendencia, no necesariamente se efectiviza en la práctica. Si tenemos en cuenta la afirmación de Nohlen (recordemos, uno de los mayores especialistas en la materia) en la cita 16, todo depende de la fragmentación u homogeneidad social. Si hay homogeneidad, incluso un sistema proporcional conducirá al bipartidismo. En cambio, si hay fragmentación, un sistema mayoritario no conducirá necesariamente al bipartidismo.

La realidad de nuestro país hoy es diferente a cualquier situación anterior. Es evidente que en esta coyuntura no podemos ni debemos manejar con esquemas que pudieron haber tenido alguna validez hasta ahora. Respecto de nuestro sistema de partidos la actualidad es fluida y dinámica y en rigor no podemos prever como terminará. De lo que no hay duda y está prácticamente a la vista es que a habido un reacomodamiento o realineamiento de fuerzas políticas, lo que es evidente no sólo en el caso de partidos pequeños, sino también en las líneas internas de los dos grandes partidos. Este realineamiento parece haberse acomodado en el sentido bipartidista oficialismo-oposición. Si nuestra propuesta tiende al bipartidismo (lo que en principio, convengamos, no es nuestra

intención), ello no puede ser algo descabellado, pues nuestra realidad es bipartidista. No sabemos si esta situación se consolidará formalmente en el futuro. Hoy la realidad habla por sí misma.

Pero esta realidad no es de hoy. Podemos decir que nuestro país es, en los hechos y en la práctica, desde hace muchas décadas bipartidista<sup>19</sup>. No obstante la existencia de muchos partidos, el electorado se ha polarizado en el apoyo de dos de ellos, en parte debido al proceso psicológico de la opción entre las dos alternativas con posibilidades y en parte al deseo de no perder el voto. Según las épocas, la opción ha sido entre autonomistas o nacionalistas, conservadores o radicales, peronistas o radicales, radicales intransigentes o radicales del pueblo, y nuevamente, radicales o peronistas. Y hoy podríamos decir menemismo-antimenemismo. Lo destacable e interesante para lo que estamos analizando, que incluso abona mucho de lo antedicho, es que esto ocurrió con sistemas electorales muy diversos.

Algo muy relacionado con lo mencionado es la problemática de los partidos pequeños. Un régimen verdaderamente pluralista debe permitir (no puede cercenar) la existencia de todos los partidos que los ciudadanos quieran libremente constituir. Esto es una premisa inmovible de la democracia. En las últimas décadas siempre hubo posibilidades para los partidos pequeños en nuestro país. No obstante, como se dijera en el párrafo anterior, el sistema de opciones psicológicamente imperante, los ha mantenido en la categoría de partidos menores, que no han podido romper el bipartidismo en la práctica. La afirmación que el sistema de circunscripciones tiende a eliminar los partidos pequeños es habitual. Pero esta afirmación, en lo que es cierta, se refiere solo a una tendencia. Es cierto que tratándose de circunscripciones uninominales, un candidato que obtenga el 45% de los votos prevalecerá sobre el 55% que forman el segundo (con un 35%) y el tercero (con un 20%). Pero tratándose de circunscripciones igualitarias en cuanto a número de votantes, no hay razón para pensar que absolutamente en todas ellas habrán de prevalecer necesariamente candidatos de uno solo o de dos partidos mayoritarios. Precisamente la labor personal y directa que realicen los candidatos a diputados entre los habitantes de la circunscripción en la que se postulan, será la que defina en gran medida el vuelco hacia él del electorado, de

<sup>19</sup> Bidegain, Carlos María: *Cuadernos del curso de Derecho Constitucional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, T II., pag. 153.

su electorado. Y téngase en cuenta que aquí se privilegia la persona del candidato y sus cualidades personales, y no tanto el partido por el que se presenta. Con lo cual los partidos pequeños y minorías pueden tener las mismas posibilidades que los grandes si se preocupan de postular candidatos verdaderamente idóneos y de relevantes cualidades personales. Ello podrá tener como consecuencia que el candidato con mayor cantidad de votos en una circunscripción se compense con un candidato de un partido diferente en otra circunscripción.

Pero si lo mencionado no fuera convincente, aclaramos y remarcamos que nosotros proponemos circunscripciones binominales. En cada circunscripción cada votante votará por dos candidatos diferentes introduciendo en la urna dos boletas, una por cada candidato. Esto posibilita a las minorías y partidos menores ser elegidos con uno de sus candidatos y estar de tal manera presente en la circunscripción y en la Cámara de Diputados. Por la misma razón se prohíbe introducir dos boletas para un mismo candidato y ello con la finalidad de evitar la acumulación de votos en determinadas personas.

Con referencia a los partidos pequeños téngase en cuenta que normalmente los sistemas proporcionales son los que más los discriminan. Normalmente en todos los sistemas electorales proporcionales se establece un mínimo que, de no obtenerse, impide al partido que no lo alcanzó tener representación en el Parlamento o Congreso. Dentro de los distintos sistemas proporcionales es precisamente el utilizado entre nosotros, el d'Hondt, el menos proporcional. Este método es justamente el que favorece al partido más importante y hace descender el nivel requerido para la obtención de escaños en los distritos que tengan pocos elegidos a designar y en el seno de los cuales las listas en competición son poco numerosas. Este sistema implica la sobrerrepresentación del partido más fuerte.

Agreguemos aquí al pasar que en Francia los diputados se eligen en circunscripciones (uninominales), pero si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta, se celebra quince días más tarde una segunda vuelta o *ballotage* entre los candidatos más votados. De esta manera los partidos pequeños hacen valer su peso y los legisladores tienen siempre el respaldo de una mayoría absoluta.

El segundo argumento, referido al valor intrínseco de la proporcionalidad, es cierto que parece un argumento de peso, pues aparece como el que más se aproxima a la idea democrática por ser un reflejo fiel y una fotografía lograda del paisaje político electoral en cada momento en que es requerida.

Que esto no es tan así acaba de verse, con el sesgo que favorece al partido más fuerte.

Pero esta imagen de mayor democraticidad del sistema proporcional puede ser engañosa, pues la democracia no consiste sólo en la representación sino también en la eficacia. De nada o de muy poco sirve un Congreso en el que sus integrantes representan y cubren a la perfección todo el espectro político de fuerzas existentes, pero que a la hora de la verdad no es efectivo. Todos los órganos y funciones del poder deben cumplir con la finalidad que les ha sido encomendada. El Congreso (Poder Legislativo) fundamentalmente debe legislar, aparte de controlar al Ejecutivo. Si se encuentra demasiado atomizado se verá imposibilitado de tomar decisiones. Recordemos el triste caso del gobierno del Dr. Illia, donde el Congreso, elegido precisamente con el sistema proporcional, estaba dividido en distintas fuerzas, entre las cuales respondían al presidente aproximadamente sólo un 25% de los diputados. Consecuencia: ni siquiera la ley de presupuesto se pudo sancionar. A pesar de la personal honestidad y bonhomía del Dr. Illia, no pudo sustraerse a la impiadosa imagen de lentitud que se impuso a su gobierno y que en buena parte se debió a la causa mencionada.

Con referencia a la proporcionalidad es interesante también otro hecho que es necesario considerar. El sistema proporcional no necesariamente tiene efectos proporcionales, en el sentido que con seguridad la integración del Congreso o Parlamento sea fiel reflejo de los votos emitidos. Es conocido el caso del Alemania Federal (anterior a la unificación), donde aún rigiendo el sistema proporcional y habiendo en principio multipartidismo, hay en la práctica bipartidismo, con dos grandes partidos (el democristiano y el socialdemócrata) y dos pequeños (el liberal y los verdes), que solo se agregan a uno de los primeros. Algo similar ocurre en Austria.

En cuanto al tercer argumento, por el cual es sistema de circunscripciones tiende a privilegiar al oficialismo, tampoco tiene asidero. Si ha habido algo de ello en nuestras dos experiencias nacionales, ello se debe a que apenas ha regido tal sistema (la primera oportunidad durante tres años y la segunda durante cuatro) y nunca hubo tiempo para que el sistema se fuera corrigiendo a si mismo. Pero además, ¿no hubo acaso "unicato" o hegemonía de un partido con todos los demás sistemas? En décadas hemos sufrido este problema sin sistema de circunscripciones. ¿Por qué achacarle ahora a él las consecuencias que provinieron antes de otros sistemas? Por el contrario, en circunscripciones binominales, con posibi-

lidad de candidaturas independientes, tal peligro puede ser disminuido.

El cuarto argumento se basa en el *gerrymandering*, o geometría electoral, consistente en "dibujar" las circunscripciones arbitrariamente, acomodando su figura a los intereses del partido dominante. Se trata de formar pocas circunscripciones con un elevado número de votantes (casualmente en las zonas donde predomina el partido contrario que mas chances tiene) y muchas circunscripciones con un número mucho menor de electores (allí se encuentra el electorado fiel al partido oficial). Esta es la forma mas conocida de hacer la trampa a la ley en este caso.

Pero también esto se ha resuelto. En los EE.UU. esta maniobra ha sido desbaratada por la Corte Suprema de ese país a partir del caso Baker vs. Carr, en el que decidió que era inconstitucional la ley local que aprobaba los límites de circunscripciones con las características antedichas por afectar el principio de igualdad.

En Gran Bretaña, donde también se utiliza el sistema de circunscripciones, se han creado las *Boundary Commissions*. Originariamente estas Comisiones tenían que reunirse al menos cada siete años, aunque no a intervalos menores de tres años, para comprobar las dimensiones de cada circunscripción electoral en sus respectivos ámbitos de competencia, emitir un informe y, de ser necesario proponer los cambios oportunos. Desde 1958 las Comisiones sólo tienen que emitir informe cada 10 o 15 años. El número de miembros de las Comisiones, cuya composición no se diferencia esencialmente en las distintas partes del territorio donde actúan, era al principio de cinco, sin contar al *Speaker*, que es presidente nominal en todas las Comisiones, y se redujo luego a tres. Como criterio para la distribución de las circunscripciones se utilizó primeramente una cuota (cociente) nacional referida no a la población, sino al número de electores en la circunscripción. Todas las circunscripciones debían tener el mismo número de electores, siendo permitidas variaciones del 25% (positivo o negativo) frente a la cuota, es decir, frente al valor medio de la cifra de electores referida a la totalidad del país. Al propio tiempo, el ámbito de maniobra para la distribución de las circunscripciones aparecía limitado por la determinación de cantidades fijas de escaños para cada zona (en principio fueron cuatro).

El trabajo de las *Boundary Commissions* ha recibido grandes elogios, gracias al carácter no partidista de sus propuestas y a su forma no burocrática de actuación.

También es muy interesante el sistema utilizado en Australia. La distribución de las circunscripciones es competencia del *Chief Electoral Of-*



*ficer*, así como tres *Distribution Commissioners* nombrados por el Gobernador General para cada Estado Federado. La distribución de las circunscripciones se inicia con la determinación del número de escaños que corresponde a cada Estado federado en proporción al número de habitantes, resultando que a cada Estado federado corresponden, por lo menos, cinco escaños. Dentro de los Estados federados la distribución de circunscripciones se realiza según el principio de la máxima igualdad posible en el número de electores. La desviación de la media (que es el número de electores dividido por el número de escaños en un Estado federado) no puede ser superior a un quinto. De acuerdo con la Ley Electoral, se supone que los *Distribution Commissioners* deberán tener en cuenta los factores siguientes en la distribución de las circunscripciones: 1) Estructuras e intereses económicos, sociales y regionales; 2) Infraestructura y posibilidades de comunicación, especialmente la estructura del transporte; 3) Posibles transformaciones demográficas; 4) Densidad demográfica; 5) Estructuras geográficas; 6) Unidades administrativas regionales y locales existentes. La propuesta de distribución de circunscripciones de los *Division Commissioners*, bajo la forma de un informe escrito con mapas de circunscripciones, se presenta ante el ministro competente y las dos Cámaras del Parlamento, que son las que tienen que decidir sobre él. En caso de rechazo se da una nueva distribución por parte de los *Division Commissioners*.

La experiencia nacional en esta materia es variada. En 1903, se reemplazó la lista completa por el sistema de circunscripciones uninominales por ley 4161, pero en 1905 se volvió al sistema anterior. La circunscripción reapareció en 1951 mediante la ley 14.032. Esta ley en su art. 47 establece expresamente que "los límites territoriales de las circunscripciones serán establecidas por las respectivas legislaturas, cuidando especialmente que exista entre ellos relación aproximada de igualdad en cuanto número de habitantes...". Luego de la primera elección realizada conforme a ese sistema, se sancionó la ley 14.292, la que dispuso se haga una nueva delimitación de las circunscripciones por las legislaturas o, en su defecto, por el Poder Ejecutivo. Hasta aquí la experiencia es inobjetable. Pero un año después el Poder Ejecutivo, mediante decreto 1009/54, modificó el trazado de las circunscripciones, dándole en muchos casos formas arbitrarias pero acomodadas al interés del partido gobernante que, efectivamente, en la elección siguiente disminuyó a cifras mínimas el número de diputados de la oposición.

Esta experiencia nacional en realidad hoy no nos dice nada nuevo. La práctica del *gerrymandering* o "geometría electoral" cuando se la utilizó en la Argentina (año 1954) con los fines arbitrarios mencionados, ya hace tiempo había empezado a ser corregida en otros países. Pero en esa década (años '50) y en la siguiente, quedaron muy claramente conformados los principios a los que debe ceñirse el sistema, fundamentalmente en lo que se refiere a la igualdad de las circunscripciones. Especialmente en la década de los '60 la Corte Suprema de los EE.UU. produjo una serie de fallos que dejó claramente sentado el principio mencionado. Consecuentemente, si hoy proponemos este sistema, lo proponemos desde la experiencia actual del mismo con todas las mejoras agregadas y desembarazado de sus vicios del pasado. ¿Significa esto que no se le puede encontrar ningún defecto más? No somos tan ilusos. Toda obra humana, todo sistema, es perfectible, y también este. Pero lo mismo cabe afirmar de cualquier otro sistema electoral, tanto proporcional como mayoritario. Recordemos a Nohlen cuando afirma que "no existe un sistema electoral óptimo. Solo existen soluciones técnica y políticamente más aceptables que otras para países diferentes, en épocas distintas..."<sup>20</sup>. Nosotros proponemos hoy este sistema, por entender que lo que se debe priorizar en estas circunstancias es la representatividad de los representantes y que ello se logra más acabadamente a través del mismo.

El último argumento de los antes mencionados afirma que aumentar la relación entre representante y comunidad representada puede traer, junto con una mejor defensa de los intereses locales representados, una traba y un freno a políticas de alcance nacional o internacional. Ello puede ser verdad hasta cierto punto, pero una cosa no quita la otra. No puede decirse, ni mucho menos, que los importantes países en que se ha utilizado o se utiliza este sistema, hayan desatendido por esta causa su política global. Por el contrario, una mayor y mejor representatividad fortalece a los gobernantes y funcionarios que, debido a ello, actúan en la política nacional e internacional con un mayor respaldo.

Con lo dicho hasta aquí creemos haber aportado algunas reflexiones e ideas, deseando que las mismas puedan resultar útiles en el debate que se avecina.

<sup>20</sup> *En Reforma electoral en América Latina*, pag. 95.

# FORMACIÓN DOCENTE: DESAFÍOS Y PROPUESTAS

GLORIA GÁNDARA, CONSTANZA ORTIZ,  
CARLOS TRAPAGLIA Y GABRIEL SANCHEZ ZINNY\*

El nuevo orden mundial, altamente competitivo y basado en el conocimiento, convierte a la educación en uno de los instrumentos más importantes que tienen los gobiernos para mejorar la competitividad y asegurar una ventaja nacional. Así, el funcionamiento óptimo de los sistemas educativos pasa a ser una prioridad esencial de los países. Es por ello que la educación no puede seguir repitiendo las fórmulas del pasado.

Las transformaciones educativas hoy en marcha intentan responder a este desafío a través de la descentralización. Las reformas descentralizadoras plantean un cambio estructural que reoriente las responsabilidades del sector público, rompiendo el aislamiento de los establecimientos educativos y dotando a sus directivos de un mayor margen de autonomía en las decisiones. Estamos convencidos de la necesidad de ahondar en las reformas descentralizadoras hoy en marcha, poniendo especial acento en el papel de la escuela quien, como unidad del sistema educativo, está llamada a desempeñar un rol protagónico. El otorgamiento de mayor autonomía y de mayor cantidad de atribuciones a las escuelas, permitirá alcanzar un sistema educativo más efectivo y eficiente en el logro de sus objetivos.

Paradójicamente, frente a este escenario de reformas nos encontramos con que el docente y su tarea, piezas claves del sistema educativo, muchas veces se hallan desvalorizados. La descentralización significa ma-

\* Los autores son investigadores de la Fundación Grupo Sophia

por autonomía para los maestros, mayor poder de decisión y por lo tanto mayor responsabilidad. Surge entonces la pregunta inevitable: ¿cómo es posible delegar responsabilidades en aquel en quien no confiamos? De aquí la necesidad de una muy buena formación de los maestros, para que los mismos puedan asumir esas responsabilidades.

En el pasado, el maestro era uno de los referentes más importantes de la comunidad. Sus decisiones generalmente no resistían cuestionamiento alguno y todo esto basado en el enorme respeto que se desprendía de su figura de educador. Hoy vemos que las decisiones del docente son cuestionadas a diario, pareciéndose más a simples opiniones que a verdaderos juicios profesionales. Es por ello que creemos necesario revalorizar la actividad del docente, y para ello es preciso comenzar por impulsar una mejora en su formación. El docente debe ser un verdadero profesional de la educación con una valoración social y con una remuneración acorde a dicho carácter.

La actual crisis que sufren el sistema educativo en general, y la figura del docente en particular, responde a diversas causas. Poner el acento en una sola de ellas significaría adoptar una visión parcial de la realidad. Sin dudas, uno de los principales problemas que afronta nuestra educación es la ausencia casi total de un sistema de incentivos que premie al desempeño de los docentes. La estructura de la remuneración, la estabilidad casi perpetua, la amplitud del régimen de licencias y la falta de criterios de evaluación, hacen que el educador deje de prestar atención a su desempeño. En un sistema de estas características, el maestro se concentra en la permanencia en su cargo y no en la superación de su desempeño.

En este sentido, planteamos la existencia de una "ecuación básica de la carrera docente" cuyas variables serían la exigencia -ingreso, duración de la carrera, grado de dificultad o de exigencia-, la remuneración docente y la estabilidad laboral. De la relación entre dichas variables y, por supuesto, de la dosis vocacional, depende la cantidad de personas que se acercan a la docencia. Hoy, aquellas personas que deben decidir su ingreso a la carrera docente se encuentran con un proceso de formación relativamente corto y no demasiado exigente, con una remuneración baja y una estabilidad laboral casi completa. De la combinación de estas variables surge un perfil de trabajo atractivo para personas que no siempre son las de mayor vocación por la docencia.

Actualmente, con dos años y medio de estudio y con niveles de exi-

gencia muy desparejos, se tiene acceso a una remuneración que no se condice con el desempeño laboral de cada docente, y a un tipo de seguridad laboral ya casi inexistente en otras actividades. Comparativamente, una carrera universitaria de las llamadas tradicionales demanda a cada persona entre cuatro y siete años de estudio con mayores niveles de exigencia. La remuneración para esos profesionales, en general, es superior a la que recibe un docente primario pero, por el contrario, sus condiciones laborales se encuentran bastante alejadas de la estabilidad y seguridad de que goza el maestro en la educación estatal.

Es por ello que sería importante modificar los términos de esta ecuación inclinándonos por una mayor exigencia, una más alta remuneración y una estabilidad laboral vinculada al desempeño, para así poder dotar a la carrera docente de una mayor grado de calidad y atractivo al mismo tiempo.

En la actualidad, la formación del docente primario tiene lugar en las Escuelas Normales. Se trata de establecimientos que presentan un nivel terciario en el que se brinda formación a docentes y el nivel correspondiente al tipo de docente que se está formando. Así, las Escuelas Normales forman a los maestros primarios y brindan educación primaria al mismo tiempo. Las ventajas que presenta un establecimiento formador de docentes con estas características son innegables; sin embargo, parecería conveniente dotar a las autoridades del terciario de una mayor autonomía.

Creemos que es necesario buscar una más clara distinción entre el terciario y los demás niveles de educación. La formación de tipo terciario requiere niveles de exigencia y de dedicación mayores a los existentes en los niveles inferiores y similares a los que presenta la educación universitaria. Hoy, la formación de los docentes en las Escuelas Normales no reúne estas características, la forma en que se halla estructurado el sistema hace que el terciario carezca de la autonomía necesaria para poder impulsar una mejora en su funcionamiento.

Con esta modificación no se pretende su total independencia frente a la autoridad estatal, sino tan sólo promover una mayor identificación de los profesores y alumnos con el terciario y dar espacio a la creatividad. Se busca que decidan más las autoridades de cada establecimiento y menos los funcionarios de las Secretarías y Subsecretarías. A estos últimos debe corresponderles la decisión en los grandes temas educativos, la delimitación de los lineamientos políticos generales.

El tema de los gastos constituye un ejemplo de los problemas que acarrea esta falta de autonomía. En la Escuela Normal no hay distinción entre los gastos correspondientes a los distintos niveles, lo que dificulta un seguimiento más detallado de estos. Por otra parte, hay una ausencia de identificación entre quien incurre en el consumo y quien lo solventa, con lo cual se desincentiva el ahorro y el control sobre los gastos.

Es muy distinta la actitud de quien debe pagarse su propio consumo frente a la actitud de una persona cuyos gastos los paga un tercero. En el primer caso, el control sobre el gasto será naturalmente mayor que en el segundo. Lo mismo pasa con la escuela: si cada establecimiento o cada uno de los niveles -Escuela Normal-, que son quienes incurren en el gasto, fuesen los responsables por el pago del mismo, seguramente se lograría una mayor economía y conciencia en las erogaciones, y una mejor asignación de los fondos disponibles; paralelamente, se generaría un auténtico compromiso e identificación de la comunidad educativa con su establecimiento, contribuyendo a dar forma a un verdadero grupo de trabajo.

Con referencia a esto último, se propone la creación de un mecanismo de incentivo económico a las instituciones en función de su rendimiento anual. Este elemento, entre otros muchos posibles, permitirá impulsar una mejora en el funcionamiento de los terciarios que tienen a su cargo la formación de los próximos docentes.

Si nos concentramos en la formación docente propiamente dicha, uno de los aspectos más críticos e importantes en el proceso de formación que ofrecen los terciarios es el ingreso. Hoy el único criterio existente es el de cupos máximos y mínimos. Frente a la casi ausencia de obligaciones que se observan en la actualidad para el ingreso a los profesores, se debe revertir esta situación estableciendo como factor determinante las actitudes y aptitudes de los postulantes a docentes. De esta forma se podrá comenzar a revertir la condición actual de los términos de la "ecuación básica de la carrera docente".

Otro elemento a tener en cuenta es el de la duración del período de formación. Su modificación debería contemplar la inclusión de materias que le permitan prepararse para las tareas que podrían corresponderle según su evolución profesional. En el marco de la descentralización educativa, la formación de los maestros debe adaptarse a los cambios. En función de las reformas hoy en marcha, el docente está potencialmente llamado a la conducción integral del establecimiento educativo y para ello

debe recibir, ya desde el inicio de su carrera, la formación correspondiente. Esta sería una de las razones que alentarían la extensión de la duración del terciario.

De acuerdo a la opinión de los propios docentes, uno de los aspectos centrales de proceso de formación es la práctica profesional. Nuestra propuesta, en el marco de una atmósfera de mayor autonomía, impulsa que las autoridades del Profesorado tengan la libertad de realizar convenios de residencia con aquellas escuelas que mejor consideren. Asimismo, los propios alumnos podrán elegir el establecimiento en el cual desean realizar su residencia, dentro de la lista de escuelas con convenios, y las autoridades de dichas escuelas podrán realizar entrevistas de ingreso a los residentes para su elección en función de antecedentes y de aptitudes demostradas. Como complemento, la designación de los profesores auxiliares, encargados del control de los grupos de residentes, podría ser por sorteo posterior a la ubicación de los alumnos en las distintas escuelas. Por último, cabe la posibilidad de introducir como exigencia la realización de un trabajo final cuya aprobación significaría la aprobación total de la materia.

Finalmente, en el presente trabajo se hace referencia a la relación entre los Profesorados de Enseñanza Primaria y las Universidades, en especial a la posibilidad de articular la formación docente con la Universidad. Hoy, la ausencia de toda articulación entre los estudios terciarios y universitarios, constituye un obstáculo casi insalvable para muchas personas con vocación docente y con ansias de una capacitación profesional universitaria. El desafío que se presenta es lograr incentivar a los docentes, a través de la articulación, para que sigan formándose una vez egresados del terciario. Haciendo de la Educación Superior un sistema más integrado y con mayor coherencia se permitirá una mejor complementación entre los terciarios y las universidades, lo que generará ventajas para que los docentes puedan profundizar sus estudios teniendo acceso a un ambiente y a un título universitario.

La articulación es una forma de mejorar al sistema educativo, en general, y particularmente a la formación docente, dotando al terciario de una amplia libertad para establecer las condiciones del acuerdo con las universidades. Bajo ningún concepto la articulación significará un cambio en la función de los Profesorados de Formación Primaria que lejos de convertirse en simples medios, continuarán gozando de la autonomía planteada en la propuesta del presente trabajo. Seguirán siendo la fuen-

te primaria de formación de los maestros, que ahora contarán con la posibilidad de ofrecer una continuación de las carreras de grado en las universidades con las que existan convenios.

Estos son algunos de los puntos más importantes tratados en este trabajo. Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que la superación de la formación docente deberá ser acompañada de otros cambios en el actual sistema educativo. Por ejemplo, la mejora en las condiciones de los profesores de los terciarios. Dichos profesionales, al igual que muchos de los docentes de escuelas estatales, se muestran preocupados y urgidos por el nivel de remuneración que reciben ya que cuentan con salarios que los obligan, en muchos casos, a tener a su cargo muchas horas de cátedra y a trabajar en más de un establecimiento. Es por esta razón que se acuñó el término de maestros o profesores "taxi". En estas condiciones, la tranquilidad del docente y la dedicación de tiempo completo elementos necesarios para una educación de alta calidad se vuelven prácticamente imposibles.

Dicha situación va acompañada de una importante estabilidad laboral. En estas condiciones, muchos profesores independientemente de su desempeño y de su estabilidad deben buscar más de un trabajo para vivir. La única tranquilidad de que gozan es la de su estabilidad en los dos y hasta tres trabajos por día. ¿No sería mejor que dicha tranquilidad se fundamente en la confianza del profesor en su propio desempeño? A partir de las opiniones recogidas se observa un cuerpo docente con considerable potencial, tanto en su capacidad como en su motivación. Esas potencialidades necesitan ser cultivadas.

Por lo tanto, es posible afirmar que la estabilidad con que cuenta el docente en estos días, combinada con los niveles de remuneración actuales, lo único que hacen es desviar su punto de atención, llevándolo a preocuparse más por abarcar la mayor cantidad de cargos y asignaturas posibles que por mejorar su desempeño profesional. Sería sumamente beneficioso para ellos un aumento de sus salarios acompañado de un aumento en los niveles de exigencia. Esto permitiría a muchos profesores poner el acento en su propio desempeño y no verse obligados a multiplicarse en varias tareas al día.

Es importante reiterar que, las causas de la actual crisis de la educación son diversas y poner el acento en una sola significaría simplificar el problema, pero es preciso encontrar el punto por el cual comenzar con la transformación de un círculo vicioso en uno virtuoso. Quizás la formación docente sea ese punto de partida.



# ÉTICA Y POLÍTICA: FORMULACIÓN GENERAL Y PROBLEMAS ACTUALES.

JOSÉ MARÍA MEDRANO,

La posible relación entre "Ética y política" excede -como es obvio- a la posible relación entre "Ética y función pública". De todas maneras, parece claro que la "función pública" integra de algún modo el "universo político". Los agentes que cumplen tal función, su índole, sus prácticas, sus procedimientos, sus finalidades, forman parte de la realidad política; así lo que se diga acerca de la moralidad de ésta vale, en su medida, para lo que se diga acerca de la moralidad de aquélla.

Como quedó dicho, se trata de examinar una posible relación y para ello, para llegar a la relación misma, debe examinarse previamente aquello que se va a relacionar, en este caso, la ética y la política. Estas aparecen como dos "mundos" distinguibles, bien como se distinguen las cosas que están completamente separadas en la realidad, bien como se distinguen realmente el todo de sus partes o las partes de un mismo todo, bien como se distinguen sólo mentalmente los diversos aspectos de una misma realidad. Algunos encuentran una completa separación, otros hallan una mayor o menor vinculación.

Por otra parte, cabe recordar que las posibles relaciones pueden ser de identidad o de diversidad, de igualdad o desigualdad, de semejanza o de desemejanza, de causalidad. Pueden, además ser relaciones mutuas, simétricas o asimétricas. Se nos aparecen así una multitud de relaciones que configuran una realidad compleja.

Adelantando algo en el camino emprendido, cabe preguntarse si la "ética" supone un "vacío político" y la "política" un "vacío ético". Reflexiones similares pueden realizarse, por ejemplo, en torno a si la econo-

\* Profesor Titular Ordinario de Ciencia Política I y de Ciencia Política III de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina "Santa María de los Buenos Aires", y director de la Maestría en Ciencias Políticas de la misma Facultad.

mía puede hacerse en el "vacío político" o la política en el "vacío jurídico". Vale agregar que no pocas veces, cuando se ha pretendido desconocer las implicancias de tales cosas, e ignorar de este modo la compleja realidad, se ha caído en diversas formas de "autismos", en el peor sentido de este neologismo: "autismo político", "autismo económico", "autismo jurídico".

Quedan así aludidos problemas que suelen presentarse al tratar nuestro tema, problemas que, por cierto, no pueden ser íntegramente planteados ni resueltos en el curso de esta disertación.

### El problema lingüístico

Sabido es que las palabras que usamos en el lenguaje corriente son "multívocas", es decir significan conceptos diferentes y apuntan a realidades dispares. Es necesario, pues, dividir las distintas acepciones de los vocablos, lo cual ocurre incluso en la terminología de las distintas disciplinas científicas y filosóficas. Así acontece, precisamente, con las palabras "ética" y "política". En estos asuntos, además, los términos pueden tener un alcance práctico, es decir, pueden dirigir más o menos directamente las acciones humanas. Pueden tener un alcance normativo o estimativo, laudatorio o denigratorio. Nada más que como ejemplo ilustrativo, cabe recordar aquí la teoría del "improperio" que ensaya Ortega y Gasset. *"Los improperios -dice Ortega- son palabras que significan realidades objetivas determinadas, pero que empleamos no en cuanto expresan éstas, sino para manifestar nuestros sentimientos personales, normalmente, agrego, con afán agresivo. En este sentido, señala Ortega que casi todas las palabras que usa la parlería política de nuestros ciudadanos son simples improperios. Clerical, no quiere decir, en labios de los liberales, hombre que cree en la utilidad de los órdenes religiosos para el buen vivir histórico de un pueblo; quiere decir directamente hombre despreciable. Liberal no equivale a partidario del sufragio universal sino que en voz de un reaccionario viene a significar hombre de escasa vergüenza"* <sup>1</sup>.

Por otra parte, las palabras tienen, como todas las realidades propiamente humanas, una nota de historicidad. Nacen, viven, cambian y mueren como nacen, viven, cambian y mueren los hombres mismos. En este

<sup>1</sup> José Ortega y Gasset, Pío Baroja, *anatomía de un alma dispersa*, en *El Espectador*, Tomo 1 Ed. de la Revista de Oriente, Madrid, 1996, Págs. 196 y 197.

sentido, la jerga política de nuestro tiempo tiene un origen más o menos determinado y, probablemente, esté cambiando y modificándose ante nuestros ojos. Se ha dicho, en análoga línea de pensamiento, que en el tránsito del siglo XIV al XIX el vocabulario político parece hacerse consciente de tal historicidad y tiende a poner en primer plano connotaciones temporales. Así, la *utopia*, "lo que no está en ningún lugar", se torna *ucronía*, lo "que no está en el tiempo presente".

Hemos de abordar, pues, nuestro tema con el mayor rigor lingüístico posible.

### La política

Como se dijo antes, "política" es una palabra multivalente, lo cual exige distinguir algunas de sus principales acepciones. Nótese que hay sentidos amplios y restringidos de la voz política, como hay sentidos encomiásticos y peyorativos de ella.

Para nuestro propósito, cabe ensayar un esclarecimiento del punto, apelando a los intentos de definir los sentidos principales mediante el esquema o paradigma que define por el "género próximo" y la "diferencia específica". En general, cabe afirmar que no hay aparentemente demasiadas discrepancias acerca del género próximo de la política: ésta sería una actividad humana social o una actividad humana que comporta relaciones humanas, o las relaciones humanas mismas. He indicado que la ausencia de discrepancias puede ser sólo aparente pues, por ejemplo, decir que la política es una actividad humana no aclara lo que en dicha actividad hay de "comportamiento", es decir, de manera de "portarse" uno mismo, o de "conducta", es decir, de la manera en que los hombres "conducen" o "dirigen" sus acciones. Por otra parte, decir "actividad humana" tiende a poner en primer plano la clásica distinción entre actos del hombre y actos humanos. Son éstos los que el hombre realiza poniendo en juego su inteligencia y su voluntad libre; los actos del hombre incluyen también aquellos en los que la inteligencia y la voluntad libre están ausentes, como las operaciones físico-químicas, vegetativas o meramente sensitivas que el hombre realiza o que se verifican en él.

Parece claro que un punto de vista sobre la racionalidad y la libertad del hombre son absolutamente relevantes para nuestro tema, porque sólo cuando media inteligencia y voluntad libre puede enjuiciarse ética o moralmente la actividad de las personas.

Sea que existe un acuerdo de fondo y total sobre la actividad huma-

na social como género próximo de la política, sea que tal sentido se limite a poner en un terreno común los diversos puntos de vista sobre la racionalidad y la libertad humanas, lo cierto es que las discrepancias se acentúan cuando se discute lo que puede denominarse la "diferencia específica" de la política.

Efectivamente, actividades humanas sociales hay muchas, ¿Cuáles de entre ellas son específicamente políticas? En este punto, los caminos se bifurcan en por lo menos dos caminos dispares que, por ser los principales, vamos a considerar en esta oportunidad. Unos encuentran la diferencia específica de la política en el Estado, en cuyo caso la política sería primera y fundamentalmente la actividad humana social que -más o menos directamente- forma y gobierna al Estado, entendido como sociedad soberana o como ente que resulta de la coexistencia y convergencia de territorio, población y poder. Otros encuentran la diferencia específica en el poder, en cuyo caso política sería primera y fundamentalmente la actividad humana social que -más o menos directamente- forma, desarrolla y ejerce poder en la vida social. Naturalmente que ello abre nuevos debates en cuanto a qué se entiende por Estado y a qué se entiende por poder.

Sea de ello lo que fuere, parece que quienes encuentran la diferencia específica de la política en el Estado arriban a una noción propia y restringida de la política, en tanto a quienes encuentran la diferencia específica de la política en el poder llegan a una noción derivada y de proporciones pudo extenderse el vocablo "política" de su primera acepción restringida, atinente a la sociedad global, a su segunda acepción amplia concerniente a relaciones y grupos menores y parciales. Para abonar lo expuesto, basta acudir al Diccionario de la lengua de la Real Academia Española.

Como ejemplo de una noción derivada y amplia de política puede citarse a Robert A. Dahl, para quien "*un sistema político es cualquier sistema de relaciones humanas que comprende, en una extensión significativa, gobierno o autoridad o poder*"<sup>2</sup>.

En un intento de acortar noción tan amplia -y aún amplísima- David Easton propone lo siguiente: "Para diferenciar con claridad el sistema político societario de otros sistemas menos inclusivos, llamar *sistemas parapolíticos* a las situaciones políticas internas de grupos y subgrupos,

<sup>2</sup> Robert A. Dahl *Análisis Sociológicos la Política*, Ed. Fontanella, Barcelona, 1968, página 14.

y reservaré el concepto de "sistema político" para la vida política de la unidad más inclusiva que analizaremos, o sea la sociedad".<sup>3</sup>

Adelanto que aquí me ocuparé del "sistema político" y no de los "sistemas parapolíticos", pues lo que nos convoca es la política y la ética públicas o globales y no la política y la ética privadas o grupales, como las que pueden hallarse en una sociedad comercial, en una entidad educativa privada o en un club deportivo.

Para nuestro propósito el punto queda suficientemente zanjado por *Max Weber*, quien al hablar, precisamente, sobre la ética política, indicó lo siguiente: *¿Qué entendemos por política? El concepto es extraordinariamente amplio y abarca cualquier género de actividad directiva autónoma. Se habla de la política de divisas de los Bancos, de la política de descuento del Reichsbank, de la política de un sindicato en una huelga, y se puede hablar igualmente de la política escolar de una ciudad o de una aldea, de la política que la presidencia de una asociación lleva en la dirección de ésta e incluso de la política de un esposa astuta que trata de gobernar a su marido. Naturalmente, no es este amplísimo concepto el que servirá de base a nuestras consideraciones en la tarde de hoy. Por política entenderemos la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo de un Estado.*<sup>4</sup>

Se trata aquí, pues, de la política en el sentido propio y restringido antes indicado, de la política pública especificada por el Estado.

### De la política a lo político

En la lengua española, la sustantivación con el artículo neutro "lo" da al adjetivo bien un carácter abstracto, bien un carácter colectivo. Así, *lo bueno* puede significar *la bondad* en abstracto, o referirse a un conjunto de cosas buenas; *lo útil* puede aludir a *la utilidad* o designar colectivamente un grupo de objetos útiles.<sup>5</sup>

En nuestro caso, decir "lo político" comporta mentar, por un lado, a la esencia de la política, y por otro lado, al conjunto de cosas políticas. Esto último es lo que ahora nos interesa. Porque lo político es, en este sentido, un universo compuesto de realidades de muy diverso género que

3 Davis Easton, Escuela para el análisis político, Amarroutu, Buenos Aires, 1969, pág. 82.

4 Max Weber, El político y el científico, Alianza Editorial, Madrid, 1972, pág. 82.

5 Samuel Gili Oaya, Curso superior de sintaxis española, Apes S.A., Barcelona, 1955, pág. 200.

forman, sin embargo, una cierta unidad por su relación o referencia, más o menos próxima, a la realidad política primera y fundamental, es decir, a la actividad política misma. Quiere decir que en el universo político hay más cosas que la actividad política misma: las personas, los grupos, las cosas materiales, los medios e instrumentos, los hechos no humanos, los signos, los símbolos, las normas. Todas estas realidades integran lo político por su relación con la actividad política sin la cual tal universo político no existe. Así un objeto material cualquiera (un pedazo de género, por ejemplo), un gesto o una manera de saludar (el brazo extendido, el puño cerrado), un hecho de la naturaleza, son susceptibles de politizarse. En semejante línea de pensamiento el Profesor *Manuel García Pelayo* ha indicado que la realidad política integra con fenómenos políticos y politizados, condicionantes y condicionados. En la conocida "lista-tipo" de la Unesco se distinguen las ideas políticas, las instituciones políticas y los partidos grupos y la opinión pública. Todo ello integra un abigarrado conjunto que se unifica por su relación con la realidad política primordial indicada antes. En este universo son distinguibles diversos planos, fases, procesos y dimensiones. Así la política gubernativa se distingue de la no gubernativa, la faz arquitectónica de la faz agonal o de lucha, la política electoral de la política burocrática, la faz estructural de la faz dinámica.

### De lo político a los políticos

De la compleja realidad política han de destacarse aquí a los políticos, entendiendo por tales a quienes realizan -permanente u ocasionalmente- actos políticos. Se dice "políticos" en un sentido amplísimo, para poner de resalto que las personas son las que "hacen" política, como agentes o como pacientes. Fundamental e inevitablemente lo político tiene que ver con las personas y éstas, también fundamental e inevitablemente, se hallan inmersas en una realidad política que desarrolla o frustra sus posibilidades humanas.

En sentido similar, ha dicho Max Weber que hay políticos profesionales, semiprofesionales y ocasionales. "*Políticos ocasionales -dice- lo somos todos nosotros cuando depositamos nuestros votos, aplaudimos o protestamos en una reunión "política", hacemos un discurso "político" o realizamos cualquier otra manifestación de voluntad de género análogo, y para muchos hombres la relación con la política se reduce a esto*"<sup>6</sup>.

6 Max Weber, ob. cit., pág. 93

A su vez, los políticos profesionales -siempre al decir de Max Weber- pueden vivir "para" la política o vivir "de" la política, y ocurre esto último cuando alguien hace de ello una fuente de ingresos económicos; la referida oposición no es en absoluto excluyente.

Por otra parte, hay políticos gubernativos-arquitectónicos y políticos no gubernativos-agonales, hay políticos burocráticos y políticos electorales; hay políticos partidarios y funcionarios del partido; hay políticos consejeros-asesores, decisores y ejecutores; hay políticos teóricos (teóricos, políticos y políticos teóricos, doctrinarios, ideólogos, intelectuales creadores, estudiosos transmisores, propagandistas difusores, divulgadores y manipuladores de ideas); hay políticos prácticos ajenos a la discusión teórica y doctrinal; hay políticos funcionarios y funcionarios políticos, distinguibles estos últimos de los funcionarios profesionales. Está la persona común y el ciudadano común, que puede decidir, en tanto que gobernado, obedecer o no obedecer, ignorar o aún resistir un mandato del gobernante.

En la medida que se avanza en las clasificaciones, aparecen interrogantes éticos, referidos al desempeño de cometidos tan dispares, ante la evidencia en que todo ello media -en algún grado- actividad propiamente humana, lo cual comporta inteligencia -bien o mal empleada-, libertad, -bien o mal ejercida- responsabilidad- asumida o eludida-. La ética surge así como un dato experiencial, que aparece cotidianamente.

### Le ética y lo ético

Se llega así al otro sujeto de la relación buscada, es decir, a la ética. Cabe hacer aquí, como en el caso de la política, el correspondiente esclarecimiento semántico. Sabido es que en este campo la lengua española cuenta con dos vocablos, un helenismo y un latinismo, que se usan distinta o indistintamente, según los casos y situaciones: *ética* y *moral*. Para nuestros fines, hemos de tomar esas palabras como sinónimos, aunque ellas puedan tener connotaciones diferentes y, en otros contextos, significaciones dispares. Esto ocurre en el lenguaje corriente y también en el ámbito de las disciplinas científicas y filosóficas. Así, se ha dicho risueñamente que no es lo mismo decir "los inmorales nos han igualado" que decir "los nos éticos nos han igualado"; asimismo, hay quienes rechazan un así llamado "discurso moral", por los tintes farisaicos que le asignan a esta frase, y no harían lo mismo con un así llamado "discurso ético"; también se encuentra un alcance despectivo en la palabra "moralina"

sin que exista algo equivalente derivado de la palabra "ética".

Por otra parte, aquí nos interesa una realidad humana básica –la moralidad, la eticidad– para lo cual no es necesario abandonar la aludida equivalencia semántica. Esa realidad humana básica es lógica y cronológicamente anterior a los saberes que versan sobre ella, de modo que en esta disertación no pongo en primer plano a la ética como ciencia ni a la filosofía moral, ni discutiré especialmente las distintas escuelas y tendencias que existen en tales ámbitos, cada una con sus propias jergas y vocabulario.

Por otro lado, existe una cierta justificación histórica en la idea de tomar como sinónimos los vocablos "ética" y "moral". Recuérdese que Marco Tulio Cicerón exhibió a veces un cierto prurito y aún una cierta vanidad en verter a la lengua latina voces griegas. Por lo que hace a nuestro tema, en su obra "El hado" ("De fato"), que nos ha llegado muy mutilada, dice lo siguiente: *...porque se refiere a las costumbres, que los griegos llaman, ἠθος solemos llamar doctrina de las costumbres a estas partes de la filosofía; mas atendiendo al enriquecimiento de la lengua latina, puede denominársele moral*<sup>7</sup> (el texto latino dice "...quía pertinet ad mores, quod ἠθος illi vocant, nos eam partem philosophia de moribus appellare solemus, sed decet augentem linguam Latinam nominare moralem; ...<sup>8</sup>).

Aunque, como puede verse, la preocupación principal de Cicerón parece consistir en hallar una denominación adecuada para el objeto de tal saber, la mencionada justificación histórica subsiste.

Estas alusiones históricas –y aún etimológicas– ponen en primer plano algunas vacilaciones propias de la actividad conciente y libre del hombre. Porque cuando uno se pregunta qué es *ethos* y qué son *mores*, desde antiguo aparece una cierta ambigüedad, ya que ello puede referirse a algo exterior al hombre, a las "costumbres" entendidas como "prácticas muy usadas y recibidas", según dice el diccionario de la lengua. Por otro lado, los mismos vocablos evocan la respuesta interior, el carácter, formado porque en los hombres hay una aptitud natural para recibir las virtudes y excelencias morales. Parece que en griego el punto se aclara pues, como es sabido, en esa lengua hay dos palabras *ethos* de significado di-

7 Cicerón, La adivinación–El Hado, Hugo Parménico, Madrid, 1985, pág. 111.

8 M. Tullio Cicero, Scripta quae manserunt–omnia, Fasc. 46, The Adivinatione,

De Fato, Timaeus, Bibliotheca Scriptorum Graecorum Romanorum Tevneriana, 191 a.



ferente, según se escriban con la letra "eta" o con la letra "epsilon". Atendiendo a estas circunstancias, Aristóteles dejó escrito que "la ética procede de la costumbre, por lo que hasta su nombre se forma mediante una pequeña modificación de costumbre; los traductores comentan: "El nombre ética  $\eta\theta\iota\kappa\acute{\eta}$  se deriva de  $\eta\theta\omicron\varsigma$  (carácter), que Aristóteles supone modificación de  $\epsilon\theta\omicron\varsigma$  (hábito, costumbre)"<sup>9</sup>. Antonio Gómez Robledo propone: *Para evitar confusiones, convendría tal vez que al escribir en nuestra grafía pusiéramos un circunflejo (cthos) siempre que entendemos aludir no a la costumbre, sino al carácter, y me parece que es a esto último a lo que ordinariamente aludimos*<sup>10</sup>.

Observa José Luis López Aranguren que en latín no hay una palabra para traducir *ethos* y otra para traducir *éthos*, sino que ambas se expresan con la misma:

Pero, dice, ello no significa que desde el principio se perdiesen sus distintas acepciones. Y añade: *"...la obra moral del hombre parece consistir, al hilo de la etimología griega, en la adquisición de un modo de ser. Pero este modo de ser se logra y afirma gradualmente, por lo cual se dan diferentes niveles de apropiación, por así decirlo. El más bajo sería el de pathos, el de los sentimientos, que son ciertamente míos, pero tal vez pasajeros y, de cualquier modo, escasamente dependientes de mi voluntad. Las costumbres significan ya un grado mucho más alto de posesión. Por encima de ellas, el carácter es la personalidad que hemos conquistado a través de la vida, lo que hemos hecho de nosotros mismos, viviendo"*<sup>11</sup>.

Sea lo que fuere de esta incursión etimológica, lo cierto es que ella pone en primer plano aspectos relevantes de la vida ética o moral. Así, el tránsito de la "morada exterior" a la "morada interior" y de ésta a aquélla, mediante el uso, algún uso, de la inteligencia y de la libertad humana, quiere decir que el hombre no puede no obrar, no puede no elegir, por más limitadas y restringidas que sean sus posibilidades de elección. Y llegamos de esta manera al primer dato de la vida moral, es decir, a la moralidad –o eticidad, según la sinonimia aquí postulada–, es decir, a esa propiedad de

9 Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Libro II, 1, 1103, a ed. bilingüe y traducción de María Araujo y Julián Marías, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1960, pág. 19. Ver, además Santo Tomás de Aquino, *Suma teológica*, I-II, Cincuenta y ocho, art.1, del propio Santo Tomás, ver *Comentario de la Ética a Nicómaco Libro 2do. lección 1, número 247*.

10 Antonio Gómez Robledo, en *Aristóteles, Ética nicomaquea-Política*, versión española de Antonio Gómez Robledo, segunda edición., Porrúa, México, 1969, pág. 48.

11 José Luis L. Aranguren, *Ética*, Alianza, Madrid, 1981, pág. 23.

los actos humanos –más o menos conscientes y libres– según la cual éstos pueden ser calificados de buenos o malos, por su ajuste o desajuste con principios y normas que tienden a perfeccionamiento –y no a la destrucción– de la persona. Ciertamente, aparecen en lo dicho un conjunto de conceptos –inteligencia, libertad, bien, mal, perfeccionamiento, principios, normas– que abren un haz de problemas, con las consiguientes discusiones y posturas dispares. Empero, lo ético y lo moral supone en todos los casos algún punto de vista sobre tales cosas, expresadas con las mismas o con otras palabras. No puedo dejar de señalar aquí la división de escuelas y doctrinas sobre estos temas, doctrinas y escuelas que a veces se ignoran mutuamente, plantean los asuntos como si fueran “cuestiones de familia”, en “mesas separadas”, y desconocen por tanto los exactos alcances de sus desacuerdos o de sus posibles coincidencias.

En una concepción clásica, el bien moral y el mal moral tienen una cierta correspondencia con el bien ontológico y el mal ontológico, entendiéndose aquí por ontológico lo referido al ser de las cosas, tal y como las cosas son. La distinción aludida se puede entender con algún ejemplo. Decir “buena salud” –bien ontológico– no importa necesariamente decir “salud sana”, ni decir “mala salud” –mal ontológico– importa decir “salud perversa”; hablar de un “buen automóvil” no implica ningún juicio sobre la “excelencia moral” de dicho artefacto. El bien ontológico es algo perfecto y perfectivo, y perfección no significa aquí exactamente una extraordinaria o insuperable excelencia, sino, simplemente, algo íntegro, completo, cabal, acabadamente realizado: un “buen libro”, un “buen árbol”, una “buena luz”. Es algo “bien hecho”, “completamente hecho”, “acabadamente hecho” (comparar con el latín: *per-facto*). Respetar la integridad del ser aparece –para la mentada concepción clásica– como un exigencia moral. Así, por ejemplo, si constituyen bienes y perfecciones del hombre su vida, su integridad física, su integridad moral, su integridad intelectual, resultan éticamente exigidos los comportamientos que respeten la vida, la integridad física, la integridad moral de las personas. Nótese que he dicho “perfección” o “perfeccionamiento” para poner en primer plano no sólo el efecto sino la acción de “perfeccionar”; acción requerida, encomendada, propuesta por normas y pautas morales. En este contexto no se trata de algo ya hecho y terminado, sino de algo por hacer.

Desde luego que tales principios no pueden fundarse ahora adecuadamente; ni la enunciación de ellos resuelve automáticamente los múltiples problemas morales o éticos que pueden presentarse, ni hace desaparecer la

necesidad de particulares y difíciles juicios de conciencia. De todas maneras, con lo dicho acerca de los actos morales hemos ingresado al ámbito de "lo moral" o "lo ético". Tales actos son el primer dato de este universo -"lo moral", "lo ético"- entendido esto como el conjunto de realidades morales y éticas. Cabe reafirmar con respecto a ello algo semejante a las consideraciones formuladas acerca de "la política" y de "lo político". A "lo ético" ingresan realidades de diverso género, además de los mismos actos morales: un repertorio de normas morales, generales y particulares, universales y concretas; obligaciones, deberes y derechos; hábitos buenos y malos, virtudes y vicios; intenciones y realizaciones; responsabilidades; méritos y deméritos; las circunstancias moralmente relevantes que configuran las distintas situaciones: las condiciones particulares del sujeto moral, la naturaleza del objeto de la acción, el tiempo, el lugar, los medios e instrumentos, los fines y motivos, los modos y procedimientos.

Este aparentemente inconexo conjunto tiene, sin embargo alguna unidad; como "lo político", "lo ético" es una cierta totalidad, un "universo humano" que proviene de las múltiples relaciones de sus partes con la actividad conciente, libre y, por consiguiente, moralmente responsable de los hombres.

Por otro lado, no todas las acciones humanas son de la misma índole: hay acciones puramente individuales y acciones sociales; hay acciones humanas en la vida familiar, en la vida empresaria, en la vida profesional, en la vida comercial, en la vida política. Si tal dispersidad es propia de la actividad humana, y si es verdad que la moralidad acompaña a tales actos, específicamente diferentes, pareciera que las exigencias morales son en tal caso distintas y adecuadas a la naturaleza de cada actividad: exigencias éticas individuales, exigencias éticas familiares, exigencias éticas profesionales, exigencias éticas políticas. De esta manera aparece ya la relación que da el título a esta disertación. Desde luego, no todos están de acuerdo en plantear así el problema, y adelantar ya mediante tal planteo algún principio de solución. Sin perjuicio de señalar mi personal adhesión a lo dicho, no puedo dejar de mostrar algunas posiciones divergentes.

Además, la cuestión puede verse en el plano de los principios generales, de arriba-abajo; pero también puede ser analizada de abajo-arriba, es decir, a partir de una "casuística" compuesta de diversas situaciones que presentan fuertes interrogantes éticos. Para seleccionar tales casos puede aplicarse un criterio que pondera la importancia intrínseca de los problemas, en orden a la integridad total de la persona; en este trabajo preferiré un criterio "histórico", atenido a la "urgencia histórica" con que han apa-

recido o desaparecido del primer plano asuntos que afectaron y afectan profundamente la vida moral y política de nuestro país.

### La Etica y la Política vista de arriba hacia abajo. Los planteos generales, teóricos y doctrinales.

El profesor López Aranguren indica varios planteos generales que parece adecuado recordar aquí. Algunos declaran la separación e incompatibilidad: el llamado "realismo político" deja de lado la moral y se queda con la política, el llamado "eticismo" aparta la política y retiene la moral. Los requerimientos políticos no toleran –dirían los "realistas"– ninguna intromisión de la ética, por la misma índole de la política, que sería primordialmente una férrea técnica del poder, sin escrúpulos morales perturbadores. Ello le exige atenerse a sus propios criterios para ser eficaz. El eticismo, por su parte, rechaza la política como una actividad envilecida y envilecedora: la repulsa proletaria y la repulsa burguesa coinciden en esto –sugiere Aranguren–<sup>12</sup>. El burguesismo apolítico se repliega sobre sí mismo, trata de limitar al mínimo el ámbito de lo público y encomienda tales tareas a políticos profesionales, a menudo advenedizos y logreros. De modo semejante piensan quienes se desinteresan de los problemas comunes, se abstienen, no participan en un campo que consideran encanallado, pues quieren ser personas "éticamente correctas".

Como observa de modo pertinente Aranguren, cabe preguntarse si se puede preservar más fácilmente la pureza moral en la vida privada que en la vida pública. Los empresarios, los comerciantes, los abogados, o los miembros de cualquier otra profesión, ¿tienen necesariamente más rigor moral que los políticos? De todas maneras, puede pensarse con Aranguren si tales posturas son algo más que puro "verbalismo" o actitudes de gabinete. Nadie o casi nadie puede desentenderse totalmente de la ética. Con relación a un tema semejante observó Martín Kriele: *"hay que distinguir entre la reflexión que hace experimentos y permanece totalmente en el campo de lo académico y la razón práctica de aquél que tiene la responsabilidad por una familia, una comunidad, un estado y cuyas afirmaciones son tomadas literalmente. Toda razón, toda racionalidad material en el campo de la política comienza por aprender a distinguir entre lo que se opina "intelectualmente" y lo que se cree en el fondo realmente. Esto último es lo que uno lleva a cabo seriamente y lo que subyace a la acción práctica responsable"*.<sup>13</sup>

12 José Luis L. Aranguren, *Etica y Política*, 2da. Ed. Guadarrama, Madrid, 1968, passim.

13 Martín Kriele, *Introducción a la teoría del Estado*, Depalma, Buenos Aires, 1980, pág. 49.

Otra postura ante nuestro tema es lo que Aranguren llama "la imposibilidad trágica", es decir aquella que surge cuando se quiere y se intenta ser al mismo tiempo éticamente bueno y políticamente eficaz; esto sería imposible para quienes así piensan, y conduce a vivir trágicamente, con mala conciencia, semejante imposibilidad.

Finalmente, cabe reseñar otras doctrinas que sí afirman la posibilidad de arribar y vivir una ética política, por más problemático y difícil que ello sea. Nótese que ahora no se dice ya "ética y política" sino, directamente, "ética política", por más específica y peculiar que ésta sea.

Si advertimos que en las cuestiones éticas en general y en las cuestiones ético-políticas en particular suelen aparecer principios generales, normas particulares y circunstancias propias de cada caso, puede distinguirse el "principismo" o "doctrinarismo", el "oportunismo" y el "prudencialismo". En esta línea de pensamiento, dice Utz: *"La aplicación de los principios morales generales se cumple, pues, a) no simplemente por deducción teórica, como imaginó la filosofía jurídico natural racionalista, ni tampoco mediante una simple acomodación a la situación concreta, como supone la moral de situación y también toda ética sociológica, sino c) mediante confrontación de las normas generales con la realidad social concreta, y buscando el orden óptimo de conformidad con la norma"*.<sup>14</sup>

Esta última posición, que exige retener tanto los principios generales como las circunstancias del caso, se corresponde con la clásica moral de la prudencia, esto es, con la virtud cardinal que dirige la práctica de ese modo. Los principios son generales, como quedó dicho, pero la realidad no es general, sino particular e individual. Hace falta, pues, una virtud mediadora, una "doctrina de aplicación". Este es el papel de la prudencia, que comporta conocer bien y querer bien, lo abstracto y lo concreto, la "teoría" y la "práctica"; se trata de "pre-ver", de "ver-antes"; como dice Santo Tomás, se trata de "conocer lo futuro en lo presente o pasado"<sup>14</sup>; de aprovechar las experiencias pasadas y presentes, y de controlar las circunstancias, de evitar los obstáculos. Claro está que hay que descartar toda idea de infalibilidad y de certeza absoluta. Como el propio Santo Tomás señala, siguiendo a Aristóteles, "no puede exigirse la misma certeza en todo" y "la certeza de la prudencia no puede ser tal que excluya todo cui-

14 Artur Fndolin Utz, *Ética Social*, tomo I, Herder, Barcelona, 1961, págs. 93/94.

15 José Luis L. Aranguren. *Ética y Política*, cit., pág. 106.

dado "15. El "prudencialismo" comporta descartar, también, cualquier pretensión de solucionar los problemas éticos mediante recetas fijas.

En realidad, toda la vida personal, individual y social, está impregnada de "prudencia". Lo saben los juristas, que han de determinar caso por caso qué leyes han de aplicar y cómo han de hacerlo; también lo saben el científico o el técnico, que han de determinar prudencialmente qué uso harán de su ciencia y de su técnica.

Desde luego que este esbozo de reseña de teorías generales no se ha detenido en las grandes cuestiones que están en la base de todo ello. Qué es, en definitiva el hombre, en qué consiste su racionalidad, su libertad, su sociabilidad, su politicidad. Así, normalmente, la afirmación de una racionalidad "floja" determina también una moral "floja", totalmente permisiva. Los problemas se multiplican si se consideran los problemas ético-políticos en el seno de vastas concepciones políticas: el marxismo -o los marxismos-, por ejemplo.

Sea de ello lo que fuere, parece cierto que dondequiera haya en la vida política un resquicio de racionalidad y de libertad aparece el problema ético, tanto en el gobernante como en el gobernado, en el ámbito público y en el privado, en la interacción entre ambos, en la sociedad política misma cuando aparecen comportamientos colectivos atribuibles directamente a la sociedad como tal y no a cada uno de sus integrantes.

### **La Etica y la Política vista de abajo hacia arriba. Una "Casuística"**

Desde este punto de vista, nuestro asunto exhibe otros perfiles. Como indiqué antes, la selección de "casos" puede hacerse con arreglo a distintos criterios. Así, el profesor López Aranguren propone una tipología de lo que llama "situaciones extremas", "tipología doble, -dice- pues habría que considerar las situaciones presuntamente injustas y las presuntamente justas. A la primera serie corresponderían la situación del bandido, del que ha roto todo vínculo en la legalidad establecida y, en particular, que atañe más a nuestro tema, del revolucionario terrorista o que emplea cualquier otro medio de violencia. A la segunda serie, quienes emplean también la violencia, pero no contra el orden sino al servicio del orden establecido.

*"...Y, en tercer lugar, no será inoportuno considerar la situación de ambigüedad moral del sometido a un régimen fundamentalmente injusto pero que, en contraste con el revolucionario, lo acata y, al someterse a él, en mayor o menor grado es siempre envilecido, contaminado por él y cómplice de él"*<sup>15</sup>.

Otro repertorio de situaciones ético-políticas aparece en el N° 101 de la encíclica *Veritatis Splendor*. Dice allí Juan Pablo II: "En el ámbito político se debe constatar que la veracidad en las relaciones entre gobernantes y gobernados; la transparencia en la administración pública; la imparcialidad en el servicio de la cosa pública; el respeto de los derechos de los adversarios políticos; la tutela de los derechos de los acusados entre procesos y condenas; el uso justo y honesto del dinero público; el rechazo de medios equívocos o ilícitos para conquistar, mantener o aumentar el poder, son principios que tienen su base fundamental -así como su urgencia singular- en el orden trascendental de la persona y en las exigencias morales objetivas de funcionamiento de los Estados".

Por mi parte he prestado atención a los problemas éticos-políticos que he percibido -y vivido- en la experiencia argentina de la última década: primero, la violencia política revolucionaria y subversiva, con la consiguiente descontrolada represión. Desaparecida esta trágica circunstancia, emergieron las notorias violaciones al principio de veracidad, al principio de idoneidad y al principio de probidad o incorruptibilidad, violaciones que en estos momentos configuran una crítica situación ético-política. Se vislumbra ahora un fuerte surgimiento de la pobreza, la miseria y la marginación como problemas ético-políticos, no ya como cuestiones económicas o técnicas. Con lo dicho quiero destacar un cierto dinamismo, un cambio medido por el tiempo histórico, en la aparición, auge, declinación, desaparición y posibles reparaciones de alternativas y dificultades ético-políticas, de a menudo no fácil ni inmediata solución.

### La Veracidad

No se trata aquí propiamente de la verdad, la verdad de las cosas, la verdad del entendimiento que juzga; se trata de la veracidad, del deber de decir la verdad y de obrar con verdad. Se trata de la manifestación exterior de la verdad o de las certezas y convicciones legítimas que se tengan. Para Santo Tomás, la veracidad es una parte "potencial" de la virtud de justicia, "debo" ser veraz porque ello es necesario para la conciencia social y la honestidad de las costumbres<sup>16</sup>.

Son pocos los que hacen la apología de la mentira, más son los que destacan la fecundidad de la mentira o de algunas mentiras. En general no se niega abiertamente el principio de veracidad, aunque a veces se lo

16 Santo Tomás de Aquino .Suma teológica, II-II pág. 106.

invoque con hipocresía y mala fe. En expresivos párrafos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha destacado enérgicamente la relevancia de este principio para la integridad de la vida social y política; dijo al respecto el Alto Tribunal: "...es preciso subrayar la importancia del principio cardinal de la buena fe, que informa y fundamenta todo nuestro ordenamiento jurídico, tanto público como privado, al enraizarlo en las más sólidas tradiciones éticas y morales de nuestra cultura. Una de sus derivaciones es la que puede formularse como el derecho de todo ciudadano a la veracidad ajena y al comportamiento leal y coherente de los otros, sean éstos los particulares o el propio Estado. Y aquí resulta útil citar a Guardini, quien ha explicado que "la verdad no sólo dice sino que también actúa; pues también se puede mentir en acciones, actitudes y gestos, si parecen expresar algo que no es" (Romano Guardini, "Una ética para nuestro tiempo", Madrid, 1963, pág. 23). De allí que el actuar contradictorio que transmite deslealtad resulte descalificado por el derecho, lo que ha quedado plasmado en brocados como el que expresa *venire contra factum proprium no valet*, que sintetiza aspectos de densa dimensión ética del principio de la buena fe a que venimos aludiendo. No está demás reiterar que tales exigencias no sólo rigen en el ámbito de las relaciones jurídicas entre los sujetos sino que también -y aún de modo más preponderante- son condiciones de validez del actuar estatal, pues cuanto más alta sea la función ejercida por los poderes del Estado, tanto más les será requerible que adecuen aquélla a las pautas fundamentales sin cuyo respeto la tarea de gobierno queda reducida a un puro acto de fuerza, carente de sentido y justificación"<sup>17</sup>. Un análisis pormenorizado de este texto pondría de manifiesto la variedad y riqueza de los principios invocados, sin cuya observancia la vida social se vería seriamente comprometida.

Ahora bien, desde luego, no se trata -y menos en el ámbito político- de una "pura veracidad", que exigiría decir siempre a cualquiera todo lo que se le pasa a uno por la cabeza. Se trata -como indica el propio Romano Guardini- de una "veracidad viva", Practicada con respecto a los otros, que pueden o no tener derecho a ser informados y que pueden o no ser dañados con una verdad agresiva, innecesaria e inoportuna<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Fallos: 312?1725, considerando 10 del voto de los jueces Enrique Santiago Petracci y Jorge Antonio Bacqué, págs. 1741-1742.

<sup>18</sup> Ver sobre ello Romano Guardini, *Una ética para nuestro tiempo*, Lumen, Buenos Aires, 1995, págs. 27 sigtes.; del mismo autor *Cartas sobre autoformación*, Lumen, Bs As, 1996, págs. 13 y sigtes.



Practicada también con respeto a la verdad misma, que puede ser incomprendida o inconvincente si es manifestada en el tiempo y en el lugar inadecuados. La "veracidad viva" exige sencillez, ausencia de arrogancia y de toda pretensión de infalibilidad. Deja todo el margen que merecen la discreción y aún el secreto, cuando éste es prometido, confiado o exigido. Así, ha de guardarse el secreto profesional y -desde luego- el sigilo sacramental. Sabido es que, en ciertas circunstancias, la violación de secreto puede ser un delito, como los que aparecen en los artículos 51, 153 a 157 y 222 de nuestro Código Penal. Este último artículo reprime al "que revelare secretos políticos o militares concernientes a la seguridad, a los medios de defensa o a las relaciones exteriores de la Nación". Quiere decir que la "veracidad viva" y sus inherentes limitaciones tienen en el ámbito político exigencias especiales.

Ahora bien, el principio de veracidad -aún con las limitaciones apuntadas- está hoy fuertemente quebrantado y perjudicado entre nosotros. Por lo pronto, la misma posibilidad de llegar a la verdad aparece cuestionada y aún temida. "La verdad sospechosa" es frase que tiene en nuestros días nuevas connotaciones, particularmente en el ámbito político. La verdad despierta sospechas justamente por ser verdad. El que tiene la pretensión de ser veraz es sospechoso, porque la verdad es inaccesible y la pretensión de verdad es peligrosa. Por ello la pretensión de ser veraz es peligrosa. Se recusa a la verdad, consiguientemente a la veracidad y se abre así el camino para un vasto repertorio de mendacidades y ocultamientos. La mentira oficiosa -para hacer prevalecer un interés oculto-, la mentira perniciosa -para causar daño-, las reservas mentales, los juicios temerarios, la maledicencia, la calumnia, el halago falso, la adulación, la complacencia, la falta de preocupación por la verdad, por la exactitud y la precisión, por el valor de lo contextual. Todo ello erosiona la confianza mutua y las posibilidades de una convivencia social íntegramente sana. En tales faltas incurren no sólo ciudadanos comunes, sino también personajes extraordinariamente encumbrados, cuyos comportamientos contagian por la ejemplaridad de sus altas investiduras. Aún periodistas y empresarios y operadores de los medios de comunicación, que deberían ser "profesionales de la veracidad", vulneran tales principios, pres-tándose a "campañas de prensa", a informaciones deformadas, no verificadas ni debidamente confirmadas, a aceveraciones sobre temas que ignoran totalmenc.

El resultado es un gran deterioro de la credibilidad. Simplemente no

nos creemos, y la vida política se vuelve un mundo de suspicacias: "el ministro dijo...", empero "fuentes bien informadas afirmaron", etc. Ello puede conducir a las desesperanzadas opiniones de Ortega, quien afirma la ausencia de hombres veraces, que el imperio de la política es el imperio de la mentira, que para el político la mentira es un deber.<sup>19</sup>

### La idoneidad

Según Santo Tomás, para gobernar bien el gobernante requiere, además de legitimidad y fuerza, idoneidad, que comprende principalmente inteligencia o sagacidad, pericia o competencia, virtud y madurez. Es así que *"la ruina del Estado proviene, al contrario, cuando se ponen al frente del gobierno los ineptos: imbéciles o ignorantes, viciosos o disolutos, imberbes o jóvenes petulantes"*<sup>20</sup>. Desde antiguo se han indicado aptitudes y calidades especiales para tener derecho "a poner las manos en la rueda de la historia", como diría Max Weber. Más modestamente, a partir de la Revolución Francesa aparece el requisito de la "idoneidad" para el ejercicio de cargos públicos, idoneidad que no sólo incluye aptitud técnica sino también -entre otras- aptitud ética, "virtudes y talentos", como decía el artículo VI de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789<sup>21</sup>.

Ello plantea ciertamente problemas ético-políticos, pero también problemas jurídico-administrativos y aún jurídico-penales, pues es delito nombrar personas "en quienes no incurrieren los requisitos legales" (art. 253 del Código Penal), y es también delito aceptar tales cargos en esas condiciones.

Empero, cada tanto nos anoticiamos de situaciones sorprendentes: un fiscal nombrado sin tener título de abogado, una jueza que debe abandonar su magistratura porque no resultó suficientemente capaz para redactar sentencias. Menos notorios son los casos de personas que se enteran de los rudimentos del cargo encumbrado que van a ocupar cuando ingresan por primera vez al respectivo despacho. "Flojedad" moral hay, también, en quienes no tratan de mejorar y de perfeccionarse en el desempeño del trabajo.

19 José Ortega Y Gasset, El espectador, tomo I, 4ta. edición, El arquero, Revista de Occidente, Madrid, 1995, págs. 20/31.

20 Santiago Ramírez, Pueblos y Gobernantes al servicio del bien común, Euroamérica, Madrid, 1956, pág. 85.

21 Ver sobre el punto Néstor Pedro Sagtiés. Sobre la reglamentación del principio constitucional de idoneidad, en "La ley" 1980-C, págs. 12, 16 y siguientes.

El "Régimen Jurídico Básico de la Función Pública" vigente entre nosotros, exige "condiciones morales y de conducta", "conducta correcta, digna y decorosa", tanto para ingresar como para mantenerse en funciones. Curiosamente, alguna inconducta de esa índole puede determinar la cesantía de un funcionario de menor grado, pero ello no parece alcanzar siempre a las altas jerarquías, y no han faltado personajes envueltos en escandalosas circunstancias que han rehusado abandonar sus elevados empleos, para lo cual han invocado la intimidad de sus vidas privadas, sin advertir el efecto desquiciante que todo ello tiene en los ciudadanos y personas comunes.

### La probidad y la corrupción

Mejor que "principio de probidad" sería decir "principio de incorruptibilidad", pues ello da una idea más acabada, enérgica y exacta de lo que se quiere decir cuando se vulneran tales principios, pues la palabra "corrupción" suele tener una connotación profunda y funesta: un dejar de ser, un perder la propia esencia, un convertirse en mera apariencia de lo que se debe ser, una desnaturalización; cuando se acude a los diccionarios para hallar su equivalente en otras lenguas se encuentran los vocablos ruina, perdición, disolución, destrucción, azote.

El Diccionario de la Real Academia Española dice que "corrupción" es "acción y efecto de corromper o corromperse". Y "corromper", es una primera acepción, es "alterar y trastocar la forma de alguna cosa", en una segunda acepción es "hechar a perder, depravar, dañar, podrir". Cabe unir aquí ambas acepciones, porque "alteraciones" y "transformación" hay muchas, incluso tan profundas que consistan en perder la "forma", es decir en perder aquello que determina que algo sea lo que es y no otra cosa. Pero, en este contexto, "corrupción" no es cualquier alteración o transformación, sino que es una alteración o transformación que comporta degradación.

Tal degradación puede acontecer sin que cambie la apariencia de las cosas, como se corrompe un médico que emite a designio recetas que matan en vez de curar, aunque conserva la apariencia de médico y la receta que mata parezca una verdadera receta. Cicerón propone un ejemplo semejante para un caso análogo.<sup>22</sup>

Transformaciones degradantes de esa índole se verifican, desde luego,

22 Marco Tulio Cicerón Las Leyes. Libro II, 5, 13.

en los más diversos ámbitos. Aquí examinamos la corrupción en el ámbito político, se trata de saber quién se corrompe en este campo, qué se corrompe, cómo se corrompe. Hay personas que se corrompen: gobernantes, gobernados, funcionarios; políticos profesionales, no profesionales, ocasionales; agentes activos y agentes pasivos de la corrupción: corruptores y corrompidos. Hay actos políticos que se corrompen: relaciones e instituciones que se corrompen; hay sistemas corrompidos y corruptores, en la medida en que un sistema es un conjunto de partes fuertemente interrelacionadas que –en estos casos– ofrecen circunstancias que facilitan la corrupción: el lugar, el tiempo, los medios e instrumentos, los procedimientos, para no mencionar más que algunas de las siete circunstancias que enumeró Cicerón.

Una misma nota o característica parece surgir en todos los variados casos aludidos: aún los más recalcitrantes negadores de la noción de bien común, admitirían que lo específico de la política comporta la dirección de asuntos comunes, la administración de cosas comunes, la consecución de un bienestar general, atención de intereses comunes. Pues bien, cuando alguien se apropia de bienes comunes, utiliza el poder político que tiene para atender sus asuntos privados, y en otras situaciones semejantes, aparece la corrupción política. Derechamente, cuando se abandona el bien común y se le antepone el bien particular con desmedro de lo que “es de todos porque es del todo”. La política propiamente dicha desaparece al desaparecer su esencial razón de ser; en su reemplazo surge una actividad que sólo por derivación del sentido originario puede seguir llamándose política, como puede seguir llamándose medicina a la actividad del médico que enferma y no cura.

Desde luego hay en política –como en otros ámbitos– sentidos amplios y sentidos restringidos de la palabra corrupción. Un sentido amplio incluiría todos los vicios que la afectan, perturban y deterioran. En sentidos más restringidos, la corrupción se define por la gravedad de la falta y por lo específico de algunos medios especialmente aptos para la corrupción. En este sentido, ya en Aristóteles se encuentra el señalamiento de que lo económico tiene en ésto un papel “imperialista” y totalizante: el afán de lucro y de riquezas desnaturaliza la actividad política, como, por otro lado, ocurre lo mismo con la apetencia desmedida de poder y con la acumulación de poder por el poder mismo. En este último punto hay que atender prudencialmente a los justos límites, porque si bien es cierto que, como se ha repetido muchas veces, “el poder corrompe y el

poder absoluto corrompe absolutamente". también se ha dicho con verdad que "la impotencia corrompe" y que "la impotencia absoluta corrompe absolutamente".

En análoga línea de pensamiento, sentidos restringidos de la locución "corrupción política" se verifican en proposiciones como la siguiente: "el uso y abuso del poder público en beneficio propio"<sup>23</sup>, donde "poder público" alude principalmente a los medios utilizados en la corrupción, y "beneficio propio" se refiere principalmente a beneficios económicos.

Más restringida aún resulta la siguiente definición: "*corrupción política: se designa así al fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento ilegal de aquél que ocupa una función en la estructura estatal*"<sup>24</sup>. Nótese que estas nociones remiten exclusivamente al campo jurídico y dejan de lado el aspecto estrictamente ético; así lo indica el propio autor: "la corrupción es vista en términos de legalidad e ilegalidad y no de moralidad o inmoralidad". Tal planteo me parece insuficiente, por lo que diré más adelante. Si perjuicio, desde luego, de los iluminadores que resultan los análisis jurídicos, y el repertorio de casos de corrupción que nos ofrecen las leyes penales: cohecho, malversación de caudales públicos, negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, exacciones ilegales, enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, etc.

A más de los sentidos amplios y restringidos de "corrupción política", hay otro posible criterio de división de las diversas acepciones de esta frase. Es el que se atiene a una cierta estimación o valoración, en cuyo caso se presentan sentidos negativos y peyorativos, por un lado y sentidos por lo menos "neutros", "indiferentes" e incluso positivos y laudatorios, por otro lado. Así, un cierto relativismo cultural se abstiene de condenar moralmente a la corrupción política, en tanto lo que nosotros llamamos así es visto como algo normal y positivo en otras "culturas". Asimismo se pondera la "funcionalidad" de alguna corrupción: permitiría destrabar

123 Peter Seigen, "la corrupción en los países desarrollados y el desarrollo-un desafío de los 90", "Contribuciones", año XII, n° 4, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, octubre-diciembre 1955, pág. 9

24 Bobbio-Mateucci-Pasquino, "Diccionario de Política", Tomo 1, siglo XXI, México, 1991, pág. 377. Otros conceptos interesantes pueden verse en Mariano Grondona, "La corrupción", Planeta, Buenos Aires, 1993.

complicaciones burocráticas, se lograrían con ello resultados benéficos que no se alcanzarían mediante conductas éticamente irreprochables. No oculto una cierta desazón ante estas posturas, que conducen en definitiva a consentir y justificar comportamientos deshonestos. Conocido es el peso que tienen los precedentes: admitida como lícita una corrupción, sin sanción de ningún tipo, la corrupción tiende a generalizarse. No se atiende ya ni a la cantidad ni a la calidad de la corrupción, si puede hablarse así. Recuérdense frases "racionalizadoras" y "cohonestadoras", como "corrupción hay en todas partes" u otras. De esta manera los vericuetos justificadores pueden multiplicarse. Así, la expresión "robo para la corona" puede querer decir dos cosas dispares: "robo para la corona", es decir, para una institución -partido, gobierno, sindicato- lo cual podría disculparse; y "robo para el coronado", para beneficio personal del poderoso, lo cual merecería un reproche mayor. Ocioso me parece destacar lo moralmente desquiciante que resulta de semejantes razonamientos, a la corta o la larga.

**El criterio ético. el criterio jurídico. el criterio jurídico penal, las penas privativas de la libertad.**

No se trata aquí de discutir la naturaleza moral del derecho ni temas semejantes. Se trata sí, de distinguir el orden ético del orden jurídico, lo cual es especialmente relevante en nuestra exposición, que ha pretendido enfocar los problemas desde un punto de vista propiamente moral. Con ello queda dicho que ambos órdenes no son coextensivos y que un reproche ético no es idéntico a un reproche jurídico. El orden jurídico alcanza a ciertos comportamientos exteriores, a ciertas relaciones humanas especialmente relevantes para la vida social. El orden moral es más amplio, incluye acciones e intenciones y en este ámbito no interesa sólo el mantenimiento de un cierto orden exterior, sino el perfil total de la persona en su vida individual y en su vida social. Es así que en el ámbito ético-político no aparecen sólo conductas y relaciones jurídicas. En cierto sentido, el orden moral es más exigente que el orden jurídico y, también en este sentido, puede admitirse que el orden jurídico comporta sólo un mínimo de orden moral. Para decirlo con un vocabulario clásico, lo que es "justo" jurídicamente puede o no estar "justificado" moralmente; el cumplimiento exterior de una obligación jurídica puede estar lleno de malas intenciones.

Si el orden jurídico es más reducido que el orden moral, el orden jurídico penal es más reducido aún. Incluye sólo ciertas conductas antiju-

rídicas típicamente individualizadas y no caben allí interpretaciones extensivas ni analógicas.

A su vez, ya en el ámbito del derecho penal, lo atinente a las penas privativas de la libertad es aún más estrecho y exigente.

Quiere decir que los comportamientos y relaciones políticas que son éticamente relevantes pueden no serlo para el derecho en general, para el derecho penal en particular no –ya en esta última órbita– para las penas privativas de la libertad. Remitir todo a criterios jurídicos y penales comporta, en rigor, un empobrecimiento ético, que llega, quizás, al extremo, cuando para cualquier caso se pide que alguien “vaya preso”.

Tal vez algunos ejemplos puedan aclarar el punto: un mentiroso en política no es, por más encumbrado que sea, un delincuente del derecho penal. Su mendacidad puede ser extraordinariamente pernicioso para la vida social, pero no tiene necesariamente que ir preso por ello. La valoración de tales actos será otra, sus responsabilidades y posibles sanciones serán diversas, éticas y políticas, –si es que las hay–, o jurídicas provenientes de otras ramas del derecho.

Siempre a título de ejemplo, un infractor a las leyes de entidades financieras o a otras normas semejantes no cae estrictamente en el ámbito del derecho penal. Su comportamiento habrá sido todo lo perjudicial que se quiera, pero no puede decirse que un infractor de esta naturaleza sea un delincuente.

En la misma línea ejemplificativa entran formas de malversación de caudales públicos que sí son delitos, pero no tienen sin embargo penas de prisión o reclusión.

Incluso el ejercicio de algunos derechos puede ser censurable desde un punto de vista ético político aunque, ciertamente, no lo sea desde el punto de vista jurídico. Así, una jubilación claramente privilegiada, concedida a un político sin que haya mediado antigüedad, ni trabajo, ni aportes, ni edad suficientes, puede ser –según los casos– éticamente reprochable, máxime si se trata de una persona pudiente. Desde luego que en este caso no existe conducta antijurídica alguna.

Se trata, pues, de no reducir todo lo ético-político a lo jurídico, menos aún a lo jurídico penal y menos todavía a los delitos que merecen penas privativas de la libertad. El juez penal o el fiscal penal no son los únicos que han de tener “sensibilidad” ético política. Ello incumbe a todos nosotros, a todas las personas, sea cual sea el ambiente –público o privado– en que se muevan. Claro está que tal circunstancia no nos convierte en jue-

ces, ni nos autoriza a realizar apresuradas condenas ante la menor sospecha, como si entre la suspicacia y la cárcel no mediara ninguna distancia.

### **Consideraciones finales**

*Lo ético político* –o la moral política si se prefiere– tiene, como se ha visto, características y exigencias peculiares. En nuestro país, los problemas de esta índole se han ido sucediendo unos a otros en el centro de la escena. Las graves y reiteradas violaciones a los principios hoy directamente comprometidos –la veracidad, la idoneidad, la probidad– hacen un presente ético-político, crítico, aún extremadamente crítico. A lo cual cabe agregar que la violencia política –vigente antaño– puede reaparecer y que, por otro lado, pueden surgir con más fuerza los requerimientos morales derivados de la pobreza, la miseria y la marginación. En este ámbito no cabe esperarlo todo del derecho penal, rama del derecho que, por otra parte, está sujeta hoy en día a un fuerte debate acerca de sus fundamentos y también a una notoria politización (vgr. crítica a presuntos criterios “clasistas” que estaría imperando, a una política criminal “al servicio de las elites políticas y económicas”, la “complicidad con el orden establecido” el así llamado “cientificismo descomprometido”, etc.)

Finalmente, señalo que los temas que he desarrollado deben ser tratados sin la menor petulancia, sin nada que comporte hipocresía o fariseísmo. Ningún ser humano puede aducir que formula sus críticas y consideraciones morales desde una absoluta impecabilidad y una total pureza ética. Ha de evitarse así no ya el discurso moral, sino el arrogante y soberbio discurso admonitorio. Tal ha sido la intención de este trabajo.



## EL COMUNISMO, ¿UNA UTOPIA?

"CROLLO DEL COMUNISMO SOVIETICO E RIPRESA DE LA UTOPIA",

DE ARRIGO COLOMBO.

ED. DEDALO, BARI, 1994. 490 PÁGS.

El Centro de Investigaciones sobre la Utopía de la Universidad de Lecce, que dirige el filósofo Arrigo Colombo, ha publicado los trabajos de su último Congreso referido al curioso tema del hundimiento del comunismo soviético y el regreso de la Utopía, realizado en octubre de 1992.

En su línea de investigaciones –que ha producido más de una decena de importantes libros, algunos de los cuales hemos reseñado precedentemente– estos estudiosos sobre la Utopía han dedicado uno de sus encuentros a analizar una cuestión de gran actualidad.

Colombo parte del presupuesto que el hundimiento del comunismo no significó el fin de la utopía, sino de una gran distopía o sociedad perversa (o también "utopía negativa". Cfr. su Utopía e distopia. reed. Bari, Dédalo, 1993), así como la perestroika era considerada por los autores como "una gran fuerza innovadora" que daba nuevo impulso a la utopía o construcción de una sociedad de justicia. Más allá de la aparente desactualización de este tema, su encuadre en la temática utópica implica una novedad sugestiva y digna de ser considerada y en este aspecto los aportes "utópicos" del libro resultan de sumo interés.

En el primer estudio el citado autor, tras remarcar los aspectos perversos del "sistema comunista" y la escasa solidez del mismo y de su ideología, estudia la perestroika entendida como proyecto de "democracia directa", a la que califica de "gran levadura histórica" (p. 8) agregando que esa "reestructuración" –tal el significado del término– era, en realidad, destructora y subversiva del sistema.

Colombo no duda que nuestro siglo se caracteriza por dos modelos de distopía: el comunismo y el capitalismo y señala la "democracia directa" –entendida como utopía– como el único escape posible al encorsetamiento del Sistema; y en ese aspecto, la perestroika –más allá de su éxito– era considerada como "la posibilidad de pasar de un leadership planetario de dominio y terror a un leadership de liberación e incomparable humanidad" (p. 10).

El autor se preocupa especialmente por clarificar que así como era erróneo considerar a la U.R.S.S. como "la realización de la utopía" (al menos en el sentido por él planteado) del mismo modo es incorrecto considerar su hundimiento como el fin de la misma. Esta cuestión nos lleva una vez más al uso incorrecto –y muchas veces mal intencionado– de los términos que caracteriza a nuestra época. "El comunismo soviético es una sociedad perversa, no una utopía sino una distopía; también la sociedad capitalista es una distopía; y este siglo está dominado por estas dos distopías, además con la aparición del fascismo, los regímenes militares, las dictaduras que arrecian en el Tercer Mundo, los regímenes clericales islámicos llamados fundamentalistas. El comunismo soviético, el llamado "socialismo real" es una distopía; su hundimiento no comporta el fin de la utopía sino su liberación en un siglo que era duro y cerrado." (p. 13).

Asimismo el autor no duda "que el socialismo ha llevado a una gran madurez el proyecto utópico, proyecto de sociedad de justicia, de la sociedad justa y fraterna. Con el marxismo se introdujeron factores que se revelaron distorsivos ... Pero "construir el socialismo", esto es la sociedad de justicia, esto es la utopía; para Marx el "reino de la libertad", porque rechaza la palabra justicia, como rechaza la utopía, de la que tiene un concepto reductivo ... El proyecto utópico queda así asumido, pero distorsionado con el principio de la centralización y poder del Partido, poder ideológico, incondicionado, total, el proyecto queda viciado en su raíz, pervertido, se transforma en distopía" (p. 15).

Estas frases nos permiten ubicar el pensamiento del autor y el enfoque a partir del cual es analizada la cuestión que nos interesa.

En la primera parte del libro se estudian aspectos del comunismo soviético desde una perspectiva histórica (tal el título y análisis del aporte de Francesco Benvenuti), las alteraciones del proyecto revolucionario (Umberto Cerroni) como la "revolución traicionada" de Orwell (Beatrice Battaglia).

En la segunda se agrupan dos trabajos sobre temas posteriores al hundimiento, mientras que en la tercera se estudia la vigencia de la perestroika; como parábola de una idea (Andrea Cantone), su ambigüedad (Germann Diliguensky), la transición de hecho (Revolt Entov), el fracaso de las tentativas de autorreforma (Antonio Moscato) y la crisis actual (Livio Malan).

Finalmente, en la última parte –la más significativa– como contribuciones a la restaruración del proyecto utópico se publican aportes sobre la democracia popular (Giuseppe Shiovone), la autogestión (Bruno Jossa y Michel Burrier), el trabajo como liberación (Arrigo Colombo) y como deber-placer (Adriana Corrado), la propiedad (Michele Prospero), la paz (Cosimo Quarta) y

el federalismo (Mario Schiattone, de quien reseñamos en este mismo volumen su trabajo sobre el utopista Ferrari).

Finalicemos señalando que Colombo no duda que "la utopía no puede terminar sino con la misma historia humana, con el traspaso a la escatología" pero mientras tanto vale la pena que sigamos leyendo sobre este eterno modelo de "comunidad política ideal", a la que el Centro de Lecce ha dedicado tantos interesantes trabajos como éste referido a la perestroika en positivo, sobre muchas de cuyas ideas "utópicas" probablemente no coincidamos, pero que agrupa los más interesantes aportes actuales a los que tenemos acceso.

Claro que según Fukuyama precisamente la etapa antes enunciada por el autor ya se estaría cumpliendo. Pero sobre la utopía -en otro sentido del término- de esta tesis, ya hemos escrito bastante en otras oportunidades y en esta misma revista.

FLORENCIO HUBEÑÁK

## LA CAÍDA DE LA UNIÓN SOVIÉTICA Y LA CRISIS DE LA EUROPA DEL ESTE

- "TRES DÍAS DE AGOSTO. GOLPE Y REVOLUCIÓN EN LA URSS",  
DE RAFAEL POCH, ED., LA VANGUARDIA, BARCELONA, 1991. 128 PÁGS.
- "¿ADIÓS AL SISTEMA SOVIÉTICO?",  
DE JACQUES SAPIR, ED., ACENTO, MADRID, 1993. 186 PÁGS.
- "ANUARIO DE INFORMACIÓN 1994",  
CIDOC, BARCELONA, 1995. 555 PÁGS.
- "LA REBELIÓN DE LAS REPÚBLICAS BÁLTICAS",  
DE PILAR CASANOVA, ED. ASES, BARCELONA, 1991. 106 PÁGS.
- "AUTOBIOGRAFÍA DELLIER DE LA PRIMAVERA DE PRAGA",  
DE A. DUBCEK, ED. PRENSA IBÉRICA, BARCELONA, 1993. 438 PÁGS.
- "LA DESINTEGRACIÓN DE YUGOSLAVIA",  
DE EMILIO DE DIEGO, ED. ACTAS, MADRID, 1993. 174 PÁGS.
- "FANTASMAS Balcánicos",  
DE ROBERT KAPLAN, ED., ACENTO, MADRID, 1994. 266 PÁGS.
- "LA REVOLUCIÓN BÚLGARA",  
DE MARTA HIDALGO, ED., SIDDARTH MEHTA, MADRID, 1991. 88 PÁGS.

La caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética no sólo implicaron el fin de la Guerra Fría o el fin de la historia –según la controvertida tesis de Fukuyama–, sino que produjeron en el primer lustro de esta década gran cantidad de literatura política en castellano destinada a analizar sus consecuencias, sea con respecto a Rusia como al resto de la Europa Centro-Oriental. Gran parte de esta producción suele ser poco conocida en nuestro medio y merece algunas referencias bibliográficas, en la medida que se trata de un tema que tanto por sus características como por sus efectos no podemos ignorar.

En primer lugar el periodista Rafael Poch de Feliú –periodista del *Die Tageszeitung* y posteriormente de *La Vanguardia*–, profundo conocedor del mundo eslavo, ex-detenido de la lamentablemente célebre *Securitate* rumana y corresponsal durante años en Moscú, redactó un importante texto sobre el frustrado golpe de agosto de 1991 que intentó deponer a Gorbachov y fue el desencadenante de su caída final, completando así las memorias del propio dirigente ruso.

El libro –verdadero documento histórico– tiene la agilidad propia del testimonio de un periodista, a la vez que conserva esa frescura que otorga la experiencia obtenida de la presencia en el lugar (vivencia).

Más allá de los completos datos sobre el controvertido golpe (¿autogolpe?) el libro incorpora testimonios de los dirigentes locales y de anónimos protagonistas callejeros: todo ello en un contexto eminentemente histórico que facilita su comprensión.

Aunque desde el punto de vista ideológico el autor no intenta encontrar respuesta a los interrogantes sobre las razones del golpe, queda flotando en el aire la sensación que defiende a Gorbachov.

La transcripción al castellano de algunos documentos claves de escaso acceso en nuestro medio, los currícula de los actores fundamentales y más de una veintena de excelentes ilustraciones acentúan el carácter de documento de primera mano, indispensable para quien pretenda reconstruir los últimos días del gobierno de Gorbachov y el inicio del ascenso de Yeltsin (Eltsin).

Jacques Sapir –especialista en economía y estrategia de la renombrada *École Supérieure de Ciencias Sociales* de París y autor de importantes investigaciones sobre el sistema militar soviético y sobre la economía movilizada– han publicado, a su vez, un importante ensayo sobre el gran interrogante: ¿A dónde va el sistema soviético?.

Obra escrita en 1992, apenas “clausurada” la URSS y publicada por el editorial Acento en castellano en 1993, el autor intenta preguntarse sobre las raíces de la crisis, basándose en ese conocimiento cuidadoso del pasado que

omiten tantos "ex-soviéticos" que hoy siguen "profetizando" sobre el futuro "democrático" de Rusia.

La formación economista de Sapir le lleva a ortorgar prioridad aciertos aspectos indiscutibles como la corrupción, la crisis de legitimidad o las deformaciones de un sistema económico "neo-leninista", pero que en nuestra opinión no son los fundamentales.

En cambio, el análisis de la situación estratégica, que conforma el último capítulo del libro, nos parece que analiza cuidadosamente –y con conocimiento– un aspecto que –Lebed incluido– resulta fundamental para avizorar el futuro sin temor a equivocarnos... y equivocarnos con un país que sigue siendo la segunda potencia nuclear –y al que no necesariamente le interesa el neo-liberalismo capitalista– puede resultar muy grave.

Profundo conocedor del "proyecto" económico capitalista intentado en Rusia, Sapir analiza detalladamente el fracaso del programa de Gaidar –el economista detrás del trono de Eltsin– y se inclina (en 1992) por "un porvenir de Rusia muy sombrío" (p. 178/9) aún antes que enfermara su actual "hombre fuerte" (zar) y no vacila en afirmar –y creemos que sus expresiones conservan su actualidad agravadas por el "semi vacío de poder"– : "Diferentes causas han hecho inevitable el fracaso de una política de la que puede también decirse por otra parte, que no ha contado con los instrumentos necesarios para su puesta en funcionamiento. Pero todo responsable político debe tener en cuenta los medios con los que cuenta y no aquellos con los que le gustaría contar. La inmadurez política no ha sido precisamente uno de los factores menos importantes del fracaso" (p. 178).

A poco más de tres años de escrito este sugestivo libro, la realidad rusa no ha variado mucho y nuestra respuesta –aún imprecisa– hoy sería la posibilidad del regreso de un comunismo remozado –como en Polonia, Bulgaria, Hungría...– (tal el susto de Zhirinovski) o el regreso de un Zar más poderoso (como podría ser Lebed); eso sí... por la nueva vía democrática.

Precisamente este es uno de los tantos temas interesantes que el Anuario Internacional CIDOB (Claves para interpretar la Política Exterior Española y las Relaciones Internacionales) de 1994 dedica al espacio post-soviético. Así, George Mink y Jean Charles Szurek –de C.N.R.S.– investigan por qué han vuelto los antiguos comunistas en Europa Central.

En este caso se trata de una cantidad de artículos escritos por especialistas internacionales sobre la evolución en los últimos tres años de cada uno de los países –o regiones– que conformaron la URSS disuelta en 1991. En el primero de ellos Charles Urjewicz –profesor del Institut des Langues et Civilisations Orientales de París– realiza un interesante análisis de la "tipología de los conflictos postsoviéticos".

Una parte importante de esta temática está destinada a estudiar el desarrollo de la C.E.I. (Comunidad de Estados Independientes) surgida del tratado de Alma-Ata –casi desconocida entre nosotros– como también las relaciones bilaterales de Rusia con sus ex-integrantes.

Mapas, estadísticas y datos completan y valorizan estos importantes trabajos. Entre ellos merecen una referencia especial los datos referidos a la población rusa fuera de la Federación, antiguo tema que interesara a la historiadora Helene Carrere d'Encausse y que sigue siendo fundamental para el futuro de la "rusificación" ex-rusa.

Pero más allá de estos importantes estudios referidos a temas de Este europeo, el Anuario es una obra colectiva, debida a la pluma de importantes especialistas españoles –y de otros países europeos– que publica anualmente el Centro de estudios Internacionales y de estudios para el Desarrollo (CIDOB). La edición –de mapas de quinientas páginas a tamaño oficio y en letra menuda– dedica una importante primera parte a las Relaciones Exteriores de España, una segunda a la Nueva Europa –que la institución analiza y defiende– y una tercera –no menos detallada y datística– a los acontecimientos de la coyuntura internacional y al análisis de algunos aspectos significativos. Cada año se agrega un gran tema que, en este caso, correspondió –como dijimos– al espacio post-soviético.

Se trata de un trabajo cuidadosamente preparado, por especialistas de nivel, y que –poco conocido en nuestro medio– supera notablemente (quizás con el parecido anuario de AKAL) a la mayoría de los almanaques mundiales de divulgación que –como los horóscopos– se reeditan anualmente (aunque no siempre se actualizan).

Nos encontramos con una herramienta de trabajo que consideramos indispensable para historiadores, politicólogos o simplemente personas interesadas en conocer la realidad internacional del mundo que les toca vivir y nuestro medios de difusión masiva ignoran cada vez más notoriamente.

Vinculado con el tema de la ex-URSS, la periodista Pilar Casanova Seuma, corresponsal en Moscú del Periódico de Catalunya y de El Observador, analiza la rebelión de las repúblicas bálticas.

Pese a que Letonia, Estonia y Lituania –tales las repúblicas bálticas como es sabido– tienen una antigua historia nacional, ésta es poco conocida y ha sido ocultada por las sucesivas ocupaciones rusas y soviéticas. Su libertad –que inculso antecedió a otras naciones de la URSS –ha sido lograda mediante largos combates y forma parte de una gesta que Pilar Casanova rescata en esta obra editada por ASES.

Su estudio –centrado en el caso lituano– aporta una serie de datos sobre

la manera en que se produjo el movimiento independentista de 1991.

La caída del comunismo –o del dominio de la URSS– en la llamada Europa del Este es el tema de los restantes libros, dos dedicados a la compleja temática yugoslava, uno a la entonces Checoslovaquia y otro a Bulgaria.

En el caso checoslovaco se trata de la trascendente autobiografía del ya fallecido Alexander Dubcek, que fuera Primer Ministro de Checoslovaquia y hombre clave de la Primavera de Praga.

La historia de su vida –escrita con la ayuda del periodista Jiri Hochman, revisada por su familia tras su muerte accidental y publicada en castellano por Prensa Ibérica– conforma un documento de primera agua para entender uno de los momentos fundamentales de la reacción (el socialismo con rostro humano) que luego reivindicara Gorbachov como antecedente de su perestroika.

Muchos recordarán que Dubcek no sólo fue uno de los protagonistas fundamentales de esos acontecimientos, sino que fue reivindicado públicamente en 1989 cuando cayó el comunismo en su patria, llegando a ocupar la presidencia del Parlamento.

Más allá de su interés en libro como documento vivo de un protagonista importante de la Europa del Este –un fabiano como le define Hochman– que ayudó a generar las raíces del disconformismo en la Europa comunista, la obra es una fascinante crónica de la vida de un hombre interesante, que creció bajo el poder soviético.

Indudablemente, los aspectos políticamente más interesantes se refieren a la invasión rusa, su secuestro y las posteriores negociaciones en Moscú con los máximos dirigentes rusos.

Finalmente, la edición incorpora algunos documentos de interés como el programa de acción del Partido Comunista, de Checoslovaquia de abril de 1968 y el protocolo de Moscú de 1969, que aumentan la importancia documental del escrito.

Así como la división de Checoslovaquia fue el caso más específico de las consecuencias de la caída de la URSS, la desintegración de Yugoslavia fue el más traumático o, mejor dicho, aún lo es. Precisamente éste es el título y la temática que desarrolla –a través de 170 páginas– Emilio de Diego –profesor de la Complutense de Madrid– y que publicara en 1993 la joven editorial Actas.

En esta obra –que denota la mano de un historiador experto– se estudian los antecedentes históricos de los pueblos balcánicos que conformaron Yugoslavia, una creación de este siglo. Posteriormente De Diego trata el “Estado centralista” de entre-guerras y el “Estado federal” construido por Josif Tito Broz,

dedicando un importante capítulo a los desequilibrios demográficos, religiosos y económicos que ya se advertían con claridad. Parece evidente que únicamente la personalidad y el prestigio del Mariscal evitaron que Yugoslavia saltara antes "en mil pedazos".

La segunda parte del libro está dedicada a "la disolución del titoismo" y a la desintegración de Yugoslavia en Eslovenia, Croacia, Serbia y Macedonia, con la problemática específica de cada una, aspectos que preparan el terreno para el tema de la guerra, tema de la tercera parte o "la catástrofe". Aquí el autor expone los momentos fundamentales del enfrentamiento armado serbio-croata-bosnio, la diferente y "compleja" respuesta internacional y la problemática en el resto del territorio.

El objetivo de contestar a la pregunta de por qué se matan los ex-yugoslavos ha sido desarrollado cuidadosamente y el autor no satisface del todo con las respuestas, ello obedece a que éstas -quizás- no existen, pero los problemas y el desarrollo están claramente expuestos; no cabe duda que "la liquidación del legado de Tito se les ha ido de las manos a sus herederos" (p. 147). De Diego asimismo llama la atención sobre la particular circunstancia que "los gobernantes de las principales potencias mundiales también han actuado con notable miopía política" (p. 147) como sobre la Comunidad Europea no ha podido resistir su primera prueba importante.

Más allá del conclusivo llamado a la necesidad de implementar mecanismos para una paz europea y mundial rescatamos otra observación del autor: "Aunque resulte obvio, parece olvidarse que los agresores y los agredidos, cuyo balance es de miles de muertos y heridos, decenas de miles de desplazados, cientos de miles de seres humanos pisoteados en su dignidad...; unos y otros, verdugos y víctimas pertenecen a todos los grupos enfrentados" (p. 148/9).

El libro se completa con varios mapas, una útil cronología y una selecta bibliografía orientadora que agrupa los escritos más importantes de los últimos cinco años.

Ese mismo año y sobre el mismo tema, editorial Acento publicó la investigación de Robert Kaplan bajo el título *Fantamas balcánicas*. En este caso no se trata de un historiador sino de un experimentado periodista que ha estado en los frentes de batalla, en Afganistán, en Etiopía, y que conoce su oficio; además tiene el mérito de haber anticipado la catástrofe balcánica en la década de los ochenta.

Un viaje a través de la historia -como lo señala el subtítulo del libro- narra de manera amena el pasado y la problemática actual de la región balcánica o "zona montañosa". A la temática yugoslava, Kaplan añade las curiosas par-



ticularidades de las semi-desconocidas Rumania, Bulgaria e incorpora a Grecia, a la que los historiadores –influenciados por su historia antigua– acostumbremos a tratar en otro contexto.

Lamentamos que el autor no haya incluido la nebulosa Albania, que en estos tiempos sufre los “dolores de parto” de su intento forzado de ingresar en la Modernidad.

Quien busque en este libro datos actuales sobre la región se desencantará porque estamos, fundamentalmente, ante la narración de un conocedor que recorrió los Balcanes con mentalidad de periodista y ojo avizor, anticipando los graves acontecimientos que allí se vivieron y viven aún. Pero una extensa y bien seleccionada bibliografía permite al lector curioso continuar el ameno recorrido iniciado junto al autor.

Finalmente, Marta Hidalgo –graduada en Ciencias Políticas y en Economía en la Universidad de Pennsylvania y en el Wharton School– es autora de una sugestiva tesis académica sobre La revolución búlgara de 1989-1990. El surgimiento de la sociedad civil, que publicara la editorial Siddhart Mehta.

El libro –que analiza con seriedad la aparición de la sociedad, después de la caída del poderoso Estado marxista– resulta de sumo interés porque, además, es probablemente el único trabajo en castellano sobre la caída del régimen comunista en Bulgaria.

La autora, con el nivel que le permiten sus conocimientos profesionales y con la experiencia que facilita una estada en el país, estudia los orígenes, las características y el desarrollo consecuente de la “revolución búlgara” de 1989, aportando una detallada información e interesantes consideraciones políticas sobre este evento, coetáneo de la perestroika rusa.

Como podemos apreciar por este breve esbozo, la temática de la desintegración de URSS ha dado lugar a mucha bibliografía especializada en castellano –a la que tenemos escaso acceso– e indudablemente seguirá siendo un tema clave para el conocimiento e interpretación de este fin de siglo.

F. H.

---

## DIARIO DEL EMPERADOR CARLOS V

“DIARIO DEL EMPERADOR CARLOS V”,

DE VICENTE DE CADENAS Y VICENT. ED., HIDALGUÍA, MADRID, 1992. 427 PÁGS.

Como bien señala el subtítulo, don Vicente de Cadenas y Vicent del “Institu-

to Salazar y Castro" –autor de numerosos trabajos genealógicos e históricos–, trazó los itinerarios, permanencias, despachos, sucesos y efemérides relevantes de la vida del emperador Carlos V; y lo hizo con una minuciosidad digna de ser destacada.

A través de 427 páginas el autor va desbrozando cronológicamente cada día reconstruible de la vida –y actividad pública– de Carlos, a partir del 25 de febrero de 1500 –fecha de su nacimiento en Gante– hasta 1872, extremos que transcribimos para facilitar una idea del carácter de estas referencias.

La primera de las citas comienza así: "Nace en Gante, en el palacio de Ten Walle, Carlos de Habsburgo, las tres y media de la mañana, año bisiesto y festividad de San Matías apóstol, martes; hijo de Felipe de Habsburgo, Archiduque de Austria y Duque de Borgoña, y de Juana de Trastámara, Infanta de Castilla y Aragón (25 de febrero)". Aquí podemos apreciar algunos aspectos claves de la obra: su erudición casi puntillosa, la precisión terminológica (especialmente jurídico-política) y la capacidad de síntesis sin olvidar ningún detalle significativo.

A su vez la última referencia (1870-1872) indica: "Apertura de la sepultura de Carlos V en El Escorial, encontrando su momia en perfecto estado de conservación, lo que podría interpretarse de cómo el Hacedor, con su inflexible Justicia Divina, le concede la incorruptibilidad de su cuerpo que, en la humana y eclesiástica es una prueba de Santidad. Vicente Palmaroli y Martín Rico Ortega, dibujaron la momia de Carlos V del natural en las fechas indicadas, respectivamente".

El trabajo se inicia con una importante introducción, donde el autor señala los aspectos más destacados de la vida del emperador en el que denomina "un diario", acentuando la cantidad impresionante de viajes que realizara durante sus 58 años de vida y que el propio Carlos menciona en su abdicación; como también intentando una síntesis de las características del personaje y de sus actos.

Una experiencia personal que compartimos sobre la utilidad que produce el hurgar en esta obra se refiere a Juana "la loca" (la madre de Carlos, enloquecida –según la tradición– a la muerte de su marido Felipe el hermoso) respecto a la cual refiere el autor en 1555: "Fallece en Tordesillas la Reina Juana de Castilla y Aragón, última de la Dinastía española de los Trastámara, quedando desde ese momento Carlos I de estos reinos, como Soberano único de ellos (13 de abril)" (ver pág. 1555). Como puede apreciarse, esta sencilla referencia nos permite comprobar verazmente que –pese a su presunta locura– Juana compartió el Reino de Castilla y Aragón con su hijo Carlos hasta su muerte; como también que Carlos –como su madre– no fue jurídica-

mente ni formalmente el primer rey de España, sino que siguió siéndolo de Castilla y Aragón.

Datos e inferencias como éstas caracterizan toda la obra de gran utilidad práctica –además de su erudición– para aspectos de la vida de Carlos de Habsburgo.

Una importante bibliografía permite seguir las huellas del “trabajo de hormiga” realizado por el autor, pero asimismo orienta a los interesados sobre la abundante producción existente a la fecha, especialmente en lo referido a fuentes y obras de siglos anteriores.

Se trata de una herramienta de trabajo muy seria y poco conocida –que consideramos fundamental– para internarse con éxito en la compleja vida y obra de quien fuera el último emperador de la Cristiandad.

F. H.

---

## FUENTES DEL ABSOLUTISMO

“TESTAMENTO POLÍTICO E MASSIME DI STATO”,

DEL CARDENAL DE RICHELIEU, ARMAND JEAN DU PLESSIS.

ED., GIUFFRÉ, MILANO, 398 PÁGS.

Más de un alumno de Ciencias Políticas –interesado en la temática absolutista para su monografía de Historia Política– ha pasado varios días tratando de ubicar la agotadísima edición castellana del renombrado “testamento político” de Richelieu, sin éxito.

Esta sola razón justificaría con creces difundir la existencia de esta accesible edición italiana, parte de la colección Arcana Imperii de la conocida editorial Giuffré de Milán.

El ejemplar que ha llegado a nuestras manos consta de un imponente estudio introductorio del catedrático Alessandro Piazzi de la Universidad de Siena, especializado en autores de los siglos XVI y XVII; como también una breve nota biográfica y de una detallada bibliografía sobre el autor y su época. No parece necesario remarcar aquí la importancia política del cardenal Richelieu en la obra de engrandecimiento de Francia y de su monarquía, preparatoria de la consolidación del Estado moderno y del absolutismo de Luis XIV, que motivara un importante estudio de Sciacca en *Le radice teoriche dell'assolutismo*, publicada por esta misma editorial.

De similar manera, la trascendencia política del cardenal justifica la lectura

de esta obra, propia de un político "moderno" y de un obispo católico, de alguna manera comparable con los escritos del obispo Bossuet.

Como es sabido, la obra que nos ocupa -escrita hacia el 1630/40, descubierta comparativamente hace poco tiempo y cuya autenticidad también se discute en los círculos especializados- no fue escrita para su difusión, sino como una serie de consejos inconclusos para el rey Luis XIII.

Una breve colección de interesantes máximas políticas y fragmentos políticos seleccionados completa esta edición que ayuda a cubrir un vacío de fuentes en idioma castellano necesarios para los investigadores y estudiantes de Historia Política.

## ¿CUÁL CONSERVADURISMO?

"EL CONSERVADURISMO",

DE TED HONDERICH. ED., PENÍNSULA, BARCELONA, 1993. 315 PÁGS.

El autor se desempeña como docente en el University College de Londres y fue visitante en Yale y en Nueva York, además de publicar varios libros sobre temas de lógica.

Pero en este caso, con el uso de una excelente y actualizada bibliografía, efectuó el que llamó "un análisis de la tradición anglosajona del conservadurismo".

Resulta importante comenzar señalando que se trata de un estudio crítico radical de la que denomina "mentalidad conservadora" y que radica básicamente en interrogarse -con su formación lógica- si los conservadores son contrarios al cambio, si defienden la libertad, si sacrifican la igualdad. No llamará la atención anticipar que sus conclusiones no dejan bien parados a esos conservadores.

Honderich *no comienza su cuestionamiento tratando de definir qué entiende por conservadurismo, sino que emprende el camino inverso: intenta llegar a esta respuesta interrogándose "contra qué están".* De todos modos, necesitado de un punto de partida, se limita a señalar que se refiere a "la tradición política concreta de creencias, sentimientos, criterios, legislación y actuación de que son ejemplo el partido conservador en Inglaterra y un sector mayoritario del partido republicano en los Estados Unidos, una tradición política que ha evolucionado y que incluye diversidad" (p. 10). Debemos reconocer que por provenir de un especialista en lógica nos parece sumamente pobre. De todos modos, con estas herramientas intelectuales estudia la posición

conservadora en temas claves como el cambio, la teoría, la naturaleza humana, la libertad, el gobierno, la sociedad y la igualdad. A través del desarrollo de cada capítulo podemos observar que para el autor parecen ser tan conservadores Edmund Burke o Russel Kirk, como Ronald Dworkin o Robert Nozick.

Entre la cantidad de conclusiones que no transcribiremos por obvias razones- Honderich coloca la adhesión a una libertad de propiedad y de mercado, una falta de entusiasmo hacia las libertades sociales y civiles, una inclinación natural hacia la aristocracia auténtica, al autoritarismo, una posición racista y elitista y una defensa de derechos políticos y de igualdad limitados. En síntesis, el discutido "cientificismo" del autor queda más remarcado cuando llega a la "discutida" conclusión final -que preveíamos-: "La conclusión a la que llegamos es que los conservadores son egoístas. Es que no son nada más. El egoísmo es la base racional de su política, y no tienen más base racional. No cuentan con el apoyo, la legitimación, de ningún principio moral reconocido. Es por esto por lo que se diferencian fundamentalmente de los que se oponen a ellos. Este horrible hecho es lo mejor y lo único que se puede decir para explicar sus diversas características distintas. Es falso que se opongan a todo cambio. El cambio concreto al que se oponen es el que va contra sus intereses" (p. 302/3).

El libro merece ser leído para advertir cómo se pueden disfrazar los "pre-judicios" bajo seriedad científica. Creemos que el autor debiera volver a la lógica -que esperemos maneje con mayor nivel fuera del ámbito de las ciencias sociales- y no vuelva a incursionar en el estudio del pensamiento político.

F. H.

---

## ENFOQUES POLÍTICOS DE UN HISTORIADOR

"LA DIPLOMACIA",

DE HENRY KISSINGER. ED., FONDO DE CULTURA ECONÓMICA, MÉXICO, 1995. 920 PÁGS.

No parece necesaria una presentación del autor, ya que es de todos sabido que Henry Kissinger fue Asesor de Seguridad Nacional del presidente Nixon y Secretario de Estado de lo Estados Unidos de América, pero quizás es menos conocido que su título y formación profesional son las de un historiador.

Quienes por alguna circunstancia nos hemos interesado por su carrera aca-

gémica conocemos su tesis doctoral en Historia sobre la política exterior de Metternich (editada en castellano bajo el título *Un mundo restaurado*, México, F.C.E., 1972), cuyo eje del "equilibrio de las naciones" fue marco de su política exterior, incluyendo la incorporación de China "comunista" al Sistema. Precisamente, estas ideas y en particular la política vietnamita, fueron estudiadas por él mismo en *Política exterior americana* (Barcelona, Plaza & Janés, 1970). Finalmente, conocedores de su gran afición por la escritura, le conocemos sus interesantes *Memorias en dos voluminosos tomos* (Bs. As., Atlántida, 1979).

La obra que hoy nos ocupa conforma otro grueso volumen que conserva su peculiar –y ameno– estilo, junto a su notable base histórica. En esta oportunidad Kissinger se ha dedicado a estudiar con mentalidad de historiador el desarrollo de la política exterior americana en este siglo –de la cual fue actor importante– y a la que cataloga como el "nuevo orden mundial".

Para el autor no caben dudas que ese nuevo orden –caracteriza el siglo XX– tuvo por actor principal a los Estados Unidos de América –su patria de adopción–. Parece de relevancia señalar que su actual sucesora es de origen checo, así como él era alemán, argumento que avalaría la tendencia aislacionista del americano.

Kissinger no duda –y el dato es fundamental– que "desde que los Estados Unidos entraron en la arena de la política mundial, en 1917, han sido tan predominantes en su fuerza, y por ello tan convencidos de lo justo de sus ideales, que los principales acuerdos internacionales de este siglo han sido encarnaciones de los valores americanos ..." p. 13), como también escribe (en 1994) que lo nuevo es que ya "no pueden retirarse del mundo ni tampoco dominarlo" (idem).

En esta obra, junto a la tesis del "nuevo orden" reaparece como idea dominante la teoría del "equilibrio de las naciones", a la que dedica una parte significativa del primer capítulo y luego reaparece a través de todo el libro.

Kissinger no duda que está surgiendo un "nuevo orden" y trata de bucear en su raíces, aprovechando esta circunstancia teórica para estudiar los temas que le tuvieron por actor principal y sacar las conclusiones del político, pero también del historiador, que le permitan sugerir líneas para ese "nuevo orden" que se avecina, tarea casi obligatoria del verdadero historiador, que estudia el pasado para mejor conocer el presente y prever el futuro y no para reconstruir un tiempo antiguo irrepetible y quizás irrelevante como tal.

El autor no vacila en reconocer que "el estudio de la historia no nos ofrece un manual de instrucciones que pueda aplicarse automáticamente; la historia enseña por analogía, dándonos luz sobre las probables consecuencias de

situaciones comparables. Mas cada generación deberá determinar por sí misma cuales circunstancias de hecho son comparables" (p. 22).

A través de su casi un millar de páginas –tamaño al que nos tiene acostumbrados– desfilan –y se analizan– acontecimientos tan importantes de nuestro siglo como la aparición del presidente Wilson, el pacto nazi-soviético, el comienzo de la Guerra Fría, Corea, las crisis de Suez y de Berlín, Hungría, Vietnam, la "diplomacia triangular" de Nixon, la detente o el fin de la Guerra Fría.

En el desarrollo de la obra se aprecia permanentemente, junto a la experiencia del diplomático práctico el profundo conocimiento del historiador maduro y reflexivo.

La obra de este gran defensor de la realpolitik está construida –según nuestra opinión– sobre dos ejes: aislacionismo o intervencionismo, idealismo o pragmatismo; y obviamente Kissinger "pragmáticamente" deja abiertas las opciones.

En el capítulo final –a manera de conclusiones– el autor efectúa una larga "reconsideración del nuevo orden mundial", en el que los discursos de Clinton no varían demasiado con las expresiones de Wilson sobre "ensanchar la democracia" edificando un "nuevo orden mundial" sobre los valores americanos.

El autor concluye que es la tercera vez en este siglo que los Estados Unidos de América se lanzan a crear ese nuevo orden, luchando contra su tradicional tendencia aislacionista. A su vez afirma que "un país con la tradición idealista norteamericana no puede fundamentar su política en el equilibrio del poder como única norma para un nuevo orden mundial" (p. 832) pero "si no es posible un sistema wilsoniano basado en la legitimidad, los Estados Unidos tendrán que aprender a actuar dentro de un sistema de equilibrio del poder, por muy poco que les guste semejante curso" (p. 833). ¿Cuán lejos estamos con el pragmático Kissinger del "Estado gendarme" o del "fin de la historia"?

Varias decenas de notas y citas bibliográficas garantizan una vez más la indiscutida seriedad científica del trabajo, más allá de las coincidencias ideológicas que pudieran tenerse o no con el autor: una obra que no puede ignorarse si se pretende conocer nuestro siglo.

## LA INVENCION DE EUROPA

"LA INVENCION DE EUROPA".

DE EMMANUEL TODD. ED., TUSQUETS, BARCELONA, 1995. 572 PÁGS.

Diplomado en el célebre Institut d'Etudes Politiques de Paris y doctorado en historia en la Universidad de Cambridge, el autor –que dirige el servicio de documentación del Institut National d'Etudes Demographiques de Paris– posee antecedentes más que suficientes para llevar a cabo una obra como la que nos ocupa y que completa trabajos similares, como por ejemplo *L'invention de la France*.

El libro que reseñamos, fruto de más de siete años de investigaciones y meditaciones vinculadas a sus estudios demográficos, ha sido traducido a varios idiomas y ha ganado un merecido lugar entre las investigaciones históricas originales, más allá que se compartan sus tesis o no.

El primer aspecto que merece ser señalado consiste en la base antropológica –y determinista– que usa el autor para sus tesis que luego rebasan el marco de los sistemas familiares y agrarios para incluir la temática religiosa –entendida como muerte y reemplazo por una ideología– y finalmente, la descomposición de esta, temática que enmarca en el periodo 1965-1990.

El marco espacial de su estudio sin duda está referido a Europa, mientras que el temporal abarca la denominada Modernidad, entendida a partir del siglo XVI. Y no debemos olvidar que el autor es, antes que nada, un historiador y un profundo conocedor de las variaciones de aquella variada y dolorosa creación que llamamos Europa. Todd lo señala con claridad cuando advierte que “la Europa de los ciudadanos no puede nacer de una unidad natural que no existe. Para realizarse, debe aceptar diferencias muy reales, ancladas en las costumbres y en el inconciente de los pueblos” (p.21).

El autor, partiendo de un cuidadoso análisis de los diferentes aspectos mencionados, intenta aportar una respuesta al profundo interrogante europeo y dicha respuesta –a diferencia de cantidad de autores– está condicionada por la constitución antropológica –básicamente la familia– más que por la economía, la religión o la ideología. Una de las críticas más importantes fue precisamente el reemplazo del decaído determinismo economicista o marxista por el antropológico.

Nos parece de especial interés prestar atención y meditar sobre su observación en el prólogo a la edición castellana, donde Todd señala que “desde la aparición de su obra en 1990, los acontecimientos se han ido sucediendo y es posible avanzar un poco más en el análisis del proceso de descomposición



de las ideologías que constituyen la cuarta y última parte de este libro. Entre 1965 y 1990, la disgregación del mundo obrero tradicional y el desmoronamiento del catolicismo han provocado un poco en todas las partes una implosión o una restructuración de los sistemas políticos; la crisis de los movimientos socialistas de las derechas católicas conducen un poco en todas partes al nacimiento de microideologías, ecologistas o de extrema derecha. Pero podemos y debemos en 1993, discutir sobre el alza de macroideologías sustitutivas. Teniendo como tiene la sociedad horror al vacío mental, siempre es posible observar, tras la caída de un sistema ideológico-religioso, el auge de una ideología sustitutiva" (p. 14). Por otra parte, Todd parece creer que la Europa de Maastricht surge para ocupar el vacío del derrumbamiento del catolicismo, convirtiéndose este europeísmo en una ideología integrativa -neonacionalista y europeísmo en una ideología integrativa- neonacionalista y no superadora del nacionalismo - sucesora de la creencia religiosa. Pero este recambio parece menos fuerte -según el autor- en los países europeos de mayor tradición laica.

Un importante aparato erudito, casi un centenar de mapas y una actualizada bibliografía, garantizan la seriedad del material consultado y permiten arribar a interesantes y poco habituales conclusiones personales.

F. H.

---

## OTRAS VISIONES DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA

"DOS INTERPRETACIONES DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA",  
DE GABRIEL SÉNAC DE MEILHAN, Y ANTOINE BARNAVE,  
ED., CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, MADRID, 1990. 280 PÁGS.

El Centro de Estudios Constitucionales de Madrid -continuator del afamado Instituto de Estudios Políticos editor de la revista de ese nombre- continúa con su significativa tarea de edición de importantes -y muchas veces poco conocidas- fuentes del pensamiento político.

El ejemplar que nos ocupa reúne la primera edición en castellano de dos importantes escritos vinculados a la Revolución Francesa de 1789. El primero de ellos pertenece al conocido publicista Gabriel Sénac de Meilhan y fue editado como *Los principios y las causas de la Revolución* (*Des principes et des causes*

de la Révolution en France) poco después que el autor abandonara Francia rumbo al exilio en 1790 (fue editada en Londres).

Como señala Sanchez Mejía, en su indispensable estudio preliminar, Sénac era hijo del médico personal de Luis XVI y había sido educado en la corte de Versalles, conservando la cosmovisión del Ancien Regime; ello no obsta al conocimiento –y la influencia– de los iluministas en sus escritos. Funcionario con dicha temática que incluyen una crítica a las ideas de Necker que no resulta suficiente para lograr reemplazarle como controlador de las finanzas de Francia. Decepcionado de la política se vuelca por la literatura intentando obtener un sillón de Académico por sus *Considérations sur l'esprit et les moeurs*. Tampoco en este caso le sonríe la suerte y finalmente, en 1790, ante el cariz que toman los acontecimientos revolucionarios emprende el camino del exilio, que le llevará por toda Europa. Viena, Varsovia, Berlín, San Petersburgo –donde Catalina II le ofrece escribir una historia de Rusia– son algunas de las etapas de su éxodo. En 1795 amplía las ideas de la obra que reseñamos en *Du gouvernement, des moeurs et des conditions en France avant la Revolution*. Finalmente obtiene el éxito anhelado con una novela (*L'Émigré*), aunque no logra que Napoleón Bonaparte le borre de la lista de emigrados, por lo que muere exiliado en Viena.

La obra que nos ocupa manifiesta claramente la influencia del barón de Montesquieu (especialmente sus *Consideraciones sobre la grandeza y decadencia de los romanos*) y despreocupándose de los acontecimientos –visibles en un Rivarol– el autor trata de captar las causas profundas de los hechos con “mentalidad geométrica”, acentuando la pérdida del honor, principio troncal de toda monarquía.

El libro también incluye fragmentos *Del gobierno, de las costumbres y de las clases en Francia antes de la Revolución*, publicada en Hamburgo en 1795, cuya estructura conforma un análisis cuidadoso de las características de las clases sociales de la época.

El tercer opúsculo *De la Revolución y de la constitución (De la Révolution et de la Constitution)* se debe a la pluma de Antoine de Barnave y fue escrito en la prisión de Grenoble, por lo que la reconstrucción del texto –publicado recién en 1843– conformaría el argumento de una atractiva novela.

A diferencia de Sénac, Barnave es un “hombre de los nuevos tiempos” que como suele suceder con los revolucionarios, tras cinco años de actividad política le llevaron a la guillotina. Aunque su acción pueda considerarse “de izquierda”, sus escritos son básicamente “liberales” y apuntan a la construcción del mundo futuro.

Abogado de Grenoble, en la efervescencia región del Delfinado, fue represen-

tante del Tercer Estado en la Asamblea de Versalles, tras haber participado activamente en la journée de los estueros ("el primer acontecimiento revolucionario"). Brillante orador, compartió con Mirabeau la gloria de los primeros momentos de euforia revolucionaria y dirigió durante dos meses el celebrado club de los jacobinos, llegando en noviembre de 1789 a presidir la Asamblea. Pero a comienzos del año siguiente, encontramos en correspondencia secreta con María Antonieta propugnando una monarquía constitucional. Contralor de la familia real, al regreso de Varennes se convierte en firme defensor del Rey fundador del club de los feuillants.

Terminado su periodo como representante es detenido al regresar a Grenoble en agosto de 1792; juzgado en París es condenado a muerte por un tribunal revolucionario y ejecutado en noviembre de 1793, a los treinta y dos años de edad.

Los meses de cárcel fueron aprovechados por Barnave para escribir el trabajo que nos ocupa que, al igual que el anterior, intenta encontrar las causas de la Revolución, claro que desde otra óptica donde llega, inclusive, a criticar al "gran" Montesquieu.

Como puede apreciarse se trata de un libro que conserva el nivel y a importancia de la colección de Clásicos Políticos del Centro de Estudios Constitucionales, aportando una obra de gran interés para una mejor comprensión de la Revolución francesa en particular y de los movimientos revolucionarios en general.

F. H.

---

## PARA ENTENDER A HEGEL

"EL PENSAMIENTO POLÍTICO DE HEGEL"

DE FERNANDO PRIETO. ED., UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE COMILLAS, MADRID. 336 PÁGS.

Son escasas, por no decir nulas, las obras referidas al pensamiento político de Hegel escritas o traducidas al idioma castellano. Por esta sola razón este documentado aporte de Fernando Prieto, publicado por la Universidad Pontificia de Comillas, resultaría de gran interés.

Esta falencia no es casualidad, sino que obedece a las serias dificultades que presenta el pensamiento "abstracto" del filósofo alemán, obstáculos que el autor —con gran versación en la bibliografía alemana— supera con habilidad y seriedad científica.

El propio autor advierte en el prólogo: "Hemos escrito una introducción que capacite al profano para la ardua lectura de Hegel. Pero también somos conscientes de que muchos no irán más allá de esta etapa, ya en sí misma suficientemente trabajosa. Para éstos lo provisional pasa a ser definitivo y lo introductorio les servirá de asiento y reposo. Conjugar estos dos tipos de público y de intereses no ha sido difícil, pero ha configurado la definitiva fisonomía con que este libro viene al mundo" (p.10).

Uno de los aspectos más complejos al analizar el pensamiento político de Hegel, como bien señala Prieto, parte del generalizado desconocimiento –o mal conocimiento– de su pensamiento filosófico, que es la base del mismo; pensamiento que, por otra parte y más allá de los aparentemente escasos escritos puramente políticos, como en muchos filósofos; recordemos, por ejemplo, las comparaciones de Lukács con respecto a la decepción política del Platón (cfr. su Carta VII), es esencialmente político por el papel que le cabe al Estado en su "sistema". Ello, no implica reducir su filosofía a una "filosofía política".

Prieto comienza por exponer un panorama de todo el sistema hegeliano (la tan mentada "totalidad" hegeliana) que permite apreciar con mayor nitidez cuál es el lugar que en él corresponde a la política, centrada en gran medida en su Filosofía del Derecho. Acepta que este libro es básicamente "una propedéutica" de dicha obra.

El autor empieza ubicando al pensador alemán en el contexto histórico de su época, preocupándose especialmente –al estudiar su vida– por sus años de formación intelectual y actividad docente. Luego estudia las características generales de su concepción filosófica, para poder referirse al "espíritu objetivo" y a los principios de su filosofía del derecho. La segunda parte de la obra –analizada la filosofía jurídica– se refiere a su concepción histórica, según surge de sus Lecciones sobre la Filosofía de la Historia Universal.

A manera de epílogo, Prieto estudia la crítica a Marx y concluye su libro con una razonada bibliografía –completa en idioma castellano– que ayuda a convetir este trabajo de síntesis en una obra de gran utilidad docente.

Uno de los aspectos más destacados de este libro consiste en el uso –casi abusivo– que el autor hace de las fuentes (los textos hegelianos) más allá de reconocer la oscuridad, densidad y dificultad de traducción de los mismos.

Sobre el particular advierte: "Hemos preferido animar al lector a que afronte por sí mismo la oscuridad, que se introduzca en los textos y perseverare. Experimentará que al rato sus pupilas se dilatan, termina viendo por sí mismo y puede andar expedito por donde antes sólo encontraba molesta y fatigosa penumbra" (p. 14).

Precisamente –como advertía el propio autor en el prólogo– estamos ante uno

de esos libros que permite al alumno –y al lector interesado– introducirse en la compleja temática del pensamiento hegeliano; por otra parte admirablemente trabajado por Dalmacio Negro Pavón, a cuyas obras nos hemos referido en otras resñas anteriores, en seridos artículos de la Revista de Estudios Políticos de Madrid (como La filosofía política de Hegel en relación con 'La constitución de Alemania', nº 178 de julio de 1971 y Hegel y el totalitarismo, nº 200-201 de mayo de 1975, p. 101/36), cuya lectura recomendamos como paso siguiente al presente libro. La ocasión parece propicia para destacar ante los interesados en este complejo autor que el actual decano de nuestra Facultad de Teología, Mons. Ricardo Ferrara, es uno de los más importantes especialistas argentinos sobre la filosofía hegeliana, como también citar el reciente libro de Ignacio Andereggen –profesor de teología de nuestra Casa– sobre Hegel y el catolicismo (E.D.U.C.A., 1995).

F. H.

---

## VERDADES SOBRE LA FLOTA SOVIÉTICA

“LAS TRAGEDIAS DE LOS SUBMARINOS NUCLEARES SOVIÉTICOS”,

DE L. GISTSOV, N. MORMUL, Y L. OSSIPENKO.

ED., ANAYA-MUCHNIK, MADRID, 1993. 345 PÁGS.

Uno de los múltiples efectos no calculados que ha producido la caída de la Unión Soviética ha sido la divulgación de información catalogada como secreta. Un caso típico conocido fueron las memorias de Pavel Sudoplatov, uno de sus espías de mayor nivel (Operaciones especiales, Barcelona, Plaza y Janés, 1994).

A su vez, la explosión de Chernobyl puso sobre el tapete el problema de las centrales nucleares y la desintegración de la U.R.S.S. la posesión de las armas atómicas, pero permanecía semioculto otro grave problema de no menor importancia: los submarinos nucleares.

Así como en la década de los '60 la prensa internacional insinuó graves accidentes en las naves espaciales rusas, en la década de los '70 –plena etapa del desarrollo bélico naval ruso presidido por el almirante Gorshov (cfr. Fairhall, David. El poderío naval ruso, Bs. As., Instituto de Publicaciones Navales, 1975)– el periodismo occidental sugirió similares tragedias con submarinos nucleares, advirtiendo el riesgo que ello implicaba.

La nueva glasnost permitió descorrer los velos que ocultaban este delicado te-

ma y al editorial Anaya-Muchnik no vaciló en traducir al castellano el importante trabajo editado en 1992, en París, por tres de los hombres que tuvieron a su cargo implementar la "política submarinista soviética".

El nivel y conocimiento del tema de los autores almirantes Lev Giltsov y Leonid Ossipenko queda evidenciado con sólo aclarar que ambos tripularon el primer submarino nuclear soviético. El almirante Nicolai Mormul –a su vez– fue director de la flota del norte y especialista en reparaciones de submarinos nucleares. En esta obra, con un lenguaje de difusión masiva, los autores –con el apoyo de los dos autores franceses– narran las vicisitudes y los costos del armado de la flota submarinista soviética, con especial referencia a los graves –y ocultos– accidentes de submarinos nucleares, advirtiendo sobre los graves riesgos que ocasionó los desechos radioactivos líquidos y sólidos que aún yacen en el lecho de algunos mares, como el Artico.

El libro, que describe la historia de la política submarinista –y especialmente nuclear– se completa con un apéndice documental que incluye el listado –hasta ahora secreto– de los 24 accidentes conocidos, con sus características y la nómina de las víctimas de los cuatro accidentes más importantes.

La obra –de sumo interés– concluye con un llamado pacifista: "Pienso en primer lugar, y es extraño en un soldado, que ha llegado la hora de poner fin a la utilización de la energía nuclear con fines militares. Vemos cómo hoy se abren oportunidades sin precedentes en este campo. Las dos grandes potencias que han dejado de ser, una para otra, un "enemigo eventual" deben comenzar sin tardanza a desmantelar realmente sus arsenales nucleares, evitando a toda costa la proliferación de esas armas de destrucción masiva en terceros países. Se trata también de cambiar las prioridades en el sector del átomo llamado "pacífico", que probablemente ha provocado ya tantas víctimas como la bomba nuclear. Más importante es garantizar la seguridad y la explotación óptima de las centrales existentes que constituir otras nuevas. Finalmente –y es esencial para mí– es necesario que el mundo entero encuentre la solución al problema, no resuelto hasta hoy, de la reutilización y el soterramiento de los desechos radioactivos" (p. 327).

F. H.

---

## UN NUEVO ENFOQUE DE LA GUERRA

"GUERRA Y SOCIEDAD EN LA EUROPA DEL RENACIMIENTO",  
DE J. R. HALE. ED., MINISTERIO DE DEFENSA, MADRID, 1990. 324 PÁGS.

El profesor Hale del University College de Londres y ex-tutor de Historia

Moderna en el Jesus College de Oxford es indudablemente uno de los especialistas actuales más importantes en la temática renacentista, conocido en nuestro medio a través de su participación en la colectiva *Historia de Europa Siglo XXI*, con el volumen dedicado a la Europa del Renacimiento.

En esta ocasión ha sido el Ministerio de Defensa de España quien ha decidido editar en castellano una colección referida a "Guerra y Sociedad" coordinada en Inglaterra por el historiador Geoffrey Best y editada por la popular Fontana Press tradicional "historia militar" de épocas pasadas y generar una obra que encuadre los acontecimientos bélicos y sus protagonistas en el contexto ideológico y real de cada época.

En este caso, el periodo comprendido entre 1450 y 1620 –entreguerras de los Cien Años y de los Treinta Años–, ha sido encomendado a Hale y es el volumen que hoy comentamos esperando oportunamente proseguir con los restantes.

En una época histórica acentuadamente pacifista y casi "anti-militar", el estudio del tema de la guerra –en su perspectiva de permanencia histórica– adquiere un relieve singular que merece ser destacado.

Como bien señala Best en el prólogo, esta temática no es ajena al estudio concocido como "de las mentalidades", ya que en gran parte la guerra nace en torno a la idea misma de guerra (hoy conflicto) pero no se agota en este estudio y de manera totalmente diversa a las tradicionales "historias bélicas" (de soldados, uniformes y campañas) esta obra se completa con la historia social y económica donde se producen las causas y se desarrollan los conflictos.

Para entender esta perspectiva no debemos olvidar que las fuerzas armadas "constituyen una moralidad de organización social de carácter muy especial" estructurada "dentro del límite permitido por los gobiernos"; ello ha llevado en muchos casos a estudiarlas como "algo totalmente diferente", lo cual sólo es real en las escasas situaciones en que toda la sociedad está militarizada. Caso contrario debemos analizarla en sus permanentes interrelaciones e interacciones, que superan con creces los intereses de los tradicionales lectores apasionados por la milicia o por la estrategia.

Bien señala Best que "la guerra constituye un interés y una actividad humanos únicos, con su propio carácter, sus propias imágenes de sí misma, sus propias místicas, sus propias formas de organización y, como culminación, un lugar privilegiado para determinar las normas de las sociedades nacionales y su viabilidad política". Así, la guerra se convierte en "el eslabón último entre las fuerzas armadas y la sociedad".

Marcados estos conceptos básicos que nos permiten ubicar la obra en su concepción ideológica, señalemos que el autor analiza detalladamente las ra-

zones que originaron estos conflictos y los importantes cambios que produjeron en el arte de la guerra en su tiempo, antes de analizar –con similar cuidado– los métodos de reclutamiento y la reacción social ante los mismos. Después de estudiar la “sociedad de los soldados” Hale dedica los tres últimos capítulos a un interesante panorama sobre las repercusiones directas e indirectas que esas guerras tuvieron sobre la sociedad de su época. A manera de conclusión, el autor no duda que “a pesar de sus costes, de sus horrores, del contraste entre la consecuencia, la guerra en este periodo, y quizás por última vez, fue en gran medida una cuestión no constitucional, y sólo marginalmente política. Y esta es una de las justificaciones de que haya sido tratada con tanto detenimiento como una cuestión social” (p. 282). Una importante bibliografía que permiten iniciar nuevos avances en estas cuestiones completa este novedoso e importante aporte del historiador inglés al conocimiento del Renacimiento.

F. H.

---

## UN MANUAL PARA ENTENDER NUESTRA ÉPOCA

“HISTORIA DEL MUNDO CONTEMPORÁNEO”,  
DE EMILIO DE DIEGO. (COORDINADOR). ED., ACTAS, MADRID, 1994. 862 PÁGS.

En este caso no se trata, como pareciera a primera vista, de otro manual de historia contemporánea, sino que el libro que reseñamos intenta una síntesis didáctica, amena y seria sobre la historia de nuestra época, en el sentido más amplio de la expresión.

Emilio De Diego –titular de Contemporánea de la Universidad Complutense de Madrid y discípulo de nuestro conocido Vicente Palacio Atard– ha asumido –y con éxito– la difícil tarea de llevar a la práctica el complejo proyecto de una obra de esta característica. Para ello contó con el apoyo –y la redacción– de veintidós historiadores de diferentes enfoques, entre quienes no podemos dejar de mencionar a investigadores del nivel de José Luis Comellas o José Andrés-Gallego.

El resultado de la verdadera aventura que implica una obra de estas características está a la vista, pero De Diego considera necesario aclarar que “no es



el libro que cada uno hubiera pensado”, aunque a la vez señala que la obra está dividida en dos grandes partes: la historia fundamental y la de los acontecimientos.

En la primer parte el propio De Diego comienza replanteando qué se entiende por “lo contemporáneo” mientras señala su especificidad; antes de permitir que diferentes autores analicen las cuestiones de vida y las formas del pensamiento o sea la demografía, el desarrollo económico, los conflictos socio-económicos, las corrientes filosóficas, las creencias, los movimientos ideológicos y la ciencia. Las interesantes reflexiones que Comellas dedica a la geohistoria del mundo contemporáneo merecen una referencia especial.

En la segunda parte se nota claramente la supervisión de Andrés-Gallego junto a Emilio De Diego, como también un capítulo de Comellas dedicado a las relaciones internacionales.

Resultaría ajeno a nuestro objetivo señalar cuidadosamente los aspectos analizados que abarcan los siglos XIX y XX y que llegan hasta “nuestros días”, incluyendo la guerra de Kuwait y la elección de Bill Clinton en nuestra década del '90.

Temas como los símbolos del lenguaje, la corrupción y la mujer han sido elegidos por Andrés-Gallego –conocido en nuestro medio por la ya reseñada Historia de la gente común– para el capítulo que denomina epílogo.

En síntesis, se trata de una extensa obra –cerca de novecientas páginas–, muy bien escrita, novedosa pero poco conocida en nuestro medio y que consideramos una herramienta actualizada de consulta indispensable para acercarnos a la complejidad del siglo que vivimos y que está por terminar.

F. H.

---

## RISORGIMENTO Y UTOPIA

“SCHIATTONE, M. ALLE ORIGINE DEL FEDERALISMO ITALIANO: GIUSEPPE FERRARI”.  
DE M. SCHIATTONE, ED. DEDALO, BARI, 1996. 176 PÁGS.

La editorial Dédalo, continuando con la serie de publicaciones dedicadas al tema de la Utopía –coordinadas por el Centro especializado de la Universidad de Lecce–, acaba de editar esta sugestiva investigación sobre un autor escasamente conocido en nuestro medio, pero de gran importancia en Italia.

Giuseppe Ferrari –a quien se refiere esta obra del filósofo Mario Schiattone, ex-

perto en el Risorgimento italiano- fue uno de los representantes importantes de ese movimiento en el siglo XVIII, caracterizándose fundamentalmente por sus ideas federalistas y su seguimiento del pensamiento utópico francés.

Residente durante gran parte de su vida en Francia, allí entró en contacto con las ideas de Saint-Simon y con las personas de Proudhon y Leroux, con el primero de los cuales compartió muchas de sus ideas.

En el primer capítulo, Schiattone expone los datos fundamentales sobre la vida de Ferrari, su formación en Milán y en Pavia -de cuyas universidades fue profesor-, la influencia del pensamiento poco difundido de Vico y su traslado a París, donde a través del esteticismo se acerca a Proudhon antes de regresar a la Italia de Garibaldi y Cavour, en la que fue diputado.

Pero el grueso del libro está dedicado a las ideas de Ferrari; en primer lugar, a su formación y ubicación filosófica y luego, en sendos capítulos, a las ideas políticas y su relación con el Risorgimento, a los presupuestos teóricos de su proyecto federalista, las características "utópicas" del mismo y a su relación con el "sentido de la historia" de su autor.

Schiattone concluye con un interesante capítulo destinado a plantearse -en estos momentos tan particulares de la política italiana- la "actualidad del proyecto" federalista y en este aspecto no duda que "la idea clave es que la solución de los problemas del mundo está ahora y siempre en el pequeño Estado, el Estado regional... La solución de los problemas del "grande" están en el pequeño" (p. 169).

La amena redacción y la seriedad del aparato erudito garantizan al lector interesado en esta temática el encontrarse con un aporte de verdadero interés y valor.

F. H.

## UNA VISIÓN DEL MUNDO ÁRABE

"LA CONSPIRACIÓN. EL TRAUMA DE LA POLÍTICA ÁRABE", DE BASSAM TIBI

ED. HERDER, BARCELONA, 1996. 374 PÁGS.

El autor de este sugestivo ensayo es un catedrático de origen árabe (sirio) -nacionalizado alemán- que ejerce en la Universidad alemana de Göttingen y es docente en Harvard; a la vez que conocido especialista "europeo" en el Próximo Oriente y comentarista del Frankfurter Allgemeine Zeitung y de la cadena ZDF de la televisión alemana.

El objetivo de este libro suyo consiste en tratar de explicar racionalmente el sentido profundo de la política árabe, entendido como señala en el subtítulo como “un verdadero trauma”. En este aspecto Tibi no duda que todo ese complejo tema se puede sintetizar, para sus congéneres árabes, en una palabra: al-mu'amarah, o la conspiración.

Para demostrar su tesis el autor reúne una serie de interesantes y documentados trabajos suyos sobre distintos países y problemas de la última década en el mundo árabe, con especial referencia a la temática del fundamentalismo, terminología puesta de moda por el periodismo norteamericano desde la caída de la U.R.S.S. y el “enemigo soviético”. Puede resultar de interés recordar que esta palabra no nació del Islam, sino que tuvo su origen en Estados Unidos de América y resurgió con el neo-conservadorismo durante las presidencias de Ronald Reagan y George Bush.

El autor comienza tratando de descifrar el “síndrome de la conspiración” –que considera equivalente al concepto de conflicto en Occidente– y que define como la estructura “profunda” del mundo árabe y de sus conflictos. Tibi no duda que para los pensadores árabes –y los musulmanes en general– se trata de la antigua lucha contra Occidente (el Gharb).

A su vez, destaca la importancia que para los árabes musulmanes asume el pensamiento colectivo (la umma), así como desconocen el individualismo moderno occidental. Aclara que ellos usan ese mismo término para reemplazar el inexistente concepto de “nación”, cuya realidad se limita a “tribus con banderas nacionales”, o más exactamente aun, “clientelas agrupadas por regiones o etnias”. Por ello –concluye–, para los árabes la política se entiende como una lucha tribal, con intervención de “oficiales golpistas” desde post-guerra. Por ello no se tiene el poder por un periodo determinado sino que se conquista para conservarlo (el tan mentado despotismo oriental).

De este modo, las naciones árabes son sólo Estados artificiales fabricados por Occidente sobre los restos del Imperio Turco y con unas fronteras trazadas arbitrariamente (por ejemplo el caso iraquí y la lealtad gubernamental de los integrantes del clan takrit). El autor agrega que de la misma manera que la nación, los dirigentes árabes han fabricado un inexistente “Estado árabe”.

Tibi sostiene la tesis que el Islam hubiera permanecido subdesarrollado si no lo hubiesen colonizado. A decir verdad el autor no parece darse cuenta que sigue subdesarrollado, pero ahora con mucho menos petróleo.

En su propia versión “conspirativa”, el autor sostiene que el “moderno Estado nacional laico” (p. 14) –cuyo modelo europeizante evidentemente propugna– choca con el nacimiento fundamentalismo que propugna una teocracia (hakimiyat Allah) desde las mezquitas.

Tibi no duda que “el mayor defecto de la política árabe es la ausencia de de-

mocracia" (p. 14) y que "la combinación del clásico despotismo oriental con modernos instrumentos de poder genera una modalidad de totalitarismo contemporáneo cuya aspiración universalista no se limita a la región en crisis del Próximo Oriente" (p. 100). Para él -educado en el iluminismo europeo- no caben dudas que en el mundo árabe falta la secularización que hubiera separado política de religión (o sea están en un estado evolutivo subdesarrollado). Agrega que la escasa institucionalización fomentó el personalismo y la aparición de líderes carismáticos (la tesis de Weber), señalando que "los regímenes militares que iban ocupando el lugar de los sistemas políticos destituidos, generalmente no lograron mejoras, sino que instauraron formas de despotismo oriental con técnicas de gobierno adecuadamente modernizadas. Del fracaso de todos los modelos de desarrollo del Estado nacional en el Próximo Oriente surgió el fundamentalismo islámico" (p. 116). El autor se ocupa de aclarar que no todos los musulmanes son fundamentalistas (un 15 por ciento). Para Tibi el fundamentalismo "es la promesa alternativa de un futuro mejor y por eso es una ideología de salvación" (p. 137) que propugna una fórmula mágica (¿utópica?). Quien, sin ser árabe, conoce algo de su mundo no puede menos que preguntarse: ¿acaso Tibi no?

El autor no duda que "mientras la cultura política del Próximo Oriente sigue marcada por el "colectivo" del fundamentalismo islámico y el nacionalismo integral, los frágiles Estados de esa región tienen pocas posibilidades de convertirse en estructuras institucionales estables. Sin un pluralismo político de tipo democrático, la consecuencia será siempre la formación de grupos étnicos con su conciencia del "nosotros" que se combatirían entre ellos" (p. 123) porque en el Islam se castiga la salida del "colectivo" (el nosotros) como una traición, con la muerte.

Como solución propone que "con la ayuda de reformas de su sistema cultural, los musulmanes deberían desarrollar una tradición islámica en el sentido de citizenship. Esto significa la separación de religión y política y la lealtad frente a los Estados seculares en los que viven, ya sea en el Próximo Oriente, en otras partes del mundo islámico o en Europa" (p. 136). En suma, "deberían dejar de ser musulmanes"... y hacerse occidentales... y liberales democráticos. Reconoce que "la democracia importa poco a las masas árabes" (p. 161), con lo cual sólo queda un nuevo "despotismo ilustrado" poco democrático "para el pueblo pero sin el pueblo". En síntesis, reemplaza su "utopía fundamentalista" por la vieja "utopía democrático-iluminista".

Pero además pretende que "para los musulmanes comprendan correctamente las causas de su miseria económica y de la crisis de su civilización es necesario que reconozcan hasta qué punto es inevitable una reforma cultural de la doctrina religiosa misma" (p. 138). O sea acepten una religión racionalizada,

secularizada. No olvidemos que en otras partes de su obra ensalza las teorías de un Islam racionalizado como el que propugnaran Avicena y Averroes.

Luego analiza las peculiaridades de los casos de Argelia, Iraq, el Sudán, Egipto previo a estudiar la guerra del Golfo –percibida por los musulmanes como otra cruzada de Occidente contra el Islam (en su concepción cíclica de la historia) –, circunstancia que –afirma– los políticos occidentales –preocupados sólo por el control del petróleo– no vieron.

Finalmente se dedica a las perspectivas después de la guerra del Golfo. El 2 de agosto de 1990 fue una cesura en el Próximo Oriente: “la hora de la muerte al sistema de Estados árabes” (Yamil Matar, p. 299). Así anticipa la “libanización” del Iraq, la imposibilidad que Occidente estructure el Próximo Oriente desde afuera como lo hizo con la Europa de post-guerra, una presunta presión de democratización (sic) para socavar la legitimidad de las monarquías tradicionales, la aparición de una nueva clase media por el petróleo que altera el orden social.

Para el autor, los conflictos del Próximo Oriente tienen una dinámica propia y la Guerra Fría sólo los dinamizó, pero su fin no los eliminará. En su opinión, la guerra del Golfo forzó que árabes y judíos se sentaran a negociar (¿?) y concluye que el tema del Iraq y el problema palestino serán las dos grandes cuestiones pendientes en el futuro inmediato.

Tibi afirma en el prólogo que escribe como una persona “fórmada en el pensamiento europeo” (cartesiano) pero aceptando el “ámbito cultural árabe musulmán” de donde procede, ya que nació en Damasco; pero también advierte que “sólo en Europa aprendí a comprenderme a mí mismo como sujeto autónomo” (p. 12); acepta que vive la tensión entre ambos mundos (p. 16) pero no aclara cómo la vive. Es el interrogante que nos deja la lectura de su recopilación de artículos. En síntesis, nos encontramos ante un “demócrata liberal” emigrado y desarraigado que trata de explicar el mundo árabe desde su infancia.

El resultado es un libro interesante y documentado –con buena bibliografía actualizada– pero unilateral y riesgoso. Sus tesis confluyen en un Gran Occidente democrático, liberal y capitalista: un proyecto mundialista que necesita desculturizar y occidentalizar para asegurar el programado “fin de la historia”

Pero como decía Ibn Khaldún, el mundo árabe debe ser medido con sus propios parámetros, no con los occidentales; el concepto iluminista de progreso es occidental (y moderno) y no parece ajustarse a una interpretación del Islam. Sin la diversidad cultural –que debemos defender– el mundo –como reconoce Fukuyama– será, al menos, muy aburrido.