

Sobre política nuclear (un poco de Historia, significados y propuestas)

Carlos Rubén Calabrese*

1. Introducción

Comienzo este artículo pidiendo disculpas al lector. Realmente es complicado hablar de política nuclear dentro de la extensión de un artículo para una revista no especializada. En efecto, es *más simple* –relativamente– entender (por ejemplo) una “política sanitaria”, sin que esto signifique que no involucre sus grandes complejidades. Por el contrario, ante el término “política nuclear” el lego percibe algo difícil y abstracto, cuya importancia no puede medir en términos reales. Luego, uno de los objetivos que me propongo en este escrito es dilucidar la cuestión (un poco). Por este motivo haré que el lector entre lentamente en estos asuntos, partiendo de conceptos básicos y elementos que mínimamente debe conocer como para poder evaluar las propuestas. A tal fin he incluido los puntos 2, 3 y 4 de este trabajo, donde quien tenga la paciencia de seguirme podrá establecerse en el tema (si esto no es así, nadie se preocupe, sin duda es mi culpa). En el punto 5 introduzco una pequeñísima historia de la Energía Nuclear en Argentina. De allí en adelante se plantea una propuesta a partir del momento histórico actual.

Ahora pido permiso para incluir algunos conceptos que seguramente los que leen este artículo conocen más que yo. Dicen que la Política es una ciencia arquitectónica, es decir, generadora de espacios. Una guía donde se desenvuelven todas las actividades humanas.

* Ingeniero Nuclear y Doctor en Ingeniería Nuclear (Instituto Balseiro). Realizó el Curso de la Escuela de Defensa Nacional y obtuvo el premio Escuela de Defensa Nacional. Desde agosto de 1982 desarrolla sus actividades profesionales en la Comisión Nacional de Energía Atómica. Se desempeñó en la empresa Atomic Energy of Canada Limited (Canadá). Miembro asesor en temas legislativos inherentemente nucleares de la Comisión de Industria y Comercio de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Miembro de la Asociación Argentina de Tecnología Nuclear. Ejerció la docencia en las cátedras de Física (UBA), Análisis Matemático (UTN) y dictó la materia “Física de Reactores” en el Curso de Postgrado de Ingeniería Nuclear.

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

En particular la política nuclear deberá ser la guía donde se desenvuelva la cuestión atómica. Y como tal, no deja de ser "política". Es decir, un arte donde se manifiestan todas las pasiones humanas. Allí también se ve la grandeza, la pequeñez, los sueños, los ideales, la corrupción y todo lo que hay en los espacios donde hay política, desde un club de barrio hasta el Congreso Nacional, pasando por los sindicatos, las legislaturas provinciales y municipales. Y estas manifestaciones se dan, aunque al lector le parezca que lo que está en los puntos que siguen sea una "clase magistral", ajena a todo contacto con el sentir humano (algo así como si fuese una exposición de álgebra). De ninguna manera. Nos estamos introduciendo en un tema que afecta la vida cotidiana de la misma manera que lo hace la política económica y por lo tanto es el derecho de todos el entender de qué se trata, más allá que sea el deber de los científicos especializados, como yo, el asesorar a la gente, a la Sociedad.

La Ciencia y la Tecnología son herramientas de poder político. Luego, la Política Nuclear debe estar al servicio del poder nacional.

El conocimiento científico tecnológico es un factor predominante en las grandes Naciones de hoy. Los políticos de esos países tienen muy presente que las políticas científico-tecnológicas y en particular la política nuclear, son las herramientas para hacer grandes a sus naciones como ayer lo fueron los ejércitos y las flotas navales. La Ciencia y la Tecnología es mucho más que una cuestión exclusivamente económica, de números que cierran y balances que se cumplen.

Y como soy de la idea de que Argentina debe ser una gran nación (aun en el contexto de la actual globalización), creo que es necesario que quienes hagan política asuman lo dicho arriba.

Antes de entrar en tema, debo aclarar que las opiniones vertidas aquí son personales y no son expresión oficial de la Comisión Nacional de Energía Atómica, organismo en el que me desempeño. Son propuestas discutibles, desde luego. Por el contrario, sería deseable iniciar un debate sobre cuál debe ser la política nuclear argentina, para que la actividad no languidezca en el olvido ni en un malicioso desprestigio apoyado por gente mal informada, tal vez alentado desde lejanas playas.

Ahora pasaremos a explicar, lo más brevemente posible, de qué se

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

trata la cuestión atómica, un tema en donde se entroncan la Ciencia, la Tecnología y la Energía.

2. Ciencia, Tecnología y Energía¹

a) *La Ciencia y la Tecnología*

El conocimiento Científico-Tecnológico —no solamente el nuclear, sino el de todas las disciplinas científico-técnicas— descansa en tres grandes áreas:

- La Ciencia Pura o Básica es aquella que estudia las Grandes Leyes Fundamentales. Ya sea en Física, Química, o Biología, su interés radica en brindar la base sobre la que se sustentan los demás sectores científico-tecnológicos. Amplia el conocimiento, y permite así su crecimiento. Indaga el por qué de los fenómenos (*know-why*). Implica una política "para" la Ciencia. Son sus objetivos el conocimiento en sí, y la alta capacitación.

- La Ciencia Aplicada es una etapa intermedia entre la Básica y el Desarrollo Tecnológico. Puede estar enmascarada por uno u otro, pero debe estar presente siempre.

Se restringe a fenómenos de interés particular, como pueden ser determinados procesos. Permite obtener los elementos para efectuar la modelización y la simulación de ellos (ya sea usando maquetas o computadoras), obteniendo de la Ciencia Básica los conocimientos que le permiten avanzar.

- El Desarrollo Tecnológico surge a partir de los resultados de la investigación de determinados fenómenos suministrado por las otras áreas, llegando a la adaptación a nivel industrial, y aun su posterior comercialización. En este caso, importa el cómo se realizan, conducen u operan los procesos, equipos o desarrollos (*know-how*). Implica una política "por" la Ciencia, dado que los objetivos son el desarrollo económico, la obtención de bienes y servicios a la sociedad, la transferencia a los sectores productivos de las diferentes tecnologías, la Defensa Nacional, etc.

La estructura Científico-Tecnológica de un país será tanto más desarrollada cuando alcance lo que se suele denominar

¹ En esta sección me tomaré la libertad de usar algunos conceptos de mi Profesor de Ciencia y Tecnología de la Escuela de Defensa Nacional, el Ing. Carlos R. Cavoti (Académico Titular de la Academia Nacional de Ingeniería).

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

“masa crítica”, es decir, un estado que asegure un crecimiento autosostenido de la Ciencia y la tecnología globalmente.

Todo esto, esquemáticamente sencillo, es extremadamente complejo en cuanto a su realización. Configura una densa madeja donde se entretejen universidades, institutos, empresas, etc. Son necesarios recursos humanos, políticas claras, y que exista una buena interrelación entre los diferentes sectores, instituciones o empresas involucradas.

El modelo antiguo de desarrollo científico tecnológico, que estuvo vigente hasta la primera mitad de nuestro siglo, descansaba en el precepto de que el potencial bélico era la variable dominante del Poder Nacional de los países. Así se producía una bifurcación entre las actividades productivas del área tecnológica de interés económico-social y aquéllas vinculadas a la producción militar. Ambas ramas, sin embargo, no se realimentaban y actuaban en forma independiente; más aún, la participación privada no emergía claramente en un contexto en el cual el Estado prevalecía como ente planificador y ejecutor. La Unión Soviética mantuvo este esquema hasta el final de sus días. El resultado fue una industria bélica altamente desarrollada, coexistiendo con una industria civil atrasada. Como ejemplo vayan los autos soviéticos fabricados con tecnología de más de 20 años, producidos al mismo tiempo que los aviones MIG de combate, de última generación. Cabe citar una frase de Tóffler, quien dice que en estos tiempos la forma de hacer la guerra está ligada estrechamente a las formas de producción industrial.

En el país nuestro de la primera mitad del siglo, sin que sea el resultado de alguna política clara, sea de casualidad o como consecuencia del aislamiento provocado por las Guerras Mundiales, surgió una estructura Científico-Técnica, que alcanzó algunos logros significativos. Sin embargo, lejos se estuvo de lograr los resultados de crecimiento económico productivo que se deberían haber derivado del avance científico alcanzado. Se expandió el conocimiento y se realizaron desarrollos de importantes prototipos en distintas áreas de aplicación aunque desafortunadamente sin haber definido en forma clara, con antelación, el campo de *demanda* y sus consecuentes *posibilidades de producción, costos y comercialización* (se desarrollaron autos, aviones, tractores, etc.). A esto se sumó la falta de participación y riesgo por parte del empresariado privado, acostumbrado a un mercado interno poco exigente, prácticamente cautivo y a la falta de

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

control de calidad y precios por parte del Estado.

Argentina ha dado conocidos científicos, varios de ellos Premios Nobel, pero este conocimiento las más de las veces estuvo limitado al área básica y/o aplicada, aunque pocas ocasiones enmarcado en el desarrollo de metodologías, técnicas, sistemas o productos finales concretos. Por lo tanto, la transferencia al resto de la sociedad ha sido escasa o nula, dado que son débiles los vínculos con los sectores empresarios y hasta a veces inexistentes al ser reemplazados preferentemente por acuerdos de transferencia de tecnología, cesión de licencias, compras llave en mano, etc.

Por este motivo podemos decir que Argentina ha tenido una política "para" la Ciencia, y no ha ejecutado una verdadera política "por" la Ciencia, que lleve consecuentemente a favorecer la producción basada en el conocimiento propio.

b) La Energía

Por otro lado, es imposible hablar del desarrollo humano si no planteamos el tema de la Energía. Desde el trabajo físico humano hasta los robots más sofisticados, pasando por el uso de los animales y las máquinas a vapor, todos estos elementos proveyeron la energía necesaria para el desarrollo de la civilización.

La Energía es una necesidad primaria para la existencia del género humano, lo que se ve reflejado en lo siguiente: los países con mejor standard de vida son los que producen mayor energía por habitante (ver figura 1). En los más atrasados, se da la relación inversa.

Ahora bien, como consecuencia de la irrupción de la electricidad como medio productivo, surgió el problema de generarla para una gran cantidad de usuarios, domiciliarios e industriales (para los cuales las cantidades de energía necesaria son mayores). Como primera solución surgieron las plantas generadoras térmicas, cuya fuente de energía está basada en la combustión, ya sea de carbón, de petróleo o de gas. Luego aparecieron las plantas hidroeléctricas que aprovechan algún salto de agua, ya sea natural o provocado con diques.

Como veremos con detalle más adelante, hacia fines de los '50 llegó la producción nuclear (o nucleoelectrica) cuya fuente está basada en la fisión o partición de los núcleos atómicos del uranio, un mineral de uso muy restringido hasta ese momento.

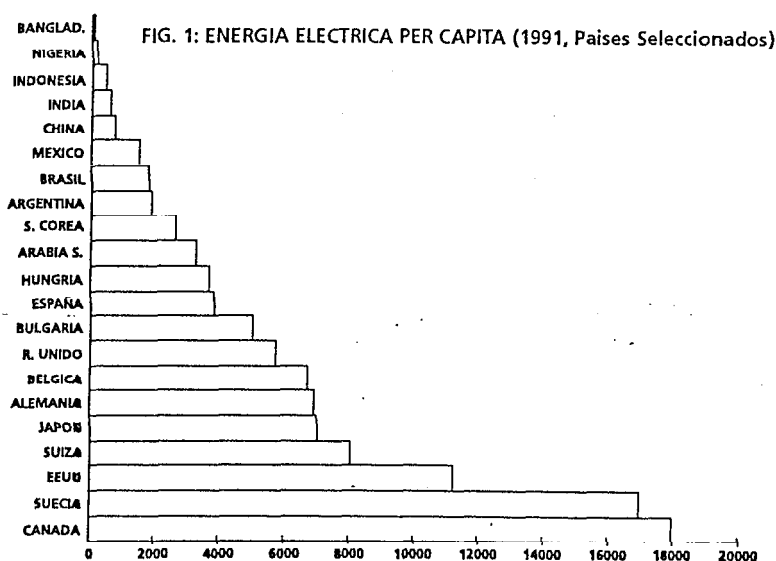
Son estos tres tipos de generación la base de la industria y la actividad en el planeta. No pueden dejar de mencionarse otras formas

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

(las llamadas "alternativas"). Por ejemplo la eólica (adaptación de los antiquísimos molinos de viento a la producción de energía eléctrica), la mareomotriz (que aprovecha los cambios de nivel de los mares por las mareas) y la solar, que es de las más recientes.

Las máquinas, como fuente de energía, le dieron nuevo impulso al genio del hombre. Basta preguntarse qué inventos hubiesen sido creados por Leonardo da Vinci si hubiese contado con el motor a explosión.

Resumiendo, el recurso energético, desde la tracción a sangre hasta la fisión nuclear, puede verse como un subproducto de la tecnología, pero también es en sí mismo un motor del desarrollo científico-tecnológico.



3. El desarrollo de la Energía Nuclear

a) Desde la antigüedad hasta Hiroshima

Veremos a continuación un proceso nacido en los laboratorios que culminó en múltiples aplicaciones comerciales y militares (luego tiene estrecha relación con el punto anterior). En el mismo se pueden apreciar una serie de hechos significativos. Su comprensión es vital para entender el sentido estratégico de la tecnología nuclear, que no se acaba en la fabricación de explosivos. En esta pequeñísima reseña

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

histórica sobre las investigaciones nucleares no faltan graves omisiones, que espero el lector sepa disculpar.

La historia arranca en tiempos remotos. Por ejemplo, basta recordar al filósofo griego Demócrito de Abdera, que introdujo al concepto "átomo" como la partícula más pequeña en que puede subdividirse la materia, siglos antes de Cristo.

El período moderno empieza en 1879 con el descubrimiento de Crookes, que ionizó un gas por descarga eléctrica. A partir de allí aparecieron una sucesión de descubrimientos como los rayos X y gamma, (Roentgen y Becquerel, respectivamente), Thompson y el descubrimiento del electrón. En 1898 el matrimonio Curie aisló el elemento radiactivo radio. En 1905, como parte de su revolucionaria teoría del movimiento, Einstein desarrolla su ahora famosa fórmula $E = mc^2$, que expresa la equivalencia entre masa y energía. Por esos años, los trabajos de Rutherford y Bohr dieron a conocer que el átomo neutro se compone de una carga negativa constituida por los electrones, que rodean a un núcleo central de carga positiva, que contiene la mayor parte de la masa total del átomo.

En 1930, Bothe y Becker bombardearon berilio con partículas alfa provenientes del polonio, detectando una irradiación que ellos en un principio pensaron eran rayos gamma. En 1932 Chadwick demostró que en realidad se trataba de partículas desconocidas hasta ese momento, los neutrones, de masa aproximadamente igual a los protones pero con carga eléctrica nula. Neutrones y protones unidos constituyen el núcleo atómico. En enero de 1939 los científicos alemanes Hahn y Strassmann hallaron bario como subproducto de la irradiación de uranio con neutrones. El elemento bario tiene aproximadamente la mitad del peso atómico del uranio, por lo que esto provocó sorpresa en el mundo científico. Así apareció en escena la fisión nuclear, es decir, la partición del núcleo en dos fragmentos. Con este mecanismo, Frisch y Meitner explicaron el fenómeno visto por Hahn y Strassmann. La alta energía que poseían los fragmentos resultantes de la fisión más los valores de masa de los elementos resultantes fueron interpretados a partir de la mencionada fórmula de Einstein $E=mc^2$. Posteriormente, Fermi mostró que durante el proceso también se emiten neutrones, y así comenzó a vislumbrarse la posibilidad de establecer una reacción en cadena que libere grandes cantidades de energía. Esto puede darse más o menos así: al fisurar

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

un núcleo impactado por un neutrón, libera otros neutrones que pueden impactar en otros núcleos para producir nuevas fisiones. Para tener una idea de las magnitudes implicadas, la energía que a nivel molecular liberan los explosivos clásicos como la dinamita o el TNT son del orden de decenas de electrón-volts (una unidad de energía utilizada a nivel atómico). En cambio la fisión libera valores del orden de los millones de electrón-volts.

El descubrimiento de la fisión y la posibilidad de establecer una violenta reacción en cadena cobró relevancia frente a los acontecimientos de esa época: había comenzado la Segunda Guerra Mundial. Así, debido al potencial bélico que implicaba el dominio de la fisión nuclear, en 1940 la comunidad científica estableció una censura voluntaria de publicaciones de ese fenómeno.

En 1941 Seaborg descubrió el Plutonio, un elemento artificial transuránico, que como el uranio es fisil (es decir, factible de fisionar) y por lo tanto también capaz de ser utilizado eventualmente con fines militares. Ya para julio de 1939, es decir, meses antes del inicio de la guerra, cuatro científicos de primer nivel —Szilard, Wigner, Sachs y Einstein— establecieron un contacto epistolar con el Presidente Roosevelt explicándole la posibilidad de construir una bomba atómica basada en el uranio, y la inconveniencia de que la Alemania nazi alcanzase ese objetivo. Como consecuencia de estas gestiones, se destinó una pequeña cantidad de 6000 dólares para conseguir los materiales que permitiesen una prueba experimental de la reacción en cadena. Después de una serie de estudios e informes los cuales indujeron decisiones políticas, el Cuerpo de Ingenieros (US Army Corps of Engineers) dirigidos por el general Groves inició el trabajo. Comenzó el "Proyecto Manhattan" ("Manhattan District" o "Manhattan Project"), que manejaba la información en un marco de seguridad militar.

Aunque se conocía mucho acerca de las reacciones nucleares, aún había una gran incerteza acerca de su uso práctico. Para superar estas dudas, se derivaron líneas de investigación a diversas instituciones.

Habiendo entrado los Estados Unidos en la guerra con Pearl Harbor (diciembre de 1941), los trabajos tomaron gran ímpetu. La posibilidad de que Alemania estuviese detrás del desarrollo de armas nucleares fue un estímulo para el trabajo de los científicos norteamericanos, la mayoría de los cuales trabajaban en sus universidades. Ellos y sus alumnos postergaban sus trabajos habituales para "enlistarse"

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

en alguna fase del proyecto (aunque, según está documentado y contrariamente a lo supuesto en ese momento, en ese momento los alemanes hacían muy poco para llegar a la bomba atómica).

El Proyecto Manhattan consistió en varios programas paralelos. El mayor esfuerzo estuvo en Estados Unidos, en cooperación con Reino Unido, Canadá y Francia.

Uno de los primeros problemas que se plantearon era que el uranio natural no era un buen medio de conseguir la reacción en cadena (requerida para construir armamento). Este elemento posee naturalmente de un 0,7 por ciento de un isótopo (el mismo elemento con diferente peso), el Uranio 235, que es el realmente fisiónable. Por lo tanto fue necesario desarrollar una técnica de "purificar el uranio" para aumentar la concentración del isótopo 235. Esto se denominó "enriquecimiento de uranio". Por otro lado, el Plutonio —explícitamente el isótopo 239 que es el necesario para fisiónar— se obtenía de la irradiación de uranio natural con neutrones. Fue necesario desarrollar una técnica para extraerlo a partir de este proceso. Esto se llamó el "reprocesamiento" del uranio (o combustible nuclear) irradiado.

Finalmente se llegó al experimento crucial para el éxito del proyecto Manhattan, que fue el primer escalón para los desarrollos nucleares posteriores: en la Universidad de Chicago un grupo de científicos dirigidos por Enrico Fermi construyó un dispositivo —el primer reactor nuclear— que fue denominado "pila atómica", agrupando bloques de grafito —elemento que actuaba como moderador, esto es "frenado" de los neutrones que surgen a gran velocidad de la fisión— y esferas embebidas en óxido de uranio y uranio metálico (estas esferas cumplían el rol de combustible nuclear). En su interior se dejó espacio para introducir unos dispositivos, las "barras de control", que eran varas de madera enchapadas con hojas de cadmio. Una de las barras caería automáticamente si el número de neutrones presentes alcanzaba valores excesivos. Otra estaba unida a un contrapeso por medio de una sogá, la que sería cortada por un hacha de ser necesario. Tanques conteniendo sustancias absorbentes de neutrones, como sales de cadmio, estaban disponibles para ser volcadas en la pila en caso de emergencia.

El 2 de diciembre de 1942, el experimento tuvo éxito. Se logró una reacción en cadena autosostenida (la primera). Esto implicó dos

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

cosas: la posibilidad de construir una bomba nuclear a partir del uranio y también la posibilidad de fabricar plutonio en grandes cantidades que surge simplemente de la irradiación del uranio usado como combustible nuclear, que luego puede ser "reprocesado".

Este logro aumentó las posibilidades de desarrollar armas nucleares, y con ese fin se construyeron varios reactores en Hanford, Estado de Washington, Estados Unidos. En 1944 ya producían plutonio por kilos. En el primer reactor nuclear la potencia disipada (calor o energía por unidad de tiempo) era muy baja. Los reactores siguientes para la producción de plutonio trabajaban en rangos de potencia mucho mayores.

En Los Alamos, Nuevo México, se estableció un laboratorio de investigación bajo la dirección de J. Robert Oppenheimer. Así la teoría y el experimento llevaron al desarrollo de las armas nucleares, la primera de las cuales fue probada en Alamogordo, Nuevo Mexico, el de julio de 1945, para que finalmente en agosto de ese año fueran usadas en Hiroshima y Nagasaki, con las tremendas consecuencias por todos conocidas.

b) La proliferación nuclear

Como se sabe, el tema no terminó ahí. La Unión Soviética pronto tuvo sus armas nucleares, luego sobrevendría la bomba de hidrógeno o de fusión nuclear.² Posteriormente Francia, China, la India se sumaron a los países con armas nucleares. Surgió el tema de la proliferación nuclear. El temor de la comunidad internacional a la proliferación nuclear llevó a promover la firma de dos tratados relevantes: el de Tlatelolco y el TNP (Tratado de No Proliferación). El primero de ellos data de 1967 y aspira a lograr la proscripción del armamento nuclear en América Latina. Los países firmantes se comprometen a utilizar con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares existentes en sus jurisdicciones.

Especifica también que para cumplir ese compromiso deben someter todas sus instalaciones al control del sistema de salvaguardias

²Fusión nuclear es el fenómeno por el cual dos núcleos se unen para contornar otro (generalmente se unen dos núcleos de hidrógeno para conformar helio), liberando en este proceso una considerable cantidad de energía, mayor que la que produce el proceso de fisión nuclear ya explicado. Este fenómeno fue utilizado para desarrollar bombas muchísimo más mortíferas que las que estallaron en Hiroshima y Nagasaki, que eran de fisión.

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

(un sistema de controles internacionales) de la OIEA (Organización Internacional de Energía Atómica). Este establece inspecciones periódicas sobre aquellas instalaciones que involucren material potencialmente utilizable desde un punto de vista militar, o instalaciones proliferantes. Las principales instalaciones proliferantes son los reactores nucleares, las plantas de enriquecimiento de uranio, de reprocesamiento, y de producción de agua pesada³, que es el insumo moderador de los reactores de uranio natural, que son grandes productores de plutonio.

El Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), de 1968, que aspira a evitar la proliferación de armas nucleares a nivel mundial, generó algunas controversias. El motivo es la diferenciación entre países poseedores y no poseedores de armamento nuclear. Esto significa que el Tratado reconoce Estados primera y de segunda categoría, donde un reducido grupo de países, poseedores de armas atómicas, se considera responsable y confiable en su "correcta utilización". Los demás Estados miembros se comprometen a no adquirir ni producir armas atómicas, y a aceptar las Salvaguardias del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Sin embargo tiene ambigüedades: como Tlatelolco, no prohíbe el desarrollo de submarinos de propulsión nuclear ni las explosiones con fines pacíficos.

Tampoco la autoridad de la OIEA está bien definida. Este tratado fue firmado por 102 naciones. Han existido casos como la India, país originalmente signatario, que desarrolló explosivos nucleares posteriormente a su adhesión.

4. Los reactores nucleares

Después de la Segunda Guerra Mundial, fue creada la Comisión de Energía Atómica de Estados Unidos (United States Atomic Energy Commission). Esta agencia civil tenía incumbencia en el manejo y desarrollo de los programas nucleares de Estados Unidos. Por otro lado, la marina de dicho país estuvo desde un principio interesada en la posibilidad del uso de los reactores nucleares (dada la gran potencia que se puede extraer de los mismos) como medio de propulsión naval, en primera instancia para submarinos. La virtud principal que se busca-

³ El agua pesada es químicamente agua corriente, que en su composición tiene deuterio en lugar de hidrógeno. El deuterio es un isótopo estable del hidrógeno, que pesa el doble del mismo.

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

ba lograr era la de viajar largas distancias con alta velocidad sin necesidad de cargar combustible. Adicionalmente, el submarino podría permanecer sumergido mucho tiempo porque los reactores nucleares no consumen oxígeno. El desarrollo de este tipo de propulsión se debe al almirante H.G. Rickover, cuyo grupo se instaló en Oak Ridge en 1946, y luego supervisó la construcción en Idaho de un prototipo en tierra para finalmente llegar en 1955 a la construcción del primer submarino nuclear, el Nautilus. Así comenzó la serie de submarinos nucleares, como también de portaaviones, barcos cargueros, rompehielos, etc.

La empresa Westinghouse adaptó el mencionado reactor naval como elemento motriz para una planta de generación eléctrica, la que se construyó en Shippingport, Pennsylvania. Estos reactores, productores de energía eléctrica, se los conoce como Centrales Nucleares.

Esta primer Central comenzó a operar en 1957 con una potencia de 60 MW⁴ eléctricos, su combustible era dióxido de uranio enriquecido, estando refrigerada y moderada con agua liviana. Este fue el primer reactor comercial. Al utilizar agua presurizada, pasó a denominarse popularmente como PWR (*Pressurized Water Reactor*) [Fig. 3]. Otro programa desarrollado por Argonne consistía en estudiar la posibilidad

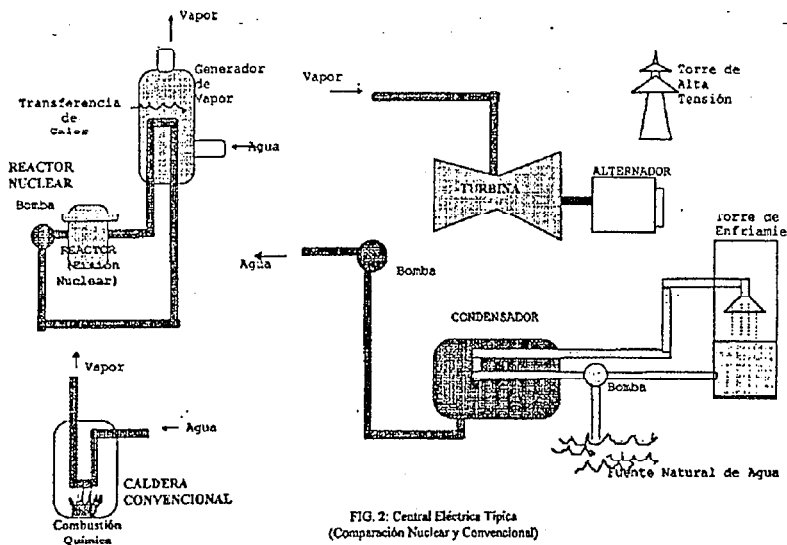


FIG. 2: Central Eléctrica Típica
(Comparación Nuclear y Convencional)

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

de generar el vapor para la turbina directamente en el reactor, a diferencia de los otros conceptos que necesariamente debían pasar por un intercambiador de calor, para dar lugar al circuito de vapor o secundario. Una vez demostrada la seguridad intrínseca de este tipo de reactores, la empresa General Electric desarrolló los reactores de ciclo directo BWR (*Boiling Water Reactor*). El primer reactor comercial de este tipo entró en operación en Dresden, Illinois, en 1960 (Fig. 4)

Así, sobre la base de los PWR y los BWR, Westinghouse y General Electric estaban en condiciones de entrar al mercado con plantas de 500 MWe,⁵ en forma competitiva frente a los combustibles fósiles.

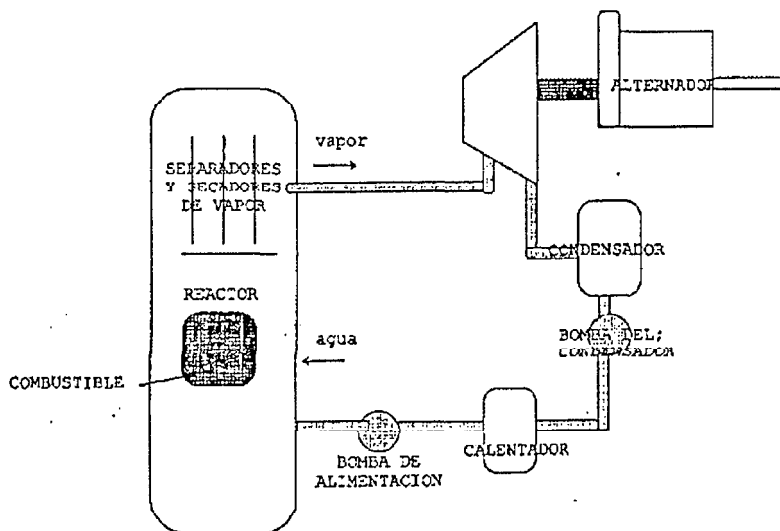


FIG. 4: ESQUEMA DE UNA CENTRAL BWR

Como consecuencia, en el período entre 1965 y 1970 la instalación de Centrales nucleares en Estados Unidos fue fenomenal, llegando a 88.000 MWe, lo que representaba más de un tercio de toda la demanda eléctrica. En tan corto lapso se llegó a que un 25 por ciento de la

⁴ 1 MW= 1 megavatio – un millón de watts, equivalente a la potencia necesaria para encender 10000 lámparas de 100 watts.

⁵ Megavatios eléctricos. Se hace la diferenciación porque se trata de la potencia extraída del generador de la planta nuclear. Los megavatios térmicos, otra forma de expresar la potencia de una Central Nuclear, se refiere a la potencia del reactor, o el calor que entrega, y es del orden del triple de los megavatios eléctricos.

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

electricidad de Estados Unidos fuera generada por energía nuclear.

La ventaja de la producción nuclear de electricidad (Fig. 2) reside en lo barato del combustible nuclear y en la fenomenal proyección de

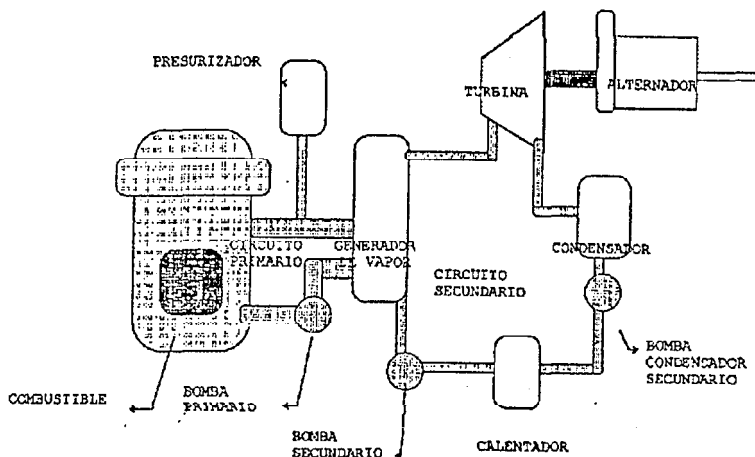


FIG. 3: ESQUEMA DE UNA CENTRAL PWR

las reservas, entendiéndose por tales la cantidad de años de uso del elemento a partir de la disponibilidad del mismo. Para el caso del uranio es del orden de decenas de años. Se amplían en un orden de magnitud con el uso del plutonio para generar energía eléctrica, las reservas pasarían a ser de cientos de años; y existe otro elemento fisiónable, el torio, que se encuentra en avanzado proceso de desarrollo. En este caso las reservas se extenderían por miles de años.

Por otro lado, siempre como variantes de la tecnología PWR y BWR, en otros lugares del mundo se constituyeron empresas privadas como por ejemplo la alemana Siemens, o estatales como la francesa Framatom, que desarrollaron sus propios diseños de reactor. Esto se dió en Inglaterra, Alemania, Francia, Suecia, y Canadá entre otros. Algunos adoptaron el esquema BWR, y otros el PWR, o variantes de estos. Por ejemplo, Alemania desarrolló reactores cuyo combustible es dióxido de uranio natural y moderados con agua pesada, como es el caso de nuestra Central Atucha I. Canadá inventó un interesante concepto sobre la base del PWR, presurizando sólo parcialmente el nú-

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

cleo usando también agua pesada y uranio natural (en lugar de presurizar el gran recipiente se hace lo propio con los canales que contienen al refrigerante y combustible, los llamados "tubos de presión"). Este concepto, llamado CANDU (*Canadian Deuterium Uranium*), es el de la Central Nuclear de Embalse.

Existen otros tipos refrigerados a gas como los ingleses y los reactores soviéticos (VVER, RBMK).

Para 1992 los 110 reactores de potencia de Estados Unidos generaban 99.470 MWe, esto es más del 20 por ciento del total del parque eléctrico. Por otro lado en el resto del mundo había 302 reactores más con una potencia de 222.654 MWe.

Como conclusión de los puntos 3 y 4 de este trabajo podemos señalar lo siguiente:

El crecimiento de la energía nuclear, una fuente novedosa, fue fenomenal en sólo 40 años.

Es importante destacar un nuevo diseño de organización científico tecnológica, que llegó al éxito no sin una considerable inversión económica y la acción coordinada de distintos sectores de la sociedad, que incluían tanto universidades y laboratorios estatales como empresas privadas.

Mas allá del horror del armamentismo nuclear, que continuó hasta la actualidad con nuevos desarrollos, en esta breve historia se puede apreciar lo que puede la dedicación de científicos, ingenieros y otros trabajadores unidos para el logro de objetivos nacionales, junto con el esfuerzo de diseño y construcción de la industria, en este caso la estadounidense.

Por otro lado es importante que el lector tenga claro lo siguiente. A diferencia de otros emprendimientos tecnológicos, el desarrollo nuclear muestra claramente la evolución científico-tecnológica desde los sectores básicos hasta el desarrollo. Además, se ven los múltiples caminos en que derivaron las diferentes líneas. Se aprecia un programa nuclear como el estadounidense, con conducción unificada, donde la delegación de trabajo en diferentes instituciones, con metas claras y concretas, sirvió para alcanzar el objetivo final culminando en la transferencia a los sectores privados.⁶

6- Este modelo sirve para cualquier tipo de objetivo científico-tecnológico. De hecho, Estados Unidos lo usó en su desarrollo espacial. No es excluyente el que el objetivo tenga que ver con la industria alimenticia, por ejemplo.

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

Por lo tanto se identifican claramente los objetivos hacia los cuales debe estar dirigida una política nuclear, motivo del presente trabajo. Vimos que en primer lugar el objetivo estuvo orientado a la Defensa, y así surgieron los explosivos y los medios de propulsión naval. Luego aparece el dominio de la energía, donde hemos apreciado la enorme magnitud de reservas que el dominio del átomo trae aparejada. Y no hay que dejar de mencionar que para alcanzar estos fines hay que atravesar un largo camino a través de una formidable organización científico-tecnológica.

Luego, el trazado de una política nuclear trata implícita o explícitamente de líneas en Ciencia, Tecnología, en Energía y en Defensa Nacional.

5. Energía nuclear en Argentina

Ahora bien, mientras todo esto pasaba en el mundo... ¿Cómo andaban las cosas por aquí? Pues bien, el Estado argentino impulsó el uso de la energía atómica desde 1950, manteniendo una línea dentro de la cual se lograron avances y retrocesos.

En la primera mitad del siglo XX no existían en Argentina científicos que hubieran participado activamente en el desarrollo de la energía nuclear. Existieron los esfuerzos dispersos de algunas universidades, y algún físico que habiendo estudiado en el exterior, intentó fomentar su trabajo dentro del país, siempre dentro del área básica de investigación. Este fue el caso del Dr. Gaviola, un verdadero precursor, que fue alumno de muchos famosos en el mundo de la Física de los años '20 y '30, como el mismo Einstein.

El nacimiento de la Comisión Nacional de Energía Atómica en 1950, inauguró el único proceso autóctono de desarrollo tecnológico, nacida desde la investigación básica y llegada en su madurez a la producción industrial. Este organismo fue la principal herramienta de la política nuclear argentina hasta fecha muy reciente, y es por ello que a pesar de los aportes de otros organismos —como algunas universidades— la historia de la energía atómica en nuestro país es la historia de la CNEA.

La Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) fue creada el 31 de mayo de 1950 a través del decreto 10936/50, del primer gobierno del general Perón. Su origen estuvo asociado al llamado "Proyecto Huemul", un temprano intento de dominar la fusión nuclear por el

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

Dr. Ronald Richter. Más allá del fracaso en que terminó la experiencia, sea porque los antecedentes de Richter no estuviesen a la altura de sus pretensiones, o bien por algún otro motivo que no es el objeto analizar aquí, ese mismo gobierno fue el que asesorado por físicos destacados como el Dr. Balseiro puso fin al proyecto Huemul en 1952.

Como habíamos visto arriba, el gran desarrollo experimentado por la energía atómica a partir de la década del '40, estuvo ligado al esfuerzo bélico de la Segunda Guerra Mundial. En efecto, el desarrollo del armamento nuclear puso en manos de pocas potencias la capacidad de destruir el planeta, por primera vez en la Historia humana. Pido al lector que tome conciencia del verdadero significado de este emprendimiento. En esos tiempos de postguerra, la Argentina, un país de escasa gravitación mundial, adquiriría una tecnología estratégica de primer nivel. Se trató entonces del primer esbozo de política nuclear ejercida por el Estado argentino.

Diferentes autores han especulado sobre el propósito inicial, pacífico o bélico, de la CNEA. Pido al lector que me excuse de ingresar en un tema del cual se puede escribir mucho más que lo poco que se menciona aquí, pero los hechos parecen indicar que el dominio de la energía nuclear tuvo como principal propósito un fin político: la obtención de una poderosa herramienta de negociación internacional. Y en el aspecto práctico se puede agregar la necesidad de energía eléctrica para el ambicioso plan de desarrollo industrial vigente en esos años.

A pesar del fracaso de Richter, la CNEA continuó su existencia y creció ajena a ellos. No es mi intención hacer una historia de la Institución, que es un tema que merece un aparte y cuyo estudio puede dar lugar a la publicación de un libro. Sin embargo podemos mencionar que hubo un período fundacional como el presidido por el coronel E. González: (1950-1952) y el almirante P. Iraolagoitia (1952-1955). Períodos extensos de consolidación, como el del almirante O. Quihillialt (1955-1973), y nuevamente Iraolagoitia (1973-1976), que protegieron a la institución (y a sus integrantes) de los turbulentos tiempos políticos de esos años.

Durante el Proceso de Reorganización Nacional estuvo al frente de CNEA el almirante C. Castro Madero (1976-1983), que tuvo un gran apoyo político y económico, y una notable exhibición ante la población, con planes de expansión que en cierta medida estaban en contraposición a las políticas nacionales de esa época que llevaron a la

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

Nación a una situación extremadamente difícil. Posteriormente, el período democrático, con las gestiones del Ingeniero A. Constantini (1983-1987) y la Dra. Emma Pérez Ferreira (1987-1989), donde se inició un replanteo de la actividad nuclear, y el último presidente antes de la reestructuración de CNEA, el Dr. Manuel Mondino (1989-1994).

Hasta ese momento, la CNEA había pasado de ser el organismo pequeño que era en su origen a tener dos Centrales Nucleares en operación (Atucha I y Embalse), una en construcción (Atucha II), una planta de agua pesada industrial y múltiples actividades de investigación y desarrollo que van desde la parte médica hasta la parte agropecuaria, con reactores de investigación y producción de radioisótopos. En 1994, después de la sanción del Decreto 1540, las Centrales Nucleares se separaron de CNEA, conformando la empresa Nucleoelectrónica Argentina SA en vías de ser privatizada, y la Autoridad Regulatoria Nuclear, que depende del Ministerio de Economía. A su vez, la actual CNEA depende de la Secretaría de Ciencia y Técnica. La ley que regula la actividad nuclear convalida estos cambios (promulgada en abril de 1997).

Ahora bien, ¿qué dejó la CNEA hasta hoy? En otras palabras, ¿cuál fue el resultado de la política nuclear (o las políticas nucleares trazadas en los sucesivos años) llevada(s) a cabo en el país? En primer lugar debemos decir que desde el punto de vista de la Defensa, en nuestro país jamás se inició, al menos oficialmente, ningún intento de construir un explosivo nuclear. Existió, durante la gestión de Castro Madero, un proyecto de reactor de uso naval, pensado para un submarino. Pero no pasó a ser concretado. Existieron también proyectos que pueden ser denominados "proliferantes", esto es, capaces de llevar a la construcción de explosivos nucleares, como fueron el de la Planta de Enriquecimiento y el de la Planta de Reprocesamiento iniciadas también bajo la gestión de Castro Madero (recordemos que habíamos visto que el enriquecimiento permite obtener uranio apto de ser usado militarmente, y el reprocesamiento plutonio; de cualquier manera es justo aclarar que el fin de estos proyectos no era, en principio, obtener material para hacer bombas atómicas, sino para ser utilizado como combustible de reactores nucleares). Pero a pesar de los considerables recursos destinados a estos proyectos, jamás fueron concretados. En otras palabras, el uso de la energía nuclear en Argentina estuvo orientado hacia fines pacíficos.

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

Aclarado este punto puedo agregar que el desarrollo de la energía nuclear en Argentina, permitió alcanzar altos niveles en diversos temas. Es importante señalar que a partir de un objetivo tecnológico como era la construcción de reactores nucleares, CNEA se vio obligada a cubrir los huecos que tenía la estructura tecnológica de nuestro país, a diferencia de los países desarrollados. Fundamentalmente se logró un alto grado de dominio tecnológico en lo asociado a materiales (metalurgia, cerámicos, etc.) y combustibles nucleares. Se completó el "ciclo combustible", es decir, se alcanzó la fabricación de los combustibles nucleares desde las minas de uranio hasta el reactor nuclear. El desarrollo de los elementos combustibles de las Centrales Nucleares completó un camino que naciendo en la ciencia básica llegó hasta la producción industrial (con la convergencia de una gran cantidad de disciplinas). Esto ha sido algo inédito en Argentina. En estas áreas de materiales y combustibles se llegó alcanzar lo que se denomina "masa crítica" (ver punto 2). Lo mismo puede decirse en cuanto al uso y aprovechamiento de las radiaciones, para usos médicos, agropecuarios, industriales, etc.

A pesar de esto el desarrollo en tecnología de reactores nucleares no alcanzó niveles equivalentes. Esto contradice el hecho que desde sus primeros años los esfuerzos de CNEA estuvieron concentrados en la construcción de reactores, arrancando con la construcción e inauguración del RA1 en 1958, hasta el RA3, reactor experimental y productor de radioisótopos que opera en el Centro Atómico Ezeiza, construido íntegramente en el país. Si bien respondía a un diseño proveniente de Estados Unidos cada una de sus partes fue elaborada en la CNEA, o en alguna empresa nacional (el uranio enriquecido era importado). De hecho se llegó al "dominio de la tecnología" en este tipo de reactores, lo que permitió la construcción y exportación de variantes como el caso del reactor RP10 de Perú, el reactor NUR de Argelia y el reactor de Egipto. Todos estos emprendimientos fueron sin duda exitosos. Pero no hay que dejar de señalar que el RA3 y sus variantes son lo más avanzado que logró concretar la CNEA, como proyecto argentino de reactor nuclear.

En efecto, existen etapas que deben ser superadas en el desarrollo de reactores nucleares. Después del diseño básico se debe construir una "facilidad crítica", o reactor de potencia "cero" (en realidad no es nula, sino muy baja). Este reactor permite evaluar el comportamien-

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

to nuclear de los elementos combustibles (algo así como un túnel de viento, que se usa para probar la aerodinamia de los autos o los aviones). Posteriormente se pasa al reactor en sí (caso del RA3), o a un prototipo de potencia intermedia (esto si el objetivo es alcanzar una Central Nuclear de generación eléctrica) antes de llegar al producto final. Este procedimiento se siguió en el desarrollo que culminó en el RA3, donde la facilidad crítica fue el RA2.

Ahora bien, habiendo construido el RA3, era previsible pasar al desarrollo de un reactor de mayor envergadura, para la generación eléctrica. Teniendo en vista esto, surgieron ya en la época del almirante Quihilialt inquietudes tendientes al desarrollo de una Central Nuclear de diseño nacional. Dado que se había optado por la línea uranio natural-agua pesada, se concibieron alternativas tendientes a alcanzar el objetivo. El primer proyecto fue el RA5 (durante la segunda gestión del almirante Iraolagoitia), una facilidad crítica de agua pesada, con uranio natural de combustible. Por otro lado, siendo el objetivo alcanzar altas potencias, además de la facilidad crítica era necesario ensayar los combustibles en dispositivos denominados "loops termohidráulicos" (se contaba con el loop de "baja presión" en el Centro Atómico Constituyentes, y el de "alta presión" en Ezeiza).

El Proyecto continuador del RA5 era el RA7, un reactor de potencia intermedia capaz de producir electricidad (del orden de 50 MW eléctricos), también moderado con agua pesada y combustible uranio natural. Este reactor estaba concebido con tecnología de tubos de presión (periodo del almirante Castro Madero). Tanto el RA5 como el RA7 nunca fueron concretados, con lo cual el desarrollo de Centrales de tipo Uranio Natural-Agua Pesada quedó trunco. Problemas presupuestarios y el esfuerzo volcado a la construcción de grandes obras como Atucha, Embalse y otras dificultaban la concreción de los emprendimientos.

Hacia 1983 surgió el Proyecto CAREM, una pequeña central eléctrica del tipo uranio enriquecido moderado con agua liviana, lo que implica un cambio de línea. Si hoy esto significara abandonar el uranio natural, sin duda es discutible ya que el país no ha completado la planta de uranio enriquecido, por lo tanto se ve obligado a adquirirlo en el exterior. Mientras que por otro lado actualmente se cuenta con una de las Plantas productoras de agua pesada más grandes del mundo (en Arroyito, provincia de Neuquén) y mucha experiencia en

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

la fabricación de elementos combustibles de uranio natural, y en la operación de los reactores de uranio natural-agua pesada. De cualquier manera, la facilidad crítica del CAREM es el RA8, que ha sido recientemente inaugurado en Pilcaniyeu, cerca de San Carlos de Bariloche, provincia de Río Negro.

Al día de la fecha, si bien está concluida la construcción de su facilidad crítica, el CAREM no ha sido concretado a pesar de los años esfuerzos dedicados al mismo.

En conclusión, el desarrollo nuclear argentino logró que nuestro país acceda al dominio tecnológico en alto grado, entendiendo por tal el conocimiento en profundo y la posibilidad de innovación, quedando algunos vacíos en el área de desarrollo de reactores nucleares.

Ahora bien, más allá de los logros, este proceso retuvo un aspecto discutible que conspiró con la difusión tecnológica: la investigación y el desarrollo se originó y se mantuvo fundamentalmente dentro de la institución. O sea, se generó un ámbito con poca interacción con la periferia nacional, sobre todo con el sector privado, entendiéndose por tal no aquellas empresas que cumplieron el papel de simples contratistas del Estado, sino las que deberían ser generadoras de nuevas tecnologías para poder competir con fuerza en el exterior, caso de General Electric y Westinghouse en Estados Unidos, Siemens en Alemania, ASEA ATOM en Suecia, etc.

A partir del decreto 1540 y la ley que rige la actividad nuclear, se inicia un período de cambio en el sector nuclear argentino (que por lo pronto ya no sólo abarca a la CNEA, sino a la Nucleoeléctrica Argentina y la Autoridad Regulatoria). Como todo cambio, implica riesgos pero también grandes oportunidades de corregir errores.

6. Los desafíos Actuales de la Energía Nuclear.

En los últimos diez años, las condiciones económicas, sociales y tecnológicas que enmarcaban la actividad nuclear han cambiado de manera considerable tanto en la Nación como en el mundo. A nivel internacional pueden mencionarse una serie de hitos que han influido fuertemente:

- Desde el punto de vista "civil", podemos señalar los accidentes de Three Mile Island, de 1979 y de Chernobil, de 1986.⁷ Estos hechos

⁷ El 28 de marzo de 1979 se produjo un accidente en la unidad 2 de la Central de

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

impactaron en la opinión pública mundial, desacreditando a la nucleoelectricidad como fuente de energía. De hecho, ha sido una consecuencia inmediata las restricciones para el licenciamiento de nuevas plantas nucleares en Estados Unidos, encareciendo su operación al punto de dejarlas, económicamente, fuera de competencia.

- En el aspecto "militar", el fin de la Guerra Fría significó el desarme de los grandes arsenales atómicos. Por este motivo bajó el costo de los combustibles nucleares, al haber mayor disponibilidad de

Three Mile Island (PWR). Un error de operación sumado a una falla de diseño, dejó al núcleo sin refrigeración en parada, lo que provocó la destrucción parcial del núcleo con una liberación de una cantidad reducida de vapor radiactivo al medio ambiente. Las consecuencias en daños personales fueron nulas. La dosis de radiación recibida por el público fue menor que la causada por una radiografía. A pesar de esto se provocaron evacuaciones preventivas, en especial de las mujeres embarazadas, lo que impactó negativamente en el público.

El accidente de Chernobí, ocurrido en la madrugada del 26 de abril de 1986, consistió básicamente en una conjunción de fallas humanas y de diseño de la planta. El motivo del accidente se originó en una serie de pruebas que con el fin de mejorar la seguridad, se iniciaron en el reactor, del tipo RBMK (un diseño soviético). Errores graves de operación, con violación de normas y falencias de diseño llevaron a un pico de potencia que destruyó la mitad superior del núcleo del reactor, y alguna de las paredes de ambos lados, arrojando material radiactivo al medio ambiente. Las víctimas fatales inmediatamente después del accidente fueron de alrededor de 30 personas. Una proyección estadística hecha por la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA), a los 10 años del hecho, indica que en la región comprendida por la ex-Unión Soviética y parte de Europa, 30.000 personas podrían morir de cáncer dentro de los próximos 50 años, como consecuencia del accidente. A pesar de que parece ser una cifra enorme, esta cifra es estadísticamente pequeña, aunque sin duda desde el punto de vista humano 30.000 muertes es una catástrofe. Pero al respecto hay que aclarar que aproximadamente el 20 por ciento de las personas mueren de cáncer por cuestiones ajenas a la energía nuclear, como por ejemplo, el tabaco, la alimentación, etc. Este porcentaje varía anualmente en 2 por ciento hacia arriba o hacia abajo. Las 30.000 muertes anunciadas en 50 años están inmersas en millones de personas que fallecerán de cáncer por cuestiones ajenas a Chernobí, y representan menos del 1 por ciento del 20 por ciento citado. Por otro lado se encuentra dentro de la banda de variación estadística. Ahora bien, entiendo que este análisis parece ser demasiado "frío", sobre todo para el lector que no esté acostumbrado a tratar con temas de estadística. Estoy lejos de minimizar el accidente de Chernobí. Al respecto di una conferencia en la UIA al cumplirse el décimo aniversario y puedo ampliar el tema en algún otro artículo. Lo que quiero enfatizar es lo siguiente: ante accidentes no nucleares como por ejemplo los de Bophal (la India) y de Seveso (Italia), se suelen computar las víctimas en el momento de producirse pero jamás se hace una proyección a 50 años. Y en los mencionados accidentes, de tipo químico, las secuelas deben ser similares o peores a las de Chernobí. La diferencia está en que no existe alguna organización que basada en los mismos pida el fin de la industria química.

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

material fisil en el mercado. De hecho, en estos momentos disminuye la preponderancia del armamento nuclear como medio disuasivo frente a otras alternativas. Esto no significa que el riesgo de guerra nuclear haya desaparecido, pero la adhesión de nuevos países al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), entre ellos el nuestro, lo hace muy improbable.

Argentina fue miembro firmante del Tratado de Tlatelolco, pero no lo ratificó sino hasta 1992. Tlatelolco da ciertas posibilidades: por ejemplo el artículo 5 permite el uso de la energía nuclear para la propulsión, quedando abierta la posibilidad del desarrollo tanto de submarinos como de navíos de superficie si las circunstancias lo requirieran. Tampoco se opone al desarrollo de artefactos explosivos con fines pacíficos.

La firma del TNP, concretada por nuestro país en 1995, facilita aún más la transferencia de tecnología. Por lo tanto el balance no deja de ser positivo en el actual contexto mundial.

En estos momentos, todas las instalaciones nucleares argentinas están bajo el sistema de salvaguardias, desde las Centrales Nucleares, hasta la Planta de Agua Pesada (PIAP). Eventualmente estarían incluidas las Plantas de Enriquecimiento y de Reprocesamiento, cuya construcción hoy está paralizada.

Por lo descripto arriba es una realidad lo siguiente:

- Ha disminuído (sin desaparecer) la connotación estratégico-militar que se le asignaba al proceso atómico.
- La aparición, en los últimos años, de un nivel de aprensión social respecto a la generación de energía por métodos nucleares.

A esto se pueden agregar otra serie de eventos que afectaron el prestigio de la actividad en el ámbito nacional: un accidente ocurrido en el reactor RA2 en 1983, que le costó la vida a su operador, el activismo de los grupos ecologistas argentinos y extranjeros y en otro orden de cosas, la postergada Atucha II, aún no concluída, que significa una fuerte pérdida de prestigio de la nucleoelectricidad frente a los demás medios de generación.

No hay que dejar de mencionar la incidencia de la ley 24.065, que implica un nuevo marco regulatorio de la actividad eléctrica. Esta ley obliga a competir a los generadores eléctricos en costos de generación. La baja de precios de los combustibles fósiles sumado a la aparición de yacimientos gasíferos importantes hacen que:

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

- Actualmente, la energía nuclear no guarde la importancia que tenía antes en la generación eléctrica, dado que la demanda está cubierta, a partir de la reparación del equipamiento y el reemplazo del material térmico obsoleto, por parte de los inversores privados. Hoy es considerada una fuente más junto al gas, fuel-oil o la hidroelectricidad.

- Por la ley 24.065 la prioridad de la generación está establecida para los generadores de costo más bajo. Esto obliga a que las Centrales Nucleares generen a costos competitivos, en un esquema de libre competencia frente a las demás fuentes de generación.

Por lo tanto, y dado el contexto que describimos arriba, es un error plantear el tema nuclear en términos que dejaron de tener vigencia, como algunas personas —seguramente bien intencionadas pero con poca información— insisten permanentemente, mientras que en el otro extremo están los que extienden el certificado de defunción a la tecnología nuclear en nuestro país ignorando que la realidad presente no ha quitado validez a una serie de hechos:

- En primer lugar, el desarrollo nuclear argentino permitió alcanzar y completar todos los estadios científico-tecnológicos, desde la ciencia básica hasta la producción, un hecho prácticamente inédito en Argentina. La transferencia de tecnología al sector privado, si bien no ha sido concretado con la amplitud que hubiera sido deseable, sigue siendo una posibilidad real.

- En segundo lugar, la necesidad de energía es ineludible. Si bien la prospección muestra que la nucleoelectricidad recobrará un protagonismo recién en una década, actualmente alrededor del 20 por ciento de la electricidad en el mundo y cerca de un 10 por ciento en nuestro país, son generadas por medios nucleares. Por este motivo carecen de fundamento científico los cuestionamientos provenientes de determinadas organizaciones no gubernamentales, referidos a la obsolescencia de la energía nuclear como medio de generación eléctrica. Por otro lado, el impacto ambiental de la energía nuclear es uno de los más bajos, siendo superado solamente por el gas natural como una forma de generación de menor incidencia.⁸

⁸ El tema de la energía nuclear y el medio ambiente merece una análisis aparte, que podría ser encarado en alguna otra publicación, con datos numéricos, dada la extensión. Pero es importante señalar que los temas que hacen a la radiación emitida al me-

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

- En tercer lugar, la injerencia de la Energía Nuclear en temas de Defensa Nacional no se acaba en la fabricación de explosivos. Existen posibles proyectos o variantes que pueden ser analizados, como se verá más adelante.

Pero sin duda, para que exista un futuro para la energía nuclear en Argentina, es necesario reformular un esquema que habiendo servido por cuarenta años, ha quedado atrás.

Esto debe hacerse sin preconceptos y teniendo presente que el verdadero servicio a la Nación pasa por adecuar los instrumentos de crecimiento, en este caso la Energía Nuclear, identificando los verdaderos beneficios y evaluando objetivamente las cuestiones que se mantienen por razones históricas.

7. Tendencias mundiales

La actualidad muestra una atenuación del gran impulso que tuvo la construcción de centrales nucleoelectricas en décadas pasadas. Pero a pesar de esto, países como Rumania, Corea, China y Japón, continúan con ambiciosos proyectos de expansión. Por ejemplo, Rumania inauguró el primer reactor de la Central Nuclear de Cernavoda, hace pocos meses. Por otro lado, Corea lanzó la construcción de nuevas Centrales Nucleares de uranio natural. China tramita con los canadienses la adquisición de varios reactores CANDU, y Japón acumula plutonio para poder utilizarlo en sus propias Centrales Nucleares. Todo esto sin mencionar a Francia, país cuya generación eléctrica es de aproximadamente un 75 por ciento nuclear.

Pero más allá de esta realidad, la necesidad de energía lleva a que muchos más países tengan planes de expandir su parque generador nuclear.

En lo inmediato, el desarrollo actual de los nuevos reactores, fundamentalmente los denominados "inherentemente seguros", introdu-

do, los residuos nucleares y la seguridad de las plantas nucleares, sobre todo las occidentales, son cuestiones que están maliciosamente exageradas por alguna organización no-gubernamental, o bien son tratadas en base a mala información. Las plantas nucleares son de las más seguras del mundo, a pesar del accidente de Chernobyl. La radiación liberada al medio ambiente es muy baja y no afecta al mismo. Y el problema de los residuos no es grave. Esto no significa que no haya que tratar con cuidado a la energía nuclear, ni tratar convenientemente a los residuos, ni mucho menos. Sino que es mucho más segura y menos contaminante que la mayoría de las fuentes convencionales, como por ejemplo el carbón.

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

cirá una nueva generación libre de algunos de los problemas que pueden plantear los que hoy funcionan. Estos reactores son versiones mejoradas a los actuales, que tienen sistemas de seguridad de tipo "pasivo", es decir que no dependen del hombre ni de ningún dispositivo mecánico para que actúen, sino de la Naturaleza misma, como puede ser la Ley de la Gravedad. Por ejemplo, la refrigeración de un reactor por medio del movimiento de agua refrigerante por simple diferencia de temperatura y forzando su "convección natural" (es la misma ley que hace que el aire caliente tienda a subir). Más adelante, la necesidad de energía hará necesario la introducción de reactores convertidores y reproductores.⁹ Y esta situación llevará en el futuro a reprocesar el combustible usado, cosa que están llevando adelante Francia y Japón, entre otros países, pero no con fines bélicos, sino para obtener nuevo combustible nuclear de uso civil.

Como vimos, el reprocesamiento permite recuperar el plutonio y hacer uso del mismo. Esto implica un fuerte incremento de las reservas energéticas. Pero además tiene impacto en el tema de los desechos radiactivos: el plutonio es un elemento altamente contaminante por lo que es deseable eliminarlo a través de su utilización como elemento fisionable, originando así elementos menos riesgosos, que demandan un tiempo mucho menor de decaimiento.

8. Propuesta argentina para el mediano y el largo plazo

Vuelvo otra vez a agradecer a mi sufrido y paciente lector, que ha llegado a este punto, habiendo pasado de Demócrito a las Centrales Nucleares en tan pocas líneas. Respecto a otros momentos de la Historia Argentina, se percibe una diferencia enorme al entrar en escena múltiples mecanismos de participación del pueblo que antes no tenían tanta fuerza. Y al referirme al pasado, no pienso sólo en los gobiernos de facto. La diferencia está en la información. Por lo tanto la política nuclear deberá ser la guía donde se desenvuelva la cuestión atómica, sin perder de vista que en esta sociedad democrática, más aún con el avance de la información y su fuerte inserción social, cada paso o línea nueva deberá ser justificada ante el ciudadano, que siempre tendrá la última palabra.

Para definir los objetivos políticos buscados, debemos tener pre-

⁹ Los reactores convertidores y reproductores son tipos de reactores nucleares que producen plutonio que puede ser reutilizado para producir más energía eléctrica.

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

ente que se trata de metas nacionales. Esto es, trascienden lo institucional. No tiene sentido fuera de un marco político global que las acompañen.¹⁰ Y por supuesto es el Estado el impulsor de las políticas (me refiero básicamente a CNEA). Y la acción del mismo debe reflejarse aun en el caso de los sectores privados o privatizables, como el nucleoelectrónico. Se trata de definir, en un contexto realista, con qué elementos debe contar la Nación en el mediano plazo. Vamos a enumerar las políticas y los objetivos por áreas:

a) Reactores Nucleares

Actualizar y mantener al día la tecnología de reactores nucleares.

El ejecutor estatal de esta política debe ser la CNEA. Se debe seguir de cerca la evolución de los reactores actuales. Esto se debe extender a otras líneas como reactores conversores, reproductores y aun fusión. En la medida en que los flujos de fondos lo hagan posible, deberá encararse la construcción de un nuevo reactor que permita hacer experiencia en un contexto evolutivo tecnológico. En esta línea se podría incluir una facilidad crítica multipropósito (que permita estudiar varios tipos de reactores). Sería interesante plantear un esquema de colaboración en el marco del Mercosur.

El objetivo es estar en capacidad de dominar en el más alto grado posible, la tecnología de los reactores de última generación. Pero un desafío a cumplir es lograr la participación privada en un módulo generador de envergadura (300-600 MW eléctricos). Es deseable la misma siempre y cuando esta sea algo más que el rol de un simple contratista. Sería importante que una empresa privada argentina tenga su propio diseño de reactor nuclear, y estar dispuesto a ofrecerlo al mercado nacional y mundial. Por ejemplo, este reactor puede surgir a partir de una evolución de los proyectos de CNEA, de uranio natural-agua pesada (hablamos antes del RA7), o bien del mencionado reactor CAREM. También puede ser el resultado de un convenio con alguna otra empresa extranjera, (por ejemplo, Westinghouse, que ofreció a CNEA participación en su proyecto AP600, o bien con Atomic Energy of Canada Limited [AECL]).

¹⁰ Aquí vale la pena recordar el período del Proceso de Reorganización Nacional, donde en un contexto de achicamiento industrial se lanzó un Plan Nuclear ambicioso de construcción de seis Centrales Nucleares antes de fin de siglo, sin contar las demás grandes obras iniciadas. Esto era una evidente contradicción.

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

b) Combustibles e insumos nucleares

Actualizar y mantener al día la tecnología de combustibles nucleares, e insumos nucleares.

El ejecutor estatal debe ser la CNEA, y pueden participar en el desarrollo inversores privados. Desde un punto de vista estratégico, tanto en el aspecto tecnológico como en el energético, la tecnología de combustibles nucleares debe ser mantenida en constante evolución, siguiendo las tendencias mundiales. Más allá del abaratamiento del combustible nuclear importado, CNEA deberá tener una participación en la fabricación del combustible nacional que mantenga la capacidad adquirida después de muchos años de trabajo y al mismo tiempo desarrollar nuevos conceptos, a ser ensayados en facilidades críticas, y en loops termohidráulicas. Quedan temas a abordar como el del uso del uranio levemente enriquecido en las Centrales Nucleares — programa que ya está en marcha— el uso de la mezcla uranio-plutonio, que implica no abandonar los temas de reprocesamiento, ni el enriquecimiento.

Por otro lado, se debe continuar con la exploración y prospección de nuevos yacimientos uraníferos. Al mismo tiempo se deben alentar las actividades en agua pesada y aleaciones especiales, donde ya se cuenta con plantas de producción funcionando y participación del capital privado. En este ítem se debe alentar la producción fundamentalmente orientada tanto al consumo interno como a la exportación.

El objetivo final de esta línea política es mantener vivo el sector de combustibles e insumos nucleares en condiciones de ser requerido en el momento adecuado.

c) Reprocesamiento, residuos de alta actividad y desmantelamiento de plantas

Actualizar y mantener al día los conocimientos de tecnología para la disposición final de los residuos nucleares y el desmantelamiento de los reactores nucleares.

El ejecutor estatal debe ser la CNEA, y pueden participar en el desarrollo inversores privados. Sin lugar a dudas, tanto la disposición final de los residuos como el desmantelamiento de los reactores de potencia que hoy operan serán actividades que en algún momento deberán ser llevadas a cabo. Más aún, deberán ser llevados a cabo independientemente de la evolución de la energía nuclear en Argentina.

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

Si bien el volumen de los residuos nucleares no es grande,¹¹ por lo que no hay una urgencia inmediata para construir un repositorio donde se destinen los residuos, el desmantelamiento de la central Atucha I, la más antigua, será una cuestión a plantearse en algo menos que una década, aunque se estén iniciando tareas para extender su vida útil. Por esta razón, aunque no se trata de emprendimientos para llevar a cabo en lo inmediato, es imperativo mantenerse al día siguiendo la evolución tecnológica, para que en el momento en que se tome la decisión sea sobre la base de las últimas técnicas disponibles.

El reprocesamiento permite disminuir el volumen y los tiempos de decaimiento de los residuos radiactivos, facilitando su tratamiento. De ahí la relación entre ambos temas. El reprocesamiento, que implica la recuperación del plutonio, tiene implicaciones sensitivas, que han hecho que países como Estados Unidos prohíban su realización con fines comerciales para no alentar la proliferación.

Argentina deberá estar en condiciones de reprocesar en el futuro mediato. Pero debe ser enfatizado el hecho de que no es un tema en el que deba actuar con urgencia, porque los volúmenes a tratar son pequeños y no existen mayores inconvenientes en mantener los combustibles usados en las mismas Centrales Nucleares. Ahora bien, la tendencia indica que en una década el tema cobrará fuerza. En los próximos años se contará con nuevas tecnologías, tal vez no proliferantes y más baratas. Por este motivo, y dado el tiempo con que se cuenta, no es necesario definir una línea en el mediano plazo. Pero sí es importante contar con una experiencia mínima que permita seleccionar con idoneidad el camino a elegir. Es decir, estar en condiciones reales de trazar un plan estratégico global que se proyecte a reactores convertidores y reproductores, sin dejar de lado la participación de la inversión privada.

Respecto al tema de los residuos nucleares de alta actividad, las metas son similares. Se cuenta con tiempo suficiente como para esperar los avances que obtengan otros países más desarrollados y mu-

¹¹ El volumen que representan por kilovatio eléctrico instalado es muchísimo menor que para los otros tipos de generación. A fuerza de ser reiterativo se puede comparar una planta de carbón de 1.000 megavatios eléctricos, la cual quema cada 24 horas aproximadamente 11.000 toneladas de carbón, produciendo unas 300 toneladas de dióxido de azufre y 5 toneladas de cenizas liberadas directamente a la atmósfera. Una planta nuclear de la misma potencia produce aproximadamente 500 metros cúbicos de residuos por año, en gran parte de muy baja actividad, que no son liberados al medio ambiente.

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

cho más urgidos por contar con un destino final para sus residuos de alta actividad. Es por lo tanto conveniente esperar un tiempo prudencial para definir la mejor solución.

d) Energía Atómica, Ciencia y Tecnología

Alentar trabajos conjuntos con otros organismos de Ciencia y Técnica.

El ejecutor estatal debe ser la CNEA, otros organismos de Ciencia y Técnica, y empresas privadas de alta tecnología.

El trabajo coordinado con otros organismos de Ciencia y Técnica nacionales y provinciales es fundamental para los intereses nacionales, en la búsqueda de la integración de la tecnoestructura productiva nacional.

La investigación y el desarrollo en el campo de la energía nuclear —tanto en reactores, insumos nucleares, etc.—, traen como resultado la aparición de productos tecnológicos de aplicación industrial, médica y otras. La transferencia de estos productos al sector productivo es un desafío que debe llevarse a cabo. Por esto el sector nuclear debe actuar en forma sistémica con el Sistema Científico-Tecnológico Argentino, de acuerdo a un esquema que favorezca su integración, y favorezca a la transferencia tecnológica.

e) Energía nuclear y Defensa Nacional

Desarrollar un reactor nuclear compacto.

Los ejecutores estatales deben ser las dependencias del Ministerio de Defensa que conciernan (Ej.: CITEFA), en coordinación con la CNEA. Sin embargo, tengo que enfatizar que en especial esta línea política debe surgir del más alto nivel político de la Nación, excediendo en mucho el ámbito del área nuclear.

Sin embargo, es mi opinión que Argentina debe contar con desarrollos en reactores compactos, aptos para la propulsión nuclear y brindar energía a bases militares aisladas. De hecho Brasil tiene proyectos de este tipo, y podría plantearse alguna colaboración dentro del seno del Mercosur.

f) Docencia y difusión

Promover la difusión de la energía nuclear dentro de la opinión pública y la comunidad educativa.

Los ejecutores estatales deben ser el Ministerio de Educación y la

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

CNEA, con el apoyo de los sectores privados afines al sector.

Una manera de contrarrestar la aprensión del público frente a la Energía Atómica —debida a la acción de ciertos grupos ecologistas— es la presencia de la CNEA no sólo en los medios, sino a través de una inserción en el ámbito educativo, para lo cual se recomienda iniciar tareas conjuntas con el sector, con la introducción en los programas educativos.

Para que la Nación pueda contar con la energía nuclear en el futuro, es necesario rebatir la acción de grupos u ONG que actúan causando el rechazo de la población por los temas nucleares. El objetivo es que la población pueda evaluar correctamente las ventajas y desventajas, lejos de los prejuicios y la información maliciosa.

g) Protección al medio ambiente

Alentar los desarrollos en el campo de la industria ambiental.

El ejecutor estatal debe ser la CNEA, y pueden participar en el desarrollo inversores privados.

Dentro de las tecnologías que CNEA maneja, que abarcan ámbitos más allá de lo estrictamente nuclear, deben ser priorizadas las "técnicas ambientales". En efecto, la "industria ecológica" está llegando a nuestro país a paso firme. Todas las actividades industriales están sujetas a normas a que surgen partir de la Secretaría de Medio Ambiente. Por ejemplo la ley de Residuos Peligrosos (24.051), obliga a gestionar los desechos en forma adecuada. La experiencia ganada en más de 40 años de tratar con sustancias radiactivas y altamente tóxicas hacen apta a CNEA para encarar la temática. Son ejemplos de eso las técnicas desarrolladas para el tratamiento de pilas y barros cloacales.

h) Generación de empresas

Actuar como centro maternal de empresas de alta tecnología.

El ejecutor estatal debe ser la CNEA, que debe desarrollar una nueva función: constituirse en un centro maternal de empresas privadas de alta tecnología. Esto significa, favorecer la creación de emprendimientos —generalmente pequeños— que hagan uso de las tecnologías desarrolladas en la CNEA, las exploten comercialmente, y que tengan el apoyo de la CNEA en lo que hace a su infraestructura inicial. Pasado un cierto período, asumirán totalmente su riesgo empresarial, y en la medida que mayor sea su éxito, mayor será el rédito de la CNEA co-

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

mo generador no sólo de empleo, sino también de tecnología.

i) Investigación, Desarrollo y Recursos Humanos

Continuar las líneas existentes de Investigación y Desarrollo, y formación de Recursos Humanos.

Los ejecutores estatales deben ser la CNEA y el Ministerio de Educación.

Históricamente la CNEA se ha apoyado en los grupos de investigación básica y aplicada como medio de cimentar sus desarrollos. La investigación llevada adelante en los campos de la física, química, radioquímica y radiología le han dado a CNEA un prestigio internacional considerable. Mas allá de las líneas vinculadas a los materiales, reactores y combustibles, es necesario continuar con la actividades que más allá de un eventual rédito económico en el largo plazo, permite contar con recursos humanos de altísima calificación.

Esto se encuentra estrechamente ligado a la formación de profesionales, ya sea a través del Instituto Balseiro y demás dependencias de CNEA como por los diversos cursos de grado y postgrado dictados por la Institución.

9. Conclusiones Finales

Después de este paseo por los temas atómicos, si la prosa y la lógica no me fallaron, el lector tendrá elementos como para afirmar que la energía nuclear está vigente tanto en el aspecto científico-tecnológico, como en el energético, como en el estratégico-militar.

En Argentina, de acuerdo a la nueva legislación, la materia nuclear será competencia de CNEA, de la Autoridad Regulatoria y del sector empresario nucleoelectrico (y nuclear en general). En principio, el Estado Nacional tendrá su expresión en el área a partir de CNEA y la Autoridad Regulatoria. El sector empresario podrá tener o no participación estatal, pero esto no debe cambiar su orientación.

Dentro de este esquema:

1) La función del empresariado será fundamentalmente de explotación, operación y mantenimiento de las instalaciones nucleares, que incluyen no sólo las del parque nucleoelectrico sino también las que hagan diferentes usos de la radiación. Esto no descarta los desarrollos que pueden ser llevados a cabo por las empresas, en colaboración o no con otros organismos. Este es el sector dinámico de la industria nuclear.

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

2) La función de la Autoridad Regulatoria es dar el marco jurídico y de control de todos los usos de la energía nuclear. Es un rol clave, al que el Estado no puede renunciar. Representa el equilibrio de los intereses privados o estatales con la seguridad nuclear.

3) La CNEA, como agencia gubernamental dedicada a la energía atómica, debe a su vez trazar las líneas de acción tendientes a generar los espacios en donde puedan crecer las diferentes actividades de afilento a la Investigación y Desarrollo y su difusión al sector productivo. La Comisión Nacional de Energía Atómica es por lo tanto la herramienta por excelencia que define la política nuclear.

Los proyectos emanados de CNEA (como agencia gubernamental) serán movilizados de los demás organismos de Ciencia y Técnica, universidades, el sector privado, etc. Estos emprendimientos, donde la inserción social es fundamental, serán los que mantengan viva a la actividad nuclear.

El mundo por venir estará basado en la Ciencia y la Tecnología. Dentro de ella, la Energía Nuclear sigue ocupando un lugar relevante. Sin duda, el mantenimiento y una evolución razonable del nivel alcanzado por nuestro país es una tarea que los dirigentes de hoy le deben a los argentinos de mañana. Sin energía nuclear, como hay quienes desean, nuestro país tendrá un brazo menos para poder trabajar por la felicidad del pueblo y la grandeza de la Nación. Y para que esto sea posible, es necesario que el tema no se convierta en algo ni de "iniciados" ni de pseudo-ecologistas, sino de todos nosotros.

CNEA no pasará a ser entonces un sello que evoque viejas glorias del pasado, sino una herramienta útil para el desarrollo futuro.

SOBRE POLÍTICA NUCLEAR...

Referencias

- Calabrese, C. R., *Sobre la Energía Nuclear y Daño Ecológico*. Trabajo presentado en el Seminario Estado y perspectivas de la actividad nuclear en la argentina, organizado por la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, del 14 al 16 de octubre de 1992.
- Castro Madero, Carlos - Takacs, Esteban A., *Política Nuclear, Avance o retroceso*. Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1991.
- Cavoti C. R., Apuntes de clase la materia Ciencia y Tecnología. Escuela de Defensa Nacional, 1993.
- Mariscotti, Mario, *El Secreto Atómico de Huemul*. Ed. Sudamericana-Planeta. 1983.
- Quiles, Ernesto - Rey, Francisco - Martin, Marcelo, *Expansión del sistema eléctrico argentino*. Argonne National Laboratory, 1994.
- Rhodes, R., *Nuclear Renewal, Common Sense About Energy*. Whittle Books-Viking, 1993.
- Toffler, Alvin - Toffler, Heidi, *La Guerra de la Tercera Ola comenzó en el Golfo*. Serie de artículos periodísticos publicados en *La Nación* de Buenos Aires, 12, 13 y 15 de abril de 1991.

El Tercer Sector - Sector de la Sociedad

Germán Alejandro Sarlangue*

¿Qué es el "Tercer Sector"?

Jeremy Rifkin, en su libro *El Fin del Trabajo*, sostiene que "aunque los políticos tradicionalmente dividen la sociedad en un espectro polarizado entre el mercado —por una parte— y el sector público —por otra— quizá sería más conveniente pensar en ella como un taburete de tres patas: el sector del mercado, el sector estatal y la economía social. La primera sería el capital mercantil, la segunda el capital público y la tercera el capital social. De las tres, la más antigua y la más importante —aunque la menos reconocida— es el tercer sector".¹

Primer Sector = Mercado
Segundo Sector = Capital Público
Tercer Sector = Capital Social

Ahora bien, ¿qué es el Tercer Sector? Responder a esta pregunta resulta un sine qua non para todo aquel que se disponga a incursionar en el complejísimo mundo del tejido social. Numerosos autores, cada uno de los cuales enrolado detrás de diversas cosmovisiones, hablan del mismo, lo estudian y lo pregonan. Últimamente se encuentra en el tapete de las discusiones económicas que tienen como tema al desempleo en el siglo XXI. En este trabajo, intentaré dar algunos pasos en pos de clarificar y debatir sobre el sector en cuestión.

La discusión sobre el Tercer Sector no es nueva. Numerosos estudios han sido realizados en los últimos veinte años que intentan analizar el origen, desarrollo y potencial de las instituciones que lo conforman. Sin embargo, ha existido en la mayoría de los casos una enorme dificultad en ponerle límites al mundo en cuestión. Esta búsqueda por demarcar una realidad tan compleja tras ciertas tipologías ha derivado en innumerables clasificaciones e interpretaciones se-

* Licenciado en Ciencias Políticas con orientación en Procesos Políticos Internos (UCA). Miembro fundacional, consultor e investigador del Servicio Unión (UCA).

¹ Jeremy Rifkin, *El Fin del Trabajo*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997. p. 337.

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

mánticas, no siempre productivas y normalmente provenientes de diferentes áreas del quehacer científico (el derecho, la sociología, la economía, etc.).

A pesar de los esfuerzos teóricos por ordenar en determinadas tipificaciones el mundo de la Sociedad Civil —y por delimitar sus alcances y funciones, su historia, su presente y su futuro— es común aún encontrar cierta confusión sobre el significado —en sentido amplio— de conceptos como Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), Organizaciones Comunitarias, Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro, Fundaciones Filantrópicas, Asociaciones Cívicas, Cooperativas, Mutuales y otras.

Esta confusión no siempre está relacionada a dificultades analíticas; en muchos casos esta dificultad obedece a competencias, recelos, desconfianzas y a actitudes discriminativas que contribuyen a atomizar y dividir el mundo del Tercer Sector, debilitando su participación en los procesos de desarrollo nacionales e internacionales.

Ante este escenario, ha estado gestándose —en particular desde la década del '90— la necesidad de vincular más estrechamente a las instituciones de la Sociedad Civil. Un primer paso en esta dirección ha sido precisamente la creación y difusión de categorías conceptuales —un lenguaje común— y mecanismos concretos de articulación que más que dividir, agrupen y potencien el trabajo de estas organizaciones. Es así que surgen conceptos como el de Tercer Sector u Organizaciones de la Sociedad Civil.

Desde esta perspectiva amplia y sencilla, se puede incluir dentro de las expresiones Tercer Sector y/u Organizaciones de la Sociedad Civil a toda aquella organización de personas que persiga un fin de beneficio público (social, político —no partidario—, cultural, educativo, salud, medioambiental, religioso, etc.), que no tenga un fin de lucro y que no pertenezca o dependa de las estructuras Estatales.

El Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad, organismo dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, sostiene que el Tercer Sector está compuesto por organizaciones sociales que se definen a sí mismas —al menos conceptualmente— por aquello que no son: Organizaciones no Gubernamentales² y Sin Fines de Lucro, de

² Según Félix Bombarolo y Luis Pérez, miembros del Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo-América Latina, circunscriben el término O.N.G.'s a aquellas organizaciones que se caracterizan por:

- Estar conformadas básicamente por profesionales y técnicos.

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

modo de diferenciarse tanto del Gobierno y de la Administración Pública como de la lógica del Mercado. Conlleva, además de una práctica novedosa de intervención social, una concepción diferente de los roles y funciones de los elementos del sistema político.

La clasificación de las organizaciones que componen el Tercer Sector puede realizarse de muy diferentes maneras, según la variable que se tome como referencia y los criterios que se definan en cada país. A continuación presentamos, a título de ejemplo, la clasificación de la Secretaría de Desarrollo Social de la República Argentina:⁴

- *Tipo de organización:* asociación civil, fundación, mutual, grupo comunitario, cooperadora, unión vecinal, centro de jubilados, club social/deportivo, sociedad de fomento y otros.

- *Area Temática:* ciencia y tecnología, cultura, deportes/recreación, economía, educación, justicia, medio ambiente, salud, atención primaria, social/humana, trabajo, vivienda y otras.

- Estar dedicadas a promover y realizar proyectos de desarrollo junto a los sectores populares.
- Son organizaciones que no son administradas por los gobiernos.
- Según sus estatutos, su finalidad última no es el lucro.
- Según sus objetivos institucionales, los beneficiarios de sus programas no son los propios miembros de la institución sino otras personas o grupos, en particular, los sectores más pobres de la población.
- Sus actividades pretenden no sólo brindar satisfacción a determinadas necesidades puntuales (salud, educación, hábitat, trabajo, etc.), sino también promover valores y actitudes entre los destinatarios de su trabajo y entre otros actores sociales (Estado, organismos internacionales, medios de difusión, etc.), tendientes a un cambio social, basado en criterios de justicia social, equidad, democracia, participación y solidaridad.

Sin embargo, Mario Padrón considera que la generalidad del concepto —O.N.G.— hace que al hablar de "organización no gubernamental" se aluda a entidades con fines, características y problemas muy diferentes, suscitando confusión y dificultando el uso operacional del concepto. Se considera como O.N.G. a las universidades, a los centros de investigación, partidos políticos, organizaciones gremiales y sindicales, iglesias, asociaciones de profesionales, formas de organización de sectores populares (por ejemplo, de campesinos o pobladores barriales), al igual que a entidades de cooperación financiera internacional y/o asociaciones ubicadas en el Tercer Mundo dedicadas específicamente a promover y realizar proyectos de desarrollo.

Por lo dicho, resulta problemático utilizar términos tales como O.N.G.'s, Asociaciones Civiles, etc., para referirnos a una realidad tan rica y dinámica como la que constituye la misma sociedad. Por lo antedicho, considero que nos resultará mucho más cómodo, útil y funcional utilizar la expresión Tercer Sector para cuando nos queramos referir al universo en cuestión.

³ CENOC, Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad. Formulario de incorporación a la Base de Datos.

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

- *Tema específico:* educación de adultos, educación no formal, educación agraria, educación sanitaria, educación cooperativa, comedores escolares, deserción escolar, analfabetismo, escuelas rurales, comedores populares, becas, bibliotecas, sexualidad, planificación familiar, materno infantil, nutrición, drogadependencia, SIDA, mal de Chagas, salud mental, alcoholismo, enfermedades infecciosas, higiene y seguridad, discapacidad, menores en riesgo, violencia familiar, abuso sexual, formación profesional, violencia, sindicalismo, formación ocupacional, reconversión laboral, desocupación, cuentapropismo, trabajo informal, microempresas, pequeñas empresas, medianas empresas, grandes empresas, derecho laboral, cooperativas, artesanías, agricultura y ganadería, minifundios, riego, contaminación atmosférica, contaminación de suelos, contaminación hídrica, degradación de suelos, flora y fauna, artes visuales, teatro y danza, música, plástica, literatura, comunicación social, patrimonio cultural, corrupción, organizaciones comunitarias, deporte profesional, deporte amateur, autoconstrucción, casas tomadas, hoteles/inquilinatos, alquileres, asentamientos, regularización dominial, aguas corrientes, cloacas, electrificación, residuos, transportes, derechos humanos, discriminación, ciencias naturales, ciencias exactas, ingeniería, tecnología y otros.

- *Población objetivo:* niñez, juventud, tercera edad, desocupados, trabajadores informales, trabajadores autónomos, amas de casa, docentes, profesionales, empresarios, trabajadores rurales, trabajos asalariados, veteranos de guerra, discapacitados, asilados, migrantes, refugiados, extranjeros, grupos étnicos, aborígenes, grupos religiosos, necesidades básicas insatisfechas, mujeres, varones, población general y otros.

- *Modo de intervención:* asesoramiento, asistencia directa, asistencia financiera, asistencia técnica, capacitación, investigación, promoción/desarrollo y otros.

Otras clasificaciones posibles no excluyentes de muchas más, pueden ser:

- *Grupos sociales que las integran:* pobladores urbanos, pobladores rurales, profesionales, jóvenes, ancianos, clases altas, clases medias, clases bajas, etc.

- *Tamaño y tradición institucional:* instituciones viejas, instituciones jóvenes, instituciones grandes, instituciones pequeñas, etc.

- *Cobertura territorial:* transnacionales, internacionales, nacionales, regionales, provinciales, municipales, barriales, etc.

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

• *Espectro cosmovisional*: de izquierda, de derecha, liberales, conservadoras, católica, protestante, judía, laica, etc.

El Estado y el Mercado en su relación con el Tercer Sector

El Gobierno Nacional expresa claramente su concepción en lo referente a la relación de la tríada Estado-Mercado-Tercer Sector. La misma es expresada por una de las tantas voces oficiales, el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC), que analiza y promueve la interdinámica de estos sectores.

Según este organismo, la relación existente entre el Estado (gobierno y administración pública) y el Tercer Sector resulta ser la más polémica del triángulo. Algunos autores y muchas O.N.G.'s, sostiene el CENOC, coinciden en que la tradicional oposición entre iniciativa privada e intervención estatal ha sido superada —al menos en el campo de lo social— por un modelo de cooperación. Sin embargo, una vez aceptado este hecho es necesario fijar los términos de dicha cooperación, o lo que es lo mismo delimitar la integración y fijar los límites de la participación. Es en este marco, según el CENOC, donde pueden identificarse dos posiciones extremas y aparentemente divergentes:

- 1) una, la de aquellos que sostienen una distribución de roles donde el Estado es el proveedor de fondos y de servicios;
- 2) otra, la de quienes ven a las organizaciones únicamente como realizadoras de programas sociales.

Sin embargo, el CENOC considera que ambas posturas —aunque fundamentan juicios diferentes respecto de los roles y funciones de cada uno de los actores intervinientes— coinciden en cierta concepción acrítica de la problemática social, tanto por considerarla como una cuestión técnica como por no reconocer a los sectores de menores recursos como un actor válido en la gestión de las políticas sociales.

Finalmente, el citado organismo sostiene que la necesidad de involucrar activamente a los destinatarios —no como receptores de las decisiones de los otros, sino como actores intervinientes en los procesos de su propio desarrollo— es la premisa fundamental de una política que pretenda encontrar soluciones al fenómeno de la exclusión social. Al hablar de una sociedad capaz de incluir a todos sus miembros en la dinámica social, la Secretaría de Desarrollo Social se refiere a una comunidad organizada, en la que la promoción y el fortalecimiento de la organización de los sectores de menores recursos es la

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

única garantía del cumplimiento de los objetivos de la integración.

A pesar de esta postura que pretende hacer del Tercer Sector un actor importante en el diseño y ejecución de la políticas sociales, existe una especie de doble lenguaje institucional que impide ver con claridad las pretensiones y posibilidades reales de los programas en ejecución de la Secretaría en cuestión.⁴ En los distintos seminarios que la Secretaría desarrolla⁵ existe una clara y equívocada concepción basada en diferenciar las distintas políticas sociales de la política económica apuntalada por el gobierno como "el modelo irrenunciable", una parodia de dogma económico que da primacía valorativa a la conducción económica del país en relación a las demás variables del sistema político, y por sobre todo, a aquella que en ningún momento puede ser interpretada como una variable optativa y/o sacrificable: la persona humana.⁶

De esta manera, se tiende a instalar una concepción vaciada de contenido esencial y suplido este por un nuevo significado —una especie de nominalismo semántico—. Política social ya no puede ser entendida —cuando es utilizada sobre todo por voces oficiales— como aquella política intrínseca en la política económica del sistema, sino por el contrario, debe ser asimilada dicha voz como una política de mitigación de las graves externalidades del modelo.

En lo que se refiere a la segunda dupla de la tríada —el Mercado y las Organizaciones de la Sociedad Civil— el gobierno nacional sostiene que la relación de esta con el Sector Privado no debe agotarse en la mera procuración de fondos. Si bien el Estado tiene la obligación de intervenir para restablecer los términos de la equidad, al Mercado le resulta conveniente contribuir a equilibrar las condiciones de

⁴ Secretaría de Desarrollo Social-Presidencia de la Nación, *Guía de Programas Sociales Nacionales 1996*; Buenos Aires, 1996. pp. 5-6. (Políticas Sociales Comunitarias, Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias, Plan de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil, Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Capacitación para el Empleo, Proyecto Joven del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva, etc.).

⁵ Por ejemplo el Seminario Internacional *La Juventud como Sujeto de Políticas Sociales*, desarrollado durante los días 10, 11 y 12 de julio de 1997 en la Biblioteca Nacional.

⁶ Temas: *Criterios tradicionales y emergentes en el diseño y la gestión de políticas sociales*; I.N.A.P., año 3, n° 10, mayo 1997. p. 14.

"(...) la postergación de políticas sociales ya no es sólo una falta de ética, sino un error económico que priva a la sociedad de recursos calificados y flexibles para adaptarse a la veloz incorporación de progreso técnico en los procesos productivos (Rolando Franco, *Los paradigmas de la política social en América Latina*)".

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

igualdad de posibilidades dentro del sistema. Desde esta perspectiva, el rol del Mercado es acompañar y apoyar las iniciativas del Estado y de la Sociedad Civil en la generación de estructuras capaces de atender eficientemente la provisión de servicios sociales aportando los conocimientos que le son propios.

Si tomáramos lo expresado en el párrafo anterior y cerráramos los ojos a la realidad podríamos afirmar: nuestro gobierno es un cabal defensor de la justicia social, entiende muy bien el juego intersectorial, conoce los límites de los actores, etc. Pero paradójicamente al discurso, la praxis, el sólo hecho de levantar la vista por sobre la cortina de los documentos nos manifiesta ciertas disfunciones o incoherencias.

Observemos el siguiente párrafo: "La empresa ha sido tradicionalmente fuente de recursos económicos para obras de bien público y frecuentemente también se cae en la tentación de exigirle a los mercados responsabilidades y obligaciones en lo social. Hoy sabemos que trasladar una dimensión ética a un espacio donde los únicos valores en juego son los económicos, es partir de un error de apreciación. Para establecer una relación entre lo social y el mercado es necesario abordar la problemática desde un ángulo diferente, desde lo que al Mercado le conviene".⁷

La nota al pie de página nos da cuenta del escabroso y engañoso discurso. ¿Hacia dónde vamos?

Tras el latiguillo de la participación democrática, del voluntariado, del servicio social, de la inclusión de las organizaciones de la comunidad en el diseño de las políticas, etc., oficialmente se convoca al Tercer Sector para componer el tejido del cuerpo social que rápidamente está siendo desgarrado por la vorágine de un mercado extremadamente competitivo y salvaje, y por la omisión de quienes tienen la grave responsabilidad de regular —de acuerdo al principio de subsidiaridad— el dinámico juego de los componentes del sistema.

La sociedad se compromete

En América Latina, el Tercer Sector ha ido cobrando importancia a partir de ciertos acontecimientos que se han suscitado en los diferentes órdenes —supranacional, transnacional, internacional, nacional, regional, local—

⁷ CENOC: *Hacia la Constitución del Tercer Sector en Argentina*; Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires, 1997. p. 64.

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

- La globalización de la economía, que hace cada vez más dependientes de factores exógenos a las decisiones de macro política económica de los gobiernos de turno.

- La crisis fiscal, fruto de un alto grado de corrupción —muchas veces institucionalizada—, de sistemas impositivos obsoletos, millonarias evaciones, mala distribución de lo recaudado, etc.

- Reducción del gasto público en las políticas sociales, que ha dejado el espacio para el crecimiento de la intervención del Sector en la ejecución de este tipo de programas y políticas.

- El eje de la política social por parte del Estado se desplaza de una concepción integral (economía, educación, cultura, etc.) a una perspectiva parcial, carente de un marco que abarque la distintas realidades del hombre en la sociedad política. Programas de mitigación.⁸

- Despido de personal de la Administración Pública, parte del cual se incorporó al trabajo de estas instituciones. Esto se produce muchas veces por la incapacidad de los desplazados —falta de capacitación, edad, sexo, antecedentes laborales, etc.— de reinsertarse en el proceso productivo dominado por el Mercado.

- Proceso de descentralización y revalorización del rol de los gobiernos municipales y de los proyectos de escala local, donde el Tercer Sector venía desarrollando su trabajo.

- Mayor requerimiento de los sectores populares a partir del deterioro de sus condiciones de vida, lo que derivó en un aumento de la demanda de los servicios de las organizaciones del Sector.

- Disponibilidad y priorización paulatina de financiamiento externo destinado a proyectos ejecutados por las organizaciones del Tercer Sector. Cabe destacar que muchas veces este financiamiento externo —sobre todo cuando se trata de aquel proveniente de organizaciones tales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la UNICEF, el BID, etc.— se condiciona a la aplicación de determinadas políticas —aplicación del concepto de género, salud reproductiva, campañas pro-abortivas, campa-

⁸ Temas: *Criterios tradicionales y emergentes en el diseño y la gestión de políticas sociales*; I.N.A.P., año 3, n° 10, mayo 1997, p. 14.

“La política social no puede funcionar como la ambulancia que va recogiendo los damnificados de un desarrollo concentrador y generador de pobrezas múltiples. Tampoco puede reducirse el Estado Social a una instancia de compensación o asistencia en casos de urgencia social (Martín Hopenhayn, *Recomposición de actores en programas sociales*)”.

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

ñas de planificación familiar, etc.— por parte de los receptores de la colaboración.

- Agudización en la falta de representatividad política de los sectores populares, y simultáneo crecimiento en la confianza y acercamiento entre las Organizaciones de la Comunidad y la propia gente.

- Falta de espacio para profesionales inclinados hacia nuevas formas de acción, que ven en estas instituciones caminos novedosos y posibles de realización profesional.

- Crítica a los modelos políticos, económicos, culturales y sociales existentes, y búsqueda de nuevos modelos de desarrollo, tarea en la cual el Tercer Sector sustenta su accionar.

El Tercer Sector juega un papel social cada vez más importante en las naciones de todo el mundo y de América Latina⁹ en particular. La gente crea nuevas instituciones¹⁰ —muchas veces sin las etapas lega-

⁹ En este documento —por ejemplo— se puede observar el papel del Tercer Sector en organismos como el de las Naciones Unidas: PNUD, *O.N.G.'s y Pobreza en América Latina-Propuestas para la Cumbre Mundial de Desarrollo Social*; Alianza de la Gente para el Desarrollo Social, La Habana, Cuba, 8 al 10 de diciembre de 1994, pp. 83-88. "Propuestas de las O.N.G.'s para la Cumbre:

I Eliminación total de la extrema pobreza antes de quince años.

II Que los gobiernos y el sector privado igualen los aportes que la comunidad de base está actualmente destinando al desarrollo social. La valorización del aporte de los pobres es crucial para establecer la programación y administración de estos nuevos recursos orientados al desarrollo social.

III Desarrollo de políticas económicas centradas en la gente que, además de lograr equilibrio en las finanzas públicas y estabilidad de precios, asegure los recursos presupuestarios necesarios para financiar acciones que aseguren la integración social.

IV Revertir el flujo de recursos que van desde los pobres hacia los ricos. A todo nivel: desde los países pobres a ricos, desde regiones pobres a regiones ricas dentro de los países y de sectores sociales pobres a los ricos.

V Crear mecanismos que aseguren la igualdad entre hombres y mujeres impulsando transformaciones profundas en todas las esferas, tanto públicas como privadas.

VI Reducir el gasto militar y destinar esos ahorros al desarrollo social.

VII Ampliar y profundizar la democracia nacional y global a través de la obligación de todos los gobiernos, corporaciones multinacionales y agencias multilaterales de dar cuenta de sus actos ante la sociedad civil.

VIII Término de la discriminación social y el aumento de la participación social.

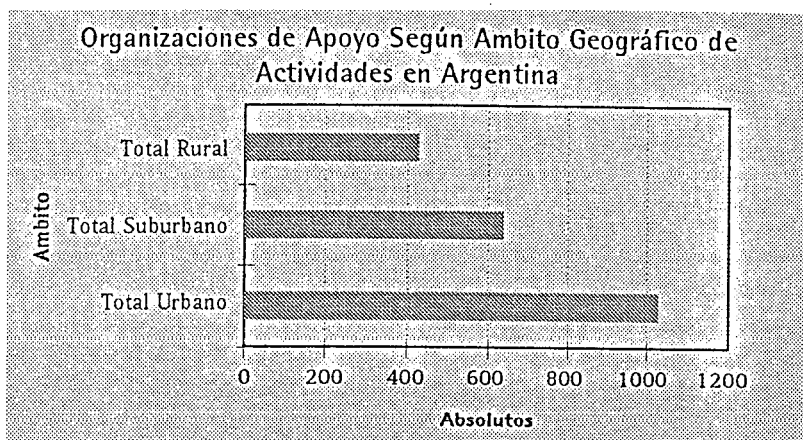
IX Garantizar el acceso de todos a un trabajo socialmente útil.

X Apoyar el pleno desarrollo autónomo de las O.N.G.'s como expresiones de la capacidad de la sociedad civil para aportar al desarrollo social".

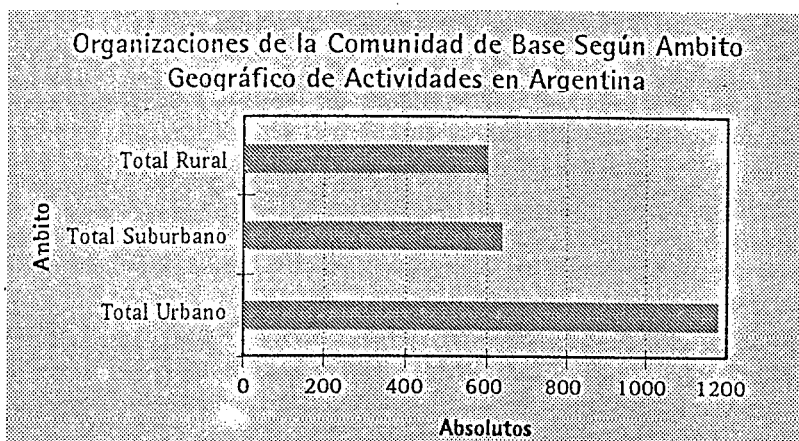
¹⁰ Según la Lic. Beatriz Orłowsky de Amadeo, Directora del CENUC, se estima que en la Argentina existen actualmente una 9.000 organizaciones que componen el Tercer Sector.

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

les correspondientes, sino guiados por problemáticas coyunturales o estructurales— tanto a nivel local como nacional, para poder cubrir las necesidades que no están garantizadas por la economía de mercado o por el sector público.



Cenoc, 1996.



Cenoc, 1996.

Gran parte del ímpetu existente en el Tercer Sector latinoamericano y argentino ha sido —y es— consecuencia del apoyo continuo prestado por la Iglesia católica. La misma ha creado y sigue conformando redes parroquiales, diocesanas, arquidiócesanas, nacionales e in-

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

cluso internacionales.¹¹ También se deben destacar la participación de las comunidades evangélicas,¹² las organizaciones filantrópicas,¹³ y el dinamismo económico proveniente de organizaciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, PNUD, Cáritas Alemana y demás organizaciones confesionales y laicas existentes particularmente en nuestro país.

Sin embargo, quienes trabajan y ofrendan su tiempo al desarrollo constante del Sector no han tomado conciencia del poder social existente en sus organizaciones. Vistas estas como un todo, frente a los otros sectores del sistema político, conforman la gráfica figura de un mural azulejado por piezas distintas y muchas veces difíciles de compatibilizar. Todos comparten el valor intrínseco que posee el servicio a la comunidad política de la cual forman parte, pero aún no consolidan la forma de poder volcar todo el potencial existente de una manera coordinada, integradora y eficiente. Si este valor compartido pudiese superar las diferencias ideológicas, culturales, cosmovisionales — algo muy trabajoso por cierto—, se podría reelaborar el mapa político basándolo en directrices completamente nuevas. La movilización de miles de organizaciones racionalmente coordinadas, relacionadas todas ellas con la economía social, podría plantear verdaderas exigencias a los otros dos actores de la tríada: el Mercado y el Estado.

¿Quién ayuda a los que ayudan?

Construyendo fuentes de información

Con la retirada del Estado y con la consecuente actitud de no asumir responsabilidades —tales como la de “previsión de la existencia” y la de “redistribución social”¹⁴— se produce una demanda social por las necesidades no atendidas y la empresa es apelada por distintos sectores en tanto es la institución dominante, emergente y triunfante de este fin de siglo.

“La Argentina ha sufrido en los últimos años un cambio profundo generado por un doble proceso de transformación: por un lado, la

¹¹ Basta mencionar el accionar de Cáritas a lo largo de toda la geografía nacional (por ejemplo, la Colecta “Más por menos”, comedores, etc.).

¹² Por ejemplo, El Ejército de Salvación.

¹³ El Rotary Club y Club de Leones, entre otros.

¹⁴ Ernst Forsthoff, *El Estado en la Sociedad Industrial*; Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975.

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

política de reforma de la economía y del Estado; por el otro, el cambio en las condiciones del entorno mundial —la llamada globalización de la economía internacional—. Un proceso de cambio tan profundo y rápido genera correlativamente cambios en las expectativas. La población redefine sus demandas hacia el gobierno, redefine su percepción y valoración de las empresas privadas, y en definitiva reconstruye los modelos que valora o que la orientan. (...)En el actual clima social de la Argentina resurge una demanda de un nuevo rol del Estado, y se plantean nuevas exigencias hacia la empresa privada. (...)Entre las condiciones más importantes que asegurarán la continuidad de este clima favorable a los cambios en nuestra sociedad, el papel de la empresa privada como actor protagónico en el liderazgo de este proceso parece decisivo. La legitimidad social de estos cambios reposa en gran medida en la capacidad del sector empresarial para orientar a la sociedad en un horizonte de largo plazo, y para asegurar que los frutos de los cambios se diseminan en la mayor medida posible dentro del cuerpo social. (...)El futuro modelo asentado en la acción de una economía privada depende, en gran medida, de la evolución que siga en los próximos tiempos este proceso interactivo entre las expectativas de la población, la política del gobierno y el comportamiento de las empresas privadas".¹⁵

"Ninguna empresa puede prosperar en un medio que se empobrece continuamente, razón suficiente para asumir una responsabilidad con la comunidad que luego beneficie a la empresa. En contraste, si se considera que hoy la principal preocupación de la sociedad argentina es el desempleo y en definitiva es el empresario quien genera puestos de trabajo o despide empleados en los procesos de reconversión, se llega a la paradoja de preocuparse por las consecuencias y ser, indirectamente, causa del problema".¹⁶

Designado como filantropía, rol social del empresario o inversión social, este fenómeno en el que el sector privado lucrativo está teniendo —o debería tener— un papel cada vez más protagónico, vino a llenar en parte un vacío en el que caben millones de seres humanos que se encuentran padeciendo las consecuencias de las decisiones de las clases dirigentes.

¹⁵ Tercer Sector: *Una Nueva Cultura*; Fundación Del Viso, Buenos Aires, año 3, N° 15, mayo-junio de 1997.

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

“Es necesario distinguir entre filantropía e inversión social de las empresas. La filantropía implica una donación sin esperar a cambio retribución alguna, al estilo de las grandes fundaciones independientes de Estados Unidos, mientras que la inversión social está más ligada a la lógica empresaria, ya que por el dinero aportado hay una cierta retribución (imagen, reconocimiento, prestigio, rebajas impositivas, etc.). Esta última modalidad es la más visual entre las fundaciones empresarias de nuestro país”.¹⁷

“Si bien el desempeño social de muchas empresas está en franco desarrollo, algunas con importantes programas sociales prefieren el bajo perfil y la poca o nula difusión de su acción. En el fondo suya-ce el temor a una avalancha de requerimientos hacia las empresas”.¹⁸

Concorde con esta tónica de participación y compromiso empresario en la problemática social, en el año 1996 se formalizó en la Argentina el primer Grupo de Fundaciones Empresarias, en un acuerdo que abarca a siete entidades empresarias —excepto dos— que se comprometieron a reunirse periódicamente para delivarar estrategias en común y buscar la optimización de los recursos que destinan a la comunidad. Las mismas son: Fundación Arcor, Fundación Bemberg, Fundación Bunge y Born, Fundación Kellogg, Fundación Juan Minetti, Fundación Antorchas y Fundación Navarro Viola.¹⁹

Más allá del marketing de la filantropía y de la inversión social de las empresas, existe otra importante fuente de financiamiento enmarcada en lo que se denomina la Cooperación Técnica Internacional. La oferta de la misma en el campo del desarrollo humano, en todas sus formas, actores e instrumentos formales e informales, es variada y considerablemente dinámica.

“En cuanto a la cooperación de carácter gubernamental cada

¹⁵ Tercer Sector: *Una Nueva Cultura*; Fundación Del Viso, Buenos Aires, año 3, Nº 15, mayo-junio de 1997.

¹⁶ Tercer Sector: *Traje Blanco en el Chiquero*; Fundación Del Viso, Buenos Aires, año 3, Nº 15, mayo-junio de 1997.

¹⁷ Tercer Sector: *Acerca del Rol Social*; Fundación Del Viso, Buenos Aires, año 3, Nº 15, mayo-junio de 1997.

¹⁸ Tercer Sector: *Traje Blanco en el Chiquero*; Fundación Del Viso, Buenos Aires, año 3, Nº 15, mayo-junio de 1997.

¹⁹ Tercer Sector: *Grupo de Fundaciones*; Fundación del Viso, Buenos Aires, año 3, Nº 15, mayo-junio de 1997.

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

país posee un diferente arreglo institucional que forma parte de la concertación, coordinación y ejecución de la misma. En la Argentina, los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto,²⁰ y el de Economía Obras, y Servicios Públicos, gestan, negocian y supervisan, las actividades del gobierno en relación con los distintos tipos de organismos internacionales y con muy diversos actores en cada país, dependiendo de la estructura gubernamental que se posea. (...)En cuanto a la cooperación no gubernamental, esta se encuentra regulada por las características institucionales de los organismos donantes y receptores, las cuales resultan múltiples y variadas".²¹

Podemos afirmar que las principales organizaciones del Tercer Sector, catalogables como oferentes de cooperación, se concentran geográficamente en la Unión Europea, fundamentalmente en Alemania (sobre todo organizaciones de carácter religioso gracias al impuesto estatal que beneficia a los cultos: Adveniat, Miseror, Kirche in Not, etc.), en los países escandinavos y en Estados Unidos.

Sin embargo, cabe destacar que la política oficial de la República Argentina en los foros internacionales consistente en mostrar a nuestro país como una nación desarrollada con un producto bruto interno *per cápita*²² olgadamente superior a los parámetros que llevan a

²⁰ Dirección Nacional de Cooperación Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

²¹ C.I.R.C.T.I. - Servicio Uncion, primer *paper* del proyecto, 1996, p. 7.

²² Germán Sopeña, *El Tembladeral*; Diario *La Nación*, Sección 7, p. 2.

"...la economía marcha como en el mejor momento del plan de convertibilidad, allá por 1993-94. Eso se traduce en indicadores demasiado importantes como para no ser tenidos muy en cuenta. Son los que ya se conocen:

- Un crecimiento del PBI estimado en el 7 por ciento para 1997.
- Una recaudación tributaria en franco aumento que permitirá acotar el déficit fiscal a la estimación prevista con el FMI.
- Un ritmo de inversión muy sostenido.
- Un alto nivel de reservas en el Banco Central.
- Una cantidad de depósitos en los bancos como nunca se había visto, que anticipa un boom de la construcción porque siguen en baja intereses hipotecarios que ya ponen la vivienda propia al alcance de cualquier persona de clase media con un trabajo estable.
- Un creciente comercio exterior.
- Una ola de inversiones extranjeras que hasta llega a asustar a algunos que creen que se desnacionaliza la economía sin advertir los aspectos positivos de un ingreso de capitales de largo plazo y no especulativos.
- Un contexto exterior muy favorable, porque hay una gran liquidez mundial que favorece la inversión en países con muchas posibilidades para nuevos proyectos y entre

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

catalogar a un Estado como posible beneficiario de los recursos de los verdaderos países económicamente desarrollados, destinados a la cooperación en pro del desarrollo humano. Esta actitud del gobierno perjudica considerablemente a las organizaciones argentinas demandantes de recursos humanos y materiales para la implementación de sus proyectos, ya que las contrapartes oferentes borran de sus listas de países plausibles de ayudar a aquellos que manifiestan oficialmente la superación de determinados índices económicos.

Tras algunas conclusiones

Los grandes cambios que se están generando a nivel mundial debido a la explosión tecnológica; la crisis del desempleo en todas las categorías de países y de estratos sociales; la consolidación del sistema democrático; la globalización de la economía; la transnacionalización de los poderes económicos, culturales, religiosos, ideológicos, etc.; impelen a una profunda revisión de la organización del tejido social aquí en cuestión.

Si nos guiamos por las tendencias mundiales que se vienen desarrollando desde hace algunas décadas —tendencias estas que no dan señales de debilitarse, sino por el contrario, de continuar un vertiginoso ritmo de desarrollo— podríamos afirmar que el Tercer Sector es y será:

- Un canal concreto para posibilitar la participación social, la descentralización y el equilibrio del poder.
- Un medio de expresión de valores esenciales para el crecimiento de la comunidad política democráticamente organizada, a saber: compromiso, solidaridad, respeto, equidad, justicia, diálogo, pluralismo, etc.²³
- Una verdadera fuente de trabajo para un sinnúmero de perso-

los cuales la Argentina ocupa hoy un lugar muy destacado.

Frente a este panorama económico alentador, también se han multiplicado las evidencias de otras situaciones económicas menos florecientes: un rígido y elevado desempleo y zonas enteras del país que no participan del auge que se verifica en otras regiones o en ciertos sectores".

²³ Por ejemplo: 1) La Asociación Civil La Huella y La Red Solidaria organiza cursos de Voluntariado, en el cual se desarrollan clases teóricas, atención telefónica y visitas a instituciones comunitarias. Abarca temas que tienen que ver con el amplio espectro del sector social, donde se procura ayudar a resolver problemas de enfermos oncológicos, trasplantes, comedores comunitarios, enfermos de SIDA, con voluntariado en general. Dichos cursos son auspiciados por la Fundación Kellogg. 2) La Pastoral de la Diócesis de San Isidro organizó la campaña "Todos juntos por el hambre y el frío". En la misma, invita a contribuir a la sociedad con frazadas, mantas, calzado, suéters y alimentos.

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

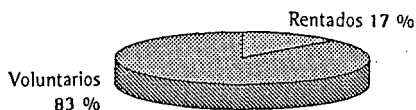
nas que por diferentes motivos se encuentran insertas en sus organizaciones generando un incalculable valor agregado y potencializando a la vez el sistema político.²⁴

Sin embargo, resulta imposible afirmar que en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo —categorías que abarcan a todos los países latinoamericanos, inclusive a la Argentina— sea el Tercer Sector un medio de subsistencia para quienes trabajan en él. La mayor parte de los voluntarios que en las distintas organizaciones dejan su tiempo y sus fuerzas —y muchas veces su dinero— lo hacen por creencias o valores movilizadores y no por la existencia de réditos económicos. Las teorías del Tercer Sector como una posible solución al problema de la revolución tecnológica y la crisis del desempleo están muy lejos de interpretar las verdades del Sur.

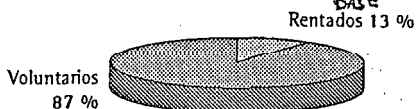
El accionar del Tercer Sector debe ser motivado por el Estado, ya que las contribuciones de sus proyectos a la resolución de los grandes problemas sociales puede alcanzar valiosos impactos micro que

²⁴ A continuación se muestra gráficamente el porcentaje de personal rentado y voluntario que utilizan las organizaciones de apoyo y de base de la sociedad civil. CENOC: *Hacia la Constitución del Tercer Sector en Argentina*; Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires, 1997, p. 71. (Analizadas en su conjunto las Organizaciones cuentan un 15 por ciento de personal rentado y un 85 por ciento de voluntarios, quedando de manifiesto la importancia del trabajo no remunerado en la vida de las Organizaciones de la Comunidad. Cuando se observa el comportamiento según Tipo se puede apreciar que el trabajo voluntario se hace más extensivo en las de Base que en las de Apoyo. Con el trabajo rentado se invierte la relación ya que las de Base sólo alcanzan a un 13 por ciento de personal rentado mientras que las de Apoyo cuentan con un 17 por ciento).

Promedio de Recursos Humanos por Organización en la Organizaciones de la Comunidad de Apoyo en la Argentina



Promedio de Recursos Humanos por Organización en la Organizaciones de la Comunidad de Base en la Argentina



EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

contribuyan a los macroimpactos que debe buscar el sector público como ordenador del sistema. Algunas condiciones deben ser satisfechas, en especial en el ámbito del Estado, para un eficiente desarrollo de las distintas políticas:

- Objetivos y prioridades claramente establecidos para las políticas, los programas y los proyectos.
- Criterios de decisión explicitados y consensuados a lo largo de la línea de formulación, implementación, monitoreo y evaluación.
- Clara focalización de los proyectos, estableciendo las características de la población a alcanzar.
- Actividades diseñadas haciendo el mejor uso de las capacidades institucionales disponibles, evitando demandas demasiado onerosas y difíciles de satisfacer en materia de coordinación.
- Mecanismos institucionales sencillos y descentralizados, localizados en el nivel más cercano a la comunidad.
- Formas institucionalizadas para canalizar la participación social y promover la legitimidad, la eficiencia y la transparencia.
- Participación del Tercer Sector en los mecanismos institucionales de articulación.
- Concertación sobre las diversas contribuciones a la identificación de proyectos, ejecución, apoyo y asistencia, monitoreo y evaluación.
- Papel activo de los municipios en la identificación de necesidades y la generación de proyectos, asistiendo a las organizaciones comunitarias para la concreción de sus iniciativas.

No obstante, esta situación constituye un paradigma de deseabilidad. Es preciso reconocer las grandes dificultades para el logro de estas condiciones mencionadas. La realidad nos habla de:

- una pluralidad de cosmovisiones;
- la existencia de distintas capacidades de intervención;
- las reticencias a la utilización de mecanismos jerárquicos —sin desmedro del concepto de descentralización— para lograr la convergencia y la coordinación de políticas;
- las redes formales e informales institucionalizadas;
- la concertación, la generación de redes e interredes y los mecanismos sociales de participación pasan a ser requisitos a satisfacer para que los proyectos tengan el mayor impacto social posible.²⁵

²⁵ Cfr. Jeremy Rifkin, *op. cit.*

EL TERCER SECTOR - SECTOR DE LA SOCIEDAD

Los requisitos anteriormente mencionados "pueden concebirse para la articulación tanto horizontal como vertical. Para la primera, la constitución de ámbitos regionales y locales de baja formalidad y en los que predominen los componentes técnicos, puede contribuir a una mejor identificación de las necesidades, una mayor focalización de los proyectos, una más productiva socialización de las experiencias y la diseminación de un aprendizaje que estimule el desarrollo de nuevas iniciativas. La presencia de ellos en las organizaciones de los beneficiarios agrega legitimidad y transparencia, pero a la vez contribuye a la constitución de sujetos activos frente al Estado.

La articulación vertical exige la existencia de algunas condiciones en materia de formulación de programas y de mecanismos de financiamiento. En primer lugar, es obvio señalar que la articulación entre los pequeños proyectos y las políticas sociales requiere que el Estado cuente al menos con objetivos y prioridades explícitos. Sobre la base de estas definiciones políticas, la formulación de los programas de acción debe ser participativa para incorporar los insumos provenientes de la experiencia de ejecución de pequeños proyectos, las perspectivas locales y la información referida a las estrategias y programas de otros niveles de gobierno"²⁶ y de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Finalmente, el financiamiento debería canalizarse preservando la transparencia social, asegurando una eficiente utilización de las capacidades institucionales disponibles y haciendo uso de la información suministrada por las predichas actividades de monitoreo y evaluación. Para que esto último sea posible, el mecanismo de decisión sobre este financiamiento debería estar integrado por representantes del Estado nacional, de los Estados provinciales, de los municipios y por las organizaciones sociales de apoyo, de base y por los mismos beneficiarios de los proyectos.

²⁶ Es bueno mencionar algunas positivas actividades del CENOC que contribuyen a la formación de redes, al intercambio de información y al establecimiento de foros de discusión:

- Línea Telefónica Gratuita.
- Sistema de Consultas a la Base de Datos de Organizaciones de la Comunidad.
- El Boletín del CENOC.
- Biblioteca.
- BBS (server del CENOC).
- Red Electrónica Nacional de Organizaciones de la Comunidad (RENOC).

²⁷ GADIS, *La Trama Solidaria*. Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires, 1990. pp. 141-143.

Los desafíos de la Unión Económica y Monetaria Europea

Véronique Brusselmans*

Hace cincuenta años, el Secretario de Estado del presidente norteamericano Harry Truman declaraba el *European Recovery Program* —más conocido como el plan Marshall— que permitió a Europa salir de la miseria de la posguerra.¹ En este año de su aniversario, se cuestiona el funcionamiento de la Unión Europea.

En efecto, aunque los Jefes de Gobierno y de Estado salieron del Consejo de Ministros de Dublín² optimistas y muy entusiasmados porque a partir de ahí, el desafío de la Unión Económica y Monetaria parecía alcanzado —y que nada podía impedir su puesta en marcha— la situación ha cambiado. Tanto los ciudadanos europeos como los eurócratas desde Portugal hasta Suecia, pasando por Italia, Grecia, Holanda, etc., no están a favor como antes de la idea de la llegada a la última fase de la Unión Económica y Monetaria.

La población europea identifica las condiciones del Tratado de Maastricht con la causa de gran parte de sus problemas sociales y económicos. Los países que siempre fueron a favor de la Unión Monetaria empiezan a cuestionarse sobre su sentido real y su utilidad. Es lo que demuestran, por ejemplo, las encuestas realizadas en Francia.

Para otros, la crisis que están sufriendo empieza a ser realmente interminable. Por su lado, los italianos están pagando muchos más impuestos para tratar de entrar en un círculo del cual, quizás, no podrán participar desde el principio.

En fin, el 6 de febrero de este año marcó el punto culminante. Ese día se publicó en Alemania la cifra del desempleo del mes de enero. Aquel subió en 500 mil personas en un mes. Esas cifras participaron seguramen-

* Abogada (Universidad Católica de Lovaina). Master en Ciencias Políticas (UCA). Miembro de la Cátedra de Relaciones Internacionales (UCA), Miembro del Centro de Estudios Internacionales (UCA).

¹ Ver Ignacio Ramonet, *Marshall nostalgia*, en *Le Monde Diplomatique*, junio de 1997.

² Consejo de Dublín de los días 13 y 14 de diciembre de 1996.

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

te del cansancio europeo, y fueron la gota que hizo desbordar el vaso.³

La población europea está agotada de tener que sufrir las restricciones presupuestarias necesarias para que los diferentes países puedan entrar en la moneda única. Todos los nacionales parecen deprimidos sobre el futuro de Europa. Pero pocos de ellos saben exactamente en que consiste la Unión Económica y Monetaria. Pocos saben cuáles fueron, son y serán los diferentes pasos para llegar a tal punto de integración. En fin, todos los ciudadanos se interesan ahora en la nueva unificación, porque saben que dentro de algunos años en su cartera no tendrán más francos, marks, libras u otra moneda, sino una nueva moneda igual para todos. Pero, ¿qué significa realmente esto? ¿Qué tiene que ver exactamente con los problemas de empleos y las disminuciones de las ayudas estatales? ¿Cuál es la relación de la moneda única con las quejas y manifestaciones actuales en el Viejo Continente? ¿Tiene que ver el perfeccionamiento del proceso de integración europeo con la elección generalizada de los partidos socialistas? Eso lo que me propongo analizar.

Antes de empezar, quiero precisar que este estudio consistirá en una descripción y una explicación de la Unión Europea Económica y Monetaria, de los famosos criterios de convergencia y de los nuevos órganos europeos que se crearon para llevar a cabo esa nueva unificación: el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Después, relacionaremos aquello con las crisis que está viviendo Europa.

El Acta Única Europea

Cuando se quiere tener un buen entendimiento de un proceso es importante conocer sus bases y su punto de partida. Para la Unión Económica y Monetaria (UEM) parece oportuno volver diez años atrás. En efecto, el año 1987 fue una fecha importante para el futuro de Europa. En aquella época se firmó el Acta Única Europea. Dicho Tratado hizo un paso importante en la integración continental, porque anunció el principio de la primera fase de la Unión Económica y Monetaria.

Además, el Acta Única Europea firmada en junio de 1987⁴ tiene su importancia porque después del Tratado de Roma⁵ fue la primera

³ Lhaik, Corine, *La guerre froide de L'Euro*, en *Le Vif L'Express* del 17 de abril de 1997

⁴ 29 de Junio de 1987

⁵ Tratado de Roma del 25 de marzo de 1957

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

negociación que terminó con la firma de un Tratado. El Acta Única Europea reforma partes del Tratado de las Comunidades Económicas Europeas. En realidad, el Acta Única Europea integra dos partes; una de arreglos y otra de novedades.

Por un lado, se oficializaron situaciones ya existentes, mientras que por otra parte se decidió la realización del mercado interior (previsto ya en el Tratado de Roma⁶) en el transcurso de un período que expiraba el 31 de diciembre de 1992⁷. Esa fecha fue una novedad cuasi inesperada y una decisión clave para los años futuros.

El Acta Única dio entonces un nuevo impulso a las Comunidades Europeas porque⁸ la fijación de esta fecha límite significaba la obligación para todos los Estados de coordinar sus políticas para llegar al mercado interior. El nuevo Tratado implicaba entonces otro esfuerzo de parte de todos los Estados miembros.

El objetivo del mercado interior es asegurar la aplicación integral de la libre circulación, es decir, un espacio sin fronteras interiores para las mercaderías, las personas, los capitales y los servicios. El Consejo se encargó de tomar las medidas necesarias para el acercamiento de las legislaciones nacionales imprescindibles para llegar a tal objetivo. A ese efecto el Consejo tomó unas 300 directivas.

En el mismo sentido, la Comisión tuvo que elevar informes al Consejo sobre el avance de los trabajos para la realización del mercado interior; uno antes del 31 de diciembre de 1988, y otro antes del 31 de diciembre de 1990⁹.

En 1987, se decidieron, entonces, los primeros pasos para la Unión Económica y Monetaria. Todas las instituciones comunitarias y los Estados miembros pusieron en marcha los diferentes procesos para alcanzar el primer objetivo del mercado interior.

En junio de 1988 se creó un Comité de expertos con el Presidente de la Comisión, en esa época Jacques Delors. El Comité tenía que analizar la materialización de la Unión Económica y Monetaria y ha-

⁶ Artículo 8 A del Acta Única Europea.

⁷ El Tratado de Roma preveía su instalación progresiva en el transcurso de un período de 12 años —llamado período transitorio—, pero nunca fue respetado. A esa época, algunos países restablecieron el control de los cambios, lo que muestra la ineficacia de lo decidido.

⁸ Projectado sin éxito en el Tratado de Roma en su artículo 67.

⁹ Artículo 8 B.3- Corine Lhaik, *La guerre froide de l'Euro*, en *Le Vif l'Express* del 17 de abril de 1997.

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

cer un informe con una propuesta de organización de las diferentes etapas que habría que seguir para poner en marcha la UEM. Aquel informe tomó el nombre de su precursor: el informe Delors.

Dos años después del Acta Única, en junio de 1989, los jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros se encontraron en Madrid y aprobaron el informe Delors, que decidió iniciar la primera fase de la Unión Monetaria el 1 de julio de 1990 y preparar una Conferencia intergubernamental sobre la UEM que anunciaba el Tratado de Maastricht. "El plazo del 31 de diciembre de 1992 se respetó. Con el inicio de esa primera fase se suprimieron, con escasas excepciones, todas las restricciones a la circulación de dinero y capitales entre los Estados miembros. Se intensificó la coordinación y supervisión de la política económica de los Estados miembros así como la colaboración de los Bancos nacionales en el comité de gobernadores de los Bancos centrales".¹⁰

Al final de la primera fase, se estableció que los objetivos fueron alcanzados. Como lo prevé el artículo 8 del Acta Única, había entonces que pasar a la fase siguiente y precisar en qué iba a consistir. Es lo que hizo el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

El Tratado de Maastricht

Para que nuestro estudio esté claro parece imprescindible dividir el análisis del Tratado de Maastricht y de las fases que aquel anuncia en tres puntos que corresponden a las tres fases previstas.

La Unión Económica y Monetaria es el complemento del mercado interior.

Como ya lo dije anteriormente, el Tratado de Maastricht fue proyectado desde 1989, y fue firmado en 1992.

El Tratado que creó la Unión Europea precisó el proceso de integración cambiando algunos de sus aspectos fundamentales, como por ejemplo el aumento de las competencias del parlamento europeo¹¹, la creación de una ciudadanía europea¹², la introducción de una política exterior y de seguridad común y de asuntos de interior y de justicia.

¹⁰ *La Unión Europea*, CECA-CE-CEEA, Bruselas, Luxemburgo, 1994, p. 39.

¹¹ Quinta parte; Artículos 197 a 144 del Tratado sobre la Unión Europea (TUE).

¹² Segunda parte, artículo 8 del TUE.

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

Pero la novedad que nos interesa es la realización del informe Dehors desde la segunda y tercera fase, ambas necesarias para lograr la UEM. El Título Sexto del Tratado trata específicamente de la *Política económica y monetaria*. Pero antes de explicar en qué consiste el Título sexto, es oportuno recordar cuáles son los objetivos generales de la Unión y donde se integra la UEM.

Son los Títulos primero y segundo del Tratado que aclaran cuáles son los objetivos del proceso de integración europeo: "promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará en su momento una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado".

El artículo 3 precisa que "dicha acción implicará la fijación irrevocable de tipos de cambio con vistas al establecimiento de una moneda única, el ecu¹³, la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de los precios y, sin perjuicio de dicho objetivo, el apoyo a la política económica general de la comunidad, de conformidad con los principios de una economía abierta y de libre competencia".

Con la evocación de los objetivos principales de la Unión Europea, se entiende claramente que la UEM es en realidad un complemento necesario para el mercado interior.¹⁴ En efecto, la fijación irrevocable de tipos de cambio y la puesta en circulación de una moneda única participa de la supresión total de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales.¹⁵

Por otro lado, la política monetaria es una de las opciones que tiene el gobierno para intervenir sobre la actividad económica del Estado. La competencia de la Unión Europea en ese ámbito era entonces necesaria para llegar a una unión económica completa.

La Unión Monetaria se inscribe entonces en el prolongamiento

¹³ El ecu cambió de nombre durante el Consejo Europeo de Madrid en diciembre de 1995 y lleva ahora como nombre oficial el de "euro".

¹⁴ H. Schlesinger, *De camino hacia la Unión Europea. Los acuerdos del consejo Europeo celebrado en Maastricht*, 1993, Bonn, p. 23.

¹⁵ Objetivo de la Unión previsto en el artículo 3c del TUE.

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

del mercado interior y de la integración europea. Podríamos llamar esto la "razón de ser" de la Unión Monetaria dentro de los objetivos comunitarios.

Ahora que aclaramos el sentido de la existencia de la UEM, podemos explicar lo que resolvió el Tratado de Maastricht sobre la evolución de dicha Unión.

El artículo 109 del Tratado de Maastricht y la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria.

El artículo 109E del Tratado de Maastricht dice que la segunda fase de realización de la UEM se iniciará el 1 de enero de 1994. En realidad, la segunda fase no tiene un objetivo determinado como lo tenía la primera (libre circulación), sino que es una etapa preparatoria de la fase final.

Durante la segunda fase, los Estados miembros tienen que orientar sus políticas económicas teniendo en cuenta la etapa final y desde ya tienen que evitar déficits públicos excesivos¹⁶ y aprobar programas plurianuales que favorecen la estabilidad de los precios y la solidez de las finanzas públicas.¹⁷ Además, como uno de los objetivos de la última fase es la creación de un Banco Central Europeo, los Estados tienen que preparar a ese paso la legislación de sus autoridades presupuestarias y tomar leyes para asegurar su independencia y¹⁸ para que sean compatibles con los estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales.¹⁹

Durante aquella fase se creó también el Instituto Monetario Europeo²⁰ (IME) en Francfort, el que a partir del 31 de diciembre de 1996 empezó a preparar la legislación relativa al Banco Central Euro-

¹⁶ Artículo 109E 4. del TUE.

¹⁷ Artículo 109E 2. b) del TUE.

¹⁸ Artículo 109E 5 del TUE.

¹⁹ Artículo 108 del TUE.

²⁰ Artículo 109F 2 del TUE.

El IME

- reforzará la cooperación entre los Bancos Centrales nacionales;
- reforzará la coordinación de las políticas monetarias de los Estados miembros con el fin de garantizar la estabilidad de precios;- supervisará el funcionamiento del Sistema Monetario Europeo; celebrará consultas sobre asuntos que sean competencia de los bancos centrales nacionales y que afecten a la estabilidad de las entidades y mercados financieros;(...

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

peo, al Sistema Europeo de Bancos Centrales y a la introducción de la moneda única.²¹

El objetivo de la segunda etapa es en realidad cumplir con los famosos "criterios de convergencia", es decir alcanzar la meta que fijó el Tratado. El respeto de esa meta es imprescindible para la supervivencia y la estabilidad de la moneda única. Es sin embargo aquella que deja todos los Estados en una posición problemática.

En efecto, los criterios de convergencia parecen haber estado determinados a una época en la cual su alcance era posible (al menos para ciertos Estados) Tal época parece pasada, pero el proceso es irreversible. Efectivamente, el Tratado de Maastricht prevé en su artículo 109J 4 que "si al final del año 1997 no se hubiere establecido la fecha para el comienzo de la tercera fase, esta comenzará el 1 de enero de 1999".

A la lectura del artículo 109J 4 uno podría pensar que estando todavía en 1997, basta cambiar la fecha. Pero es jurídicamente difícil porque la fecha ya fue establecida (como lo dice el artículo 109 J 4) en los Consejos de Madrid y de Dublín.²² El Consejo de Madrid²³ (1995) dice que "el Consejo Europeo confirma que la tercera fase de la UEM comenzará el 1 de enero de 1999"; a su vez, el Consejo de Dublín (1996) prevé que "el Consejo ha acogido con agrado los nuevos y decisivos avances realizados en la preparación de la UEM que empezará el 1 de enero de 1999". Es entonces imposible atrasar lo decidido.

Vemos ahora sobre qué axiomas económicos portan las condiciones generales incluidas en el artículo 109 del Tratado de Maastrich (que serán explicadas más adelante):

1. La estabilidad de precios.
2. El tipos de interés.
3. El déficit público.
4. La deuda pública.
5. El tipo de cambio.

- facilitará la utilización del Ecu y supervisará su desarrollo incluido en el buen funcionamiento del sistema de compensación en Ecu.

²¹ *El Euro y la Unión Económica y Monetaria, en Europa, preguntas y respuestas, orígenes, funcionamiento y objetivos de la Unión Europea, 1997.*

²² Consejo de Dublín del 13 y 14 de diciembre de 1996, *Boletín de la Unión Europea*, 12-1996.

²³ Consejo de Madrid del 15 y 16 de diciembre de 1995, *Boletín de la Unión Europea*, 12-1995.

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

El artículo 109J 3 del Tratado de Maastricht prevé que a más tardar el 31 de diciembre de 1996 el Consejo decidirá si la mayoría de los Estados miembros cumplen con las condiciones para la adopción de la moneda única.

Los Consejos Europeos de Madrid y de Dublín y la tercera fase de la UEM.

Como ya lo aclaramos, son los Consejos Europeos de Madrid en diciembre de 1995 y de Dublín en diciembre de 1996 los que confirmaron la fecha del debut de la tercera fase al 1 de enero de 1999. Antes del primero de julio de 1998,²⁴ los 15 jefes de Estados o de Gobierno van a decidir qué Estados miembros reúnen las condiciones necesarias para participar de la UEM. Dicha decisión la analizará la Comisión Europea y el Instituto Monetario Europeo partiendo de los datos económicos de los años 1996 y 1997.

Entonces, pues, el 1 de enero de 1999 empezará la última fase. Ella misma se dividirá en tres etapas que el Libro Verde de la Comisión Europea sobre las modalidades prácticas para la introducción de la Moneda única explica y llama, Etapa "A", Etapa "B", Etapa "C".

ETAPA "A": Puesta en marcha de la Unión Económica y Monetaria.

En realidad la Etapa "A" no es todavía parte de la tercera fase, sino que es la última etapa de la segunda fase. En efecto, esta fase empieza el 1 de enero de 1998 y consiste en una etapa preparatoria: debe servir para tomar las medidas y decisiones necesarias para entrar en la Etapa "B" Durante esa etapa, se tomará la decisión sobre qué Estados miembros participarán del euro.

Su elemento más importante es la finalización de los preparativos para la entrada en función del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (cuadro jurídico, miembros, organización, etc.). Dichos organismos se encargarán de organizar las operaciones necesarias para introducir el cambio único en euro al principio de la etapa siguiente.²⁵ Durante esa fase se iniciará la producción de billetes y de monedas en euro.

²⁴ Artículo 109J 4. del tratado de Maastricht.

²⁵ *Libro Verde sobre las modalidades prácticas para la introducción de la Moneda única*, Comisión Europea, 31 de mayo de 1995, p. 24.

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

ETAPA "B": Inicio efectivo de la Unión Monetaria y económica y formación de una masa crítica de operaciones en euro.

Esa etapa empezará el 1 de enero de 1999 y marcará el principio de la última fase de la Unión Monetaria. Tendrá que durar no más de tres años, es decir hasta el 1 de enero del 2002.

La característica de la Etapa "B" es la fijación irrevocable por el Consejo de los tipos de conversión de las monedas participantes y la entrada en función del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales, respetando lo que se decidió durante la etapa anterior, es decir, durante el año 1998.

Es el IME (Instituto Monetario Europeo) que precisa el contenido de la "masa crítica de operaciones"; la Comisión dijo que quería que esa delimitación sea la más amplia posible. Debería afectar a la política monetaria y cambiaria única, a los mercados interbancario, monetario, cambiario y de capitales, a las nuevas emisiones de deuda pública y a los sistemas de pago al por mayor.²⁶

Durante esta fase los consumidores seguirán usando la moneda nacional. Ella seguirá siendo la más usada en las relaciones entre los operadores bancarios y la gran mayoría de sus clientes,²⁷ pero no quiere decir que no se podrá ya ofrecer servicios en euro.

ETAPA "C": generalización de la Moneda única.

La última etapa será la más corta, pero no la más simple. En efecto, tardará seis meses (del 1 de enero del 2002 hasta el 1 de julio del 2002), y anunciará la puesta en marcha de la UEM, lo que significa:

- 1- El cambio de los billetes y de las monedas nacionales.
- 2- El euro será la única moneda que tendrá curso legal.
- 3- Los bancos y el sistema financiero habrán terminado el período de transición, es decir que todos los medios de pago (giros, cheques, tarjeta de crédito) se convertirán en euro.
- 4- Todo el sector privado y público utilizará el euro en todas sus operaciones.

Ahora que damos una visión general del objetivo europeo, entendemos mejor qué fase y qué etapa está viviendo Europa y que la puesta en circulación para los particulares del euro no es para mañana.

²⁶ *Libro verde, ob. cit.*

²⁷ *Ibidem.*

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

Me parece que llegó el momento de explicar los criterios de convergencia que fijó el Tratado de Maastricht. Son ellos la causa del ambiente deprimido que se siente en la Unión Europea. Cada país se preocupa por su entrada o no en la UEM y sería una frustración para cada uno de ellos verse rechazado. El desafío que lanzó la Comunidad se volvió en un desafío particular de cada Estado. Desde luego los Estados miembros dirigen sus políticas —casi a cualquier precio— hacia los criterios impuestos por Maastricht.

Los criterios de convergencia

El Tratado fijó cinco criterios:

1. La estabilidad de los precios.

Los Estados tienen que presentar una estabilidad de precios continuada, es decir que la inflación no puede superar un tope fijado por el Consejo. La tasa de inflación de los Estados que quieren participar de la última fase no debe superar en 1,5 el porcentaje del promedio de la tasa de inflación de los tres Estados que hayan obtenido los mejores resultados en cuanto a estabilidad de precios. El promedio de los tres países con índices más bajos es por ahora de 1,5 por ciento, es decir que los Estados no pueden tener una inflación que supere el 3 por ciento.²⁸

Sí bien tal condición es muy importante, no parece ser problemática, ya que sólo tres países no cumplen por ahora con ella. Grecia, España y Italia.²⁹

2. El tipo de interés a largo plazo

Refrescamos rápidamente nuestra memoria explicando lo que es la tasa de interés. La tasa de interés (o el tipo de interés) es el precio que uno paga cuando se le presta dinero. La tasa de interés depende por un lado del riesgo de la operación: más es el riesgo, más alto será el precio; por otro lado, de la garantía que ofrece el solicitante del préstamo y, en fin, depende del período del préstamo.³⁰

²⁸ Lhaik, *ibidem*.

²⁹ *Situación de los Estados en marzo de 1997*, European Commission, E.C. ECONOMIC, Data pocket Book, N 5-1997, DG II, Luxemburgo.

³⁰ Morcillo Beker, *ob. cit.*.

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

Para participar de la Unión Monetaria, los órganos comunitarios decidieron que los Estados tienen que tener un tipo de interés nominal a largo plazo que no exceda en más de un 2 por ciento el de los tres Estados miembros que lo tengan más bajo. El promedio de los tres Estados con el tipo de interés más bajo es de 6,4 por ciento. El límite es entonces un tipo de interés a largo plazo no superior al 8,4 por ciento. En marzo de este año, dos países no cumplían con este criterio: Italia y Grecia.³¹

3. El déficit público.

Como en el punto anterior, recordamos en qué consiste el déficit público. Un Estado tiene un déficit presupuestario cuando los ingresos que vienen principalmente de los impuestos y de las tarifas son inferiores a los gastos de los diferentes ministerios. El déficit público se calcula entonces de la siguiente manera: ingresos menos gastos. Las deudas públicas sirven en este caso para equilibrar la diferencia.

Respecto del déficit presupuestario, el Tratado de Maastricht puso como condición que los déficit de los Estados no pueden ser excesivos, entendiéndose como tal un déficit superior al 3 por ciento del producto interior bruto (PIB).³²

Con el PIB, el Estado sabe con qué monto puede contar para, entre otras cosas, financiar sus gastos. Eso explica por qué la condición del déficit público para entrar en la Unión Monetaria se precisa mediante un porcentaje entre el déficit mismo y el PIB. Los Estados que no respetan tal condición son (datos de marzo de 1997): Alemania, Austria, Portugal, España, Italia, y Grecia.

4. La deuda pública

La deuda pública no puede ser superior al 60 por ciento del Producto Interior Bruto, dice Maastricht. Por supuesto, la deuda pública está relacionada con el déficit público, el que provoca un incremento de la deuda pública. La relación que se encuentra ahí es entonces la siguiente: con el tope de 60 por ciento, los Estados miembros no van a poder disminuir su público aumentando demasiado su deuda.

En realidad, son el déficit y la deuda pública los que plantean los

³¹ *Data pocket, ob. cit.*

³² Protocolo n° 3 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivos.

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

problemas más importantes, porque tienen un impacto sobre la política social de los Estados. En efecto, si el desempleo sube, el Estado gasta más. Los Estados, queriendo disminuir sus gastos para cumplir con Maastricht, los disminuyen en desmedro de la política social. Esa es la actuación estatal que la población europea rechaza. No quiere sufrir socialmente los compromisos económicos estatales.

Los Estados que no cumplen con la condición de la deuda pública son: Alemania, Holanda, Bélgica, Austria, Finlandia, Portugal, España, Italia, Dinamarca, Suecia y Grecia. Es decir la mayoría de los Estados. Pero ahí, el criterio dejará un cierto margen de apreciación. Esto es que se aceptará un Estado con una deuda pública alta, pero con un déficit en bajada. Es por ejemplo el caso de Bélgica.

5. El tipo de cambio

El Estado miembro debe haber mantenido, sin tensiones graves y durante un período de dos años antes del examen de las condiciones, los márgenes normales de fluctuación del mecanismo de tipos de cambio del Sistema Monetario Europeo y no deberá haber devaluado durante el mismo período su moneda en relación con ningún otro Estado miembro. Para entender esa última condición, hay que recordar rápidamente que es el Sistema Europeo Monetario (SME).

En 1979, el SME entró en vigor para proteger a Europa contra los efectos desventajosos de las fluctuaciones monetarias (devaluación) y para permitir una convergencia económica. El SME creó el ecu, que es una cesta compuesta por una cierta cantidad de moneda de cada Estado participante del proyecto, y varía cuando fluctúa una de las monedas que lo compone. El ecu sirve como la base de un indicador de desviación, es decir que se puede determinar si una moneda devalúa o revalúa respecto al ecu. Cuando existe una discrepancia demasiado grande con el promedio comunitario (ecu - unidad de valor europeo), se hacen consultas a los órganos europeos competentes para tomar las decisiones necesarias al respecto.

Además, en 1979, se decidió que los tipos de cambios de los Estados miembros no podían desviarse más del 2,25 por ciento entre sí. Si fuese el caso, los Bancos Centrales de los Estados en causa tendrían que reaccionar para evitar tal divergencia. El respeto de tal condición impide a los Estados devaluar su moneda más del porcentaje decidido. En 1979, las Comunidades Europeas crearon entonces un control

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

de los cambios con un estrecho margen de libertad para los Estados.

En realidad el ecu es el precursor del euro. Los Estados que no cumplen con esta condición son Grecia y Suecia (el Reino Unido decidió no participar del UEM).

El análisis de los criterios de convergencia nos permite trazar un cuadro recapitulativo de la situación de cada Estado. Las cifras pintadas de gris oscuro son las que no cumplen con los criterios de convergencia.

Criterios de convergencias	Estabilidad de precios	Tipos de interés a largo plazo	Déficit Público	Deuda pública
Estados miembros	Situación de los Estados en marzo de 1997 ³³			
Bélgica	1.9	6.3	-3.4	120
Dinamarca	2.0	7.0	-1.6	70.2
Alemania	1.3	6.1	-3.8	60.7
Grecia	7.4	12.2	-7.4	111.8
España	3.3	8.0	-4.4	69.6
Francia	1.9	6.1	-4.1	56.2
Irlanda		7.0	-0.9	72.8
Italia	3.3	8.6	-6.7	123.7
Luxemburgo	1.3	6.1	1.8	6.4
Países Bajos	1.5	6.0	-2.4	78.5
Austria	1.8	6.1	-2.9	70.0
Portugal	3.0	7.9	-4.1	69.6
Finlandia	1.0	6.7	-2.6	58.7
Suecia	0.8	7.6	-3.6	77.7
Reino Unido		7.8	-4.4	54.5

Este cuadro muestra la dificultad para los Estados de cumplir con las condiciones. Efectivamente, solamente dos Estados cumplen con todas; Luxemburgo y Finlandia. Sin embargo, la apreciación de los criterios no va a ser tan estricta. Esperemos que tal margen de evaluación permitirá a más de dos Estados alcanzar el desafío que se lanzaron.

Finalmente los criterios impuestos por el Tratado de Maastricht

³³ *Current Performance of the Member states in relation to convergence. Based on the operational definition of the Maastricht Treaty convergence criteria as presented in the commission's 1996 convergence report.* E. C. ECONOMIC, *ob. cit.* Cifras recapitulativas de los Estados desde abril de 1996 a marzo de 1997.

³⁴ Además Grecia no cumple con la condición sobre el tipo de cambio.

³⁵ Además Suecia tampoco cumple con la condición sobre el tipo de cambio.

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

parecen duros, pero son imprescindibles para llevar a cabo la unificación europea. En efecto, ¿cómo el Banco Central Europeo podría tomar las decisiones adecuadas si se enfrenta con economías con niveles distintos? Antes de empezar con una unión tan profunda como la de la política monetaria, había primero que uniformizar el nivel de los Estados miembros. Dicha tarea es todavía la de los Bancos Centrales Nacionales. El Banco Central Europeo aparecerá en la escena en 1999; hasta esta fecha tendrá solamente un papel preparatorio de sus futuras funciones.

El Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales

El Banco Central Europeo es el elemento fundamental de la UEM, puesto que llevará a cabo toda la política monetaria europea.³⁶

- Tendrá en realidad las mismas funciones que tienen ahora los Bancos Centrales nacionales.

- Ejercerá el control de la masa monetaria y será responsable de la estabilidad del euro.

- Sólo él podrá autorizar la emisión de billetes de banco y de moneda en la Comunidad.³⁷

- Además de sus funciones específicas como banco, el Banco Central Europeo (BCE) tendrá funciones consultivas. Usará esta facultad cuando los órganos comunitarios y las autoridades nacionales tomen decisiones en las materias que son de su competencia.³⁸

- El BCE estará habilitado para participar de las instituciones monetarias internacionales.³⁹

El BCE debe sobre todo asegurarse que todas las misiones del Sistema Europeo de Bancos Centrales sean ejecutadas por ella misma. El SEBC está compuesto por la BCE mismo y el conjunto de los Bancos Centrales nacionales. Su función será ejecutar y definir la política monetaria de la Comunidad, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros, promover el buen funcionamiento

³⁶ Artículos 109A, 109B, 109C, 109D, del TUE.

³⁷ Klaus-Dieter Bochardt, *La unificación Europea, Nacimiento y desarrollo de la Unión Europea*, cuarta edición, documentación Europea, 1995, p.48.

³⁸ Protocolo nº 3 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de los Bancos Centrales y del Banco Central Europeo.

³⁹ *Ibidem*

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

de los sistemas de pagos, y realizar las operaciones de divisas.⁴⁰

Sin embargo, la política exterior de cambio del euro quedará en manos del Consejo de Ministros de la Comunidad, con consultación previa del SEBC, que se encargará de la gestión diaria y de las intervenciones sobre el mercado de cambios. En esa función, el Consejo podrá dar orientaciones, pero no serán vinculares.

En efecto, el Tratado quiere que el SEBC⁴¹ sea totalmente independiente de los otros órganos comunitarios y que pueda tomar las decisiones necesarias sin influencia ninguna. El artículo 107 del tratado prevé que el BCE, el SEBC, y los Bancos Centrales nacionales no podrán recibir instrucciones de los órganos comunitarios o de cualquier órgano nacional. Esto es una condición imprescindible para que funcione la política monetaria europea.

Gracias al SEBC, los Bancos Centrales nacionales no desaparecerán sino que actuarán junto al BCE. Además, formarán parte integrante del BCE ya que sus gobernadores serán miembros del Consejo de Gobernadores del BCE (órgano de decisión del BCE).⁴²

Si bien los Bancos Centrales nacionales tendrán que actuar en función de las orientaciones e instrucciones del BCE guardarán algunas competencias propias, como el reparto del crédito, la acumulación de recursos, la gestión de los medios de pagos, etc.⁴³ Las funciones que los Bancos nacionales ejercen bajo su propia responsabilidad no son parte de las funciones del SEBC. Esas funciones serán las de "Banco de los Bancos" Es decir que los Bancos Centrales nacionales seguirán teniendo los depósitos de los bancos comerciales y del gobierno, y les darán préstamos. Las relaciones que existen entre los Bancos llamados de segundo rango y el Banco Central (o banco de primer rango) serán, como antes, iguales a las que hay entre los par-

⁴⁰ Artículo 105 del TUE.

⁴¹ Protocolo nº 3 sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y el banco central Europeo, y el artículo 107 del TUE.

⁴² Los órganos de decisión del BCE son el Consejo de Gobernadores y el Directorio. El primero está compuesto por los gobernadores de los Bancos Centrales nacionales y los miembros del directorio (seis miembros). El Consejo de Gobernadores se reúne al menos diez veces por año. Cada miembro tiene un voto. Las decisiones del Consejo de Gobernadores se toman por mayoría simple de sus miembros salvo en casos que la ley prevé una mayoría cualificada.

⁴³ *Europa, preguntas y respuestas, ob. cit.*

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

ticulares y los Bancos de segundo rango.

Los Bancos privados llamados "de segundo rango" tendrán todavía una cuenta en el Banco Central, y los pagos entre ellos se seguirán haciendo mediante escrituras bancarias. El Banco Central nacional dará liquidez a los otros Bancos cuando las necesitan para tener en caja el mínimo impuesto por la ley. Sin embargo, una función significativa que se le retira es su participación de las instituciones monetarias internacionales. Si el Banco central nacional quiere tal participación, necesitará un acuerdo previo del BCE.

Hay realmente una cesión de soberanía importante de parte de los Estados miembros a la Comunidad. Terminaremos nuestro análisis con una explicación de las ventajas y los inconvenientes de la UEM.

Los efectos de la UEM

Primero, la Moneda única facilitará la vida de todos los ciudadanos sobre cuestiones diarias y tan simples, como el trabajo, el desplazamiento y el comercio entre los Estados miembros. Pero, por supuesto, existen otras ventajas que interesan más a las empresas tanto privadas como públicas y los Estados mismos. Dentro de dichas ventajas, se encuentran:

- el fin de las comisiones sobre el cambio de divisas (y todas las ventajas que se desprenden de eso);
- las pequeñas empresas serán las más beneficiadas, ya que los pagos y transferencias entre Estados miembros serán más rápidos, más fiables y más baratos. Serán entonces más competidoras;
- el fin de las transacciones especulativas;
- la existencia de una moneda internacional fuerte (lo que reequilibrará las relaciones con el dólar);
- un tipo de interés más estable y más bajo porque los deudores y los depositantes podrán moverse a través de las fronteras en búsqueda de condiciones más ventajosas, lo que aumentará, otra vez, la competencia.

De esto, tendrá que resultar un refuerzo del crecimiento económico y de las competencias dentro de Europa y de ahí un estímulo para la creación de empleos.⁴⁴

⁴⁴ Reseña de una conferencia sobre la moneda única dada por Ph. Maystadt (Ministro de Finanzas, Bélgica), G. Quaden (Director del Banco Nacional Belga), P. Praet (Chief economist en La Banque General de Bélgica), P. Slechten (Miembro del Comité de Dirección de Euroclear) y A. Siaens (Profesor en la Universidad de Lovaina) el 22 de abril de 1997 en Lovaina.

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

Pero, todo no es tan lindo como lo prevé los eurócratas y los fanáticos de la integración. Existen por supuesto inconvenientes. En primer lugar, la preparación a la UEM implica para las empresas muchos gastos; los bancos, por ejemplo, tienen que cambiar todos los sistemas de pago, los cajeros automáticos, los sistemas informáticos, etc.; las compañías de seguro tienen que revisar todas las primas para que estén en euro, así como su liquidación, entre otras cosas. Por supuesto, quien dice aumento de los gastos, dice reestructuración y licencia de personal.

En segundo lugar, las políticas de los Estados son cada vez más duras para respetar los criterios de convergencia, lo que provoca también consecuencias graves: aumento del desempleo, de la pobreza, disminución de las ayudas públicas, etc. El costo social preocupa cada vez más. Las últimas elecciones que se hicieron en ciertos grandes países europeos lo demuestran claramente. La población europea espera de la izquierda una concientización a nivel político de los problemas sociales. En esos últimos meses, las discusiones no fueron solamente inminentes e internas a la opinión pública, sino que empezaron a llegar dentro del círculo de la Comisión y del Consejo. Las presiones sociales fueron tan importantes y generales que los órganos comunitarios no podían más dejar el tema social de lado. Los objetivos puramente económicos de algunos no pudieron esconder la preocupación social de la mayoría de la población.

El tema llegó en un momento oportuno, porque la Unión Europea está planeando, desde algunos años, un proyecto de reforma del Tratado de Maastricht. Las últimas negociaciones se hicieron los días 16 y 17 de junio en Amsterdam. En esa ocasión, algunos países querían incluir otra condición para poder entrar en la Unión Económica y Monetaria. La condición se refería a la lucha contra el desempleo y a una obligación de preocupación social para los Estados.

En el proyecto de Tratado que se hizo en Amsterdam⁴⁵ —después de una resistencia fuerte de parte de España y de Alemania— los Estados miembros se pusieron de acuerdo para incluir no otro criterio,

⁴⁵ Las innovaciones más importantes del proyecto de Tratado de Amsterdam son las siguientes:

1. La Unión contará sobre una sola frontera exterior vigilada por cuenta de una única fuerza bajo la coordinación exclusiva de la Comunidad. (Reino Unido y Irlanda no participarán).
2. La Unión quiere alcanzar una política común en materia de inmigración, asilo y visas (ver los acuerdos de Shengen). El Reino Unido y Dinamarca se oponen.

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

pero sí una novedad importante en materia de desempleo. El proyecto modificará el artículo B del Tratado (que precisa los objetivos generales de la Unión Europea) agregando lo siguiente: "La unión tendrá los siguientes objetivos: promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, así como un alto nivel de empleo".⁴⁶ Además el nuevo objetivo será acompañado por un nuevo título. El proyecto de Tratado dice: "*Nuevo título relativo al empleo que deberá introducirse tras el título VI (política económica y monetaria) del TCE*". El nuevo título contendrá seis⁴⁷ artículos que tienen como ideas principales la colaboración entre los diferentes Estados y la Comunidad para desarrollar un estrategia para el empleo, la toma en cuenta del alto nivel de empleo cuando se formulen y apliquen las políticas y medidas comunitarias, la creación de un Comité de empleo de carácter consultivo y la competencia del Consejo para dar orientaciones y tomar las recomendaciones necesarias al respecto ("El Consejo, podrá formular recomendaciones a los Estados miembros, si lo considera pertinente a la vista de dicho estudio").

En Amsterdam la Comunidad se lanzó un nuevo desafío. Ahora,

-
3. Integración de la UEO (Unión Europea Occidental) en la Unión como su brazo armado.
 4. Empleo (ver arriba).
 5. Creación de un Alto representante para las relaciones exteriores Comunes y de Seguridad que se encargará de encargará de los asuntos exteriores de la Comunidad.
 6. Cambio del sistema de unanimidad por el de mayoría cualificada en ciertas materias.
 7. Reforma institucional.

⁴⁶ La parte en letra cursiva es la del proyecto de Tratado de Amsterdam.

⁴⁷ Artículo 1: Los Estados miembros y la Comunidad se esforzarán, de conformidad con el presente título, por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, experimentada y adaptable y mercados laborales receptivos a la evolución económica, con vistas a lograr los objetivos definidos en el artículo B del Tratado de la Unión Europea y en el artículo 2 del presente Tratado.

- Artículo 2:
1- Los Estados miembros mediante sus políticas de empleo, contribuirán al logro de los objetivos contemplados en el artículo 1, de forma compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad adoptadas con arreglo al apartado 2 del artículo 103.

2- Teniendo en cuenta las prácticas nacionales relativas a las responsabilidades de los interlocutores sociales, los Estados miembros considerarán el fomento del empleo como un asunto de interés común y coordinarán sus actuaciones al respecto en el seno del Consejo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.

- Artículo 3:

1- La Comunidad contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la coopera-

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

es un desafío social. Este proyecto es un paso importante, pero como sucede a menudo, no da muchas precisiones en cuanto a la significación del "alto nivel de empleo".

Una vez más, el proyecto llegó a la creación de unos artículos oscuros que satisfacen a todo el mundo, salvo a los que tratan de interpretarlo. Habrá que ver en qué sentido el Consejo tomará sus recomendaciones y lo que los Estados miembros encontraron para resolver el problema del empleo.

El proyecto de Amsterdam mostró al menos al ciudadano, que la Unión Europea no se olvidó de sus problemas cotidianos y sabe todavía escuchar sus preocupaciones. El futuro nos dirá cómo convivirán los desafíos, aparentemente contradictorios, económicos y sociales .

Bibliografía

- Beker, Alberto - Mochon Morcillo, Francisco, *Economía, Elementos de micro y macroeconomía*, McGraw-Hill, Madrid, 1993.

- Bochart, Klaus-Dieter, *La unificación Europea. Nacimiento y desa-*

ción entre los Estados miembros, así como apoyando y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones, sin dejar de respetar las competencias de los Estados miembros.

2- Al formular y aplicar las políticas y medidas comunitarias deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo

- Artículo 4:

1- El Consejo Europeo examinará la situación del empleo en la Comunidad y adoptará conclusiones al respecto, basándose en un informe conjunto anual elaborado por el Consejo y la Comisión.

2- Basándose en las conclusiones del Consejo Europeo, el Consejo, por mayoría cualificada, sobre las bases de una propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Comité de Empleo previsto en el artículo 6, elaborará orientaciones que los Estados miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo. Dichas serán compatibles con las orientaciones generales adoptadas con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 103.

3- Cada Estado miembro facilitará al Consejo y a la Comisión un informe anual sobre las principales medidas adoptadas para aplicar su política de empleo, a la vista de las orientaciones referentes al empleo contempladas en el apartado 2.

4- El Consejo, basándose en los informes a que se refiere el apartado 3 y tras recibir los dictámenes del Comité del Empleo, efectuará anualmente un estudio de la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros a la vista de las orientaciones referentes al empleo. El Consejo, podrá formular recomendaciones a los Estados miembros, si lo considera pertinente a la vista de dicho estudio.

5- Sobre la base del resultado de dicho estudio, el Consejo y la Comisión prepararán un informe anual conjunto al Consejo sobre la situación del empleo en la Comunidad y sobre la aplicación de las orientaciones para el empleo.

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

- rrollo de la Unión*, cuarta edición, documentación Europea, 1995.
- Comité économique et social, *Avis sur le livre vert sur les modalités de passage a la monnaie unique*, De Pecunia, Volumen VII-11º 3-Diciembre de 1995.
 - Conferencia sobre la Moneda única, con Ph. Maystadt, G. Quaden, P. Slechten, A. Sjaens, el 22 de abril de 1997 en Lovaina, Bélgica.
 - Cusatto, David, *Artículo Especial sobre la Cumbre Europea de Presidentes y jefes de Estado*, en *El Consejo Europeo de Dublín, un paso hacia la reforma del tratado de Maastricht*, 1996
 - *El Euro y la Unión Económica y Monetaria*, en *Europa, preguntas y respuestas, orígenes, funcionamiento y objetivos de la Unión Europea*, 1997.
 - European Commission, E. C. ECONOMIC, *Data pocket Book*, N 5-1997, DG II, Luxemburgo.
 - Jacquemin, Alexis - Tulkens, Henry, *Fondements d'économie politique*, deuxième édition, De Boek, 1992.
 - *La Unión Europea*, CECA-CE-CEEA, Bruselas Luxemburgo, 1994.
 - Lhaik, Corine, *La guerre Froide de l'euro*, en *Le Vif L'Express*, 17 de Abril de 1997.
 - *Libro Verde sobre las modalidades prácticas para la introducción*

Artículo 5:

El Consejo, con arreglo al procedimiento contemplado en su artículo 189 B y previa consulta del Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, podrá adoptar medidas incentivadoras para fomentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y prácticas correctas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, promover planeamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto (declaración en el Acta final sobre las medidas incentivadoras contempladas en el artículo 5 del nuevo título relativo al empleo)

Artículo 6:

El Consejo, previa consulta al parlamento Europeo, creará un Comité de empleo de carácter consultivo para fomentar la coordinación entre los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral. Las tareas de dicho Comité serán las siguientes:

- supervisar la situación de empleo y las políticas en materia de empleo de los Estados miembros y de la Comunidad.
- formular, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 151, dictámenes a petición del Consejo, de la Comisión o por iniciativa propia, y contribuir a la preparación de las medidas del Consejo a las que se refiere el artículo 4.
- Para llevar a cabo su mandato, el Comité deberá consultar a los interlocutores sociales. Los Estados miembros y la Comisión designarán dos miembros, respectivamente, para el Comité.

LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN ECONÓMICA...

- la moneda única*, Comisión Europea, 31 de mayo de 1995.
- Ramonet, Ignacio, *Marshall Nostalgie*, en *Le Monde Diplomatique*, junio de 1997.
- Rebecchini, Salvador, *La transición a la moneda única*, en *Boletín formativo*, Tetchint, nº 289, Enero-Marzo de 1997.
- Schlesinger, *De camino hacia la Unión Europea, los acuerdos del consejo europeo celebrado en Maastricht*, Bonn, 1993.

Modelos comparados de dominación imperial. Los casos de Roma y Estados Unidos,

Elena Teresa Piñeiro y Estela Diana Garau *

Introducción y marco teórico

Según lo ha sostenido Kohn¹, la idea del ordenamiento de la sociedad humana a través de la unidad de dominio y de una civilización común fue la principal fuerza subyacente a todo imperio. La concepción imperial y el intento de estructurar el gobierno del imperio conquistado con pretensiones universales, puede situarse en los albores de la historia en el tercer milenio antes de Cristo en el ámbito espacial del Oriente eurasiático. Sumer, Akkad, Babilonia, Persia, son ejemplos de esta idea imperial de un Estado universal.

Todo imperio con vocación de universalidad debe necesariamente recurrir a una política de expansión. Cuando los objetivos expansionistas adquieren formas particularmente virulentas y no se circunscriben a un terreno específico, esa política se denomina "imperialismo".

El imperialismo es pues una política de expansión cuyos objetivos son virtualmente ilimitados, como lo son el empleo de los medios ordenados a la prosecución de sus fines, y puede manifestarse dentro de cualquier sistema de ideas y en cualquier circunstancia histórica, adoptando formas y modalidades diversas en cada época, aunque con ciertas características similares.

Kenneth Waltz² afirma que el término "Imperialismo" se emplea corrientemente —en forma más sentimental que teórica— para desig-

* Elena Piñeiro es Profesora en Historia (Universidad de Morón). Magister en Ciencias Políticas (UCA). Postgrado en Investigación Histórica (Instituto Torcuato Di Tella). Profesora de Historia Argentina e Historia Contemporánea (Facultad de Filosofía y Letras y Escuela de Ciencias Políticas - UCA).

Estela Garau es Licenciada en Ciencias Políticas (UCA). Profesora de Ciencias Políticas (Facultad de Derecho - UCA). Profesora de Historia Económica (UADE y Universidad Nacional de Lomas de Zamora).

¹ Kohn, Hans, *Historia del nacionalismo*. FCE, México, 1984.

² Con respecto a este tema es interesante consultar a George Litchtheim, en su obra *El Imperialismo*. También a Joseph Schumpeter en *Imperialismo y clases sociales*.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

nar unas formas de comportamiento agresivo por parte de ciertos Estados contra otros; el concepto se refiere principalmente a los intentos de establecer o mantener una soberanía formal sobre otras sociedades subordinadas, pero ha sido también relacionado a menudo con el ejercicio de cualquier forma de control o influencia, de una comunidad política sobre otra.

La expresión "imperialismo" es relativamente reciente y solamente hacia fines del siglo XIX, cuando se inició una fase histórica caracterizada por la especial intensidad y calidad de los fenómenos imperialistas, se inició el estudio sistemático de dicho conjunto de fenómenos, surgiendo entonces las primeras teorías del imperialismo que han continuado desarrollándose hasta nuestros días.

La liquidación de los imperios coloniales en Asia y África y la teoría marxista del imperialismo han puesto de moda las controversias sobre la naturaleza del fenómeno imperial. La mayoría de dichas teorías muestran una actitud crítica y de rechazo que tiene su fundamento en el hecho de que el imperialismo aparece como contradictorio con el principio de autodeterminación nacional. La misma expresión ha ido adquiriendo una connotación negativa que se ha extendido a la expresión "imperio", interrumpiendo una tradición histórica en la que esta expresión tenía el significado positivo de "paz internacional".

Objetivos imperialistas

Los sistemas políticos expansionistas han perseguido históricamente uno o varios de los siguientes objetivos:

- *Provecho económico*: A lo largo de la historia, la apropiación de beneficios materiales ha sido un factor importante en la política imperialista. El provecho ha consistido en botines adquiridos en incursiones militares y en el trabajo y producción de las poblaciones sujetas a servidumbre permanentemente y a menudo forzadas a sufrir un cambio drástico en sus relaciones de propiedad y sus sistemas de producción.

- *Poder político*: La conquista de tierras extranjeras estuvo motivada a menudo por el deseo de aumentar el poder político. Puede esto entenderse en sentido directo cuando existe anexión, ocupación y organización de un gobierno colonial o indirectamente cuando se ocupan áreas estratégicas, se monopolizan materias primas estratégicas o se domina a un pueblo extranjero mediante la creación de gobiernos títeres o el establecimiento de protectorados.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

- *Ideología*: Frecuentemente, las ideologías imperialistas han sido sólo el disfraz adecuado de propósitos ocultos. A través de la historia humana, ciertas creencias religiosas, políticas y/o culturales han adquirido tal fuerza que han forzado a los Estados a desarrollar actividades "misionales", extender la "civilización", la "verdadera fe" o una determinada cultura nacional o credo político dominante. Constituyen lo que hemos denominado el esquema cosmovisional. El orgullo, el prestigio y la belicosidad, junto con manifestaciones más altruistas han figurado como causas de la expansión imperial.

- *Canalización de la inquietud interna*: Se considera a menudo que la acción agresiva en el extranjero puede aliviar las tensiones internas. Sin embargo, este mecanismo —una vez puesto en movimiento— ha ido con frecuencia más allá de su propósito original. En palabras de Schumpeter, "...creada por las guerras que la necesitaban, la máquina crea ahora las guerras que necesita ella".³

- *Métodos de control*: Las relaciones imperialistas pueden clasificarse también atendiendo a la forma de control que ejercen sobre los pueblos sometidos.

- *Tipos de presión ejercidos*: La presión puede variar desde prácticas relativamente pacíficas (transacciones financieras y económicas normales, actividades culturales, argumentos diplomáticos), pasando por medidas de más fuerza (soborno, sanciones económicas, intimidación militar), hasta la violencia abierta (imposición temporal por las armas hasta la conquista y represión permanentes).⁴

Con este marco teórico intentamos realizar un estudio comparado de los modelos de dominación romano y norteamericano, analizando primeramente las formas de legitimación para dedicarnos posteriormente al análisis comparado de la modalidad de dominación en cada momento del proceso de expansión directa o indirecta.

Aun cuando es verdaderamente complejo comparar las categorías conceptuales de imperio romano e Imperialismo norteamericano dados los diferentes contextos temporo-espaciales, intentaremos abstraer en ambos casos algunas generalizaciones capaces de aplicarse a cualquier modelo de dominación imperial.

³ Hobson, John A., *El Imperialismo*, Londres, 1902.

⁴ Con respecto a estos temas teóricos, consultar Waltz, Kenneth N., *Teoría de la Política Internacional*, NY.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

Las formas de legitimación

Todo pueblo que desarrolla una idea imperial lo hace fundado en la creencia de que tiene especiales cualidades morales que lo destinan a desempeñar una misión histórica y cuyos valores le imponen la obligación de extenderlos por todo el mundo. Esos valores constituyen una fe común en cierta cosmovisión de la que forma parte la idea de que dichos pueblos deben contribuir al establecimiento de la paz y la prosperidad universales.

Tanto Roma en el mundo antiguo como Estados Unidos en el mundo moderno se han sentido llamados a desarrollar una misión civilizadora de carácter universal. Interesa por lo tanto analizar los valores que en cada caso contribuyeron a constituir esa fe común en un destino manifiesto.

a) Los factores religiosos e ideológico-políticos en Roma.

La antigua religión romana, junto con las asociaciones y costumbres que se agruparon en torno suyo, contribuyeron en gran medida a la formación del carácter romano. Fue primero la religión de la familia. Todas las operaciones de la naturaleza y del hombre se realizaban en presencia y por la energía de las divinidades protectoras del grupo por medio de palabras y rituales que fueron pasando de padres a hijos hasta que se fijaron inmutablemente. Al unirse en comunidad, el culto y el ritual de la familia formaron la base del culto común cuyo elemento aglutinante fue el fuego sagrado prendido en el hogar que simbolizaba la relación de los miembros de las *gens* con sus antepasados. Constituidos en comunidad política, el Estado, como lo señala Rostovtzeff⁵, fue concentrando en sus propias manos, a un ritmo creciente, la vida religiosa. La vida pública de Roma era inseparable de la religión: cada acto del Estado comenzaba y acababa con una ceremonia religiosa y la parte religiosa era tan importante como la parte secular. La misma fundación de la ciudad-Estado se realiza por medio de una ceremonia religiosa de profundo significado simbólico que le confiere carácter de espacio sagrado. Es una ordenación espiritual y religiosa del espacio.⁶

⁵ Rostovtzeff, M., *Roma. De los orígenes a la última crisis*. Eudeba, Bs. As., 1977. Cap. IV.

⁶ Hubeňák, Florencio, *Roma. El mito político*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997. p. 130.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

El romano asignaba a sus dioses su propia moralidad. En el hogar y en el Estado, las ideas morales ocuparon un lugar semejante al de las divinidades mismas. Poseían validez objetiva y estaban ligadas al deber impuesto a los integrantes tanto del hogar como de la comunidad política, de adorar a los dioses. Aquí es donde ha de encontrarse la raíz de ese sentido del deber que caracterizó al romano en su mejor aspecto.

El reconocimiento de la subordinación del hombre a un algo externo que ejerce una fuerza vinculatoria sobre él (*religio*); la piedad respecto de los padres, mayores, hijos, amigos, patria, bienhechores (*pietas*); la responsabilidad y el empeño (*gravitas*); la disciplina, virilidad y clemencia, constituyeron las virtudes valoradas por el romano, virtudes cuya fuente residía en sus creencias religiosas. A esas creencias y costumbres tradicionales se debió el sentido de subordinación y obediencia a un poder exterior (dios, norma, ideal) que caracterizó al romano hasta el fin.

El concepto de *genius* —personificación espiritual del *pater familiae* al que la familia debía su continuidad y protección— se extendió posteriormente a la *civitas*. En este marco se inscribe el *genius* de Roma, especie de providencia que la protegía y la relacionaba a la vez con el pasado y con el porvenir al mismo tiempo que expresaba la misión que estaba cumpliendo. El *genius* de Roma dirigía el mundo romano que le debía su continuidad y buscaba su protección.⁷

Ese sentido de continuidad del romano le permitió asimilar lo nuevo sin romper con el pasado. Los aportes del estoicismo, del neopitagorismo y del epicureísmo no desplazaron la religión tradicional sino que permitieron realizar en cada momento un sincretismo entre las nuevas y viejas ideas. Precisamente fue la concepción tradicional de que en tanto no afectara a la moral pública ni al Estado y no interfiriera en la vida política, los individuos podían entregarse a las creencias particulares que quisieran, lo que permitió volcar el vino nuevo en los odres viejos de la tradición religiosa de los primeros tiempos de Roma.

Augusto, el primer emperador, se propuso salvar del colapso al Estado restaurando la antigua religión romana y la moralidad inherente a ella. Consciente de las ideas que en el mundo antiguo dieron na-

⁷ Barrow, R.H., *Los Romanos*. FCE, México, 1975. p. 16 y ss. También Hubeňák, F., *Op. cit.*

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

cimiento al culto de los hombres deificados, encarnación de un poder divino en una forma humana para salvar y regenerar a una humanidad agonizante, dirigió esa corriente en dirección de la tradicional concepción religiosa del ciudadano romano. Así nació el culto divino de los emperadores.

Al poder divino del Estado encarnado en la gran diosa Roma (Atenea) y al símbolo de la gran casa romana y del eterno fuego del hogar (Vesta), Augusto agregó el culto al emperador, forjando una base religiosa para el imperio asentada en la idea de la identidad del Estado y de su jefe en su divina esencia. Este culto oficial se convirtió en una verdadera religión cívica que perduró hasta la crisis del siglo III.⁸

Pese a la evolución que sufrieron las instituciones romanas a lo largo de los siglos de su existencia, la *res pública* modeló la constitución de un Estado ideal. Los antiguos romanos fueron concibiendo lo que llamamos Estado como una concreción de los intereses colectivos y de su ordenamiento. Esos intereses pertenecían a los integrantes de la comunidad de hombres libres, ocupantes de un determinado territorio al que estaban obligados a defender con las armas y participantes todos en la decisión o gestión de los asuntos comunes y que constituían el *populus*. El ciudadano era a la vez soldado y agricultor. Como agricultor le esperaba un trabajo inaplazable para cuya realización dependía de la ayuda de fuerzas que ni comprendía ni dominaba; como ciudadano participaba de la actividad política en defensa de sus tierras, de sus mercados o del trabajo de sus hijos; como soldado debía defender la *civitas*. Las virtudes del agricultor —honradez, frugalidad, previsión, paciencia, esfuerzo, tenacidad y valor, sencillez y humildad frente a lo que era más poderoso— eran también las virtudes del soldado.⁹

En sus primeros tiempos Roma fue gobernada por reyes asistidos por el Senado y la asamblea popular o comicio. El ejército consistía en el conjunto de toda la población, de todo el pueblo romano. Aun cuando posteriormente el rey fue reemplazado por cónsules, no hubo cambios radicales en la constitución de la ciudad. Esta organización se fue depurando, abstrayendo y llegó a significar "organización

⁸ Sobre este tema es interesante consultar Rostovtzeff, M. *op. cit.*, Cap. XV; Hubeňak, F., *Op. cit.*, Cap. III; Labourdette, Sergio, *Mito y política*, Troquel, Bs.As., 1987.

⁹ Para el tema del soldado agricultor ver Fustel de Coulanges, *La ciudad antigua*.

constitucional del pueblo" que se personalizó como sujeto de derecho en el *populus* romano. Sólo un Estado que tuviera un *populus* con cierta dosis de consentimiento y de presencia en la decisión política podía considerarse *res pública* sin importar cual fuera la forma de gobierno. Un régimen político autocrático como el del Principado era una *res pública* porque había un *populus* y en teoría se gobernaba con él y en su nombre e interés.¹⁰

Al no cristalizarse la constitución que siempre resultó de un desarrollo consuetudinario, sus órganos variaron sus estructuras y relaciones recíprocas en perpetua búsqueda de compromisos entre las fuerzas económicas y sociales que actuaban políticamente, pero la constitución romana continuó incommovible.

Polibio concluye en el Libro IV de su Historia que la grandeza de Roma obedecía a la *virtus* de las tres formas puras representadas en sus instituciones: cónsules, Senado y Comicios, y afirma "he aquí por qué es invencible la constitución de esta república y siempre tienen efecto sus empresas".¹¹

Augusto, cuando creó una nueva constitución para el imperio en el año 27 a.C. se presentó como un restaurador del orden republicano tradicional. Era un medio de pacificar a una Roma desangrada por las luchas civiles y de extender esa pacificación a todo el orbe romano.

Si bien el Estado legalmente continuaba gobernado por las instituciones republicanas, la potestad del pueblo y el Senado pasó al emperador que era el que efectivamente gobernaba el Estado.

El Senado conservaba algunas prerrogativas pero las ejercía siempre bajo el control del emperador, lazo directo y obligado entre los dioses y el *populus* romano, cuya base de poder residía en las legiones, compuestas por ciudadanos romanos que revitalizaban la mentalidad antigua del soldado agricultor.¹²

El nuevo Estado era una restauración constitucional del período republicano, pero al mismo tiempo incorporaba los instrumentos principales del período de la revolución: el ejército y su caudillo. La

¹⁰ Lapieza Elli, *Historia del Derecho romano*. Coop. de Dcho. y Cs. Sociales, Bs. As., 1978. Caps. I y II.

¹¹ Hubeňak, *Op. cit.* p.148.

¹² Dudley, Donald, *Roman Society*. Penguin Books, London. También Rostovtzeff, M., *Historia Económica y Social del imperio Romano*. Ed. Espasa Calpe, Madrid, 1978. Tomo I, p. 99.

gran labor de Augusto fue identificar el culto a Roma con la figura del emperador y convertir el culto al emperador en culto al Estado mismo. Posteriormente, bajo la influencia del estoicismo político el concepto de la eternidad imperial adquirió la característica de un dogma oficial bajo la dinastía de los Flavios, concepto que se completará cuando los Antoninos elaboren una concepción de imperio universal vinculado a una nueva Edad de Oro bajo el emperador convertido ahora en *Optimus Princeps*.

No puede dejar de mencionarse la importancia del derecho romano. En principio fue el derecho de un cuerpo de ciudadanos que lo adquirirían al nacer como parte de su herencia cívica. Aceptados por una estructura social más amplia y compleja fueron incorporando nuevas costumbres y haciendo necesaria la intervención de órganos de la *civitas* para que se pronunciaran como mediadores de la divinidad sobre las situaciones conflictivas no resueltas directamente por los interesados. Nació así la *iuris dictio*, valoración o encuadre del caso concreto sometido. Este derecho consuetudinario conformó el *ius civile* o derecho exclusivo de los ciudadanos romanos. Luego con el aumento del poder y la riqueza de Roma fue creciendo el número de extranjeros residentes allí y paralelamente la necesidad de dar a los actos entre ellos mismos y con los romanos un reconocimiento jurídico, dando origen al *ius gentium*, influido posteriormente por el concepto de *ius naturale* de los estoicos. La concepción del derecho natural permitió una crítica de la costumbre, contribuyó a laicizar el derecho y fomentó la igualdad ante la ley.

El derecho romano cristalizó la teoría ya contenida en Cicerón de que la autoridad del gobernante deriva del pueblo, y conservó el espíritu de la frase ciceroniana: "Todos somos siervos de la ley para poder ser libres".¹³

b) Los factores religiosos e ideológico-políticos en Estados Unidos

También en el caso de Estados Unidos, las condiciones en que los colonos llegaron a América contribuyeron a formar un carácter común. No fue la búsqueda de riquezas lo que trajo a estos peregrinos a un mundo desconocido sino la persecución de una idea religiosa, la búsqueda de un lugar donde pudieran vivir a su manera y rogar a

¹³ Lapieza Elli, *Op. cit.* Cap. I.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

Dios, libres de las persecuciones de que habían sido objeto por parte del gobierno de su madre patria. Llevaban consigo sólidos principios de orden y moralidad y aspiraban a una iglesia propia enteramente renovada.

Nathaniel Morton, el historiador de los primeros años de Nueva Inglaterra dice: "Es preciso que sepan cómo el Señor llevó su viña al desierto; como la plantó y apartó de ella a los paganos; como le preparó un lugar enterrando profundamente sus raíces y dejándola después extenderse y cubrir la tierra (...)."¹⁴

El esfuerzo por conservar la vida, el estado de defensa al que cada uno se vio obligado para vivir y la igualdad de condiciones, originaron en ellos el sentimiento de una recíproca afinidad en la vida cotidiana creando una gran solidaridad junto al sentimiento de disfrutar de una gran libertad.

La primera preocupación de los peregrinos fue organizarse en comunidad política. En el acta que extendieron inmediatamente ponen de manifiesto junto a esta preocupación, el fundamento religioso de esa comunidad: "Nosotros, los abajo registrados, que por la gloria de Dios, el desarrollo de la fe cristiana y el honor de nuestra patria, hemos emprendido el establecimiento de la primera colonia en estas remotas orillas, convenimos por la presente, por consentimiento mutuo y solemne, y ante Dios, constituimos en cuerpo de sociedad política con el fin de gobernarnos y laborar en pro del cumplimiento de nuestros designios; y en virtud de este contrato, convenimos en promulgar leyes, actas, ordenanzas, y de acuerdo con las necesidades en instituir magistrados a los que prometemos sumisión y obediencia".¹⁵

Los textos sagrados inspiraron también las leyes con el objeto de mantener el orden moral y las buenas costumbres.

Otras confesiones protestantes se unieron a los puritanos posteriormente. Cuáqueros, presbiterianos escoceses, bautistas y episcopálistas compartían el convencimiento de que todos los hombres estaban autorizados al libre ejercicio de su religión de acuerdo a los dictados de su conciencias.

Los Estados Unidos se transformaron en la nación más religiosa del mundo, ya fuera medido por la asistencia a la iglesia, fondos donados

¹⁴ Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*. Ed. Sarpe, Madrid, 1984. Tomo I, p. 52.

¹⁵ *Ibid.*, p. 54.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

a instituciones religiosas o apelaciones públicas a los valores religiosos.

Sin embargo y a diferencia de Roma, el cristianismo en Estados Unidos no estuvo rodeado de formas, liturgias y símbolos ni tampoco se constituyó en religión estatal porque después de haberse sus- traído a la autoridad del Papa y de la monarquía inglesa, los hombres que poblaron América no se sometieron a ninguna otra supremacía religiosa o política.

Tocqueville, al referirse al tema, afirma que el carácter de la civi- lización americana es producto de dos elementos distintos: el genio religioso y el genio de la libertad. Y agrega: "La religión ve en la li- bertad civil un noble ejercicio de las facultades del hombre; en el mundo político, un campo cedido por el Creador a los esfuerzos de la inteligencia. Libre y poderosa en su esfera, satisfecha del lugar a ella reservado, sabe que su imperio es tanto más sólido cuanto que sólo por sus propias fuerzas reina... La libertad ve en la religión la compañera de luchas y triunfos, la cuna de su infancia, la fuente di- vina de sus derechos. La considera como la salvaguardia de las cos- tumbres, y a las costumbres como garantía de las leyes y prenda de su propia supervivencia".¹⁶

Aun cuando no existe un culto oficial, ni una religión vinculada al Estado, la prédica de una misma moral en nombre de Dios por parte de la gran cantidad existente de sectas que difieren en el culto de- bido al Creador hace que todas converjan en la gran unidad cristiana y que la moral del cristianismo sea la misma en todas partes. Al regir las costumbres y dirigir la familia, la religión colabora en la dirección del Estado aun cuando prescinda de toda fuerza y no se inmiscuya jamás directamente en el gobierno de la sociedad.

Los norteamericanos adoptaron también el credo republicano ex- presado en la Constitución de Filadelfia, que recogía todo aquello que la vida americana necesitaba para ser regulada. Inspirada en las ideas de Locke y Montesquieu, ponía en práctica el sistema de *checks and balances* para impedir la preponderancia de alguno de los poderes, evitar la dictadura o la centralización del Estado y asegurar a cada uno de los trece Estados soberanía, libertad e independencia.

El origen de estos principios que luego se traducirían en la Con- stitución aludida debe rastrearse también en el origen de las primeras

¹⁶ *Ibid*, p. 61.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

colonias. Los emigrantes se constituyeron por sí mismos, actuaron como soberanos, nombraron a sus magistrados, decidieron la paz y la guerra y se dieron leyes fundando las raíces del dogma de la soberanía del pueblo.

El Acta que extendieron los "peregrinos" no bien desembarcados en su nueva morada decía: "...convenimos por la presente, por consentimiento mutuo y solemne, y ante Dios, constituirmos en cuerpo de sociedad política con el fin de gobernarnos y laborar en el cumplimiento de nuestros designios; y en virtud de este contrato, convenimos en promulgar leyes, actas, ordenanzas y, de acuerdo con las necesidades, en instituir magistrados a los que prometemos sumisión y obediencia".¹⁷

Lograda la Independencia, y luego de vencer la desconfianza de los Estados independientes respecto de un Estado federal, los 55 delegados de los doce Estados reunidos en Filadelfia en mayo de 1787 formularon la más antigua de las Constituciones escritas.

La Constitución de Estados Unidos fue una obra de pragmatismo, ya que surgió de las necesidades de regulación de la vida americana, expresando al mismo tiempo las ideas de libertad e igualdad que los primeros colonos habían concebido como líneas conductoras de su nueva vida.

Para un americano, su país ha surgido y se ha desarrollado organizado en una forma democrática, una concepción de la vida individual y social que alude a la igualdad de oportunidades para demostrar su capacidad económica, a la admisión en la comunidad de cualquier extranjero que se integre en las formas de vida americanas, la ausencia de residuos feudales o estamentales en la sociedad y el camino abierto hacia la riqueza para los capaces.

En este último sentido la exploración y el avance de las fronteras afectó profundamente el carácter norteamericano, ya que estimuló la iniciativa individual, fomentó la democracia política y económica y creó un espíritu de autonomía local unido al respeto y acatamiento de las leyes nacionales.

El filósofo norteamericano Ralph Waldo Emerson lo expresó en estas palabras: "Abre las puertas del talento y la virtud y ellas se harán justicia a sí mismas y la propiedad no estará en malas manos. En

¹⁷ Tocqueville, Alexis de, *op. cit.*, Cap. 1, p. 54.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

una comunidad libre y justa, la propiedad pasa del haragán e imbécil al industrioso, bravo y perseverante". Nació así otro de los valores fundamentales de la cosmovisión norteamericana: la igualdad de oportunidades para competir, filosofía del *self-made man*, cuyo éxito se debía no a privilegio social o económico alguno sino a su capacidad de ganar la delantera en la competencia con otros hombres iguales a él.

La ética de la oportunidad se convirtió en fe para los ciudadanos norteamericanos y permitió a la nación perseguir sin cesar el crecimiento económico sin dejar lugar para los antagonismos de clase. Constituyó el sueño americano no sólo para ellos sino para los inmigrantes que acudían en busca de una mejor posición social y económica.

La democracia americana refiere a "un conjunto de ideas que se elevaban a fe racional y que, aunque no reconocidas como tales, tenían el poder de una religión civil".

Los principios liberales incluidos dentro de la democracia se manifiestan a través de los derechos individuales, el gobierno de la ley y la división de poderes ejecutivo (Presidente), legislativo (Congreso) y judicial (Tribunal supremo).

El Estado de derecho, definido por John Adams como "gobierno de la ley, no gobierno de los hombres", es considerado como fundamental al sistema político americano.

Al igual que hemos visto en Roma, la Constitución ha permitido en los hechos ir adaptando el funcionamiento de los distintos órganos a la realidad histórica.

El Presidente ha adquirido un ascendiente decisivo sobre el Congreso, ha sido dotado de plenos poderes y se ha convertido en el principal iniciador de la legislación¹⁸. Ejerce un liderazgo democrático que es preminentemente un liderazgo moral. Es el leader del pueblo norteamericano, su conductor en los esfuerzos hacia las empresas por él descubiertas o hacia la realización de las tareas que le plantea la situación. El pueblo espera que su iniciativa, energía e inteligencia le permita afrontar cualquier situación y que encuentre soluciones a la altura de los intereses y del honor de los Estados Unidos. Este liderazgo es posible por la inmediata vinculación entre el Presidente y su pueblo en razón de su elección democrática y en virtud de la comu-

¹⁸ García Pelayo, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*. Alianza Universidad, Madrid, 1984, pp. 341-51.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

nicación mantenida por el Presidente con el pueblo; por los inmensos poderes constitucionales de que está investido; por la relativa debilidad de otros órganos constitucionales, especialmente del Congreso, en el que el pueblo americano ve frecuentemente una representación de intereses parciales.

Modalidad de la dominación

a) Roma

El pueblo romano, al asumir su mística política, buscó expandir su territorio hacia todo el orbe conocido y en esa vocación imperial se reconoció como pueblo elegido predestinado por sus poderes superiores a llevar adelante esa misión. Fue el primero en la historia en desplegar su *imperium* sobre la totalidad de los pueblos organizados junto a él y el que, valido de su éxito, reivindicó como una misión fundamental y providencial el derecho de mandar sobre los demás.

Años de autoridad sin límites y campañas sin reveses alimentaron la convicción de los caudillos militares de que "el pueblo del cual eran los elegidos no podría tolerar sin desmedro que existieran junto a él naciones totalmente iguales a su Estado. "Durante siglos los romanos, bajo el pretexto de defender su seguridad, anexaron ricos territorios, lograron nuevas fuentes de ingresos y colmaron las aspiraciones de negociantes y generales ambiciosos, afirmando sin cesar la primacía que se arrogaban en nombre de su superior cultura y civilización.

Polibio expresaba esa primacía afirmando: "Los romanos han forzado a obedecerlos, no a algunas comarcas, sino a casi todos los pueblos de la tierra, de tal modo que no hay nadie hoy en día que pueda resistirlos, y en el futuro, nadie puede esperar superarlos".

La dominación territorial

Originada a partir de una serie de procesos federativos de pequeños agrupamientos humanos —las *gens*—, la *civitas* se fue perfilando como unidad política hasta convertirse en una ciudad-Estado que comenzó una serie de guerras defensivas que le permitieron dominar toda la península itálica con excepción del Norte, y convertirse en el Estado más extenso y sólido del mundo occidental.

Roma se convirtió en una de las potencias más fuertes del mundo civilizado y su aparición fue notada por los políticos helénicos de

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

aquel momento. Macedonia comenzó a seguir de cerca los acontecimientos de Italia; Egipto entró en relaciones diplomáticas con Roma en el 273 a. C. y también en Grecia las ciudades libres y las ligas comenzaron a tener en cuenta la potencia de Roma.

Esa potencialidad y la hegemonía romana en los puertos del sur de Italia estaban llamados a afectar en un futuro cercano las relaciones con Cartago, que rápidamente tomó conciencia de que Roma se vería obligada a tomar en sus manos los asuntos sicilianos y a apoyar a los griegos en su lucha secular contra los cartagineses.

La toma de Sagunto, aliada de Roma, provocó el estallido de la Segunda Guerra Púnica, que finalizó con la victoria romana en Zama, victoria que marcó el fin del prestigio de Cartago convertido en un aliado dependiente y vasallo. Posteriormente la recuperación de Cartago y su creciente prosperidad consolidaron la creencia de que debía ser destruida, tras lo cual Roma anexó su territorio —que se convirtió en provincia de Africa—. A partir de la Segunda Guerra Púnica comenzó el proceso de conquista de la cuenca mediterránea y apareció el impulso y la política imperialista. Según Lapieza Elli, las posibilidades de poder y riqueza despertaron un consciente y agresivo designio de conquista en la nobleza senatorial, en la clase ecuestre y en las personalidades que pensaban realizarla.¹⁹

El sometimiento de las tribus galas del valle del Po; la provincialización del Sur de España y su sucesivo sometimiento que culminó con la toma de Numancia, consolidaron el poder de Roma en Occidente. Tras la revolución de los Gracos, el Senado victorioso emprendió una serie de guerras en el exterior con el objeto de desviar la atención popular de las críticas suscitadas por aquellos. Su objeto era favorecer los intereses financieros de los grandes propietarios rurales que constituían la clase dominante y aumentar el territorio del Estado romano en Galia y Africa. La cauta política que veía con recelo la anexión de nuevas provincias dio lugar en el siglo II a.C. a la política egoísta de los grandes propietarios y en el siglo siguiente a una política francamente imperialista.²⁰

Paralelamente comenzó su expansión imperial en Oriente.²¹ En

¹⁹ Lapieza Elli, Cap. III.

²⁰ Rostovtzeff, *Op. cit.*, p. 130.

²¹ Rostovtzeff afirma que Roma se vio obligada a representar un papel decisivo aun

realidad Roma entró a jugar en las intrigas diplomáticas de Oriente como pieza militar, ya que el aporte de sus legiones era importante para las grandes repúblicas mercantiles y las pequeñas monarquías helenísticas deseosas de impedir los planes expansionistas y hegemónicos de Macedonia y Siria. Por otra parte, los romanos eran conscientes de la vecindad de Macedonia y del riesgo que la alianza con Siria significaba para las ciudades de Grecia, Asia Menor y Egipto.

La intervención romana en Oriente pasó por distintas fases. Comenzó con una serie de guerras preventivas encaminadas ante todo a defender a Roma y a Italia contra los presuntos propósitos imperialistas de Macedonia y Siria. Continuó con un protectorado regular sobre las ciudades griegas y sobre algunas monarquías helenísticas menores, destinado a precaver un resurgimiento de las dos potencias humilladas. Culminó con la desaparición de Macedonia como potencia directiva y con la transformación del protectorado romano en una forma de dominio que ante los intentos de liberación se transformó en sumisión absoluta. La victoria de Pidna en el 168 a.C. completó la hegemonía de Roma en Oriente que quedó dividido en provincias y sometido a ocupación militar permanente.

Los escándalos producidos en el gobierno provincial —dominado por los senadores y caballeros todopoderosos— y el poder cada vez mayor de un ejército constituido ahora por soldados profesionales obligaron a los sucesivos caudillos militares a mantener una política imperialista y a extender incesantemente los límites del Estado.

Augusto completó la conquista de España e inició la conquista de los países del Sur del Danubio y del Este del Rin al comenzar su principado. Posteriormente la política exterior de Roma osciló entre una política defensiva o una política tendiente a extender las fronteras del imperio hasta sus límites máximos.

El concepto de Roma eterna comenzó a extenderse a partir de su identificación con el culto Imperial para referirse a todo el imperio en el sentido de que era Roma la que se expandía. Aun cuando en un principio la interpretación providencialista de la historia de Roma podía interpretarse como simple justificación del imperialismo romano, la fórmula universalista que le dieron los panegiristas del siglo de Au-

cuando no tenía intereses directos ni apremiantes en el área y tampoco necesitaba el apoyo de ningún Estado helenístico para consolidar su imperio en Italia y Occidente.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

gusto, asociada al cosmopolitismo estoico, contribuyó a crear en los distintos pueblos del imperio una conciencia política común. Todos los pueblos del vasto imperio integraban una efectiva unidad de destino que era en gran parte una unidad de cultura bajo el señorío de Roma y sus miembros se concebían como pertenecientes a un universo significativo que existía antes de que ellos nacieran y los trascendería. El mito de Roma garantizaba el orden político y la paz universal contribuyendo a que todos los habitantes del imperio asumieran, aun siendo españoles, griegos o africanos, su romanidad.²²

Durante el período republicano, la expansión de la hegemonía romana llevó a la formación de un complejo sistema de situaciones de dependencia y alianzas, dentro del cual dominaba la *res pública* romana. Esta compleja variación y graduación de los *status* de poblaciones y territorios se hizo teniendo en cuenta las particulares circunstancias históricas de cada episodio de la expansión.

Las diferencias culturales de las distintas comunidades y las limitaciones del concepto de ciudad-Estado hicieron que el impulso imperialista se canalizara no sólo en anexionar territorios, sino en la fundación de colonias y en la estructuración de una posición hegemónica en forma de ligas de otras ciudades-Estado que concedieran a la dominante la dirección de la política exterior, la contribución en dinero y hombres y privilegios de orden comercial.

También se utilizó la política de *divide et impera* que llevó a destruir los lazos preexistentes entre los pueblos que caían en la órbita romana, así como a provocar la emulación entre ellos en su lealtad a Roma, con la recompensa de mejorar su condición. Una prudente estimación de sus recursos humanos e institucionales hizo que Roma dejara a los pueblos en lo posible su propia administración. El *status* de cada comunidad quedó encuadrado según los principios de anexión o el de alianza y según su ubicación en Italia o fuera de ella.

El sistema de anexión dentro de Italia implicaba la real integración de las regiones sometidas al territorio romano y una incorporación de sus habitantes como ciudadanos —aunque a menudo en condición inferior— de la *res pública* romana.

Roma utilizó diferentes métodos de colonización. En los puntos más importantes, donde había buenos puertos y a lo largo de las vías

²² Hubeňák, *Op. cit.*, Capítulos II y III.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

militares, se construyeron fortalezas guarnecidas por ciudadanos romanos a los que se les asignó una considerable extensión de tierra pública para su cultivo. Esas fortificaciones constituyeron las llamadas colonias romanas. Había también colonias latinas en la que la población estaba compuesta por ciudadanos romanos y por latinos. Finalmente, grandes porciones de tierras se arrendaban o se daban a los ciudadanos que se establecían allí en granjas particulares.²³ En Oriente había pocas colonias romanas y el elemento romano se helenizó con rapidez.

Fuera de Italia, Roma ejerció un gobierno directo, se benefició con el dominio del suelo y sólo reconocía el *status* de peregrino al miembro de las comunidades anexadas. La alianza se establecía con reinos y ciudades-Estado con un *status* parecido al de los protectorados. Con el tiempo estos protectorados se convirtieron en provincias y sus habitantes en peregrinos. El territorio era, de acuerdo con la ley pública romana, la provincia o esfera de actividad del magistrado romano cuyos edictos definían la relación de los habitantes con el poder central de Roma. El gobernador y el ejército eran romanos. Los habitantes nativos cultivaban sus tierras y criaban su ganado, pagando una parte de sus beneficios al poder soberano. Los dominios de ultramar pertenecían a Roma exclusivamente y por primera vez Roma tuvo, además de ciudadanos y aliados, súbditos (peregrinos o extranjeros).

Las provincias estaban gobernadas por dos pretores. Sus poderes y la organización de la provincia quedaban establecidas por una ley otorgada por el titular del *imperium*. Junto al gobernador un cuestor se encargaba de funciones de administración financiera y tributaria de la provincia, y un número variable de legados temporarios o estables elegidos por el Senado con acuerdo del gobernador servían de cuerpo de consejo y controlaban la acción de gobierno

La vida urbana

Los territorios incorporados se dividían en circunscripciones con una ciudad como centro. Se usaba mantener las ciudades existentes y cuando no las había se las creaba. Esta difusión del modo urbano de vida en sitios que no lo habían conocido antes de la conquista ro-

²³ Consultar en Rostovtzeff, *Op. cit.*, Cap. III, p. 25 y ss., y también en Lapieza Elli, *Op. cit.*, p. 104.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

mana fue una de las tareas principales del imperio en su misión civilizadora. La ciudad se convirtió en la base de la vida social y económica en todos los territorios del imperio. La mayoría de estas ciudades debieron su existencia al deseo natural de la población nativa de alcanzar un estadio de civilización propio de la vida urbana.

El imperio Romano se convirtió en un Estado único dividido en una cantidad de distritos administrativos, en cada uno de los cuales una ciudad constituía la base de la vida social, económica y pública; con la ciudad se vinculaba un espacio más o menos amplio que se consideraba territorio. El imperio se fue transformando en una numerosa federación de ciudades autónomas con sus territorios y un gobierno central en Roma. Por supuesto, la transición a la vida urbana se realizó a diferente ritmo en las distintas partes del imperio pero resultó lo bastante eficaz como para producir una misma civilización.

De capital importancia para producir estos cambios en las provincias romanas de Europa Occidental fueron las fronteras militares que se extendían desde el Mar Negro hasta el curso superior del Danubio y desde el Rin hasta el Mar del Norte. Estas fronteras, además de defender el imperio, se convirtieron en centros promotores de la civilización romana en las partes más remotas del imperio. Alrededor de los campamentos militares surgieron poblaciones conocidas con el nombre de *canabae*, habitadas por posaderos, bodegueros y traficantes en botín de guerra. Estos *canabae* se convirtieron en aldeas y posteriormente en ciudades. Constituían importantes mercados fronterizos y centros de grandes territorios romanizados donde germanos, británicos, iraníes y celtas pasaban largas temporadas durante las cuales aprendían a hablar en latín o en griego, adquirían cierta cultura y conocían mejor a sus enemigos. Luego volvían a su patria con nuevos hábitos y contribuían a la difusión gradual de la civilización greco-romana.

En cuanto a la vida municipal, en todo el imperio estaba libre del control del poder central. Cada comunidad vivía de acuerdo con sus tradiciones pasadas en tanto no constituyeran una amenaza para el imperio. Además la población de las ciudades mostraba sumo interés en los asuntos locales. Todas las ciudades del imperio —incluso las más pequeñas— se destacaban por su cuidadosa planificación, su limpieza y sus buenos servicios sanitarios.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN...

La extensión de la ciudadanía

La ciudadanía romana, que en principio estaba limitada a Italia, fue extendida gradualmente por los sucesores de Augusto hasta que llegó a incluir a la mayoría de las clases media y superior de la población urbana de Italia y las provincias.

Las comunicaciones

Dentro del imperio no se escatimaron esfuerzos para lograr comunicación constante y sin trabas entre las diferentes regiones mediante la construcción de la más densa malla de caminos que conoció el mundo hasta el siglo XVIII. El Estado realizó el máximo esfuerzo para que las comunicaciones fueran seguras y fáciles. El Mediterráneo se convirtió en un lago romano en el que la piratería se controlaba mediante flotas en el mar y flotillas en los ríos. Cada ciudad tenía sus propios caminos que la comunicaban con las poblaciones más importantes de su territorio. El correo estuvo magníficamente organizado y el acondicionamiento de los puertos provocó trabajos considerables. La seguridad general estaba garantizada por las legiones.²⁴

La economía ²⁵

Los asuntos económicos desempeñaron un papel muy importante en la historia del Imperio Romano. Su expansión en cifras absolutas y sobre todo sus consecuencias sobre las economías exteriores a medida que se produjo, constituyeron aspectos esenciales de la conquista.

En sus orígenes, Roma fue un pueblo de campesinos y pastores. Pero las nuevas condiciones económicas provocaron el surgimiento y desarrollo de otras clases. La de los negociantes fue la que más prosperó por causa de la guerra puesto que su riqueza provenía de los contratos de suministros, construcción de barcos, caminos y otros servicios. La guerra en el mundo antiguo era además de una empresa política un asunto comercial. Produjo el soldado profesional alejado

²⁴ Un aspecto muy completo sobre este tema lo tratan André Aymard y Jeannine Aboyer en *Historia General de las Civilizaciones. Roma y su imperio*, Tomo II, Libro II. También en Vázquez de Prada, V., *Historia Económica Mundial*, Ed. Kialp, Tomo I; Nicolet, Claude, *Roma y la conquista del mundo mediterráneo*, Ed. Nueva Clío, Barcelona, 1982, Tomos I y II; De Martino, F., *Historia Económica de la Roma Antigua*, Ed. Akal Universitaria, Madrid, Vol. II.

²⁵ *Ibid.*

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

de su patria, ansioso de su botín. Generales y gobernadores tuvieron magníficas oportunidades de enriquecerse.

Con la conquista, Roma se apoderó de riquezas vivas y circulantes tanto como de riquezas atesoradas. Representó una transferencia progresiva pero globalmente maciza hacia una región única: la península itálica, donde tendieron a concentrarse los capitales hasta entonces dispersos por todas las orillas del Mediterráneo. Semejante concentración no tenía ningún precedente.

Ese capital buscaba inversión y el Estado, cuya fuente permanente de ingresos era la tierra pública, buscaba inversionistas. La inversión más segura era la tierra y los esclavos que afluían incesantemente a Italia desde Oriente y Occidente suministraban abundante mano de obra. En función de esta nueva realidad el viejo sistema de explotación fue sustituido por un nuevo sistema basado en el capital y el trabajo servil dirigido por un capitalista ausente que no vivía en su tierra sino en Roma o en alguna otra ciudad itálica. La creciente acumulación de capital en manos de los ciudadanos romanos llevó su atención a la producción para el mercado. Desde este punto de vista desarrollaron los viñedos, olivos y la cría de ganado de lana fina, ya que el cereal era menos rentable. Roma heredó de los griegos del Sur de Italia los métodos de obtención de estos productos así como sus relaciones comerciales que se ampliaron luego de las guerras púnicas.²⁶ Los mercados principales de Cartago se convirtieron en mercados itálicos.

Los cambios económicos mencionados fueron de gran importancia social y política. La población campesina de Italia dejó de crecer; muchos campesinos emigraban a las ciudades o engrosaban el proletariado rural como asalariados o arrendatarios de los terratenientes. Si bien durante el período de las guerras civiles se intentó solucionar el problema del latifundio, las grandes propiedades continuaron creciendo tanto en Italia como en las provincias. Durante ese período también se hicieron corrientes las grandes fortunas que se invertían en toda clase de empresas, pero especialmente en tierras. Roma era un enorme centro de negocios y servía como mercado de intercambio para todo el mundo. Italia, tras la caída de Cartago y debido al

²⁶ Nicolet, Claude, Op. cit., Vol. I, Cap. 2, pp. 16 a 35. Puede consultarse también el cap. 3: La cuestión agraria. También plantea debates respecto de la producción agrícola la obra de Garnsey, P. y Saller, R., El imperio romano. Economía, Sociedad y Cultura, Ed. Crítica, Barcelona, 1991, pp. 93 y ss.

estado ruinoso de Oriente se convirtió en la principal productora de vino, aceite y olivo para el mercado occidental.

Las guerras destruyeron la prosperidad de las regiones más ricas de Oriente, donde las ciudades soportaban pesadas deudas que crecían constantemente. La defensa y organización de su inmenso imperio exigió el sostenimiento de un gran ejército y de una costosa administración y red de transporte.

Si bien no se puede hablar de la existencia de un mercado mundial —ya que no existían precios únicos ni moneda única—, los acontecimientos que ocurrían en todas las zonas del mundo conocido repercutían con mayor o menor virulencia en Roma aunque sólo fuera sobre un número limitado de individuos o en un sector reducido de la vida económica.

Roma se vio obligada a adoptar muy delicados métodos comerciales y financieros dada la extensión geográfica y los intereses en juego. Naturalmente fue una política que benefició a los capitales itálicos. El traspaso de riqueza hacia Roma se realizó según diversas modalidades: la más simple fue el botín de guerra, entregado por los jefes victoriosos al tesoro público después del desfile interminable del cortejo triunfal. Al botín se sumaban las cantidades impuestas al vencido para reembolsar los gastos de guerra del vencedor. Estas indemnizaciones no eran exigidas más que de aquellos Estados que al término de la guerra conservaban su existencia jurídica. Para los demás territorios existían los tributos anuales considerados como eternos.

Esta exigencia constituía el símbolo de sus derechos soberanos y representaba además el principal de los impuestos que percibía en los territorios que le pertenecían.

En el momento de la anexión, Roma se convertía en propietaria de los bienes del Estado o del soberano que venía a sustituir. Casi siempre consistían en propiedades, minas, canteras, bosques y salinas. Se formaba así un variado y riquísimo *Ager publicus* cuyas tierras fueron adjudicadas por el senado a sociedades capitalistas (publicanos), que poco a poco fueron usurpándolas dando origen a la constitución del latifundio explotado por mano de obra esclava. La desaparición de la pequeña propiedad produjo el desmoronamiento del campesinado libre que integraba el ejército y suministraba la base de la vida económica. Por ello, desde la segunda mitad del siglo II a. C. los reformadores demócratas trataron de salir al paso de esta peligro-

sa evolución mediante leyes agrarias que trataron de limitar la extensión de los latifundios.

La riqueza acumulada en Roma entraba en circulación gracias a los gastos del Estado, pagos a los militares, obras públicas y atenciones del culto. De este modo pasaban del fisco a los particulares, sumándose a las ventajas que constituían para los ciudadanos tanto la supresión de los impuestos directos como las ventas a precios bajos o las distribuciones gratuitas de trigo.

La explotación inmediata de las conquistas y de las provincias por los particulares tomó un singular desarrollo. Este tema es sin duda muy importante para comprender los intereses que estaban en juego.

Hubo, según la práctica corriente en los ejércitos de entonces, el botín individual de los soldados al que se sumaban —convertidas en habituales desde el siglo II— las gratificaciones concedidas por el general a todos sus hombres en ocasión del triunfo. Los soldados romanos, cuando estaban en cuarteles de invierno, se ocupaban de aumentar su peculio practicando la pequeña usura y comerciando con extranjeros. Entre ellos también se encontraban los compradores de botín humano, destinado a los mercados de esclavos. Pero además las asociaciones de comerciantes se beneficiaban en forma directa con la conquista. Entre esa muchedumbre de negociantes se destacaban los *publicani*, particulares que se ocupaban de los asuntos financieros del Estado en calidad de arrendadores para percibir sus ingresos monetarios, explotar sus dominios, ejecutar sus trabajos, proveer al abastecimiento de los ejércitos, etc.

Nadie impedía a estas sociedades realizar sus negocios particulares, entremezclando lo público con lo privado. La insuficiente vigilancia que los representantes del Estado ejercían sobre los negocios de los que manejaban el dinero de las provincias permitió a estas sociedades obtener grandes réditos de la expansión y conquista. La inversión en bienes raíces constituyó una verdadera especulación porque buscaban los grandes rendimientos y la plusvalía. A medida que el imperio se extendía aumentaba también el volumen de los negocios contratados por el Estado así como el beneficio de los arrendatarios. Cada país reducido a provincia y sometido como tal a la propiedad eminente de Roma, abre un nuevo campo de explotación. El pueblo se beneficiaba con ello y los gobernadores reconstruían o engrandecían sus patrimonios. Recaudadores de impuestos, empresarios y ban-

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

queros se precipitaban sobre estas regiones.

Augusto estableció un nuevo orden que contrarrestaba la conducta arbitraria de los recaudadores de impuestos y reglamentaba la recaudación de los impuestos directos, lo cual dio a las provincias la posibilidad de recuperarse. Posteriormente, bajo la dinastía Julio-Claudia desaparecieron gradualmente las compañías arrendatarias y su lugar fue ocupado por funcionarios imperiales que actuaban en nombre del emperador.

Durante los dos primeros siglos d. C. el imperio era rico y próspero. Los recursos naturales del Estado eran inmensos. La prosperidad se basaba en la agricultura y en la cría de ganado. La agricultura se expandió por todas las regiones del imperio. Galia, Britania y España comenzaron a producir durante el imperio por primera vez grandes cantidades de grano y el área cultivada no disminuyó en Oriente. Se concedió especial atención al cultivo de viñedos y olivos y para esta finalidad, el imperio aprovechó todos los distritos adecuados dentro de sus fronteras. Casi todas las provincias cultivaban esos productos para cubrir sus necesidades y exportaban el excedente.

También aumentó el número de minas y canteras en actividad. Es probable que la anexión de nuevos territorios por parte de Claudio y Domiciano se debiera al conocimiento de que en esos territorios existían grandes riquezas minerales. También en la industria se nota cómo distritos que antes dependían de importaciones procedentes de los grandes centros manufactureros comenzaron a participar en la producción. Esto afectó a los antiguos centros que fueron empobreciéndose.

Durante estos dos siglos hubo un desarrollo extraordinario del comercio al por mayor y menor —por tierra y por mar—, aunque en sí este comercio no era importante para el desarrollo económico del imperio. Sí lo era en cambio, el comercio interno, dentro y entre las provincias.

Aficionados a vivir del lujo, los romanos fueron perdiendo con el correr del tiempo su vitalidad y su energía para el trabajo. Roma se había convertido en parásita del imperio y la máxima actividad económica tenía lugar en las provincias. El siglo III acusa el declive económico general sobre todo en la región occidental. A la gran crisis de producción y circulación de bienes se une la inflación monetaria de la que fueron principales responsables los elevadísimos dispendios de un ejército y una administración poco eficiente. La crisis no sólo afectó a la agricultura sino a todas las demás actividades productivas, a

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

las manufacturas y al comercio. Era la crisis de la estructura del imperio y su civilización. La evolución económica romana recorrió todo el camino, desde el régimen agrario más simple hasta el sistema urbano más complejo con sus problemas de desocupación, monopolio, profundas desigualdades en la distribución de la riqueza y las crisis financieras.

b) Estados Unidos

El imperialismo moral

Fundados en la solidez de sus principios religiosos, políticos y éticos, los norteamericanos construyeron una fe común cuyos presupuestos eran la aspiración a la perfección y el ideal de rectitud, la igualdad de oportunidades y la convicción de que poseían el mejor sistema de gobierno del mundo. Fue a partir de esta visión de sí mismos que se generó la idea de que correspondía a los Estados Unidos convertirse en un faro para la humanidad. La mayoría de los dirigentes norteamericanos estaban convencidos de que esos valores les imponían la obligación de extenderlos a todo el mundo, ya que sólo adoptando el sistema de gobierno y los valores norteamericanos podría el mundo alcanzar la paz y la prosperidad.

Nadie lo pintó con colores más vivos que el periodista sureño J. D. B. de Bow en un artículo escrito en 1850: "Tenemos un destino que cumplir, un destino manifiesto sobre México y sobre Sudamérica, sobre las Indias Occidentales y sobre el Canadá. Las islas Sandwich son tan necesarias para nuestro comercio oriental como las islas del golfo para el occidental. Las puertas del imperio chino deben derribarlas los hombres de Sacramento y de Oregón; debemos inbuir en las doctrinas republicanas y en el conocimiento de las urnas electorales a los altivos japoneses, que no temen pisotear la Cruz. El águila de la república deberá posarse sobre los campos de Waterloo, después de trazar su vuelo a lo largo de las gargantas del Himalaya y de los montes Urales; y un sucesor de Washington se ceñirá la corona del imperio universal."

El imperialismo moral tuvo las mayores consecuencias con respecto a la política exterior e influyó en forma aguda sobre los hombres de Estado ayudando a legitimar ciertos aspectos de esa política y proveyendo un incentivo adicional necesario para tomar ciertas decisio-

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

nes. Link, en su obra *Woodrow Wilson and the progressive era* afirma que los intereses materiales de los Estados Unidos fueron admirablemente servidos por evangelistas de la democracia que se embarcaron en la tarea de enseñarle a otros pueblos cómo elegir buenos líderes y gobernarse a sí mismos. Lo que este autor denomina “intervencionismo misionario” se legitimaba en términos morales.

Es a partir de estas bases que la idea de destino manifiesto se convirtió en la idea de misión civilizadora no sólo en el exterior sino en su propio territorio. La expansión hacia el Oeste se fundó en románticos supuestos que intensificaban su fe en la superioridad y el glorioso destino de sus principios morales y sus instituciones cívicas. Creció rápidamente la idea de que era el “destino manifiesto” de esas instituciones libres diseminarse por aquellos territorios, escasamente poblados y levemente controlados.

Henry Kissinger, en *Diplomacia*, observa que los Estados Unidos han considerado que los valores de la nación le imponen la obligación de hacer cruzada por ellos en todo el mundo. El marcado escepticismo que las demás naciones han manifestado ante la cruzada norteamericana no ha hecho mella en el idealismo americano sino que ha intensificado la fe del país en que es posible superar la historia, y que si el mundo desea la paz tiene que aplicar las prescripciones morales de Estados Unidos. Esta actitud es producto de la experiencia — ya que ninguna república fue creada para encarnar la idea de libertad, ni de encabezar un nuevo continente y civilizar sus regiones deshabitadas en nombre de esta idea— y refleja la fe común en que no sólo los Estados Unidos poseen el mejor sistema de gobierno del mundo, sino que el resto de las naciones pueden alcanzar la paz y la prosperidad adoptando la reverencia de los americanos al Derecho Internacional y la democracia.²⁷

Durante toda su historia los norteamericanos han justificado su dominación en términos de imperialismo moral. Cuando intervinieron en Cuba y Puerto Rico lo hicieron en nombre del anticolonialismo. Posteriormente justificaron su intervención en América Latina en términos de dominación benévola y civilizadora, ya que estaban moralmente obligados a izar la bandera de la civilización y del progreso dondequiera que hubiera ocasión. Woodrow Wilson aceptó como

²⁷ Kissinger, Henry, *La Diplomacia*. FCE, 1996, Cap.1.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

axioma el supuesto de que el avance de la influencia norteamericana significaba el avance del bienestar de los pueblos nativos y eran los estadistas norteamericanos quienes estaban en mejor posición para impulsar ese bienestar ayudando en la formación de un gobierno liberal constitucional, aun cuando su asistencia no fuera solicitada. También se racionalizó en términos del buen samaritano que acude a la defensa de vecinos débiles frente a peligros extranjeros.²⁸

En los mismos términos se racionalizó la intervención en las dos guerras mundiales, donde los Estados Unidos participaron para unirse a las fuerzas que luchaban por la libertad del mundo que debía salvarse para la democracia. Posteriormente, cuando pasaron a ser superpotencia mundial en un mundo bipolar, utilizaron el imperialismo moral en aquellos países marginales respecto de los intereses materiales norteamericanos. Una moralidad política autodefinida por los Estados Unidos fue el principal *standard* para el establecimiento de sus políticas.

Los norteamericanos emprendieron junto al mundo libre una lucha a favor de la democracia contra el comunismo internacional que se extendería a todos los lugares del planeta. Truman definió el asunto como una lucha entre la libertad y la esclavitud, y cargó a los Estados Unidos con el deber de convertirse en policía mundial responsable de intervenir toda vez que los pueblos libres estuvieran amenazados. También formó parte del imperialismo moral la fundación del Cuerpo de Paz, proyecto imaginativo e idealista que apelaba a los talentos de los jóvenes norteamericanos para luchar por el mejoramiento económico y social del mundo subdesarrollado.

Finalmente, la caída del Muro de Berlín ha constituido una confirmación intelectual de los ideales norteamericanos. Por primera vez los Estados Unidos no pueden retirarse del mundo ni dominarlo pero tampoco pueden modificar su concepción del papel que están llamados a desempeñar. Su nueva misión consiste en implantar una reforma global.

El imperialismo moral también ha jugado como válvula de escape a través de la cual son aliviadas las tensiones internas generadas por

²⁸ Para este tema consultar Richter, W., *Breve Historia de los Estados Unidos*. Ed. El Ateneo, Cap. 10; también Kissinger, H., *Op. cit.*, Cap. 9; *The papers of Woodrow Wilson*, Princeton University Press, Vol. XXXVII, p. 113, y Adams, P., *Los Estados Unidos de América*, Ed. Siglo XXI, Cap. 8.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

los elementos más radicales del escenario político americano. Desde este punto de vista, el imperialismo moral se ha convertido en traumático y refleja una sociedad cuyos ciudadanos albergan sentimientos de culpa sobre la influencia que su país tiene a nivel mundial.

Adquisición y organización del territorio nacional

La adquisición de los territorios que conforman los Estados Unidos se realizó por distintos medios. La expansión hacia el Oeste fue en un primer momento realizada por pioneros de cada una de los trece Estados independientes. Dichos territorios fueron cedidos por cada uno de los Estados al Congreso que tomó posesión de ellos en 1783. La Ordenanza del Noroeste de 1787 disponía la organización de estos territorios en un distrito único regido en un principio por un gobernador y jueces designados por el Congreso, luego por dos Asambleas y finalmente pasaría a Estado soberano igual que los trece primeros.²⁹

Los territorios de Luisiana, Florida, Canadá, Tejas, Nuevo Méjico y California se obtuvieron por medio de compras, guerra y acuerdos. La conquista de tierras más allá de los Apalaches la hicieron familias e individuos procedentes del Norte y del Sur, portadores de elementos colonizadores, instituciones y creencias. En 1821 habían sido admitidos en la Unión once nuevos Estados. En 1836 se incorporaron Misuri y Arkansas. Entre esa fecha y 1861 se crearon diez nuevos Estados. La progresiva corriente emigratoria hacia el Oeste fue facilitada por las carreteras, los canales y los servicios de vapores. Posteriormente, el ferrocarril —cuyo trazado se inició en 1829— colaboró en el desarrollo económico y aumentó el peso político del Oeste.

Entre la guerra de secesión y el siglo XX, los Estados Unidos alcanzaron su mayoría de edad y pasaron a convertirse en una nación urbana e industrial. Las necesidades de la guerra dieron un gran impulso a la economía y a las industrias acelerando un proceso de crecimiento que se vio favorecido con progresos científicos y nuevas explotaciones. El hierro, el vapor, la energía eléctrica y los favorables aranceles protectores permitieron un rápido desarrollo de la industria, en especial la siderúrgica. Los industriales se unieron a los financieros para dominar la producción y los mercados. Surgieron los *trusts*, combinación de sociedades anónimas cuyos accionistas ponían sus

²⁹ Morales Padrón, F., *Op. cit.*, Cap. XXXIII, p. 35.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

acciones en manos de quienes administraban las empresas en provecho de todos. Esta concepción tuvo que buscar nuevos métodos cuando en 1890 la ley cayó sobre el sistema con gran severidad obligando a utilizar otros caminos. Pero en el período en que funcionaron sin trabas, los *trusts* fueron dueños de grandes capitales que les permitían competir con empresas extranjeras, obtener tarifas favorables en los transportes y efectuar ventajosos contratos con los obreros.³⁰

El Imperialismo colonial

En la última década del siglo XIX y en las primeras del siglo XX, la política exterior de los Estados Unidos con respecto a Hispanoamérica significó la reaparición del "destino manifiesto" bajo la forma de imperialismo económico y político.

El capital financiero norteamericano buscaba campos de inversión en el exterior, en regiones subdesarrolladas y carentes de recursos financieros propios.³¹ Uno de los síntomas del espíritu imperialista, producto de esta nueva etapa del capitalismo norteamericano, lo constituyó el deseo de participar activamente en los asuntos políticos de Latinoamérica y de asumir en forma decidida el papel de árbitro en las relaciones internacionales americanas. El concepto de una organización multilateral de los Estados americanos fue acogido por los dirigentes políticos y empresariales como posible instrumento de su hegemonía sobre el hemisferio. Estos objetivos se plantearon en la 1ª Conferencia de Estados Americanos reunida en Washington en octubre de 1889 sin mucho éxito. A partir de 1893 una minoría de norteamericanos influyentes estaba tratando de extender el poderío y la influencia de la nación hasta los más remotos confines. Sus motivos e intereses variaban: la amenaza de la penetración europea para la seguridad de la nación; la creencia en el destino manifiesto de un pue-

³⁰ Véase Rondó, Cameron, *Op. cit.*, cap. 9; Sellers, May y Mac Millen, *Op. cit.* cap. 17: *El triunfo de la industria norteamericana*.

³¹ Walter La Faber y William Apleman Williams, historiadores de la década de 1960 trataron de demostrar que en respuesta a los problemas planteados por la industrialización y por el temor a la escasez. Tras la colonización de las últimas tierras libres en el continente americano, los Estados Unidos se vieron obligados a buscar nuevos mercados en el exterior. Ver Le Feber, W., *The new empire: an interpretation of american expansion*, NY, 1963. También Sellers y otros, *Historia de los Estados Unidos*, Ed. El Ateneo; Cameron Rondó, *Historia Económica Mundial*, Ed. Alianza Universidad; Adams, P., *Op.cit.*, p. 250.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

blo superior; la posibilidad de desviar la atención del pueblo de los problemas internos como la esclavitud o el descontento social, y finalmente la convicción de que el acceso seguro a los mercados mundiales era indispensable para la prosperidad a largo plazo. La conveniencia de contar con un paso oceánico por América Central para conectarse rápidamente con la costa Oeste, el deseo de asegurarse navalmente el Caribe para proteger el canal y sus propias fronteras y la necesidad de encontrar mercados para colocar la producción excedente fueron algunos de los hechos que explican las actitudes en política exterior. Así como la primera manifestación del "destino manifiesto" había llevado las fronteras hasta el golfo de Méjico, Río Grande y el océano Pacífico, la segunda exigía un canal en América Central y bases en el Caribe y el Pacífico.

El interés norteamericano por Cuba se expresó tempranamente. En 1823, Adams había dicho que era "imposible resistir a la convicción de que la anexión de Cuba (...) [era] indispensable para el mantenimiento e integridad de la Unión. Jefferson, por su parte, había confesado que Cuba era la porción territorial más interesante que podía agregarse a los Estados Unidos. Evidentemente la isla se incluía en el área de la influencia norteamericana y entre 1845 y 1861 había existido un movimiento para adquirir la isla. La nueva rebelión cubana de 1895 marcó el comienzo de otra oportunidad. La voladura del acorazado *Maine* fue el pretexto que los Estados Unidos utilizaron para entrar en guerra con España, tanto en el Caribe como en el Pacífico. El Tratado de París (10 de diciembre de 1898) acordaba transferir la isla a los Estados Unidos, que la ocuparían en tanto se decidiese su independencia. Entregaba también Puerto Rico y Guam a título de indemnización de guerra y las Filipinas por 20 millones de dólares. Los Estados Unidos se convertían en potencia colonial en el Nuevo Mundo.

Tanto Puerto Rico como Cuba fueron gobernadas al principio por las autoridades militares norteamericanas hasta que en 1900 la ley Foraker estableció el gobierno civil. En 1901, Cuba tuvo su primera carta constitucional en virtud de la cual quedó organizada como república con los clásicos poderes. Norteamérica coaccionó a la Asamblea constituyente para que reconociesen a los Estados Unidos el derecho a intervenir en Cuba, la posibilidad de adquirir terrenos para estaciones navales y el derecho de supervisar todo tratado o compromiso que Cuba firmase con otro pueblo. Los cubanos, ante la disyunti-

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

va de seguir bajo el gobierno militar de los Estados Unidos, cedieron a estas demandas que condicionaban su independencia. Era lo que se ha denominado "la adquisición sin anexión" es decir con ventajas pero sin responsabilidades. Inmediatamente, los Estados Unidos intervinieron en la economía cubana mediante un tratado de reciprocidad comercial que dejó a la isla indefensa ante el coloso americano y traspasó a este las tierras, las centrales y las bancas, lo que determinó la progresiva dominación de las finanzas cubanas por los capitales norteamericanos.

Si bien los Estados Unidos retiraron sus tropas de Cuba y permitieron que un gobierno nativo asumiera el poder, mantuvieron el derecho de veto sobre los tratados que Cuba hiciera con otras naciones, y el de intervenir en sus asuntos internos "para proteger la vida, la propiedad y la libertad" y apoderarse de los territorios que quisiera para instalar bases navales (Bahía de Guantánamo). En este marco, el primer presidente cubano fue elegido bajo su auspicio.

En Puerto Rico, la ocupación norteamericana ha influido política, económica y culturalmente. Su economía fue arrasada por el impacto de la nueva metrópoli, que significó el triunfo del azúcar sobre el café. La propiedad territorial fue acaparada por corporaciones extranjeras ausentes y los mercados de exportación se redujeron a los Estados Unidos, que mediante el arancel de tarifas y la ley federal de cabotaje ejercieron el monopolio comercial. Unos pocos portorriqueños y cuatro compañías norteamericanas controlaban la producción.

Su estructura demográfica fue transformada por una explosión provocada en parte por las enérgicas campañas sanitarias de la administración norteamericana y su cultura sometida a una política educativa y cultural, que combatía el analfabetismo creando un aparato educativo que usaba como lengua propia el inglés. Frente a esta situación colonial, las respuestas abarcaron desde el estadismo partidario de la incorporación a los Estados Unidos pasando por el autonomismo y el independentismo. La metrópoli enfrentó las disidencias con medidas represivas, pero la resistencia difusa a la adopción de las pautas culturales del país dominante fue exitosa. La situación política colonial se resolvió en febrero de 1952 cuando se firmó la constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

En el caso de Filipinas, permaneció como colonia desde 1934 — en que se convirtió en protectorado— hasta 1946, en que comenzó a gozar de independencia, constituyendo una base para la expansión

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

comercial en Oriente. Se transformó en una estación carbonera y en espléndida factoría para el comercio con China.

Quienes apoyaron el Tratado de París enarbolaron los familiares argumentos religiosos, estratégicos, económicos y patrióticos. Custodiar las rutas marítimas hacia América donde los empresarios norteamericanos esperaban construir un canal a través del istmo para conectar ambos océanos, proveer puertos para la flota norteamericana y acceso a los mercados asiáticos, evitar que algunos territorios cayeran en manos de otras potencias, educar a la población, elevar su condición y cristianizarlos constituían "la carga del hombre blanco". El senador Albert Beveridge sostenía: "Nunca más una parte, sino una Nación. No, no una Nación, sino la Nación, La Nación, el pueblo elegido de Dios".

Los opositores al imperio hicieron campaña contra el tratado por dos años. La mayoría de los demócratas —incluidos Cleveland y Bryan— y un gran porcentaje de los más prominentes profesores y escritores del país condenaron el movimiento imperialista.

Fue una batalla perdida porque la crisis de los '90 había desatado ansiedades que encontraron su válvula de escape en la guerra y la conquista imperial. Además del shock de la depresión, el Censo de 1890 —ampliamente difundido— mostraba un giro en la historia americana: se había cerrado la frontera dentro de los límites de la nación. No había más Oeste para ser conquistado. La oportunidad y la aventura debían buscarse en otra parte, y serían los jóvenes norteamericanos los que deberían hacer esa búsqueda.

El sistema colonial norteamericano ligaba estrechamente a las colonias con la metrópoli. El comercio de Alaska y Hawai fue monopolizado; Estados Unidos poseía hacia 1920 el 90 por ciento del comercio exterior de Puerto Rico. Las Filipinas importaban en 1929 el 62 por ciento de Estados Unidos y exportaban allí el 75 por ciento de su producción. En cuanto a inversiones, en Alaska se aplicaron a fomentar el desarrollo agrícola; en Hawai para aumentar las plantaciones de frutas y azúcar; en Puerto Rico para controlar los servicios públicos, la producción del azúcar y del tabaco, además de poseer toda la deuda pública. En realidad, toda la zona del Caribe formaba parte del imperio norteamericano porque el comercio desde Bahamas a Trinidad no podía resistir la atracción de su mercado.³²

³² Ver Morales Padrón, *Historia de América*, en *Manual de Historia Universal*, Tomo

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

El imperialismo indirecto

Dos factores proyectan a los Estados Unidos a los asuntos mundiales en los primeros años del siglo XX: su poder y el desplome del sistema europeo internacional.

En los años que transcurren entre las presidencias de Roosevelt y Woodrow Wilson (1901-1920), la política exterior de Estados Unidos toma nuevos rumbos. Teodoro Roosevelt (1901-1909) fue el primer presidente que insistió que era deber de los Estados Unidos hacer sentir globalmente su influencia y relacionar al país con el mundo en función del interés nacional. Si los intereses de Estados Unidos chocaban con los de otros países, estos tenían la obligación de utilizar su fuerza para prevalecer. La "política del garrote" se basó en la creencia —fundada en el darwinismo social— de que la competencia era la ley del mundo y que los más fuertes están destinados a ejercer su dominación —preferentemente benévola y civilizadora— sobre los más débiles. El realismo político aconsejaba además, no tomar iniciativas diplomáticas que no pudiesen ser respaldadas por la fuerza. Se ejerció por medio de la ocupación militar, la provocación de golpes de Estado y la amenaza militar. De hecho, los Estados Unidos ejercieron un poder de policía internacional no sólo en el Caribe. Con esa autoridad, Roosevelt puso a Cuba bajo administración militar desde 1906 a 1909 para reprimir una insurrección. "Estoy haciendo lo mejor para persuadir a los cubanos que solamente si son buenos, serán felices. Estoy buscando el mínimo de interferencia necesaria para hacerlos buenos".

Roosevelt puso a todo el hemisferio americano bajo el protectorado de Estados Unidos cuando proclamó el Corolario Roosevelt a la Doctrina Monroe en 1904. Declaró que su país ejercitaría unilateralmente un poder de policía internacional en todo el hemisferio occidental. Cuando la conmoción política en cualquier país llegara a un nivel que le impidiera pagar su deuda externa —ofreciendo por lo tanto un pretexto a la intervención de una potencia europea— los Estados Unidos intervendrían para restaurar el orden y asegurar el pago de la deuda. Bajo estos presupuestos, Nicaragua soportó la ocupación americana por veinte años, Haití por diecinueve, y la República Do-

VII, Espasa-Calpe, Madrid, 1975. También Clought y Moodie, *El nuevo imperialismo del siglo XIX*, y Taylor, George R., (comp.), *American Economic History before 1860*, North Brook (Illinois), 1969.

minicana por ocho. Las repúblicas de Latinoamérica retenían la libertad de gobernarse a sí mismas sólo mientras lo hicieran de un modo aceptable para los Estados Unidos.

Sin embargo el tratamiento de la *Unión hacia sus vecinos del Sur* se excedió. El peor ejemplo fue la rapiña de tierras que precedió a la construcción del canal de Panamá. Cuando Colombia osó discutir el precio ofrecido por Estados Unidos por los derechos sobre las tierras por donde pasaría el Canal y pedir además garantías de soberanía en la zona, Roosevelt —enfurecido con los que llamó “bandidos ineficientes” y jack rabbits inventó un golpe de Estado y Colombia perdió la zona del canal sin ninguna compensación hasta 1921, cuando el descubrimiento de petróleo en su suelo ocasionó un gesto conciliatorio de los Estados Unidos descosos de obtener concesiones.

En Panamá, el tratado Hay-Bunau Varilla de 1903 concedía a perpetuidad a los norteamericanos la zona del Canal, una zona de diez millas de ancho y las facultades de expropiar tierras. La vigilancia sobre el canal panameño determinó además la presencia norteamericana en las cinco repúblicas istmeñas, posibles asientos de algún enemigo que intentara vulnerar el paso entre los océanos.

Fuera del continente americano, Roosevelt no usó la política del Big stick. Envío representantes a las conferencias internacionales pero no se comprometió en los asuntos europeos. En cambio, actuó enérgicamente en el Océano Pacífico y Asia Oriental para fortalecer los intereses imperiales norteamericanos en esas regiones. Negoció con Japón sobre la división del Pacífico en zonas de influencia, sirvió de mediador entre Japón y Rusia y proclamó la doctrina de la “puerta abierta en China mediante el Acuerdo Root-Takamura de 1908.

Durante la presidencia de William H. Taft (1909-1913) la política del garrote fue reemplazada por la “diplomacia del dólar”, fundada en el convencimiento de que el interés nacional coincidía plenamente con el de los consorcios capitalistas del país. Taft consideraba que el mantenimiento del orden en los países donde estaba invertido capital de los ciudadanos de la Unión era indispensable para la seguridad de esas inversiones y que una de las funciones más útiles del gobierno de los Estados Unidos era fomentar y proteger el comercio legítimo y las intervenciones de los ciudadanos norteamericanos en los países extranjeros. Mantuvo la más estrecha colaboración con los grupos inversionistas particulares y utilizó la presión de Estados Unidos

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

para evitar la influencia económica de sectores privados extracontinentales. Henry Cabot Lodge, senador republicano allegado a Taft, propuso y logró la aceptación por parte del Congreso de una resolución según la cual los Estados Unidos no tolerarían la transferencia de zonas estratégicas de las Américas a compañías privadas no americanas. De 1912 en adelante, estos principios fueron aplicados cuatro veces para impedir el otorgamiento de concesiones mejicanas a grupos japoneses. Mediante la política del garrote y la diplomacia del dólar, los Estados Unidos transformaron el mar del Caribe en su lago particular o "patio trasero".

Con Wilson en la presidencia, la política exterior estuvo basada — teóricamente— en el principio de autodeterminación de los pueblos y en el apoyo de la causa democrática en todos los países del mundo. Wilson y su Secretario de Estado, Bryan, pensaron que podrían enseñar a los pueblos de Latinoamérica cómo elegir buenos dirigentes, establecer instituciones democráticas y mantener la paz, protegiéndolas en su derecho a cuidar de sus propios asuntos, libres de coerción extraña y capacitándolas para asegurarse los fondos necesarios para educación, salubridad y desarrollo interior.

En la práctica, en el área del Caribe se continuó con la política anterior bajo el supuesto de que las intervenciones tenían por objeto luchar contra los enemigos de la democracia. Las propuestas idealistas fueron sustituidas por objetivos realistas. La modalidad de dominación revistió la forma de intervención económica y militar al mismo tiempo. Intervino en Méjico, donde Estados Unidos tenía inversiones en ferrocarriles y petróleo; ratificó el pingue tratado Bryan-Chamorro con Nicaragua y estableció la ocupación militar en Santo Domingo y Haití para proteger los intereses norteamericanos. La seguridad en la Zona del Canal junto con los intereses de Wall Street determinaron la acción de Estados Unidos dirigida a fomentar y proteger el comercio legítimo y las intervenciones de los ciudadanos norteamericanos en los países extranjeros, dominando a los países hispanoamericanos para beneficio de sus intereses.

La "nueva libertad" devino en una forma de despotismo paternal. Wilson no sólo estaba motivado por los billones de dólares en inversiones norteamericanas allí; creía sinceramente que era su deber ayudar en la formación de un gobierno liberal constitucional aun cuando su asistencia no fuera solicitada.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

Arthur Link en *La política de Estados Unidos en América Latina* dice al respecto: "...estas manifestaciones constituyeron más la apariencia que la realidad de la nueva política latinoamericana. En contraste con las hermosas promesas de Wilson se lleva a cabo la intervención norteamericana en Méjico, América Central y la región del Caribe de 1913 a 1917, sin paralelo antes o después en la historia del continente americano. Además, la administración de Wilson adoptó en varios casos la misma "diplomacia del dólar" que antes había condenado rotundamente. (...) La causa más importante de la disparidad entre las promesas wilsonianas y la práctica era el hecho de que la diplomacia de la Nueva Libertad resultaba inadecuada para garantizar la seguridad de los Estados Unidos en el continente americano. Aun más que durante las administraciones de Roosevelt y Taft, la necesidad predominante de la política exterior norteamericana en 1913 y posteriormente consistía en mantener la supremacía absoluta en las regiones de Centroamérica y el Caribe, con el objeto de defender la línea vital panameña".³³

Finalmente, la política de la Nueva Libertad —que comenzó siendo una política de ayuda— se convirtió en un despotismo paternal que si a los ojos del idealista era una causa grande y sagrada adoptada en bien de la humanidad infeliz, a los ojos de los críticos francos era "el disfraz hipócrita utilizado por el lobo del imperialismo, después de que devoró a la abuela de Caperucita".³⁴

La Primera Guerra Mundial cambió totalmente el rol de los Estados Unidos en la economía. Ahora era el mayor acreedor mundial con inversiones en el exterior superiores a los doce billones de dólares. En la década siguiente el endeudamiento exterior aumentó a 21 billones y se convirtió en el centro de la economía mundial, exportando un sexto del total de las exportaciones mundiales y absorbiendo la octava parte de las importaciones.

Si en lo político tuvo una reacción aislacionista —negándose a participar en la Sociedad de las Naciones y a asumir compromisos multilaterales— en lo económico intervino y participó en grado creciente en la vida de los pueblos de todos los continentes. El propio aislacio-

³³ Link, A., *La política de Estados Unidos en América Latina (1913-1916)*. FCE, México, 1960. pp. 20 y ss.

³⁴ *Ibid*, p. 21.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

nismo político tenía un carácter claramente imperialista: reflejaba el deseo de los grupos dominantes norteamericanos por conservar entera libertad de acción y de intervención frente a los demás países del mundo.

Con los sucesores de Wilson —aun cuando se decidió poner punto final a las injerencias norteamericanas en América Central y Antillas tan pronto como hubiera estabilidad política y una serie de conferencias realizadas en Washington entre Estados Unidos y los países centroamericanos concluyeron en pactos de paz, desarme, libertad de comercio, programas educativos, etc.— en realidad las administraciones que se sucedieron entre 1921-1933 continuaron con la política de intervención directa y estimularon las inversiones de las grandes corporaciones en América del Sur. En 1920, ante la crisis de precios que repercutió en conjunto de la vida cubana, Estados Unidos envió en misión de consejero al general Crowder. El resultado fue un nuevo avance en la conquista de la tierra azucarera de Cuba por parte de las compañías norteamericanas y un nuevo crédito de la banca Morgan para el Estado cubano. Posteriormente, el proteccionismo norteamericano provocó serias crisis en el precio del azúcar. Cuba se convirtió en colonia de plantación de una metrópoli que producía ella misma el azúcar, que era la única riqueza cubana.

La influencia política y estratégica en el Caribe y América Central tenía su paralelo en el dominio económico. El cultivo del plátano en América Central originó impresionantes inversiones estadounidenses. Cacao, café, azúcar, tabaco y asfalto interesaron en las Antillas. Los banqueros norteamericanos adquirieron una enorme fuerza política. Aun Jamaica y Trinidad cayeron bajo los tentáculos norteamericanos. Méjico tampoco escapó a la atracción y para 1929 el 75 por ciento de su comercio se realizaba con Norteamérica, cuyas inversiones se realizaron en minas, ferrocarriles, tierras y petróleo.

Sudamérica se convirtió igualmente en un campo de inversiones, mercado y fuente de materias primas. Tras la Primera Guerra Mundial los Estados Unidos tomaron la delantera. De Sudamérica importaban café, caucho, petróleo, cobre, estaño, hierro, nitrato y productos agrícolas a cambio de maquinarias y manufacturas.³⁵

Tras la crisis de Wall Street en 1929 y la posterior recesión, el Coronario Roosevelt fue sustituido por la "política de buena vecindad"

³⁵ Morales Padrón, *Op cit.*, Cap. LIV, pp. 536-537.

planteada para Hispanoamérica. El principio de no intervención, aceptado en Montevideo en 1933 y el triunfo de la idea de la no intervención absoluta en 1936 obligaron a Estados Unidos a liquidar los restos de derechos de intervención en el Caribe. En Filipinas, el hecho de que se aportara más capital que el que se podía sacar, y que los productores norteamericanos se vieran perjudicados por la invasión de productos filipinos, llevó a Estados Unidos a aprobar en 1934 la Ley de Independencia.

La Segunda Guerra Mundial y los acuerdos de la inmediata posguerra comprometieron a Estados Unidos en los asuntos mundiales en una medida hasta entonces inimaginable para el pueblo americano. Eran poderosos y parecía que podían modelar el mundo según sus preferencias.³⁶ Para 1951 las fronteras de Estados Unidos se habían movido al Elba, el Mar Negro, el Himalaya, el Mekong y el Mar de la China.³⁷ Mantenían el primer puesto entre los imperios del mundo sin haber sufrido destrucciones en su propio territorio e inmensamente fortalecidos en lo económico, lo político y lo militar.

Imperialismo militar y económico mundial

En el mundo de la segunda posguerra, la política de contención iniciada por Estados Unidos se llevó a cabo mediante la organización de un orden internacional que encarna los valores americanos, la ayuda económica para la reconstrucción material y anímica de una Europa destruida por la guerra y el intervencionismo militar. Sus legiones, ubicadas en todas las regiones del orbe, lideraron las estrategias militares de las naciones democráticas y se constituyeron en garantía del orden occidental. Los Estados Unidos construyeron una red mundial de alianzas militares y un anillo de bases navales y aéreas alrededor de la Unión Soviética. Un millón de soldados americanos ocuparon 4.000 bases en 30 países. Su función de policía mundial se justificó en la teoría formulada por Truman, que atribuía a Moscú el patrimonio de una conspiración mundial contra la libertad y la democracia.³⁸ Los Estados Unidos controlaban y dominaban el mundo ca-

³⁶ Kissinger, H., *Op. cit.*, Cap. 1, pp. 11 y ss.

³⁷ Sellers, Charles y otros, *Sinopsis de la historia de los Estados Unidos*, Ed. Fratema, Bs. As., 1988.

³⁸ Ver Kissinger, H., *Op. cit.*, Cap. 15 y ss.; Morales Padrón, F., *Op. cit.*, Cap. LVII y LVIII; Hobsbawm, Eric, *Historia del siglo XX*. Ed. Crítica, Barcelona, 1996.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

pitalista —además del hemisferio occidental y los océanos— asumiendo los restos de la antigua hegemonía imperial de las antiguas potencias coloniales.³⁹

Estados Unidos intervino políticamente en Europa durante la Guerra Fría en Italia y Grecia. En Italia mantuvieron la amenaza de un golpe de Estado en caso de que llegase a participar en el gobierno del país el poderoso Partido Comunista. En Grecia apoyó el golpe militar que llevó al poder en 1967 a un grupo de coroneles de ultraderecha.

En el Tercer Mundo la situación era más favorable a una intervención militar, sobre todo en Estados de reciente creación, débiles e incompetentes para gobernarse. El más leve indicio de que el gobierno de un país podía caer en manos de los comunistas garantizaba el apoyo de los Estados Unidos.

Los Estados Unidos eran lo bastante fuertes como para controlar su posición internacional y contaban con los medios económicos, políticos y militares para organizar la defensa del mundo no comunista y dirigir hegemonícamente la política exterior de sus aliados. Tanto las ansias de neutralidad europea como el único intento de determinadas potencias occidentales por adoptar una política exterior independiente de Estados Unidos (guerra anglo-francesa de Suez contra Egipto en 1956) fueron abortadas por la presión de los norteamericanos.⁴⁰

La economía capitalista mundial se desarrolló en torno a los Estados Unidos, gracias a su abrumador dominio económico y al dólar que funcionó eficazmente como estabilizador hasta finales de los sesenta y principio de los setenta. La Guerra Fría fue el principal motor de la gran expansión económica mundial porque la generosidad de los fondos del Plan Marshall contribuyó a la modernización de todos los que quisieron y pudieron utilizarlos.⁴¹ El comercio recíproco entre países fue cada vez mayor. Los Estados Unidos cuadruplicaron sus exportaciones al resto del mundo entre 1950 y 1970, pero también se convirtieron en grandes importadores de bienes de consumo a partir de finales de los años '50.⁴²

En el continente americano, la estrategia de contención iniciada

³⁹ Hobsbawm, E., *Op. cit.* pp. 230 y ss.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 245.

⁴¹ Walker, Martin, *The Cold War and the making of the modern world*, Londres, 1993.

⁴² Hobsbawm, E., *Op. cit.* p. 279.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

tras la ruptura con Cuba se materializó en la reformista Alianza para el Progreso, destinada a favorecer el desarrollo y la coordinación por parte del Pentágono de la acción de los ejércitos "americanos" en la lucha antisubversiva y la contrainsurgencia. Frente a las revoluciones marxistas de los años '70, las tácticas del Pentágono también resultaron útiles para luchar contra la guerrilla marxista en los países de Latinoamérica, donde si bien no intervinieron abiertamente las Fuerzas Especiales, lo hicieron indirectamente a través de la CIA y de las presiones diplomáticas que avalaron los regímenes pro-norteamericanos y contribuyeron al fracaso de aquellos gobiernos que no se encuadraban dentro de las expectativas de los Estados Unidos. Si bien la mayor parte del continente reconocía ser una dependencia "neocolonial" de una potencia imperial única, los norteamericanos eran lo bastante realistas como para no enviar barcos de guerra y marines a los Estados más grandes (aunque no dudaban en emplearlos contra los más pequeños), pero los gobiernos latinoamericanos desde Río Grande al Cabo de Hornos sabían perfectamente que lo inteligente era estar al lado de Washington.⁴³ La administración Kennedy adoptó el criterio de no reconocer diplomáticamente ni conceder ayuda a ningún mandatario que hubiese llegado al poder mediante un golpe de Estado. Su sucesor —Johnson— en cambio, reconoció y prestó ayuda a todos los gobiernos hispanoamericanos fueran o no democráticos, con tal que observaran una actitud amistosa hacia los Estados Unidos y fomentaran el desarrollo del país. Lo importante era que los gobiernos no atentasen contra los intereses norteamericanos.

Hasta finales de los '60 el grueso de la actividad económica continuó siendo doméstica, aunque comenzó a aparecer una economía cada vez más transnacional, es decir un sistema de actividades económicas para los cuales los Estados y sus fronteras no son la estructura básica, que a principios de los '70 se convirtió en una fuerza de alcance mundial en continuo crecimiento. Uno de los aspectos de esta transnacionalización fueron las compañías transnacionales. Las compañías estadounidenses de este tipo aumentaron sus filiales a

⁴³ Para el tema de la intervención de los Estados Unidos en América Latina en la década del '60 ver Hobsbawm, *Op. cit.*, *El Tercer Mundo*; Halperin Donghi, Tulio, *Historia Contemporánea de América Latina*, Ed. Círculo de Lectores, Bogotá, 1969; Thernstrom, Stephan, *A History of american people*, Harcourt, Brace, Jovanovich, Publishers, NY, 1984, Vol II, Cap. 30.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

más de 23.000 en 1966, en su mayoría en Europa Occidental y en el hemisferio Oeste. Cada vez más compañías de otros países siguieron su ejemplo. La existencia de empresas de este tipo no era una novedad, pero sí lo era la escala de sus operaciones. A principios de los años '80 las compañías transnacionales de los Estados Unidos acumulaban el 75 por ciento de las exportaciones del país y casi el 50 por ciento de sus importaciones.

La mayoría de las transnacionales tenían su sede en Estados desarrollados importantes. De hecho, el 85 por ciento de las 200 principales tenían su sede en los Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña y Alemania. Aunque es probable que la vinculación de estos gigantes con los gobiernos de sus países de origen fuese estrecha, comenzó a manifestarse una tendencia a emanciparse de los Estados nacionales.

Otra de las características de la transnacionalización fue la aparición durante la década del '70 del surgimiento de actividades extra-territoriales en paraísos fiscales, de la que todos los gobiernos acabaron por ser víctimas ya que perdieron el control sobre los tipos de cambio y la masa monetaria.

Finalmente, ha surgido una nueva división internacional del trabajo. El Tercer Mundo comenzó a exportar manufacturas a escala considerable hacia los países industrializados. Las regiones atrasadas comenzaron a industrializarse a medida que sus exportaciones tradicionales de materias primas perdían terreno. Entre 1970 y 1983 la proporción de las exportaciones de productos industriales correspondientes al Tercer Mundo se duplicó con creces. Las nuevas industrias abastecían no sólo a los mercados locales en expansión sino también al mercado mundial, ya fuera exportando artículos totalmente producidos por la industria local como formando parte del proceso de fabricación transnacional.

La difusión del american way of life

También en el caso de Estados Unidos —como ocurrió en Roma— la difusión de su cultura ha contribuido a afianzar su dominación. En la segunda mitad del siglo XIX, Estados Unidos ganó un gran influjo cultural en Europa occidental. En cambio en Hispanoamérica, al avance cultural norteamericano se opuso una resistencia conservadora defensora en los hechos de los lazos establecidos con otras potencias hegemónicas a lo largo del siglo XIX, y adicta al legado colonial. Sólo las bruta-

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

les opciones que la Guerra Fría impuso luego de la Segunda Guerra Mundial transformaron esta oposición conservadora en apoyo fervoroso.⁴⁴

En la segunda mitad del siglo XX, el auge de una cultura específicamente juvenil muy poderosa indicó un profundo cambio en las relaciones intrageneracionales. Los jóvenes se convirtieron en un grupo social independiente. Una peculiaridad de la nueva cultura juvenil fue su internalización, bajo la apabullante hegemonía cultural de los Estados Unidos. Los "vaqueros" y el rock se convirtieron en las marcas de la juventud moderna, de las minorías destinadas a convertirse en mayorías en todos los países capitalistas y no capitalistas. La hegemonía cultural no era una novedad, pero lo que cambió fue su modo de operar. En el período de entreguerras su vector principal había sido la industria cinematográfica norteamericana, que era la única que contaba con una distribución masiva a escala planetaria y que alcanzó sus máximas dimensiones justo después de la 2ª Guerra Mundial. Con el auge de la televisión, de la producción cinematográfica internacional y con el fin del sistema de estudios de Hollywood, la industria norteamericana perdió parte de su preponderancia hacia 1960, aunque con el tiempo la recuperaría. La moda juvenil estadounidense se difundió a través de discos y cintas que se difundieron principalmente por la radio, a través de los canales de distribución mundial de imágenes, de los contactos personales generados por el turismo internacional, la red mundial de universidades y la fuerza de la moda en la sociedad de consumo que ahora alcanzaban las masas.

La hegemonía cultural de los Estados Unidos ha influido en el ámbito de la vida diaria, de los negocios, las relaciones comerciales y financieras y en el ámbito científico y tecnológico. Las costumbres, la alimentación, la vestimenta, las actividades recreativas y la concepción del mundo de millones de seres en todo el planeta han sufrido en mayor o menor grado la influencia del *american way of life*, que se ha difundido en todo el orbe merced a la acción de sus grandes compañías transnacionales, la influencia de sus instituciones de educación universitaria, la actuación de los diplomáticos y militares en el exterior y la acción de los medios de comunicación de masas en especial el cine y la televisión.⁴⁵

⁴⁴ Halperin Donghi, T., *Op. cit.* p. 235.

⁴⁵ Hobsbawm, *Op. cit.*: *La Revolución Cultural*.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

El nuevo orden mundial. Estados Unidos, ¿la nueva Roma?

Tras la caída del comunismo y en función de los cambios económicos, el debate sobre el rol de los Estados Unidos en el mundo se ha intensificado. En la actualidad —y siendo la única potencia del planeta— recae sobre ella la responsabilidad de planear y mantener el cambiado orden internacional. Al velar por la defensa de ese orden, Washington lo hace también por su propia defensa y sus objetivos en este sentido apuntan a evitar conflictos regionales, proteger a amigos y aliados y asegurar sus vías de transporte y comunicación.

Kissinger sostiene que tras la desaparición del peligro comunista se marcha nuevamente hacia el equilibrio de poder. El sistema internacional del siglo XXI presenta una aparente contradicción entre la fragmentación del poder y la globalización en el ámbito de las relaciones internacionales, las comunicaciones y la economía. Estados Unidos —sostiene— debe cambiar su hegemonía de facto por la conciliación de valores y experiencias diferentes entre países de importancia comparable.⁴⁶

El esquema del “nuevo orden mundial” diseñado en parte por el presidente Bush durante la Guerra del Golfo y que se asentó en una visión optimista de la historia, ha quedado hoy —a fines de los ‘90— bastante lejos de la realidad.

Los peligros se han multiplicado en una diversidad de amenazas: a la proliferación de armas para la destrucción masiva y la existencia de “Estados proscriptos” —tales como Libia, Corea del Norte, Irán, Irak, Sudán o Cuba— se agregan otros peligros capaces de alterar la paz de países enteros tales como el terrorismo, la violencia étnica y subnacional, las guerras religiosas, el deterioro del medio ambiente, la pobreza, el narcotráfico, etc. Siguiendo el modelo romano, la “defensa preventiva” tiene como meta dismantelar las amenazas mencionadas porque —como a la Roma Imperial— a los Estados Unidos les interesa la paz del mundo, que se ha convertido en “su” mundo.

Todo análisis sobre el sistema de dominación norteamericana y su actual política exterior debe considerar que el tema del nuevo orden mundial recién se está esbozando.

De acuerdo a la opinión de la administración Clinton, la extensión de la democracia y el mercado deberían ocupar un lugar equivalente

⁴⁶ Kissinger, *Op. cit.*, Cap. 1.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

al que tuviera la contención del comunismo en el anterior orden mundial de la Guerra Fría.

Los supuestos básicos para esta política son dos: a) que Estados Unidos es el punto de apoyo sobre el cual descansan la paz y la seguridad de vastas zonas del mundo, y b) que el orden mundial emergente presenta un conjunto de amenazas a los intereses norteamericanos.⁴⁷

La sucesora de una doctrina de contención debe ser una estrategia de enlargement, extensión de la comunidad libre de las democracias de mercado. La extensión no se basa en motivos ideológicos o altruistas, sino en intereses económicos y de seguridad a largo plazo, dado que se supone que Estados Unidos estará más seguro y le irá mejor económicamente en un mundo en el que haya más regímenes democráticos y libertad de mercados.

La defensa de la "economía de mercado" en el mundo los ha llevado a reformular su política comercial. Estados Unidos "no tolerará mercados cerrados, barreras comerciales y subvenciones extranjeras, consideradas por ellos como injustas, que pongan en desventaja a las compañías estadounidenses en el mercado mundial", y están dispuestos a controlar esas prácticas comerciales y a sancionarlas para contrarrestarlas mediante negociaciones bilaterales, amenaza de represalias, condicionamiento de los beneficios al otorgamiento de concesiones, presión sobre los países para que adhieran a determinados códigos y promoción de los objetivos de negociación estadounidense en el ámbito multilateral.

La década del '90 muestra en el núcleo de la estructura de poder mundial una situación de estabilidad hegemónica con eje en los Estados Unidos, cuya política doméstica se ha convertido en componente central del poder mundial. Las decisiones fundamentales que afectan a los habitantes del planeta surgen de la dinámica doméstica del sistema de decisiones norteamericanas y demuestra que en la actualidad es más importante lo que sucede internamente en los Estados Unidos que las distintas formulaciones de su política exterior.

El riesgo que enfrentan los otros países del mundo frente a los Es-

⁴⁷ Ver FLACSO. Serie de documentos e informes de investigación del programa Buenos Aires, *La política exterior de Bill Clinton y América Latina*. También Roett Riordan, Director del Departamento de Estudios Latinoamericanos de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados, John Hopkins University, Washington D.C., *Estados Unidos, América Latina y Europa en los '90*; y *The Economist*, 2/10/1993, p. 56.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

tados Unidos en esta década es un exceso de intervención y la tentación de la unilateralidad. Hay que recordar que los imperios no tienen ningún interés en operar dentro de un sistema internacional, sino que aspiran a convertirse en el sistema internacional, por ende no necesitan un equilibrio de poder. En estas condiciones, la indiferencia es el mayor peligro.⁴⁸

Conclusiones

Del análisis comparado de los dos casos propuestos creemos poder extraer algunas características que son comunes a todo sistema de dominación imperial. Tanto en Roma como en Estados Unidos su sistema de dominación está fundado en una cosmovisión que resume las creencias básicas y las convicciones políticas, morales y/o religiosas de su pueblo. Esta cosmovisión contribuye a desarrollar un sentimiento de excepcionalidad y un sentido misional que mueve a la acción, moviliza la voluntad política y se constituye en una mística política con pretensiones de universalidad que justifica la expansión.

El "mito de Roma" (que ha persistido bajo otras formas de expresión y ha influido en el proceso independentista norteamericano) y el "destino manifiesto" de Estados Unidos han constituido la fuerza movilizadora que los llevó a expandirse por todos los ámbitos del mundo conocido —en el caso de Roma— y de todo el planeta y aun del espacio exterior —en el caso de Estados Unidos—.

Toda expansión imperial exitosa parte de la base de que el pueblo que aspira a realizarla es —de alguna manera— especial y está llamado a difundir su cosmovisión en todo el mundo. A su vez, dicha mística política contribuye a legitimar en términos morales su expansión.

El primer paso de la expansión consiste en ocupar por distintos medios los territorios que circundan el núcleo estatal original. En ambos casos observamos un proceso por el cual a partir de un núcleo reducido —la *civitas* romana y los trece Estados americanos— comienza un proceso de expansión territorial que extiende al máximo las fronteras —Roma domina toda la península itálica y Estados Unidos extiende su dominio sobre todos los territorios entre ambos océanos— y que finaliza con la consolidación y organización jurídica y política del

⁴⁸ Ver artículo de *Fortune Americas*, Vol. 1-Nº 5, *Estados Unidos: más fuerte que nunca*, en *El Cronista*, 10/6/97.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

propio territorio como requisito previo a cualquier expansión exterior.

Aun cuando la expansión imperial se justifique en términos morales, los verdaderos incentivos para todo proceso de expansión están vinculados a aspectos políticos y económicos íntimamente vinculados. La necesidad de proteger la seguridad del Estado contra las intervenciones de otros Estados, la búsqueda de nuevas tierras, materias primas, mano de obra, mercados, vías de comunicación para desarrollar el comercio, etc., son factores determinantes a la hora de formular políticas expansionistas. Los recursos naturales son básicos para el poder militar e industrial de una nación. Un país no necesita poseer todos los recursos esenciales dentro de sus fronteras, pero debe tener acceso a ellos para desarrollar su economía y mantener su seguridad. Asegurarse la obtención de aquellas materias vitales para su desarrollo es el primer objetivo de la política exterior. Otro importante aspecto en cualquier sistema de dominación imperial es el desarrollo científico y tecnológico que no sólo le permita utilizar al máximo todos sus recursos, sino estar en posición hegemónica para utilizarlo como instrumento de dominación.

Ningún sistema de dominación imperial puede conseguir sus objetivos sin contar con una fuerza militar lo suficientemente poderosa para imponer la dominación por la fuerza o apoyar sus intervenciones en la política y la economía de las naciones bajo su hegemonía, para el logro de los objetivos propiciados por el sistema en su área de dominación. Como último recurso, la fuerza militar puede ser crucial, dependiendo de lo que una nación desee del mundo y de quién lo tenga. El poder militar refiere a muchos factores —capacidad humano-militar (entrenada y en reserva), armamento moderno, capacidad industrial preparada para la guerra, población civil preparada para defenderse de los ataques, voluntad de luchar, ideología que defender o difundir—.

Fueron las poderosas legiones romanas las que permitieron a la primitiva Roma no sólo construir sino conservar tan inmenso imperio. También en el caso de los Estados Unidos su poderío militar ha contribuido a imponer su hegemonía indiscutida en todo el orbe. En ambos casos, el poderío militar es factor determinante de la consecución de la paz universal.

La hegemonía cultural constituye uno de los medios esenciales para difundir los principios y valores de la potencia imperial y generar consenso en todo el ámbito en el que ejerce su imperio.

MODELOS COMPARADOS DE DOMINACIÓN ...

Finalmente, todo sistema de dominación imperial debe ofrecer algunas ventajas si no a todos, a algunos segmentos de las sociedades que domina a los efectos de lograr consenso en favor de sus intereses. Algunas de esas ventajas, especialmente económicas y políticas, están orientadas hacia las élites de poder; otras buscan captar el consenso popular. En este último sentido, el mejoramiento en la calidad de vida de los pueblos dominados mediante la educación, las comunicaciones y la influencia cultural son fundamentales. Barrow afirma que los medios por los cuales Roma adquirió y mantuvo su dominio fueron su singular capacidad de convertir a los enemigos en amigos y eventualmente en romanos, aunque siguieran siendo españoles, galos o africanos. De ello derivó su romanidad.

Aunque en un contexto histórico muy diferente, definido por la presencia en el escenario internacional de Estados soberanos que disfrutaban de igualdad ante la ley internacional, los Estados Unidos —con altibajos a lo largo del siglo— han logrado ofrecer ventajas en forma de ayuda económica, educativa, militar, tecnológica y social a muchos de los países que entran en su órbita de influencia para contribuir a su desarrollo y al logro de modernas condiciones de vida.

La deuda pública externa

Francisco Miguel Bosch*

Cuando la limosna es grande...

Sistemáticamente, con intervalos cada vez más breves, nos enteramos que nuestro país comparece ante la banca internacional y obtiene tanto renovaciones en el pago de la deuda externa vencida, cuanto nuevos créditos por montos significativos. Lo primero —las renovaciones de los servicios de la deuda— a nadie pueden sorprender, ya que, al fin y al cabo, es lo que sucede con una economía que, por razones que no es del caso comentar aquí, parece haber renunciado a producir y —esto es evidente— no se encuentra en condiciones de amortizar su deuda. Lo que sí resulta sorprendente es que, además, dichos acreedores otorguen nuevos créditos a un deudor en esas condiciones.

Es de un enorme interés averiguar cómo pudo esto llegar a suceder, a pesar de que por el momento nadie parece querer ocuparse en averiguarlo. Más bien el debate se plantea entre quienes agradecen la “buena voluntad” de la banca prestamista y, en el extremo opuesto, quienes la condenan por desalmada y usuraria porque no quiere perdonarnos la deuda ni reconocer su carácter espurio. No examinaré la primera de dichas actitudes, ostensiblemente ingenua y tal vez también algo cómplice. Me interesa en cambio detenerme en la segunda, es decir en aquella actitud, compartida hoy por varios de los partidos políticos que se disputan la nominatividad en el ejercicio del gobierno, así como por amplios sectores de la opinión pública, que reducen el problema a sostener que la banca internacional es un parásito que “chupa la sangre” a las economías nacionales. De lo que extraen la conclusión de que, frente a la “contundencia de la maldad”, no queda sino someterse a sus condiciones y admitir las fórmulas de convi-

* Abogado (UBA). Se desempeñó como Secretario y como Juez de 1º y 2º Instancia de la Justicia Nacional en lo Comercial. Profesor de Introducción al Derecho, Historia del Derecho, Pensamiento Político Contemporáneo y Ciencia Política (Facultad de Derecho y Ciencias Políticas - UCA). Decano Interventor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (1974-75). Autor de artículos, conferencias y libros especializados.

¹ En términos generales se han empleado con tales propósitos varias de las posibilidades que ofrece el contrato de “securitización” (o sus equivalentes), que entre nosotros y en la esfera del derecho privado ha quedado regulado por la ley 24.441, arts. 70, 71 y 72, consagrado bajo la égida de los “ingenieros financieros” de las últimas décadas.

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

vencia —refinanciaciones sin plazo— que establece esta misma banca acreedora. Lo cual, sorprendentemente, termina por uniformar las dos actitudes comentadas como opuestas, en un mismo curso de acción.

Para aportar algo de claridad en este terreno es preciso, en primer término, aventar explicaciones simplistas que operan en la práctica como tapadera del problema de fondo. Es simplista, efectivamente, sostener lisa y llanamente que el propósito de los acreedores es “chupar la sangre” a las naciones deudoras. No porque muchas veces, a lo largo de la historia, no se haya dado tal aprovechamiento, sino porque difícilmente pueda el mismo ser predicado, en sus términos literales, del actual contexto obligacional. Ello, simplemente, por lo ya insinuado más arriba acerca de la evidencia de que la banca acreedora no pretende seriamente percibir sus créditos ni, aparentemente, siquiera los intereses. Ambos se renuevan y se capitalizan, como resultado de la admitida incapacidad de un deudor que se encuentra impotente para cumplir sus pagos, resultando de lo dicho que por mucho que se acreciente el monto nominal de las obligaciones, dicho acrecentamiento no es “liquidado” en beneficio de los acreedores, tal como debiera suceder a tenor de las fórmulas convencionales en las que el interés regularmente percibido y la final recuperación de los préstamos permiten a los acreedores computar efectivos beneficios.

A esta renuncia de los acreedores a la real percepción de sus créditos de arrastre, se le sigue el hecho, aún más sorprendente, de que se continúe financiando los déficits sucesivos de las naciones deudoras; los cuales déficits provienen de: 1) la suspensión del pago de los intereses y su consiguiente acumulación al pasivo; 2) una balanza comercial negativa (no en todos los casos, pero sin duda si en el nuestro) y 3) los saldos en rojo en el presupuesto de gastos del Estado.

Situación a propósito de la cual deviene forzoso contestar las dos siguientes preguntas. La primera: ¿por qué lo hacen?; y la segunda: ¿cómo lo hacen?; ¿de dónde salen los fondos que se prestan sin posibilidad de recupero? Ambas preguntas parten del presupuesto obvio de que en el sistema financiero convencional no existen más prestamistas que las personas, privadas o públicas, que disponen de capacidad de ahorro, pero en modo alguno de intenciones de donar nada a nadie.

El primer interrogante habrá de abordarse con una previa reflexión acerca de que la banca internacional no constituye, como tal, un sujeto con voluntad propia sino un sistema de interconexiones del que

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

participan protagonistas que no pueden apartarse de su metodología so pena de extinguirse. Por lo tanto, cuando nos preguntamos ¿por qué lo hacen? hemos de dejar de lado a los sujetos particulares que lo hacen, para ocuparnos del propósito que anima al sistema. Terreno este decididamente más firme, en el cual no es necesario detenerse a investigar los mecanismos psicológicos de los autores, sino simplemente atender a los hechos que se suceden.

El destino irremediable de la banca internacional, obviamente, consiste en la expansión y el fortalecimiento, proyectado al infinito, del sistema que lo anima (en tanto el capitalismo absolutizado, por definición, no puede someterse a límites). El ejemplo del cáncer, si a una enfermedad debemos recurrir, se nos presenta a la imaginación como versión fisiológica de una multiplicación desorbitada de un sistema de crecimiento, que termina por ahogar y matar al organismo en que se produce.

El sistema financiero internacional tiende naturalmente a llevar a cabo su expansión, aunque no busque ese efecto, a costa de otras estructuras productivas: familia, propiedad, corporaciones, nación etc. La "globalización" hace las veces de medio de dicha expansión, que obviamente habilita el acceso de los círculos financieros a los mercados nacionales que pretendieran resistir la marea planetaria. Es claro que la globalización abarca otros campos del obrar social y humano, algunos de ellos de mayor entidad que el económico, pero es en el terreno financiero en donde se aprecia mejor la contundencia de su expansión y la consiguiente debilidad de las resistencias. Cabría preguntarse incluso si la deuda pública externa, en los términos que se la ha descrito, no mostraría que el endeudamiento de las economías nacionales tendría por finalidad, antes que el "propósito de lucro" de la banca acreedora, constituirse en instrumento de "enganche" de las naciones a la economía planetaria y demoleedor de estructuras históricas incompatibles con la primera.

En este terreno podemos apreciar una serie de signos de eficacia. Eficacia para persuadir acerca de que la abundancia será posible únicamente como premio del mercado globalizado; eficacia para concertar las más sólidas alianzas con los demás protagonistas del Nuevo Orden Mundial, se trate de la "Cumbre de la Tierra", reunida el año pasado en Río de Janeiro y recientemente en la ciudad de Nueva York, o se trate de alguna de las variantes de la "nueva moral" y de la nue-

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

va religión del panteísmo espiritualizado, en lo que tiene de negación de las diferencias entre las naciones, entre las culturas, las edades, los sexos. Eficacia también para imponer un nuevo estilo de vida "igual para todo el mundo" y, sobre todo, eficacia para emplear con un mismo objetivo los sedimentos del viejo orden y de las economías aún no absolutamente planetarizadas. Tal el caso de la economía de los Estados Unidos y de los países más avanzados de Europa, países que, sin perjuicio de permitirse ciertas graduaciones en el sacrificio de los intereses y prejuicios nacionales "de arrastre", están colocados en cualquier manera al servicio del objetivo final mundialista.

No parece, pues, incongruente, explicar el endeudamiento de las economías nacionales a tenor de esta dinámica, según la cual la deuda no cumpliría la función convencional que nos muestran los manuales de economía, no sería un ahorro del acreedor activado en manos del deudor que abona por ello un servicio de intereses descontados del fruto de su trabajo, sino que constituiría fundamentalmente una garantía de que las cosas sigan marchando como hasta ahora, de que la vida económica de los pueblos se canalice a tenor de los parámetros económicos expuestos.

Precisamente ello (y sin perjuicio de lo que se dirá luego respecto de la necesidad técnica del sistema financiero de que no se produzcan bancarrotas nacionales), podría ser también una explicación de ritmo con el que la banca internacional ha administrado el "instrumento" de la deuda pública del Estado, exigiendo que no se la desconozca, pero sin pretender su cancelación, sino más bien facilitando su acrecentamiento pese a la evidencia de su incobrabilidad en cualquier caso. Naturalmente, acompañado ello por los más severos anuncios de sanciones para el caso de que los deudores repudien la deuda o rechacen los parámetros técnicos financieros que animan el mercado globalizado.

El correlato de esta "moderación" en cuanto a las exigencias de cobro es el de que el deudor se atenga a ciertas actitudes esperadas: a) moneda estable y por lo tanto renuncia a emisión monetaria para cubrir los déficits presupuestarios, los que, de existir (no están prohibidos) deberán que ser neutralizados mediante más endeudamiento, mas nunca debilitando la paridad cambiaria; b) régimen impositivo neutral, con supresión de aranceles y subsidios en el comercio exterior; c) libre comunicabilidad financiera a través de un sistema bancario abierto, en buen romance la internacionalización de la banca. A

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

quien intente apartarse de estos condicionantes se le exigirá el total de la deuda y cualquier incumplimiento justificará —entonces sí— las más groseras vías de hecho, a partir del enunciado de que quien así se conduce, no es digno de que se le reconozca su soberanía política.

Claro que si es verdad que las “salidas de estilo” suscitan condenas que incluso podrían llegar a vías fácticas, tales extremos aparecen como indeseables para el Nuevo Orden Mundial, por lo menos en el actual estado de conciencia de las mentes, en donde no es imposible que se tropiece con los remanentes de una concepción nacional no suficientemente domeñada. La posibilidad de una rehabilitación sin condiciones de la “doctrina Drago” (aquella que se enseñaba como la “no exigibilidad coactiva de las deudas externas de la nación”) posee algún poder perturbador en tanto habilitador, para las naciones que pujan por la recuperación de su independencia económica, de un cierto margen de movilidad. Pliegue que posibilitaría el restablecimiento paulatino de un sistema productivo de base y alcances predominantemente nacionales. Pero esta es otra cuestión, más propia de un programa de acción política, que del análisis de las situaciones existentes.

Queda pendiente la respuesta a la segunda de las preguntas que me formulara en el comienzo. Porque si lo dicho hasta ahora ha de aceptarse como respuesta al ¿por qué lo hacen?, será preciso ahora explicar cómo lo hacen; ya que escandaliza a la razón dar por sentado la disponibilidad de “fondos prestables” que pertenecen a una raza de acreedores que no tiene verdadero interés en recuperar sus inversiones, ni en percibir sus intereses. Esta sorprendente alteración de lo previsible se ha hecho posible mediante el recurso a los títulos u obligaciones “derivados” o “títulos basura” que se caracterizan por ser papeles de circulación bursátil que tienen como respaldo deudas que todo el mundo sabe incobrables pero que sin embargo son “bancadas” por los mercados financieros. Naturalmente, pienso que a todo esto le acecha una catástrofe, a corto o largo plazo, como sucedió con las manipulaciones del escocés John Law. Pero por el momento funciona satisfactoriamente.

La saga del rey Midas ¿Cómo lo hacen?

El procedimiento de enjugamiento de la deuda externa es de una

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

originalidad apabullante. Para ello: a) se parte del presupuesto de que toda nación deudora debe cumplir sus obligaciones crediticias para ser admitida como miembro de "pleno derecho" de la comunidad financiera internacional; b) y se admite, por otro lado, que ningún país puede realmente pagar su deuda pública, externa o no. Se instrumenta entonces un ingenioso sistema que consiste en prorrogar hasta el infinito el cumplimiento de las obligaciones financieras, siempre y cuando se las confiese sin restricciones. En cambio, quienes rechacen los compromisos implícitos del sistema, quedan automáticamente desterrados de la comunidad internacional o civilizada.

Para ello han sido elaborados los "instrumentos de la deuda", los que conocemos genéricamente entre nosotros como títulos Brady (en homenaje a uno de los hombres que más participaron en su creación) o, en la jerga de los operadores financieros, "derivados" o "títulos basura". Mediante la emisión de estos títulos, la deuda pública de la mayor parte de las naciones queda documentada de un modo homogéneo, posibilitándose así la circularización bursátil de los títulos creados, contando a tal efecto con la expresa conformidad de la banca acreedora (quien en definitiva concibió este mecanismo); títulos que se cotizan y se colocan con sujeción a las normas de cada uno de los mercados mobiliarios.¹

La clave que impulsa todo este proceso reside, por un lado, en la imposibilidad de que las naciones comprometidas cancelen su deuda pública y por otro, en la necesidad de que estas dificultades no interfieran en el proceso de implantación de la globalización económica y política. Insuficiencia patrimonial que aflige a nuestro país y a las restantes economías emergentes, afecta también y con alcances verdaderamente sombríos— a la mayor parte de las naciones desarrolladas.²

Los financistas internacionales, comprometidos en la preservación y desarrollo de las líneas de la economía dominante, no se arredran

² Según informa el OCDE *The Economist*, 8 de julio de 1995, pag.15, citado por Lester C.Thurrow, *El Futuro del Capitalismo*, pag. 115; incluyéndose en el cálculo la deuda previsual que debe ser atendida con recursos del presupuesto general, naciones como Canadá y Bélgica reconocen una deuda pública de más de tres veces su P.B.I. anual. Otras como los mismos Estados Unidos reconocen una deuda externa que supera en más de dos veces su P.B.I.A. y su proyección al futuro es aun más ominosa. Si nos atenemos a estos datos sin demasiadas sutilezas, no es riesgoso suponer que el solo pago de los servicios de intereses de tales deudas excedería apreciablemente los ingresos anuales del Estado ¡lo que no es posible!

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

por estas dificultades. Aunque esté por verse por cuanto tiempo mas será posible la prolongación artificiosa del sistema capitalista en los términos en que hoy prevalece, es indudable que por el momento se logra esta sobrevida con cierta desenvoltura y sobre todo sin pérdida alguna de poder por parte de quienes son los actuales administradores del destino de la humanidad. Antes por el contrario, reafirmando los en un grado pocas veces visto en la historia. El mismo hecho de que estos "detalles de implementación" queden normalmente protegidos tras un manto de silencio es demostrativo de un poder sólidamente constituido (que se trate además de un poder para el bien o lo contrario, es una cuestión aparte).

La deuda externa no se puede pagar, pero tampoco se la puede perdonar, por más que haya devenido irrecuperable. La banca acreedora no puede perdonarla por lo menos en proporciones significativas, sin incurrir en contradicción consigo misma, en desmedro de la certidumbre jurídica.³ Por eso se ha visto obligada a "disimular la incobrabilidad", lo que en la práctica se traduce en "simular" unos pagos que no son en verdad tales, sino meras refinanciaciones mantenidas hasta el infinito. Nadie se atreve a denunciar este armado ficticio; al contrario, el sistema prefiere escudarse tras los velos de gruesos calificativos como el de usureros o gorriones que reciben diariamente, antes que soportar infamantes alusiones a su filantropía: Es que, glosando a Machiavello, para ser obedecido más vale ser temido que amado, por lo que conviene en esta materia que las generosidades se disimulen, particularmente cuando dichas generosidades pertenecen antes a la esfera de la impotencia que a la del desprendimiento.

La "securitización", en los términos a los que se alude en la nota (1), ha sido traída a colación antes como idea ejemplar que como estricta fórmula jurídica que encuadra exactamente este singular sistema de refinanciaciones. La analogía es notoria cuando se atiende a los siguientes datos que se han ido dando para dejarlo establecido. Tam-

³ Repárese que el religioso cumplimiento de los contratos y en especial el pago de las deudas y el castigo para quien lo incumpla es una de las bases, por no decir la principal de ellas, en la que se asienta la sociedad capitalista democrática del presente. Quebradas las lealtades históricas y familiares, negada la existencia de una moral objetiva, vaciado el hombre en la matriz de su egoísmo metafísico, la vieja regla del derecho romano de *pacta sunt servanda* queda como único enunciado que anima eficazmente la convivencia entre los hombres y entre los pueblos.

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

bién aquí el primer paso ha sido el reconocimiento por las naciones deudoras de la legitimidad y consiguiente obligatoriedad de su deuda externa. Reconocimiento indefectiblemente acompañado por la declaración de la intención incondicional de su pago. Olvidados o perdonados en su caso los devaneos de resistencias auténticos o puramente retóricos, se establece la reconciliación bajo la regla *non bis in ídem*. Las naciones confirman, a partir de este reconocimiento, su soberanía nominativa y la banca acreedora, junto a las naciones centrales, renuncian —en un acatamiento parodial a la doctrina Drago al “cobro compulsivo de la deuda externa”.

El huevo de Colón

Las naciones deudoras deben pagar, pero no tienen con qué hacerlo. No obstante no son declaradas por ello en estado de insolvencia sino todo lo contrario. Esta capacidad del sistema bancario de renovar créditos e intereses se hace posible por que las grandes instituciones de nivel transnacional han ido achicando su papel como intermediarios financieros (es decir como prestamistas de dineros de su clientela), acrecentando en cambio el de titulares por derecho propio de cartera de recursos prestables, los que reingresan en el circuito sin que exista un correlato de pasivos exigibles por terceros a la institución bancaria.

Acumulación de capital de giro por la que se aprovecha la alta densidad de los recursos canalizados por el circuito, que es una de las propiedades de la monetización de la economía, tan celosamente propiciada por los administradores de los esquemas económicos contemporáneos. A su amparo se lleva a cabo una suerte de “plusvalía” financiera, de la que se apoderan los intermediarios (estos serían, en el lenguaje de C. Marx, quienes controlan o son los propietarios de los “instrumentos de producción”). Siendo que este resultado comporta en realidad la transformación del lucro, en tanto resorte y estímulo de la actividad comercial, en verdadero poder, poder político en realidad, bien que disimulado. Los fondos acumulados por los intermediarios pueden de esta suerte volver al mercado bajo algunas de las formas jurídicas clásicas, pero permitiendo la prorroga *sine die* de sus vencimientos, así como la capitalización de los intereses.

La acumulación de estos fondos que se incorporan a las disponibilidades bancarias, sin el correlato de obligaciones pasivas, es posi-

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

ble por el empleo de una serie de operaciones bancarias que han facilitado el amontonamiento en cabeza de los Grandes Bancos de una masa siempre creciente de recursos propios. Algunas de estas operaciones son convencionales y otras más sofisticadas, propias de los tiempos que vivimos y de las ingeniosidades financieras: financiación y circularización de las "tarjetas de crédito", que permiten a los bancos embolsarse un porcentaje más o menos importante por cada una de las ventas o servicios que se pagan mediante este sistema (en nuestro país es corrientemente del 10 por ciento de cada operación de contado); comisiones por una infinidad de negocios que los bancos han ido tomando a su cargo, que acrecientan además la masa de dinero bajo su control (se pretende ahora que la totalidad de los sueldos sean encauzados por el sistema de los "cajeros automáticos"). Esto al punto en que probablemente el *spread* convencional haya perdido su condición de gran acopiador de recursos, en comparación con otras fuentes que allegan fondos al sistema, sin obligación de reintegrarlos ni de rendir cuentas a los ahorristas.

Son estos los antecedentes técnicos que posibilitan la manipulación de los "sistemas de endeudamiento", en los que cronológicamente primero fueron establecidos —en aras del requisito técnico contable de la homogeneización de los pasivos— plazos ciertos de vencimiento y la capitalización de los intereses de arrastre (en oportunidades también con quitas no significativas en los intereses acumulados), y en segundo lugar fueron instrumentados —con respaldo de estos créditos incobrables— la emisión de títulos valores que a la manera de los contemplados en las securitizaciones a las que se aludiera más arriba, se agregaron a la marea de títulos con cotización bursátil. "Pase mágico" gracias al cual se obtiene la transformación de los "créditos incobrables" en activos mobiliarios, suscriptos en primer lugar por los bancos titulares de deuda externa (bancos que oportunamente colocarán entre su clientela convencional la mayor parte de estos títulos). Varios han sido los procedimientos elaborados por la "ingeniería financiera", no siendo del caso exponerlos ahora, ya que se trata de "variaciones sobre el mismo tema". Nos encontramos, en lo fundamental, frente a la creación de una suerte de fondos fiduciarios, (¡paradójicamente integrados por créditos incobrables!) con los que se "garantizan" títulos valores negociables y cotizables en las Bolsas de Comercio del mundo.

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

Este "montaje" es, como puede apreciarse, artificioso: transformar en confiable un crédito incobrable, por el hecho de representarlo por "instrumentos" que son negociados en el mercado bursátil como "mercadería de buena ley", parecería un agravio al sentido común del que debería suponerse unidos los eventuales inversores de ahorros propios. ¡Pero no es así! Lo que sucede es precisamente lo contrario: los títulos emitidos en estas condiciones se cotizan efectivamente por montos significativos en todos los mercados del mundo, al punto tal que los peores pagadores, esas naciones que dan ocasión para la emisión de los derivados, son estimadas en el mundo de las finanzas como si se tratara de los mejores "proveedores" de las "avideces" financieras .

Esto se hace posible sólo porque en el pandemónium de las altas finanzas han entrado a jugar con singular oportunidad una serie de factores que confieren eficacia al método. Se trata de colaboradores y "comodines" de diferente jaez, que animan al sistema y lo hacen resistente a la crítica, lubricando el mercado de los derivados. No es menos curioso observar que todo este edificio, tan delicadamente diseñado y construido, muestra algo así como una dimensión espiritual o mítica que cumple una importante función en su consolidación en las conciencias.

Repárese en este terreno en la presencia de una gran variedad de personajes: economistas de seriedad reconocida, periodistas del lugar común, políticos de izquierda o de derecha, que callan sistemáticamente cualquier imputación que pudiera hacer temblar el edificio, empresarios que en muchos casos tienen conciencia de la trivialidad y endeblez de la plataforma económica y que, sin embargo, celebran sus negocios con una tranquilidad pasmosa; todos ellos, ubicados en los niveles más notorios de la defensa del sistema y de la del disimulo de sus debilidades.

Con perfil aún más nítido encontramos a los comisionistas que negocian con los títulos fantasmales, las agencias de calificación de riesgo que elaboran sesudos dictámenes para disimular —con toda una suerte de apreciaciones técnicas— la insolvencia de las naciones deudoras. Todos un mundo que vive a costa del sistema.

Las ventajas del sistema

Este procedimiento de derivar la deuda externa a un "limbo" (el de los "títulos basura") a la espera de que no se trastorne al resto de la economía, parecería que no puede sustentarse indefinidamente.

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

Menos podría hacerlo cuando se considera que, además de la deuda de arrastre, el mercado de derivados recibe permanentemente los effluvios de nuevas deudas, igualmente incobrables y que, como se explicó más arriba, se acrecientan tanto por la capitalización de los intereses (que no se pagan y por los que se emiten nuevos documentos), como por el endeudamiento absoluto de los gobiernos, impedidos como ya se ha comentado, de apelar al recurso clásico de la emisión monetaria para cubrir sus déficits presupuestarios.

Sin embargo, es un hecho de la experiencia que el sistema funciona, aparentemente con total lozanía. De vez en cuando en los mentideros financieros se escuchan vaticinios más o menos sombríos (particularmente cuando alguna de las "piezas" saltan de su lugar. Caso Méjico o Baring Brothers o el condado de Orange) pero rápidamente son acallados por la comprobación de que "todo sigue como siempre".

Esto ocurre porque el sistema posee "agarraderas" o contrafuertes que le proveen de una indudable capacidad de sustentación en la que se conjugan factores reales y virtuales. Quienes participan del mercado, obviamente, obtienen beneficios, satisfaciendo sus expectativas de lucro. Muchas veces estos beneficios serán una simple ampliación de la cartera de bonos —más de lo mismo—, pero otras veces representarán bienes palpables, para lo cual la inversión mobiliaria habrá de transformarse, previamente, en moneda verdadera.

Sucede que: a) Los bancos, una vez que han enjugado su cartera pública de incobrables mediante la emisión de bonos, los suscriben y se quedan con ellos para mejorar el respaldo técnico de su cartera pasiva, aprovechando su valor nominal o el precio de cotización que por el buen funcionamiento del sistema se aproxima al nominal; b) la participación de los grandes consorcios financieros en la negociación y colocación de los bonos, los catapulta a los más altos niveles internacionales, incrementándose así, ante una "opinión pública" sabiamente manejada, el prestigio de los protagonistas; c) los Bancos o los grandes inversores en "bonos de la deuda" no se ven sometidos a una inmovilización de su cartera en títulos de la deuda; llegado el caso pueden —sin merma de su cotización— colocarlos entre otros bancos de la plaza, conforme a ventas-permuta que mucho recuerdan a la tradicional venta de un perro de policía, por un millón de dólares, pagado por dos gatos siameses que valen quinientos mil dólares cada uno. Pero también disponen de pliegues más convencionales para la realización

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

de estos activos virtuales, cierto que siempre en proporciones limitadas.

Las fuentes nutricias

Porque es un hecho que superpuestas a estas operaciones de ingeniería financiera, el sistema contiene para su buen funcionamiento, además de la confianza subjetiva, demostraciones más realistas que lo corroboren, que permiten que los "papeles" puedan, en alguna proporción ser colocados en el mercado por un precio en moneda aproximado al de su cotización.

La más notoria de dichas fuentes, la que durante más tiempo y no sólo entre nosotros oxigenó del mercado de derivados, proviene de los aportes previsionales. Estos aportes poseen la propiedad primera de ser compulsivos, y segunda de estar destinados a su consumo en un futuro más o menos distante.⁴

Ahora el procedimiento se ha ido perfeccionando. En lo fundamental y entre nosotros, consiste en una desviación de los aportes previsionales a sociedades recaudadoras privadas —las A.F.J.P.— quienes por su parte los invierten en operaciones de ahorro a largo plazo. Una parte importante, sospecho que decisiva, de estos recursos son derivados al mercado de la deuda, directa o indirectamente. Prueba de ello es no sólo la existencia de pautas legales que favorecen este tipo de colocaciones, sino el hecho de que exigencias comerciales, particularmente las propias de la competencia entre entidades del mismo gremio, las han obligado a buscar el máximo de beneficios nominales para lograr de este modo el máximo de contribuyentes. En esta carrera por mostrar éxito en los dividendos de los "fondos comunes" se llega a resultados verdaderamente increíbles, que rondan por encima del 20 por ciento anual. Si se admite que no existen inversiones genuinas que justifiquen estos beneficios, forzosamente habrá que pensar en la especulación bursátil, precisamente a propósito de las propiedades de los "bonos basura" que facilitan estos resultados nominales, por cierto al costo real de envilecer la propia cartera.

En la composición de estos bolsones de liquidez también deben

⁴ En nuestro pasado administrativo los fondos recaudados con dicho objeto eran malversados por el Estado para cubrir —artilugios contables mediante— una parte del déficit del presupuesto. Naturalmente que por la desviación de los fondos recaudados se reconoció una deuda a las Cajas recaudadoras que finalmente resulto impagable; parte de ella alimenta las fauces del actual sistema de endeudamiento.

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

ubicarse los ahorristas individuales, suficientemente “apañados” y convocados por los intermediarios financieros a la suscripción de acciones en “fondos de inversión”, que poseen —al igual que la A.F.J.P.— la propiedad de que las sociedades gestoras no son responsables por las pérdidas o las extinciones bursátiles sufridas por las carteras de administración fiduciaria. Al respecto no ha de olvidarse que el mercado de derivados posee un gran poder de captación de recursos más o menos especulativos, pero recursos al fin. Las comisiones obtenidas en las operaciones de pase compensan ampliamente los intereses nominales modestos de los títulos, en tanto calculados, por cierto, sobre su valor nominal.

En esta inteligencia, igualmente han de considerarse los aportes al sistema, de fondos provenientes de los beneficios suscitados por la amplia gama de los “negocios prohibidos”. Los negocios que todavía se mantienen prohibidos, generan, sin duda, enormes beneficios, en parte incrementados por el “costo de clandestinidad”; se trate de la explotación de las drogas⁵, de los cohechos de los funcionarios públicos y privados, etc. Los fondos de este origen, particularmente en tanto persiguen su “blanqueo”⁶, encuentran en las maniobras bursátiles y entre los recovecos de las operaciones de bolsa con títulos derivados, un terreno bien abonado para lavar los dineros “mal habidos”. Las mismas excepciones impositivas han de facilitar esta circulación

⁵ El argumento más corrientemente empleado por los partidarios de la legitimación del comercio de drogas heroicas se atiene a la premisa de que los enormes beneficios que deja su comercio, por causa de su misma clandestinidad, sean a su vez los causantes del poder corruptor de los zares de la droga. Propician entonces el levantamiento de las medidas prohibitivas y seguidamente la regularización impositiva y patrimonial de los fondos recaudados en dichas actividades. Como decían los escolásticos el argumento “prueba demasiado”, al pretender que estos mismos zares, transformados en respetables “hombres de negocios”, suspenderán su acción corruptora en la sociedad. Cuando, precisamente, lo que corrompe es la droga —que cuanto más barata y mejor comercializada sea, corrompe más— así como más ostensible y legitimado el poder de quien se embolsa “el provecho de su comercio e industria”. Como por otra parte ha sucedido con una serie de rubros que han ido logrando, en homenaje al principio de la libertad de trabajo de industrias y de comercio, su condición de actividades lícitas; tal el caso de la prostitución empresarialmente organizada con el “objeto social” de proveer a la demanda de acompañantas o acompañantes, la pornografía expandida a título de libertad de expresión y las diversas timbas, aposentados a título de “emprendimientos (con el perdón de la palabra) turísticos”.

⁶ A propósito de esta necesidad de blanquear los dineros espurios uno no puede me

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

por entre los pliegues de la economía blanca.⁷

Otro tanto debe decirse acerca de la utilización de deuda externa securitizada en pago de los negocios de privatización de empresas estatales que han emprendido las naciones deudoras del mundo periférico: lo que sin lugar a dudas ocurrió en nuestro país. En estos casos la documentación en bonos de la deuda externa reconocida quedó calzada con los bienes a privatizar, por lo que los interesados en su compra tuvieron, en alguna medida al menos, que aportar fondos genuinos para la adquisición de estos bonos, "moneda de privatizaciones".

En definitiva, una serie de episodios o emparchamientos económico financieros establecen una mínima correspondencia entre los "derivados" en tanto ficción, con la realidad de bienes tangibles. Es que, efectivamente las ficciones requieren, para su sustentamiento, de una cuota de realismo, sin la cual aquella quedaría en descubierto, siendo que, por la misma condición de "bien económico" (en la vieja definición de la ley civil: cosas u objetos inmateriales susceptibles de valor) es preciso que la referencia al "valor" pueda ser efectivamente comprobada en algún caso, para que el edificio se mantenga en pie.

Una importante ventaja adicional

El enquistamiento estanco de la deuda presenta una ventaja adicional, de carácter eminentemente económico.

Mientras no se logre imponer el curso legal de una sola moneda planetaria, mientras las naciones mantengan una moneda nacional,

nos que recordar la ominosa experiencia del rey Midas, aquel que transformaba en oro todo lo que tocaba y que se murió de hambre por que no logro convertir el oro en alimentos. No es por ser malévolos pero es relativamente fácil proseguir la pertinencia de la metáfora mostrando en un plano más general que en la medida en que el sistema financiero multiplica al infinito los recursos monetarios, lo que verdaderamente esta haciendo es inflando una "riqueza virtual", que no se puede comer, ni puede cubrirnos. En definitiva esta "riqueza" que en todos los órdenes nos ofrece la economía globalizada a la que se le confiere la condición de inexorable, nos va ir matando de hambre, en medio de la "abundancia virtual", en síntesis, la abundancia del rey Midas.

⁷ Entre nosotros el art. 83 de la ley 24.441 exige de los impuestos al Valor Agregado y Ganancias a la totalidad de los negocios vinculados a títulos de deuda o certificados de participación de fondos fiduciarios. Privilegio extendido expresamente a "beneficiarios del exterior" a quienes sugestivamente se les dispensa de la engorrosa obligación de tener que justificar que la dispensa no se traduce en "una transferencia de ingresos a fiscos extranjeros" (como con carácter general lo dispone el art. 104 de la ley 11.683, texto ordenado 1978).

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

ciertamente como expresión de su condición soberana, perdurará siempre como amenaza del sistema la posibilidad de una emisión de moneda sin respaldo, con la fatal devaluación que de ello se sigue y las alteraciones que produce en los precios internacionales. Situación que se agrava por el hecho de que la fórmula para sujetar la inflación, que se ha puesto en práctica en la última década y que todo permite suponer se mantendrá invariable por el momento, es la de anclar la moneda interna, la moneda nominalmente nacional, a un *mix* de "monedas fuertes", en principio invariables, de las que el dólar vendría a ser su versión más aceptada por el momento.

En principio tal consecuencia —la emisión sin respaldo— se evita con la implantación del "cerrojo cambiario", que se establece en orden a mantener constante la equiparación de las monedas y por lo tanto algo así como una moneda única. Con la aceptación por los "nuevos socios" de los criterios "fondomonetaristas" de renunciar a la emisión sin respaldo, se ha controlado uno de los factores más inmediatamente vinculados al envilecimiento de las monedas nacionales, y si los déficits del presupuesto persisten entre todas las naciones del globo, queda entendido que sólo podrán ser cubiertos mediante endeudamiento, este último posibilitado y canalizado a tenor del mecanismo de la deuda externa que se ha explicado. Pero nunca más con emisión.⁸

He aquí la ventaja adicional: precisamente los "fideicomisos" a los que va a parar el endeudamiento de las naciones permiten neutralizar los efectos mortíferos de los déficits presupuestarios, manteniendo bajo control el flagelo de la inflación, con la consiguiente autonomía del sistema. Estos fondos fiduciarios no reenvían moneda al

⁸ Al margen del factor inflacionario clásico de la emisión monetaria para el pago de los déficits (por el momento suspendido), existen otras tensiones que el cerrojo cambiario y la renuncia a la emisión de moneda sin respaldo no logran conjurar. Inflación de costos, consecuencia la mayor parte de las veces de ajustes en el sistema productivo, apoderamiento por los operadores de fondos del circuito productivo (vulgo: coimas), alta incidencia de los intereses financieros y una gran variedad de otros impulsos influyen para que el valor adquisitivo de la moneda no permanezca invariable y tiendan a elevarse los precios internos de las naciones sometidas a este tratamiento, con la consecuente dificultad para imponer sus productos en el mercado globalizado y el correlato inevitable de un incremento de la importación superflua. Cuando esto ocurre y ocurre a la larga la mayor parte de las veces, las naciones "conejiillo de las indias" no tiene más remedio que sacarse de encima el yugo y a devaluar "por las suyas" (lo que además en muchos casos repercute entre los otros).

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

mercado; por el contrario, absorben una porción de ella mediante los altos beneficios que distribuyen al margen del circuito productivo, posibilitando incluso un manejo recesivo de las tasas de interés en los términos en que lo practica la Reserva Federal de los Estados Unidos. Según los físicos de moda —entre ellos Hawking— los “agujeros negros” provienen de masas de tal manera densas que aprisionarían dentro de su campo gravitatorio la misma luz que producen, impidiendo que la luz escape: las estrellas se la tragan (a la luz, se entiende). Algo así pasaría con el mercado de derivados. Barrerían a grandes “estercoleros fiduciarios” los excedentes financieros, y al hacerlo, evitarían la inflación por sobreproducción de medios de pago.

Es claro que esto no debería pasar de ser, también, una “gran ilusión”, un “pan para hoy y hambre para mañana”. Pero, en un sentido algo figurado, es efectivamente “pan para hoy”, pan virtual, si se quiere, pero alimento eficaz del sistema.

“Esto no puede durar” podría exclamar algún espectador poco propenso a dejarse envolver por “cantos de sirena”. Pero dura, y dura protegiendo celosamente sus debilidades. Dura permitiendo buenos negocios en las diferentes plazas financieras del orbe. Dura manteniendo encolumnadas a las naciones que no atinan a buscar medios razonables de defensa frente a estos mecanismos de poder. Dura, sobre todo, por que las naciones han elegido la aceptación de un sistema que les permite ir durando bajo el amparo de un cierto bienestar, y bajo la protección de un reconocimiento internacional de su soberanía, reconocida en su formalidad jurídica sobre la base del olvido de la realidad histórica y política.

Pero, aunque es cierto que dura, me parece un hecho que el sistema alguna vez habrá de derrumbarse. No es posible vaticinar el momento en que ello podría ocurrir, para lo cual sería necesario, por lo pronto, contar con información acerca de la magnitud cuantitativa de la “montaña de los derivados” y la velocidad de su acrecentamiento, especialmente en relación con los datos de la producción real. De lo que no deberían haber dudas es de que ello ocurrirá. Hasta el momento se han presentado algunos episodios que la anticipan y que — como sucedió en México— pudieron ser debidamente neutralizados en sus efectos exterminadores, en todo el campo de las finanzas internacionales. Cuando se insinuó entre nosotros, como consecuencia de la devaluación mejicana, pareció en un momento dado —pero final-

LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

mente se evitó— que íbamos a ser alcanzados por sus consecuencias.

En estas condiciones, admitiendo la capacidad del sistema de proveer a sus crisis de detalle, lo que puede esperarse de nuestros hombres responsables, economistas o no, es un análisis serio de la situación y un apuntamiento de las soluciones técnico financieras que sustituyan en el futuro este sistema de una deuda cancerígena. Y si ello no fuera posible, la prudencia indica la conveniencia de apartarse a tiempo de las cercanías de la zona de derrumbes. Esto último puede ser tomado como expresión de deseos o como propuesta de una investigación de los cursos de acción posibles, se entiende, cursos de acción económicos precedidos por una voluntad política.

In Memoriam

Daniel Rodríguez Lamas

(1-I-1953 - 4-VII-1997)

Marcelo P. Camusso y Fernando López Alves

El 4 de Julio de 1997 falleció en Washington, en la plenitud de su jóvenes cuarenta y cuatro años, Daniel Rodríguez Lamas, un querido hijo intelectual de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad Católica.

Daniel había nacido en Buenos Aires el 1 de enero de 1953 y se educó en el Colegio de La Salle de Buenos Aires, donde obtuvo su título de Bachiller en 1970. Allí compartimos muchas horas de amistad, estudio y deportes, virtudes, hábitos y actividades en las que Daniel descollaba por su calidad humana, su inteligencia y sus habilidades deportivas.

Al terminar el colegio secundario —y con fuerte vocación por los estudios humanísticos— ingresó en la Licenciatura en Ciencias Políticas que la Universidad Católica Argentina comenzaba a dictar en 1971, tras una larga experiencia de posgrado iniciada en 1965.

En los años transcurridos en la vieja casona de Humberto 1º en San Telmo, Daniel comenzó a desarrollar su interés por dos grandes temas: la sociología política y la historia política nacional, que serían en el futuro los campos principales de su prolífica actividad intelectual.

De la impronta del riquísimo libro *Teoría del Estado* de Ernesto Palacio y la influencia de los autores neomaquiavelistas llegada a través de la obra de Burnham, recogió Rodríguez Lamas su primeros elementos de comprensión y análisis de la realidad política. El criterio y método para el estudio de la historia política argentina, en cambio, fue producto de la formación adquirida en contacto con profesores de la talla de Don Julio Irazusta, Carlos Payá y Néstor Auza.

En diciembre de 1975 culminaba sus estudios universitarios y a principios de 1976 recibió de manos del Dr. Arias Pelerano y del inolvidable Dr. Santiago de Estrada —entonces Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas— el diploma de Licenciado en Ciencias Políticas.

IN MEMORIAM DANIEL RODRIGUEZ LAMAS

En un momento en que la vida política estaba particularmente vedada por el gobierno militar y la violencia revolucionaria, comprendió que no era la Argentina del momento el lugar adecuado para promover el desarrollo de la disciplina que había abrazado, y en búsqueda de su destino emigró a Guatemala.

Trabajó activamente como profesor e investigador de tiempo completo y directivo universitario en las Universidades Rafael Landívar (Jesuita) y Francisco Marroquín. En la primera creó el Departamento de Ciencia Política y en la segunda obtuvo su título de Magister Artium en Ciencias Sociales con la distinción académica de Summa Cum Laude.

De su producción intelectual en Guatemala quedan su tesis de posgrado y su libro (en colaboración) *El niño y sus derechos en Guatemala* (Edita, Guatemala, 1980). Quedó también un nutrido grupo de amigos que le profesaban un gran respeto intelectual y sentimientos de amistad sincera.

En 1982 se casó con María del Rosario Brignole, con quien tiene tres hijos, Ezequiel, Florencia y Joaquín. Ellos lo acompañaron en la etapa más plena de su vida, y fueron su refugio y fuente de renovación espiritual.

De regreso al país, en 1982 se reincorporó a la Escuela de Ciencias Políticas, ingresando al Instituto de Investigaciones que dirigía Federico Mihura Seeber. En ese mismo año ingresó a la carrera de Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) y comienza sus primeros trabajos de investigación en el campo de las ideas y los partidos políticos en el país.

Un año después, en plena etapa de recuperación democrática, publicó en la Revista Redacción seis gráficas sobre el origen y desarrollo de los Partidos Políticos Argentinos (1853-1983) —que fueron publicadas durante seis números consecutivos— gráficas que marcaron un hito en el estudio de los partidos políticos en la Argentina contemporánea, campo abandonado en la politología nacional desde los excelentes aportes del Carlos R. Melo desde la Universidad de Córdoba en la década del '60.

Su vocación por la investigación unida a su verdadera pasión por el país y su convicción sobre la necesidad de afianzar el orden constitucional se tradujo en su producción de esta época, orientada al estudio de una etapa todavía poco conocida de la historia nacional.

IN MEMORIAM DANIEL RODRIGUEZ LAMAS

Entre 1984 y 1985 dirigió en el INCIP, financiado por la Secretaría de Ciencia y Técnica, el proyecto de investigación *Evolución de las ideas políticas en la Argentina*, experiencia que se traducirá en sus obras de esa época.

Desde la perspectiva del comportamiento de las distintas poliárquias en competencia —Fuerzas Armadas, sindicatos y partidos políticos— publica una serie de análisis histórico-políticos que incluyen: *Rawson, Ramírez y Farrel* (CEAL, Bs.As., 1985); *La Revolución Libertadora* (CEAL, Bs.As., 1985); *La presidencia de Frondizi* (CEAL, Bs.As., 1984) y *Presidentes y golpes militares del siglo XX* (en colaboración).

Como docente transmitió los resultados de esta ardua labor de investigación a sus alumnos de la Cátedra de Historia Política, Económica y Social Argentina II de la Universidad Católica, acompañando a Lucio Picabea en la Licenciatura en Ciencias Políticas, en el Master en Ciencia Política dictado en Buenos Aires por la Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino y posteriormente en 1988 en su propia cátedra.

En 1987 alcanzó su máximo lauro académico, cuando obtuvo su Doctorado en Ciencias Políticas en la Universidad Católica Argentina con su tesis *Análisis comparado de los procesos políticos argentinos durante los períodos 1963-1966 y 1973-1976* a la luz del comportamiento de los partidos políticos y del movimiento obrero organizado, en la que se proponía describir y explicar los procesos políticos que desembocaron en las rupturas institucionales de 1966 y 1976 a partir del comportamiento y actividad de los partidos políticos y del movimiento obrero organizado.

A partir de esta tesis comenzó a desarrollar una metodología propia y original para analizar el sistema político argentino en sus fases estática y dinámica, herramienta práctica y eficaz cuya finalidad operativa tenía por objeto "facilitar la visión del conjunto de actores que operan en el sistema político, advertir la diversidad de intereses en juego, la receptividad por parte del gobierno de las demandas y apoyos sectoriales y los indicadores y variables a tomar en cuenta toda vez que se intente un análisis de la realidad política". Sustentado metodológicamente en aportes analíticos que la Ciencia Política moderna ha extraído de la Teoría General de los Sistemas, su originalidad consiste en haber sido pensado y estructurado de acuerdo con las características propias del sistema político de nuestro país.

Producto de estos desarrollos fue el artículo *Estática y dinámica*

IN MEMORIAM DANIEL RODRIGUEZ LAMAS

del Sistema Político Argentino, publicado en la Revista *Prudentia Juris* de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UCA (Nº 24-25 Julio-Diciembre, 1990) que señala su anhelo pedagógico de brindar una herramienta eficaz para el análisis y comprensión del sistema político nacional y de los procesos que le informan y dan vida.

Continuando con su línea de investigación publicó en 1989 —en colaboración con Diego Corallini— *Encuentros y desencuentros de un Pueblo: la Iglesia en los períodos peronistas* (Ed. Guadalupe, Bs.As., 1989) y un estudio en la misma línea que los anteriores, desde la perspectiva de la “poliqrquía competitiva” sobre la *Presidencia de José María Guido* (CEAL, Bs.As., 1990).

También publicó algunos artículos cortos en las Revistas *Redacción*, *Desmemoria* y *Noticias*. Su último trabajo es una colaboración en la obra *Ideologías Políticas y Ciencias Sociales. La experiencia del Pnsamiento Social Argentino 1955-1995*, compilada por Juan Carlos Agulla y editado por el Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología en 1996. En esta obra, Rodríguez Lamas desarrolla un estudio sobre la obra de Oscar Oszlak acerca de la formación del Estado Argentino, que considera “una de las más esclarecedoras sobre el proceso de formación estadual en la Argentina”.

Ampliando el ámbito de ejercicio de la investigación y la docencia, en 1989 ingresó como profesor titular en la Universidad de Belgrano, dictando las cátedras de Análisis de la Realidad Política, Política Contemporánea, Estado y Partidos Políticos e Historia Política Argentina y Teoría de la Decisión Política en las licenciaturas en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

Por su labor en la cátedra y su liderazgo natural fue designado a cargo de la Dirección de las Carreras de Ciencias Políticas y de Relaciones Internacionales, cargo que ocupó hasta su designación —a fines del año pasado— como representante de la Universidad de Belgrano (UB) en Washington. Su trayectoria en la UB dejó un recuerdo imborrable en todos aquellos que se vincularon con él en el desempeño de sus distintas funciones.

Su verdadera vocación por el país y su convicción democrática lo llevaron a incursionar en la política práctica en armonioso equilibrio con su actividad académica. En 1988 se incorporó al Congreso Nacional, primero como asesor de un diputado nacional y posteriormente en el Senado de la Nación como Sub-director del Bloque del Mo-

IN MEMORIAM DANIEL RODRIGUEZ LAMAS

vimiento Popular Neuquino. Durante 1991 desarrolló su experiencia política en el campo del Gobierno Nacional, desempeñándose como Director de Asuntos Institucionales y asesor del Gabinete del Ministro de Salud y Acción Social, Dr. Avelino Porto, a quien conoció en su incorporación a la Universidad de Belgrano en 1989 y con quien mantuvo una relación de amistad recíproca hasta su muerte.

Mucho contribuyó a su formación personal e intelectual su experiencia en el conocimiento y trato con personas e instituciones académicas de distintas partes del mundo, desde su aventura juvenil en Guatemala y otros países de Centroamérica. Participó como representante del Rector de la UB en el 1º, 2º y 3º encuentro de Universidades Argentinas y Brasileñas para la Integración; viajó a Alemania en 1994 como becario del Curso de Formación Política organizado por la Fundación Konrad Adenauer y acompañó al Presidente de la Nación en la gira que realizó por Centroamérica en 1996. En ese año visitó los Estados Unidos invitado por el Institute for the Study of the Americas, presenciando las elecciones presidenciales.

Sus últimos meses transcurrieron en el país del Norte, a donde se había trasladado con su familia para poner en práctica lo que se puede denominar la "etapa Washington", que despertó su entusiasmo y su capacidad vital ante un nuevo desafío. No lo asustaron las dificultades con el idioma porque pertenecía a esa clase de personas que pueden comunicarse casi sin él, ni tampoco las múltiples tareas que tenía por delante en un medio tan distinto al de su Buenos Aires natal. Empezaron a crecer nuevas ideas y proyectos al los que se abocó con éxito. Establecer vinculaciones académicas con Universidades americanas, promover la Universidad de Belgrano en los círculos académicos americanos, encontrar financiamiento para proyectos conjuntos entre la Universidad que representaba y fundaciones americanas y arreglar posibles visitas de profesionales de renombre a la Argentina fueron algunas de las actividades que desarrolló en esta última etapa.

Contó para ello con el afecto y la amistad de Fernando López Alves, a quien conociera en Buenos Aires en 1990, cuando, a través de una beca Fullbright dictó un seminario en la Universidad Católica Argentina y con quien se reencontró primero en México —en el Congreso de la Latin American Studies Association— y posteriormente en Washington.

Pero además tuvo tiempo para pensar en su propio proyecto intelectual. El impacto de estímulos poderosos y nuevos y la certeza de

IN MEMORIAM DANIEL RODRIGUEZ LAMAS

que desde los Estados Unidos podía manejar una cantidad de información sobre el mundo que no estaba a su alcance en Argentina, lo impulsaron a concebir un proyecto de análisis comparado de largo alcance destinado a entender mejor la experiencia política de su país estudiándola en un contexto más amplio que le permitiera dejar de lado el parroquialismo que caracteriza buena parte del trabajo académico sobre su país.

Daniel Rodríguez Lamas no fue un intelectual de laboratorio, sino principalmente un hombre práctico. Su dominio de la teoría y su conocimiento de la historia estaba orientado fundamentalmente a la acción en sus distintos ámbitos: profesor, investigador, publicista asesor político, escritor, polifacético e hiperactivo. Su misión principal — la que asumió en plenitud y con alegría— fue la de promover la politología en nuestro país. Conferencias y cursos dictados en instituciones académicas y sociales, públicas y privadas, civiles y militares, dan testimonio elocuente de esta actitud vital orientada a promover y crear espacios académicos y profesionales concretos que abrió con generosidad a sus pares.

Fue un hombre puente entre los mundos de la teoría y de la pura praxis, un hombre poseedor de un inteligencia viva y penetrante complementada con un espíritu abundante, bueno y generoso, base de su enorme presencia vital.

Noticias Bibliográficas

“La transformación argentina”

“Revolución política en la Argentina globalizada”.

Colección Segundo Centenario.

Ed. Catálogos, Buenos Aires, 1997. 133 págs.

La Fundación Segundo Centenario, integrada por Pascual Albanese, Mario Baizán, Jorge Bolívar, Jorge Castro, Luis Jalfen, Enrique N'Haux y Jorge Raventos compila en este trabajo una serie de documentos y conferencias pronunciadas por sus miembros a lo largo de 1996, todos los cuales reconocen como eje intelectual la apología de la reforma estructural de la economía argentina a partir de la Presidencia Menem. Paralelamente a la realización del inventario de beneficios que se derivan de las mentadas reformas, se apuntan los atrasos concretos y reales que en materia político-institucional evidencia la Argentina de hoy. La crítica-diagnóstico llega a afirmar —como lo hace Castro en el capítulo *La Argentina que viene*— que “no hay Estado en la Argentina. Hay instituciones estatales, hay organizaciones estatales, hay administración pública. No hay Estado. Muchos países abrieron su economía, la Argentina también y lo hizo en forma drástica. En general, los países que abrieron su economía tienen un efectivo sistema aduanero. La Argentina lo hizo sin aduana...”.

Es en el aspecto político-institucional donde los autores se trasladan del apoyo a las reformas económicas a la crítica del *status quo* de aquel aspecto. No obstante, en esta temática el trabajo deja ver la influencia —cuando no la hegemonía— de la posición teórica que Castro denota al expresar sus ideas sobre la política, el fenómeno político y su relación con la economía. Esta posición consiste —básicamente— en interpretar en clave económica los fenómenos propios de la política. Quizás esta afirmación peca de las mismas deficiencias que poseen todas las generalizaciones. No obstante, sirve como pista para despertar la atención en el análisis. Lo dicho de aquel modo particular de reflexionar sobre lo político se comprueba al leer en sus columnas habituales afirmaciones como “...la fuerza del análisis político aparece cuando logra mostrar el nivel alcanzado en un sistema eco-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

nómico, no sólo en términos productivos, sino como mecanismo político de dominación articulado en un Estado, que vincula el mundo de los intereses con el de las decisiones... La distinción entre lo político y lo económico es analítica, no orgánica" (*El Cronista*, 29 de julio de 1996). A partir de lo dicho, imprime otra posición teórica al análisis al acotarlo a los fenómenos estructurales. No cuentan las personas, sólo los procesos, corrientes y mecanismos económicos-estructurales. Procesos que a su vez ostentan la categoría de "irreversibles", es decir, ajenos a la voluntad de las personas. Bien podemos decir que el carácter de irreversible también se predijo de la sociedad industrial, el fin de los conflictos y muchos otros fenómenos.

Aclarado este tema, advertimos en el resto del trabajo la concentración de la reflexión en las cuestiones medulares, acompañados por los datos ilustrativos de cada afirmación y juicio volcado al papel.

Entre esas cuestiones se destacan el crecimiento de las economías regionales. Los autores afirman que el ritmo de crecimiento de las exportaciones regionales a partir de 1990 es superior al de las exportaciones de la pampa húmeda. Otro indicador es el de la inversión extranjera directa. Para el caso de las economías regionales, el sector se encuentra liderado por las inversiones en minería.

Quizás resultaría óptimo complementar dicho estudio con otros indicadores económico-sociales, de modo de adquirir plena conciencia de la situación.

Otra cuestión importante es el rol de la oposición en el nuevo escenario político argentino. Los autores sostienen que la oposición se constituirá en opción de poder el día que acepten el carácter "irreversible" de las reformas económicas, y a partir de este reconocimiento diferenciarse en las propuestas para mejorar el sistema económico.

El libro se completa con trabajos sobre los *Hielos Continentales*, *La Argentina que viene* y *Peronismo y transformación* donde, utilizando el esquema de Arturo Jauretche con su clásico *Manual de zonceras argentinas*, buscan probar la impronta peronista del proceso de transformación realizado por Carlos Menem.

De ágil lectura y con un contenido preferentemente sustentado en datos y análisis de los mismos, el libro constituye un aporte a la explicación y defensa de las reformas económicas acaecidas en nuestro país.

DIEGO P. GORGAL

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

Una perspectiva sobre el menemismo

“Política y poder en el gobierno de Menem”,
de Vicente Palermo y Marcos Novaro.

Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1996. 557 págs.

En 1989 se inició una etapa que, interpretándola en clave histórica, parecería marcar un hito en la vida política argentina. El gobierno de Carlos Menem promovió una serie de reformas económicas de tinte “neoliberal” —como gustan llamar ciertos sectores de la intelectualidad— que despierta la curiosidad de los científicos sociales por comprender y luego explicar la compatibilidad de un movimiento político de corte populista con reformas pro-mercado tradicionalmente impulsadas por sectores antagónicos al peronismo. Este parecería ser el interés intelectual común a todos aquellos que han pretendido acometer la tarea de reflexionar en torno a este fenómeno que —si bien sorpresivo en su momento— no es exclusivo de nuestras latitudes. Antes bien, resulta ser compartido por otros países de América Latina.

No obstante la proliferación literaria que respecto al tema se observa, esta se encuentra mayoritariamente producida por sectores que oponiéndose al rumbo de las reformas concentran su atención en denostar el estilo político menemista, al tiempo que predicán la inviabilidad del proceso de reestructuración por el costo social en el que se basa.

Con esto queremos decir que carecemos de producciones intelectuales que, prescindiendo de consideraciones valorativas de las políticas adoptadas, se vuelque a describir con cierta pretensión de sistematización el desarrollo político-económico de un fenómeno tan polémico y heterogéneo como el menemismo. El libro de Palermo y Novaro representa un salto cualitativo bastante importante.

A lo largo de sus más de quinientas páginas, los autores van guiando al lector por los intrincados laberintos de la política argentina bajo el liderazgo de Carlos Menem.

Ahora bien ¿es posible hablar de menemismo? ¿Es el menemismo un fenómeno con entidad propia y, por lo tanto, diferenciada del peronismo tradicional? Por mi parte, siempre creí entender el llamado “menemismo” como un concepto elaborado por un cierto segmento social y situado en un cierto ámbito geográfico, esto es, clase media profesional de Capital Federal y el conurbano bonaerense. Al empen-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

der marcha hacia el interior del país se comprueba que ese concepto creado y utilizado en aquel sitio comienza a perder peso hasta confundirse con el peronismo tal cual se lo conoció siempre. Es que el concepto de menemismo a menudo se utiliza —trasladándolo del universo político al socio-cultural— para denominar “valores menemistas”, “cultura menemista”, “estilo menemista”, “sociedad menemista”, etc., realidades que poco tienen que ver con la vida desarrollada en Mendoza, Entre Ríos o Córdoba.

A pesar de ello, el viraje de 180 grados que realizó la Argentina conducida por Carlos Menem obliga a plantearse la relación entre peronismo y menemismo, entre populismo y liberalismo, entre distribucionismo y distribución de la riqueza, etc. Dialécticas que guían la mayoría de los trabajos en la materia que predicán el primer término del peronismo y el segundo del menemismo. Es al echar luz sobre las continuidades y rupturas que denota el menemismo respecto al peronismo que los autores se anotan un punto en beneficio de su trabajo. Normalmente, el inventario arroja tres posiciones al comparar el peronismo y el menemismo: “En primer lugar están quienes sostienen la consustancialidad de ambos fenómenos políticos, señalando la similitud de sus bases sociales de apoyo, sus recursos interpelativos y de identidad e incluso de sus estilos de gobierno. Las diferencias entre Perón y Menem tendrían que ver con el contexto” (p. 17) tal cual sostienen Nun, Yannuzzi y Borón, entre otros. “En segundo lugar, (hay quienes) han intentado probar que entre Menem y Perón existe una abrupta discontinuidad, que corresponde al abismo que separa a la Argentina del desarrollo endógeno y el Estado asistencial de la Argentina abierta al mundo, y con un Estado pequeño...” (p. 17). Comparten esta posición quienes valoran tanto positiva como negativamente la “traición” de Menem (Mora y Araujo, Zorrilla, Grüner, etc.). Finalmente, hay quienes consideran improcedente “comparar el peronismo y el menemismo como si se tratara de dos términos dicotómicos: el primero es un movimiento fuertemente enraizado en la vida social y política, mientras que el segundo vendría a ser un fenómeno coyuntural, surgido de la necesidad de aquel de responder a una situación de emergencia... (El menemismo) habrá de desaparecer una vez que se supere esta situación” (p. 18).

La tercera alternativa permite considerar el fenómeno menemista simplemente como una estrategia transformadora que combina sobre la

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

marcha elementos de continuidad y ruptura con el peronismo. Esta combinación sufrió modificaciones desde el inicio mismo de la campaña electoral en 1989 hasta el comienzo del segundo mandato.

Los autores apuntan tres dimensiones de discontinuidades:

1) proceso de formación de decisiones y modalidades de implementación en la gestión pública. El peronismo produjo una multiplicación de agencias estatales, las cuales eran colonizadas por grupos de interés y partidarios bajo la idea del Estado como institución más expresiva de los sectores sociales y ámbito de concertación. El menemismo, por el contrario, autonomiza las agencias estatales y concentra recursos públicos en el Ejecutivo. Mientras Perón dividía para reinar, Menem concentra.

2) transformación de los actores sociales involucrados en el proceso de transformación. Menem no depende de las organizaciones sindicales para articular su relación con la sociedad. Estas, que más de una vez quitaron el sueño a Perón, no parecen influenciar de la misma manera sobre Menem;

3) el partido antes que el movimiento encarna la identidad partidaria. La renovación, de la que Menem formó parte, institucionalizó el peronismo reconciliándolo con la democracia formal. Sin esta institucionalización, que le permite a Menem renovar sus credenciales de líder ante el voto directo de los afiliados, fue un instrumento indispensable para su proyecto político. De otra forma, tendría que lidiar con la dirigencia peronista.

Podríamos continuar enumerando y analizando similitudes y desigualdades, pero lo dejamos para el lector. Simplemente, y a modo de conclusión, podemos apuntar que "el manejo estratégico de la tensión entre continuidad y ruptura ha sido (para Menem) la clave del éxito" (p. 21).

D. P. G.

Circo Beat

"El gran desfile. campañas electorales y medios de comunicación en la Argentina", de Silvio Waisbord
Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 1995. 204 págs.

Hablar sobre la dialéctica política-medios de comunicación no es una pretensión original en la Argentina actual ni mucho menos. Empero,

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

el autor de este libro sistematiza ciertos tópicos referidos al carácter que han adquirido las campañas electorales a partir de su relación casi simbiótica con los *mass media*.

La articulación de esta relación no es un fenómeno generador de otros. Antes bien, parecería ser consecuencia de la interacción entre medios de comunicación y política. Esta relación produce modificaciones en los distintos ámbitos de realización del fenómeno político. En el plano político arquitectónico, por ejemplo, Alfonsín sólo dio once conferencias de prensa durante todo su mandato. Hoy en día esa cifra es exponencialmente superada. De manera que las campañas electorales no tienen por qué quedar fuera de esta realidad. Es más, las campañas electorales aportan radiografías del Estado de la comunicación política, son vidrieras donde se exhiben nuevas tendencias de la cultura política argentina. "Las campañas son el 'gran desfile'... una procesión de figuras no sólo políticas sino sociales, económicas y culturales, y ciertamente un espectáculo circense..." (p. 13).

Análisis ligeros consideran que la irrupción de los medios de comunicación comporta expedir el certificado de defunción de las estructuras partidarias. Según Waisbord, dicha irrupción representa más la "debilidad que los partidos argentinos han mostrado en el plano comunicacional" (p. 16) que el relegamiento hacia las últimas posiciones. "El control del proceso de selección de candidatos es una razón fundamental que explica por qué los partidos conservan un rol central en las actividades electorales. [...] Para ser elegidos, los candidatos debieron navegar aguas partidarias, tejer alianzas con facciones internas y rendir homenajes a las tradiciones partidarias (p. 19). "Las maquinarias partidarias intervienen en el armado de las campañas electorales a través de la organización de las actividades locales de los candidatos presidenciales. (Quien está a cargo) del arribo a la ciudad o pueblo, conferencia de prensa para los medios locales, almuerzo organizado por asociaciones empresariales o el partido, reuniones con instituciones profesionales, comerciales, sindicales o religiosas, acto o caravana" (p. 61) es el cacique local. Lo dicho demuestra la presencia de la estructura partidaria en la campaña. Esta situación coexiste y cohabita con la misma vinculación entre los medios de comunicación y la política. De esta vinculación surge —entre muchas otras cosas— la "farandulización" de la política. Vale decir, la política es invadida por personajes consagrados por la industria del entretenimiento. En

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

una obsesión por la imagen como símbolo eficaz de la comunicación, los partidos deben cooptar a personas que crearon una imagen positiva en torno a su figura por desempeños en actividades deportivas, artísticas, intelectuales, cívicas, etc. Parecería ser que al tiempo que los partidos monopolizan la presentación de candidaturas son incapaces de crearlas y potenciarlas desde sus propias filas. Establecen entonces fórmulas al modo de "fusiones" o joint ventures con figuras reconocidas de ámbitos no políticos, ofreciéndoles colocar sus aparatos al servicio de su candidatura a cambio de disponer de esa "imagen positiva" para el triunfo en las elecciones.

Esto que se imputa al justicialismo debe también ser predicado del resto de los partidos argentinos. "El peronismo recurrió a figuras provenientes de la cultura popular; el radicalismo se recostó en intelectuales y profesionales; la derecha convocó a intelectuales, ex-militares, espiritistas; y la izquierda presentó a cineastas, fiscales, obispos y militantes de derechos humanos" (p. 173).

No obstante, conviene incorporar a este concepto de "farandulización" de la política el de "politización de la farándula". El setenta por ciento de la programación corresponde a programas de entretenimiento, de manera que estos no tardaron en convertirse en "tribunas para hacer proselitismo entre aquellos votantes.. cansados de la política". De tal manera, es tanto o más efectivo como vehículo de comunicación política el programa Videomatch que Hora clave (campaña de Menem en 1995).

El presente libro, centrándose en pocos temas, pero analizándolos a la luz de la experiencia argentina, aporta a la profundización de los estudios sobre la cuestión, no tanto en su formulación teórica académica, sino más bien en el estadio en el que se encuentran estos fenómenos en la realidad política argentina.

D. P. G.

"Un hombre y su época"

"La vida en rojo. Una biografía del 'Che' Guevara",
de Jorge G. Castañeda.

Ed. Espasa Calpe, Buenos Aires, 1997. 540 págs.

Jorge Castañeda, politólogo mejicano y autor entre otras obras de *La utopía desarmada* y *Sorpresas te da la vida*, invita al lector a tran-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

sitar la historia de un hombre que se ha convertido en uno de los mitos de este siglo XX. No es una biografía más, sino una biografía diferente porque al no haber vivido las épocas que reseña, ni conocido a los personajes que describe, puede tratar el tema con mayor objetividad y precisión. Como él mismo lo dice: "La historia la hacen sus protagonistas y la escriben los escritores".

¿Cuáles han sido los motivos por los que la figura del "Che" continúa vigente en el imaginario colectivo? En primer lugar, el místico encuentro entre un hombre y su época. Otro hombre en los años sesenta o este hombre en otro momento histórico tal vez no hubiera dejado huella. Más allá de la obra o del ideario guevarista, es su filiación generacional, la identificación entre historia e individuo la que le otorga pertinencia. Sus ideas, su vida, su obra, su ejemplo pertenecen al pasado. Sus tesis teóricas y políticas carecen de vigencia. La revolución cubana sobrevive gracias al rechazo de su herencia ideológica. Y sin embargo persiste la nostalgia tal vez porque, en un fin de siglo carente de utopías, la historia de los sesenta es símbolo de esperanzas y sueños de un mundo mejor. Para Castañeda es necesario buscar las claves que le permitan descifrar el encuentro del hombre y su mundo en su infancia y juventud, en su madurez y su muerte.

La personalidad de Ernesto Guevara se consolida en su infancia y juventud. El rasgo más relevante y que perdurará a lo largo de su vida es su voluntarismo y omnipotencia, cuyos orígenes rastrea el autor en la lucha perenne contra su enfermedad, su propio empeño y la omnipresente figura materna. El segundo rasgo importante es el rechazo a toda ambivalencia, a convivir con las contradicciones de la vida.

De su padre recibió Ernesto el gusto voraz por el deporte y el ejercicio y la convicción de que a base de fuerza de voluntad podría vencer las limitaciones y sufrimientos que el asma le imponía —aun cuando se viera obligado a realizar esfuerzos muy superiores a los de un niño sano—, que contribuyó a exacerbar su voluntarismo. De su madre, recibió una devoción sin límites y con ella estableció una simbiosis que perduraría hasta su muerte. Las continuas mudanzas de la familia lo acostumbraron al movimiento, en tanto que la inmovilidad a que por largas temporadas lo condenaba su enfermedad despertó su gusto por la lectura.

Voluntarismo y omnipotencia, rechazo a la ambivalencia y las contradicciones, disposición al movimiento y gusto por la lectura son claves

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

relevantes de la personalidad de quién estaba llamado a convertirse en un mito internacional.

El autor va recorriendo un itinerario que comienza con el primer viaje del "Che" por cinco países latinoamericanos en compañía de Alberto Granado, su amigo de la adolescencia cordobesa. Es la realización del proyecto de juventud del "Che" que lo pone en contacto por vez primer con la realidad del continente sudamericano, realidad que plasmará en sus "diarios de viaje" y que contribuirá no poco a su politización.

Es precisamente en México donde Guevara conocerá a los hermanos Castro y descubrirá un nuevo camino. A partir de ese encuentro su vida cambia y se inician los entrenamientos para la lucha armada en Cuba. Castañeda va delineando paso a paso los cambios que se producen en el joven aventurero, sus incursiones en el debate político, el creciente ascendiente que va ganando entre los combatientes y sobre su jefe y la posición prominente que ostenta llegado el triunfo de la Revolución. Luego vendrá su peregrinaje afroasiático, su regreso a Cuba y el inicio de sus labores como director de industrias, la dirección del Banco Central y los errores de su inexperiencia en el manejo de la economía de la isla.

En esas posiciones "ganará sus grandes batallas ideológico-económicas; allí sufrirá sus primeras y definitivas derrotas que lo inducirán a buscar otros caminos para el poder y la gloria". Caminos que lo llevarán primero al Congo y finalmente a una lucha solitaria en Bolivia, lucha de la que lo rescatará la muerte para convertirlo en ícono cultural, síntesis de una época y una voluntad.

Castañeda ha logrado no sólo reflejar con documentada veracidad la vida del "Che", sino también los acontecimientos políticos y culturales de una época que se caracterizó por la resistencia al poder, a sus prerrogativas, a su legitimidad y a su permanencia.

El estilo ágil y fluido, la capacidad de pensar y comprender al protagonista a partir de sus circunstancias, sus convicciones, sus sueños y sus pasiones, la rigurosidad académica y la amplia e inédita documentación y testimonios hacen de esta biografía del "Che" una obra imprescindible para comprender no sólo al personaje sino también a una época de singular importancia en la historia de este siglo.

ELENA PIÑEIRO

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

“El conflicto cultural”

“El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial”, de Samuel Huntington. Ed. Paidós, Madrid, 1997.

Tal como lo señala el autor en el Prefacio, este libro “intenta ser más bien una interpretación de la evolución de la política global tras la Guerra Fría”. Interesa por lo tanto, en primer término, tener claro el concepto de “política global” que asumió Huntington y que sintetizó en su afirmación sobre que la “política global es a la vez multipolar y multicivilizacional”.

A ese su corolario inicial básico, propone cuatro complementarios:

- el equilibrio de poder entre civilizaciones está cambiando;
- está surgiendo un nuevo orden mundial basado en la civilización;
- las pretensiones universalistas de Occidente le hacen entrar cada vez más en conflicto con otras civilizaciones, de forma más grave con el Islam y China;
- la supervivencia de Occidente depende de que los estadounidenses reafirmen su identidad occidental como única y no universal.

Estos cinco corolarios confirman la estructura fundamental del libro y son analizados por Huntington en forma pormenorizada y con la apoyatura de una información que comprende desde los fundamentos históricos hasta la más actualizada referencia a los problemas políticos, culturales, económicos, demográficos, etc.

La obra que comentamos, que tuvo su origen en un polémico artículo publicado por el mismo autor, tiene como uno de los temas centrales al factor cultural como fuente fundamental de conflicto. Es por ello que en lo concerniente al estudio y predicción de estos, Huntington realiza un significativo aporte intelectual en su conceptualización y valorización de lo que él ha denominado “las guerras de las líneas de fractura”, que distinguen a los conflictos que se plantean en las fronteras —muchas veces difusas— que separan a las civilizaciones.

Evitar este tipo de conflictos implica para el autor limitar la mayor amenaza que se cieme para la paz mundial, la que sólo podría lograrse con el establecimiento de un nuevo orden internacional basado en el reconocimiento, respeto y asociación entre las diversas civilizaciones.

CRISTINA DOMÍNGUEZ

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

¿Cuál es el futuro del Estado-Nación?

“El Estado-Nación”,
de Leonard Tivey.

Ed. Península, Barcelona, 1987. 261 págs.

Aunque la obra que nos ocupa lleva más de una década de publicada, su contenido conserva gran interés y actualidad en nuestros días, ya que Tivey y sus colegas de la Universidad de Birmingham estudian la compleja y discutida temática del “Estado-Nación”.

El libro tuvo su origen en varios encuentros intelectuales —tan escasos en nuestro medio— realizados en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Birmingham (Inglaterra) en 1978 con el objeto de discutir sobre la pervivencia del Estado-Nación. Las conclusiones del seminario fueron volcadas por escrito y recopiladas por Leonard Tivey —docente especializado en la política británica y coordinador de las reuniones— y publicadas por primera vez —en inglés— en 1981, dando origen a la presente obra.

Editada en castellano por vez primera en 1987, la recopilación reúne nueve ensayos; los tres primeros se refieren a la aparición del Estado-Nación en Europa. Cornelia Navari

—docente en Ciencias Políticas de Birmingham—, sin demasiada fundamentación, lo hace surgir del *Ancienne Régime*; mientras que Andrew Orridge —también de Birmingham— estudia las variedades que adquiere con el nacionalismo y el propio Leonard Tivey se interroga sobre la implicancia económica en la fragmentación del mundo en Estados-naciones.

En la segunda parte se recopilan los trabajos sobre el Estado-Nación en distintas regiones geográficas. Hugh Tinker —profesor de Política en la Universidad de Lancaster— lo analiza en Asia, Arnold Hughes —profesor del Centro de Estudios de Africa Occidental— en el Africa negra y Martin Kolinsky —docente en Birmingham— estudia el Estado Nación en la Europa occidental.

En la tercera parte se estudian problemas específicos surgidos en el seminario como las relaciones nacionalismo-socialismo según la óptica de Anthony Wright —profesor del Departamento de Estudios de Etramuros y asociado en Birmingham— y la persistencia del anarquismo o socialismo libertario según Geoffrey Ostergaard, docente de

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

la misma Universidad.

Un ensayo agregado de Gordon Smith —especialista de la London School of Economics and Political Science— sobre las perspectivas futuras del Estado-Nación, completa la obra, cuya lectura conserva toda su actualidad y permite replantear esta significativa temática con enfoques distintos a los aportes ya clásicos de Ernest Gellner (*Naciones y nacionalismo*), Elie Kedourie (*Nacionalismo*), Anthony Smith (*La identidad nacional*), Eric Hobsbawm (*Naciones y nacionalismos desde 1780*), Karl Minogue (*Nacionalismo*), Hans Kohn (*Historia del nacionalismo*), Gonzalo Herranz de Rafael (*La vigencia del nacionalismo*) y Andrés de Blas Guerrero (*Nacionalismo e ideologías políticas contemporáneas*). Como señala Tivey en la introducción, este libro pretende servir de introducción a los estudiantes que quieran reflexionar sobre el lugar que ocupa hoy el Estado-Nación, pero también intenta contribuir a la polémica de este complejo tema, cada vez más actual, con motivo del avance de la globalización hacia el *One World*, a la vez que esperamos estimule la investigación, no sólo entre especialistas, sobre una realidad que no podemos dejar de ignorar y para la que debemos estar convenientemente preparados.

FLORENCIO HUBEÑÁK

¿Vuelve el fascismo?

“El fascismo que viene”,
de Jacques Julliard.

Madrid, Ed. Acento, 1994. 170 págs.

El historiador Jacques Julliard se desempeña como director de la prestigiosa Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales y además de ensayista político es comentarista de *Le Nouvel Observateur*, circunstancias que favorecen una “historia liviana”.

Su vocación periodística y su interés por los temas actuales le movieron a preocuparse por la temática yugoslava y hacer oír su grito desesperado ante las masacres de Sarajevo, que pasaron semi-desapercibidas en una América preocupada por otros derechos humanos.

Julliard señala claramente que este “breve ensayo” —como lo llama—,

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

escrito en 1994, se debe a sentimientos de urgencia e indignación, para tratar de convencer a los europeos que más allá de la indiferencia generalizada "esta historia era la nuestra".

El autor, en un primer capítulo, estudia el *cliché* de la "ascensión del nacionalismo", sin preocuparse mayormente por causas no economicistas y convencido que se trata de movimientos "neo-fascistas" como lo sugiere el título de la obra.

En segundo lugar analiza los aspectos más significativos de la compleja crisis yugoslava, estudiada con mayor precisión por Emilio De Diego (*La desintegración de Yugoslavia*, Madrid, Actas, 1993) y rescñada en un número anterior.

En la tercera parte analiza la actitud de los "actores europeos" ante el "problema bosnio" para, finalmente, interrogarse si "¿asistimos verdaderamente hoy en día a un renacimiento de la idea fascista en Yugoslavia y quizá, en un futuro muy próximo, en otros países de Europa?" (p. 11). Su respuesta no vacila en ser afirmativa.

El texto, en general, es sumamente liviano, periodístico, y no aporta detalles de mayor interés, desnudando con claridad su objetivo de advertencia, más que de estudio.

Julliard termina formulando seis consideraciones a sus lectores europeos; en primer lugar advierte sobre el peligro de la ampliación de la escala del conflicto. En segundo lugar señala los riesgos del descontrol de las armas nucleares que fueran de la Unión Soviética. Luego se interroga sobre las inestabilidades políticas existentes en la Europa occidental (especialmente el M.S.I. italiano y el "fantasma" de Zhirinovski en Rusia). Un cuarto punto hace mención a la recuperación económica de Estados Unidos y la imposibilidad de asegurar el pleno empleo, advirtiendo sobre la urgencia de una reasignación de recursos. La presencia preocupante de los inmigrantes es un tema que también preocupa al autor en este ensayo observando las reacciones de intolerancia y fobias. Finalmente se ocupa de la xenofobia de los fanáticos del Islam.

Por todo ello Julliard señala que "la doble transición que implica el hundimiento del comunismo y la incapacidad del capitalismo para producir una nueva organización social comporta un riesgo temible para la libertad" (p. 166).

El libro intenta ser una advertencia a Europa sobre el resurgimiento de los fascismos.

F. H.

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

“Narración y leyes en la Historia”

“Lecciones sobre la historia. Cursos del Collège de France”,
de Raymond Aron.
Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Los dos cursos que Raymond Aron dictó entre 1972 y 1974 en el Colegio de Francia constituyen un testimonio de su reflexión acerca de la historia e integran esta obra editada por primera vez en español. Aron parte de una concepción de la historicidad que se expresa en los valores que determinan sus acciones, valores resultantes de los continuos intercambios entre individuo y medio. La noción de historicidad, inspirada en la convicción de que la incertidumbre es uno de los rasgos característicos de la historia, es clave para entender no sólo su vida y su obra, sino también la aguda controversia que mantuvo con el marxismo fundada en la convicción de que la historia no tiene un final predeterminado ni es producto de la voluntad de los individuos. La experiencia intelectual a la que se dedica en la primera parte de la obra, correspondiente al primero de los cursos, es la de reflexionar analíticamente sobre las ciencias para saber si existe un solo modelo de ciencia que pueda aplicarse a la vez al estudio de la realidad natural y social. Pretende ilustrar la tesis de que toda doctrina relativa a la historia adquiere un significado muy diferente, según la filosofía o la epistemología a cuya luz se interprete. El problema confronta al positivismo lógico con la hermenéutica. Se trata de aplicar a la historia dos maneras de filosofar: la filosofía de la tradición hermenéutica que trata de elaborar y comprender la historicidad del hombre, y la de la filosofía analítica que —desinteresándose del origen del conocimiento histórico— pretende averiguar si —y en qué condiciones— las proposiciones relativas al pasado pueden ser verdaderas.

Las cuestiones que demandan su atención refieren por una parte a la relación entre el filósofo y el historiador, y por otra a tres problemas específicos: si el conocimiento histórico es del mismo estilo que el conocimiento relativo a las realidades naturales, si dicho conocimiento concierne ante todo a las relaciones entre lo singular y lo general, y si existe la objetividad.

Intenta demostrar el nexo que vincula la interpretación filosófica o epistemológica de las proposiciones históricas con el sentido que ad-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

quieren a la luz de la metaciencia, y a este fin utiliza como ejemplo la reinterpretación del marxismo por el existencialismo en la literatura francesa de los últimos 25 años. Se trata de contrastar tres interpretaciones de las proposiciones fundamentales del marxismo: la del propio Marx (determinista), las de Sartre y Merlau de Ponty (hermenéuticas y existencialistas) y la de Althusser.

La interpretación marxista supone la objetivación de la realidad histórica, sustituye la realidad vivida por relaciones sociales en gran medida independientes de la conciencia que de ellas toman los hombres y es por consiguiente determinista, en tanto elimina la conciencia y la subjetividad. "El marxismo —dice Aron— es una ciencia de las leyes del devenir histórico; el hombre es capaz de entender las leyes de este devenir objetivando la realidad histórica, aun si esta realidad se da inmediatamente en forma de experiencias vividas por los sujetos históricos". Encuentra una dualidad y una incompatibilidad entre la interpretación objetivante del marxismo en términos de relaciones de producción y la interpretación del devenir histórico a partir de la lucha de clases. Este es el problema que ha obsesionado a los existencialistas franceses.

Sartre y Merlau de Ponty se niegan a tomar como punto de partida una realidad social objetivada así como a admitir leyes históricas comparables a las leyes de las ciencias de la naturaleza, y plantean tanto la primacía gnoseológica de la subjetividad como la primacía ontológica de la praxis. Ambos consideran, a partir del principio fundamental de la filosofía sartrcana de la libertad de la conciencia, que existe una especie de acción recíproca entre la situación y la conciencia. La situación solicita nuestra conciencia y la incita a pensar de una u otra manera, pero no la determina.

El segundo aspecto de la discusión entre Sartre y Merlau de Ponty se centra en la cuestión de la relación entre la situación y la voluntad. Para resolver este problema ambos retoman el tema de la tradición hermenéutica y toman de esta tradición la idea de que cada hombre piensa la historia vivida a partir de su propia situación. Desde este punto de vista la relación entre el existencialismo y el marxismo plantea el problema de la veracidad de la interpretación y el sentido de la historia.

Aron sostiene que a partir de estas premisas los existencialistas no pueden recuperar el determinismo y la previsibilidad, y que el marxismo sin determinismo es más el marxismo de la lucha de clases que el de las fuerzas y relaciones de producción.

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

La posición de Althusser, en cambio, se opone a la versión hegelianizada de Marx y rechaza simultáneamente al evolucionismo, al historicismo y al humanismo. Para comprender científicamente la historia concreta hay que partir de los conceptos abstractos con cuya ayuda es posible reconstruir y redescubrir lo concreto. Se trata, dice Aron, de una sociología más que de una historia.

A continuación, Aron aborda los problemas que plantean la tradición hermenéutica y la tradición analítica en torno de la explicación histórica. La primera parte de la experiencia vivida por los hombres en tanto seres sociales, y por ende seres históricos; la segunda reduce el conocimiento histórico a un conjunto de proposiciones relativas a acontecimientos y a las conexiones existentes entre ellos. La historia, en este contexto, es una narración.

A partir de la interpretación analítica, el autor reflexiona e indaga en torno a la definición de historia, los fundamentos de la selección del historiador y el problema de la explicación histórica que se centra en la discusión Hempel-Dray. En tanto el modelo de Hempel es un modelo deductivo que considera que sólo hay explicación científica en la medida en que la relación entre acontecimientos singulares puede deducirse de una proposición general, el modelo Dray es racional y sostiene que la explicación de un acontecimiento se basa en el medio elegido por el actor para lograr el objetivo previsto.

La aceptación de uno u otro modelo implica definir si el concepto histórico difiere en naturaleza del conocimiento natural. Para los partidarios de Hempel, el modelo racional introduce un elemento extraño a la esencia de la explicación científica. El modelo Dray, en cambio, reintroduce la noción de comprensión (Verstehen), noción central de la escuela hermenéutica.

E. P.

Algo más sobre el Imperio romano

"Il trionfo nella storia costituzionale romana dagli inizi della repubblica ad Augusto", de Aldo Petrucci.

Milano, Ed. Giuffrè, 1996. 277 págs.

Estudiar el Imperio romano como la mera expresión del militarismo —

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

o imperialismo— de los romanos y analizar las características de sus legiones y los distintos pasos de su dominio del *Mare nostrum* y sus *limes* es ya muy conocido y ha dado lugar a gran cantidad de obras de excelente nivel histórico.

Pero hace ya algunos años Albert Zwaenopel, buceando en las fuentes y el “espíritu romano”, ha llamado la atención sobre los aspectos religiosos de ese imperialismo (*L'inspiration religieuse de l'imperialisme romain*, en *L'Antiquité Classique*, 1949, t. XVIII, 1, p. 5/23), moviendo a nuevos e interesantes enfoques investigativos. En esta línea los historiadores descubrieron que la ceremonia militar del triunfo, celebrada en Roma por los cónsules victoriosos a su regreso de batalla en honor a Jove, formaba parte de una liturgia religiosa.

Aldo Petrucci —discípulo del romanista Sandro Schipani en la Università degli Studi di Roma— se ha dedicado a estudiar detalladamente las características y el significado de esa ceremonia, en un contexto constitucional.

El autor, en su documentado trabajo de investigación, comienza analizando el lugar que le cabe al triunfo en el derecho público romano, señalado las fuentes empleadas y esbozando los objetivos de su análisis.

El triunfo (*triumphus*), entendido como una fiesta de agradecimiento por una victoria bélica, donde el jefe vencedor se identificaba con la máxima deidad, ejercitaba su *imperium* —sacro-político-militar— y efectuaba los *auspicia* antes de ser exaltado por sus tropas, es estudiado en su formación y desarrollo como norma constitucional en los tiempos de la República.

Petrucci —interesado en comprobar si el triunfo procede del derecho real— demuestra, por medio de las fuentes, cómo el sentido de la ceremonia se modifica notablemente a comienzos del siglo III a. C., plasmándose estos cambios dos siglos más tarde y permitiendo a Augusto las modificaciones “de fondo” más significativas. Por ello divide su estudio en tres etapas: hasta el 294 a. C., hasta el 89 a. C. y el período augusteo.

Los casos narrados por las fuentes —Valerio y Horacio, Postumio Megello— son algunos de los ejemplos cuidadosamente analizados.

El autor concluye afirmando que el *ius triumphandi*, como expresión de una victoria obtenida su imperio auspicioque es ciertamente un derecho-poder exclusivo de los magistrados, pero su ejercicio en la

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

edad republicana aparece rígidamente determinado. Una obra bien documentada que resulta de interés para los estudiosos del derecho público romano, pero también para aquellos romanistas deseosos de conocer mejor el funcionamiento de las instituciones que construyeron la Roma republicana e imperial.

F. H.

Política y religión o la revolución de los santos

“La rivoluzione dei santi. Il puritanesimo alle origini del radicalismo politico”, de Michael Walzer
Ed. Claudiana, Torino, 1996. 375 págs.

Una de las falencias bibliográficas mayores que tenemos en nuestro medio los docentes de historia política —o más precisamente del pensamiento político— radica en la historia de la Inglaterra de los siglos XVI y XVII, por otra parte raíz de acontecimientos histórico-políticos trascendentales que llevaron al liberalismo y a las bases ideológicas de las llamadas “revoluciones burguesas”. Uno de los aspectos claves —y menos conocido— de ese movimiento es, indudablemente, el desarrollo político del puritanismo.

Michael Walzer —sociólogo de fama mundial y docente del Institute for Advanced Study de la Universidad de Princeton— es uno de los especialistas más reconocidos en esa temática y por ello su *The Revolution of the Saints* —recientemente traducida al italiano— merece una cuidadosa lectura y difusión.

En este cuidado y muy detallado estudio, el autor investiga la “política radical” del calvinismo y su versión hugonote, como también dedica un interesante capítulo al papel que le cupo en la difusión religiosa —y especialmente en las “nuevas ideas políticas”— a los pastores puritanos.

La crítica al mundo político tradicional y el “regreso a las fuentes” vetero-testamentarias para una “reforma” de la vida de la comunidad (política) es uno de los capítulos de mayor interés de este libro, preanunciando “el nuevo mundo de la disciplina y del trabajo”, que fue un motivo del conocido libro de Max Weber sobre “la ética protestan-

NOTICIAS BIBLIOGRÁFICAS

te y el capitalismo”.

Coincidimos con el autor cuando concluye que “en el capitalismo prácticamente descansa todo el mundo moderno: la política liberal y las asociaciones voluntarias; el capitalismo y la disciplina social en que se funda; la burocracia con sus procedimientos sistemáticos y sus funcionarios diligentes y devotos, y en fin, toda las formas habituales de represión, de falta de alegría y de aspiraciones inapagadas” (p. 337). Por todo ello su estudio es mucho más importante —y actual— de lo que nos pareciera.

Por otra parte resulta de sumo interés comprobar cómo, una vez más, en la base de un proyecto político encontramos una relación estrecha entre “religión” y “política” y cómo en la expansión de una “mística política” se encuentran los clérigos, deseosos —más que de conducir el “rebaño” al Reino de Dios— de construir la ciudad de Dios en la tierra, el eterno anhelo del paraíso terrenal (perdido y recobrado, según el contemporáneo —y poco conocido— John Milton).

Una obra de lectura indispensable para entender la verdadera raíz de la Modernidad.

F. H.