

# ARTÍCULOS



# UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA EN LA ARGENTINA\*

---

**María Eugenia COUTINHO**  
Secretaría General de la Presidencia de  
la Nación  
✉ [coutinho@datamarkets.com.ar](mailto:coutinho@datamarkets.com.ar)

Recibido: Noviembre de 2007  
Aprobado: Junio de 2008

**Resumen:** El artículo analiza la organización de la presidencia en la Argentina desde una perspectiva institucional más allá de quien circunstancialmente ocupa el cargo, estudia su dinámica en las gestiones de Menem y De la Rúa y destaca su relevancia en el proceso político. En primer lugar, revisa la agenda de estudios sobre la presidencia y explora las dificultades que se presentan en torno al presidente como unidad de análisis. Propone un marco analítico para estudiar el comportamiento de los presidentes con respecto a su estructura y delimita y caracteriza la organización de la presidencia. Sobre esta base estudia en forma comparada el rol de este espacio en contextos políticos específicos y presenta algunas hipótesis sobre el papel que desempeña en la dinámica intraejecutivo y su relación con el partido oficial.

**Palabras clave:** Política comparada. Presidencialismo. Presidencia. Staff presidencial. Gabinete. Argentina.

**Abstract:** : This article analyzes the organization of the presidency in Argentina from an institutional perspective regardless who is in charge, studies its dynamics in Menem and De la Rúa's administrations and highlights its relevance in the political process. It examines the presidential studies in Argentina's academic agenda and explores the difficulties of the president as a unit of analysis. Then it presents an analytical framework to study the presidential strategies and delimits and characterizes the presidential organization. On this basis it comparatively studies the role of the presidential structures in specific political contexts and presents some hypothesis about its behavior in the intra-executive dynamics and its relationship with the official party.

**Key-words:** Comparative Politics. Presidential-ism. Presidency. Presidential staff. Cabinet. Argentina.

\* Este artículo está basado en el trabajo "Configuración y dinámica de la presidencia institucional en la Argentina" que la autora presentara como Tesis de la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, julio de 2007.

El contenido de este trabajo no necesariamente refleja las opiniones de la Secretaría General de la Presidencia ni de ninguna otra dependencia estatal. Las observaciones y opiniones vertidas en este trabajo comprometen exclusivamente la responsabilidad de la autora.

## Introducción

En los últimos veinticinco años la agenda de la ciencia política en la Argentina avanzó desde múltiples perspectivas en el análisis del presidencialismo, la presidencia y el Poder Ejecutivo. Con los aportes de los enfoques institucionales, se enriqueció el estudio del vínculo entre diseño institucional y estabilidad democrática, el análisis de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, la comprensión de los poderes presidenciales y su conexión con el sistema partidario, electoral y el federalismo. También se abordaron las innovaciones incorporadas en el diseño constitucional argentino a partir de la reforma de 1994, los procesos electorales y el estudio de las características de las presidencias concretas. Sin lugar a dudas, en el campo de la política comparada, la agenda recibió importantes contribuciones, aunque todavía, tal como señala Limongi (2004) los presidentes como actores institucionales parecen constituir apenas un “punto en el espacio”.

Si bien el Poder Ejecutivo es unipersonal, los presidentes no gobiernan solos. El Poder Ejecutivo es una institución compleja y reconoce hacia adentro diversos subsistemas, algunos de los cuales ni siquiera se ven reflejados en la Constitución Nacional. En efecto, en la Argentina, además de los ministros del Poder Ejecutivo y, a partir de 1994, del Jefe de Gabinete de Ministros, el presidente se encuentra asistido en sus funciones por un conjunto de organizaciones menos visibles pero no por ello menos relevantes, que denominamos “presidencia institucional” y que han persistido al menos desde 1983. Esta estructura institucionalizada y diferenciada en torno al presidente, parece constituir algo más que un apéndice o “entorno” (Bonvecchi y Palermo 2000) y que Guillermo Molinelli ya había advertido la necesidad de su estudio (*et al.* 1999:539-540).

A lo largo de los años este espacio ha adquirido creciente protagonismo y relevancia política y se configura como una intermediación ineludible entre el presidente, el gabinete y el partido oficial además de constituir una potencial herramienta para un gobierno efectivo. Pero además, más allá de su persistencia y organización formal, la configuración y el rol que adquiere en cada administración no es producto de la inercia ni de decisiones arbitrarias sino que responde a las estrategias presidenciales en el marco de un contexto determinado y de los incentivos propios del sistema presidencialista.

Consideramos que el análisis estrictamente formal de la organización y la explicación a partir de las características personales de los presidentes no alcanzan para explicar esta dinámica y en este sentido planteamos la necesidad de encontrar un marco que permita estudiar a los presidentes “actuando presidencialmente” con respecto a su propio espacio. En este sentido, este artículo no solo se propone describir la organización de la presidencia institucional en la Argentina desde 1983, sino que pretende realizar una contribución para la comprensión de su dinámica y funcionamiento y detectar su importancia en el proceso político desde una perspectiva institucional.

Las frecuentes interrupciones del proceso democrático en el siglo pasado vuelven bastante difícil el seguimiento histórico de esta estructura por lo cual hemos decidido que el período para analizar la evolución de la organización de la presidencia institucional en este artículo comienza en 1983, con la gestión de Raúl Alfonsín, y se extiende hasta la presidencia de Fernando De la Rúa. Pero para analizar el funcionamiento en un contexto determinado se seleccionaron las presidencias de Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) y la de Fernando De la Rúa (1999-2001) entendiéndolo que aportan elementos relevantes para analizar los cambios en la dinámica de la presidencia institucional. La gestión Menem, que suele ser caracterizada como una “presidencia fuerte”, registró una serie de transformaciones estructurales e institucionales con indudable impacto en la organización de la presidencia como la Reforma Constitucional y la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La Presidencia de De la Rúa, por su parte, además de constituir la única experiencia de gobierno de coalición en este período, ha sido presentada como el paradigma de la “presidencia débil” e impotente.

### **La agenda de investigación sobre la presidencia. Entre instituciones y personas**

Bajo la sentencia “las instituciones importan”, la política comparada y el institucionalismo analizaron las democracias presidenciales a través de su configuración constitucional básica (separación de poderes, elección popular y mandato fijo de los ejecutivos) y la influencia que éstas características tienen sobre los resultados políticos en la medida que afectan

los incentivos de las estrategias de los actores (Munck 2004, Limongi 2004). Fue a la luz de esta perspectiva y poniendo énfasis en las diferencias entre el presidencialismo y el parlamentarismo, que trabajos como el de Juan Linz (1994) analizaron los presidencialismos latinoamericanos y los identificaron como una fuente de inestabilidad democrática por su tendencia a generar parálisis institucional o bloqueo. Estudios posteriores revisaron estas conclusiones y desplazaron el foco de atención hacia el análisis comparado de las diferencias que presentan las democracias presidenciales a través del estudio de los poderes constitucionales de los presidentes en el marco de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo e incorporando otros elementos que se combinan en la configuración como el sistema de partidos, la disciplina partidaria o el sistema electoral (Mainwaring y Shuggart 2002, Mainwaring 1990). Más recientemente una nueva generación de investigaciones aportó importantes y novedosas contribuciones a la comprensión del presidencialismo; en este grupo, el trabajo de Cheibub (*et al.* 2004) cuestionó el vínculo necesario entre este sistema y el bloqueo y la inestabilidad, desmitificó los riesgos del gobierno dividido y de los gobiernos minoritarios y demostró que los gobiernos de coalición en el sistema presidencial son posibles. Asimismo, en el abordaje de nuevas cuestiones merece destacarse el trabajo de Amorim Neto (2002, 2006) que avanza sobre estrategias presidenciales específicas tales como las designaciones en los gabinetes ministeriales y sus consecuencias políticas.

En la Argentina, en los años de la transición democrática el debate se centraba en la necesidad de morigerar las características del presidencialismo al cual se le adjudicaba el origen de la inestabilidad institucional en línea con las tesis de Linz. Más adelante, durante la gestión de Carlos Menem el eje se desplazó al análisis de las relaciones entre Ejecutivo y Congreso a partir de un supuesto predominio del Ejecutivo por la utilización de herramientas legislativas de excepción como los decretos de necesidad y urgencia, revisada luego por algunos trabajos (Mustapic 2000, Novaro 2001, Jones 2001, Ferreira Rubio y Goretti 1994). También, varios estudios abordaron las transformaciones institucionales a partir de la reforma constitucional de 1994 como la Jefatura de Gabinete de Ministros (Novaro 2000 y Serrafiero 1997). La crisis de diciembre del 2001 y la renuncia anticipada de Fernando de la Rúa dispararon una agenda sobre el vínculo entre características personales y resultados polí-

ticos (Llanos y Margheritis 2006) y los análisis de los procesos de crisis y ruptura de gobiernos (Pérez Liñán 2002 y 2003, Mustapic 2005). Mario Serrafiero abordó en diferentes trabajos cuestiones novedosas de la agenda del Poder Ejecutivo como la reelección y los Vicepresidentes (1997, 1999), Miguel De Luca (2008) analizó los procesos de selección de los candidatos presidenciales y Guillermo Molinelli (*et al.* 1999) realizó un esfuerzo en sistematizar datos referidos a la presidencia entre los que incluyó a la presidencia institucional. No obstante y aunque esta revisión de la literatura no es exhaustiva, podemos afirmar que el estudio de la presidencia institucional como un espacio diferenciado ha ocupado hasta el momento un lugar marginal.

Pero la escasez de estudios sistemáticos sobre la presidencia como institución tiene explicación. Aún en los Estados Unidos donde los estudios presidenciales cuentan con una abundante producción académica y constituyen una verdadera subdisciplina, han sido objeto de una dilatada polémica entre los estudiosos a tal punto que ha sido calificada como una “zona libre de teoría” (Moe y Wilson 1994:42). Entre los cuestionamientos más frecuentes se destacan: la ausencia de un cuerpo teórico articulado (Wayne 1983), el predominio de enfoques históricos y biográficos (King 1993:396) y el problema del  $N=1$  (King 1993:402); estas discusiones coinciden en señalar que las características unipersonales de la institución presidencial dificultan la comparación y la sistematización.

La producción académica sobre la presidencia “moderna”<sup>1</sup> en los Estados Unidos ha sido analizada desde dos perspectivas principales: una personal o “centrada en el presidente” y otra institucional o “centrada en la presidencia” (Krause y Cohen 2000:88). La perspectiva centrada en el presidente se caracteriza, no solo por su objeto de análisis, sino por atribuir a los elementos individuales gran valor explicativo. Desde este enfoque se desarrollaron una gran cantidad de trabajos que incluyen una agenda con múltiples dimensiones tales como el liderazgo, la comunicación, la opinión pública, el temperamento y la personalidad y hasta sus capacidades de management. En este marco el trabajo más destacado e influyente es sin dudas *Presidential Power* de Richard Neustadt (1960) y

1. En la literatura la presidencia “moderna” es aquella que se configura a partir de la administración de Franklin D. Roosevelt en los años '30.

también los de Theodore Lowi (1993), Stephen Skowronek (1997), Samuel Kernell (1986) y George Edwards III (2000) entre muchos otros. La perspectiva institucional en cambio, se propone analizar la presidencia más allá de quien ocupe el cargo, enfocándose en las reglas de juego de la institución, los patrones de comportamiento y la organización aún cuando el componente personal no desaparece completamente (King y Ragsdale 1988:484). La perspectiva institucional, tiene también una agenda muy variada incluyendo aspectos organizacionales, administrativos y de *staffing* de la presidencia (Nathan 1983, Burke 2000) y otros que incorporan el contexto y las estrategias presidenciales (Walcott y Hult 1987).

El neoinstitucionalismo y la teoría de la elección racional también han influido en el estudio de la presidencia aunque con menos fuerza que sobre el Poder Legislativo (Moe 1990, Moe y Wilson 1994, Limongi 2004). En este marco, el análisis de la presidencia presenta dificultades, esta vez teóricas, vinculadas con los fundamentos del *rational choice* que tienen cierto sesgo legislativo en su aproximación.<sup>2</sup> Originados en los Estados Unidos donde el Congreso es considerado el centro del sistema político, los estudios bajo esta perspectiva, que predominan en la política comparada, se han centrado en la relación del Poder Ejecutivo y el Legislativo pero le han reservado un rol secundario al presidente (Limongi 2004:11). Desde esta marco y en un intento de superar este sesgo, Terry Moe desarrolló a mediados de los años '80 un enfoque novedoso que describe la institución presidencial como un resultado de lo que denomina la "política de elección estructural" por la cual los presidentes, que tienen importantes incentivos para lograr el control y el liderazgo derivados de las características del presidencialismo, necesitan dotarse de estructuras que le sirvan a sus propósitos y le garanticen el control.

2. Moe (1990:216) señala que estas teorías se basan en la teoría de la elección social y descuidan los aspectos vinculados con la redistribución y coerción a favor de los problemas de coordinación.

## Los fundamentos institucionales de las estructuras y de las estrategias presidenciales

### LA PRESIDENCIA COMO ORGANIZACIÓN Y COMO INSTITUCIÓN

Haciendo una opción expresa por una perspectiva centrada en la presidencia, consideramos a ésta última como una institución en su propio derecho, independiente de quien ocupa el cargo y con una lógica propia y diferenciada que guía su funcionamiento (Moe 1999:45). En tanto institución, es un sistema de reglas formales e informales, estructuras, organizaciones y recursos que resuelve problemas de coordinación pero que también redistribuye recursos y poder. Si bien debido a la influencia que pueden tener los factores personales en la configuración de la presidencia algunos autores sostienen que la presidencia no puede ser una institución (Rockman 1987), más consenso parece haber en torno a definir a la presidencia como una organización o una estructura ya que presenta roles formalmente definidos e interrelacionados, estructuras formales para la toma de decisiones, límites identificables, reglas y un sentido común de misión (Walcott y Hult 1987:110).

Optar por una visión institucional de la presidencia no implica sin embargo desconocer la importancia de los presidentes como actores en tanto, como señalan March y Olsen (1984:742), “las acciones humanas los contextos sociales y las instituciones operan unos sobre otros en forma complicada y estos procesos complejos, interactivos, de acción y formación de significado son importantes para la vida política”. Esto significa que reconocemos la importancia de las instituciones pero sin descuidar la autonomía del actor ni la importancia del contexto, factores que en nuestro análisis asumen un peso codeterminante en la explicación de los procesos políticos (Acuña 1995:50-51).

### UN MARCO ANALÍTICO PARA EL ANÁLISIS DE LA PRESIDENCIA INSTITUCIONAL

Teniendo en cuenta las limitaciones mencionadas para abordar el estudio de la presidencia, Terry Moe desarrolló un marco específico para analizar a los presidentes actuando “presidencialmente”. En “The politicized presidency”, un artículo polémico publicado originalmente en 1985, Moe

reflexionaba sobre la tendencia de Ronald Reagan, muy cuestionada entonces, a designar funcionarios leales en la Casa Blanca y a buscar una mayor centralización en el funcionamiento. Pero más que adherir o rechazar las críticas, Moe indagó sobre los fundamentos que permitan explicar este fenómeno y trató de encontrar razones por las cuales los presidentes buscan organizaciones efectivas. Según este autor, la lógica que guía el funcionamiento de la presidencia como institución, está dada por la interacción entre estructuras, incentivos, recursos y contexto (Moe 1999:145) y en este marco la dinámica institucional de la presidencia evoluciona hacia diversos grados de congruencia y “se estabiliza cuando las estructuras prevalecientes son compatibles con los incentivos y los recursos” (Moe 1999:144). De esta manera los presidentes no dan por hecho las estructuras existentes sino que las adaptan al contexto y a sus propias preferencias. El marco teórico de Moe a través de lo que denomina la “política de la elección estructural” (Moe 1990) otorga algunas pautas para avanzar hacia la identificación de la dinámica institucional de la presidencia, que si bien fue construido para analizar el sistema presidencial norteamericano, puede orientar la búsqueda de un modelo para el caso argentino.

Como señalan Moe y Caldwell (1994:192) los diseños institucionales generan su propia dinámica política y, en este marco, los incentivos institucionales propios del presidencialismo sumados al lugar que ocupa el presidente en la política contemporánea –debido a su visibilidad y a las expectativas que genera–, constituyen la plataforma de la interacción entre contexto, estructuras y estrategias; el presidente es el único actor en el presidencialismo que tiene incentivos para buscar autonomía con motivaciones suficientes como para intentar lograr un sistema unificado y que pueda controlar (Moe y Wilson 1994:11-13). En este sentido, la presidencia como estructura no surge arbitrariamente y las estrategias de los presidentes pueden reconocer causas sistémicas. Según Terry Moe, las estrategias que utilizan los presidentes para que las estructuras sean congruentes con los incentivos, los recursos y el contexto son la *politización* y la *centralización*. En el primer caso, el objetivo es asegurarse una mayor afinidad y lealtad a través de las designaciones de personal y en el segundo, incrementar su influencia a través de la concentración de la coordinación (Moe 1999:149, Moe y Caldwell 1994:190).

La politización, como estrategia de designaciones y cobertura de cargos, puede seguir diferentes patrones que privilegian representaciones de diversa índole tales como la partidaria, la sectorial, la técnica o la personal (King y Ragsdale 1988:203). Pero la politización también se despliega con relación a la burocracia porque como reconocen algunos autores (Aberbach y Rockman 1988, Peters 1999), en la cima del gobierno la tendencia a disponer de funcionarios con “competencia sensible” (*responsive competence*) es más fuerte y el ideal burocrático neutral no parecería ser un modelo universal para todas las unidades del gobierno.

Pero además de las designaciones, los presidentes necesitan centralizar sus decisiones. La manera de hacerlo es “imponiendo reglas de administración que constriñan el comportamiento de las agencias y construyendo organizaciones presidenciales para hacer cumplir esas reglas” (Moe y Wilson 1994:38). La centralización es también la estrategia de concentrar en torno al presidente tareas y unidades que tradicionalmente estaban más alejadas o dependían de sectores específicos del gobierno. Pero la centralización no sólo se despliega en términos organizacionales sino también con respecto a la agenda política y de gobierno, evitando que la inercia y la dinámica propia que adquieren los ministerios terminen manejando la política pública: “el presidente tiene fuertes razones para no querer que el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa u otras agencias tomen sus propias decisiones de política exterior” (Moe y Wilson 1994:19).

A su vez, estas estrategias no son neutrales para la dinámica *intra ejecutivo* ya que involucran los vínculos con el gabinete, con el partido oficial, las coaliciones de gobierno y los aliados políticos y sectoriales, quienes eventualmente pueden desafiar la autonomía presidencial.

### **La presidencia institucional en la Argentina: sus límites y configuración**

El Poder Ejecutivo en la Argentina es unipersonal, aunque la presidencia es un aparato colectivo. Según la Constitución Nacional, al presidente lo asisten en sus funciones ministros-secretarios y el Jefe de Gabinete, pero además existen otros organismos, unidades, oficinas y funcionarios que apoyan la gestión presidencial. Cada uno de ellos posee características propias y configuran diversos subsistemas del Poder Ejecutivo.

## EL SUBSISTEMA PRESIDENCIA INSTITUCIONAL

Las *secretarías de la presidencia* que, en términos generales, son definidas tan laxamente como “aquellas necesarias para posibilitar las tareas del Presidente de la Nación” (Ley de Ministerios, decretos no. 428/92 y no. 355/02); lo asisten en forma directa, sus competencias están definidas en la Ley de Ministerios y su organización se establece por decretos presidenciales. Los secretarios de la presidencia integran el Gabinete Nacional y los Secretarios General, Legal y Técnico y de Inteligencia, tienen rango y jerarquía de Ministro (Decreto no. 428/92). Pero a los fines de definir la presidencia institucional es necesario distinguir entre las secretarías que desempeñan únicamente funciones de asistencia al Presidente y aquellas que tienen competencias específicas referidas a políticas públicas que podrían ser calificadas como *ministeriales* (por ejemplo, Cultura, Deportes, Medio Ambiente, Desarrollo Social, Ciencia y Tecnología, entre otras). Estas unidades, han variado notablemente en cantidad y funciones a lo largo del tiempo y de las gestiones, llegando a un máximo de dieciocho durante la gestión de Carlos Menem.

La presidencia institucional argentina, a diferencia de la “Oficina Ejecutiva del Presidente” y la “Oficina de la Casa Blanca” en los Estados Unidos<sup>3</sup> no conforma una unidad organizativa, sino que está integrada por una constelación de oficinas y estructuras que se reparten diferentes responsabilidades de asistencia inmediata al presidente en el desempeño de sus responsabilidades que no involucra, al menos formalmente, el asesoramiento o la competencia en asuntos concretos de política pública. Estas estructuras no tienen reflejo en la Constitución Nacional y su configuración organizativa es el resultado de decisiones de los presidentes en cada gestión por lo cual para esta investigación ha sido necesario realizar un ejercicio de definición explícito. En este sentido, lo que en este trabajo se denomina presidencia institucional, es un espacio diferenciado dentro del Poder Ejecutivo y que mas allá de sus denominaciones formales, responde a determinadas funciones permanentes que se desarrollan en torno al presidente. Lo que determina a este conjunto es que sus competencias se definen por la asistencia que prestan para posibilitar las tareas

3. Para un análisis de la presidencia los Estados Unidos, véase Pfiffner 1999 y Hess 1988.

del presidente, a diferencia de los Ministros, que si bien también son asistentes del Presidente, tienen asignadas responsabilidades específicas referidas a la política pública de su cartera. Con respecto al Jefe de Gabinete de Ministros, figura creada por la reforma constitucional de 1994 y que absorbió competencias que antes desempeñaba la Secretaría General de la Presidencia, su status es un poco más complejo. Sus atribuciones desde el punto de vista formal, se encuentran más vinculadas a la administración del país y a la asistencia al Poder Ejecutivo en general que al presidente en particular, lo cual no anula la posibilidad de que sea una figura estratégica en el entorno presidencial. En este sentido cabe realizar la advertencia que la delimitación en algunos casos puede resultar arbitraria.

Definimos como *subsistema presidencia institucional* a aquel comprendido por las oficinas, unidades y funcionarios de diferente jerarquía que prestan apoyo directo al presidente en sus tareas, no previstos por la Constitución y cuyas competencias centrales se definen casi exclusivamente por la asistencia al presidente. En principio, este subsistema excluye a los ministros del Poder Ejecutivo, al Jefe de Gabinete de Ministros y a las secretarías y unidades con competencias específicas de política pública. En este marco, las unidades u organismos que componen el núcleo central de la presidencia institucional y que constituyen el objeto de análisis en este trabajo, más allá de sus diferentes denominaciones a lo largo del tiempo, son: la Secretaría General de la Presidencia; la Unidad Presidente; Prensa y Vocero presidencial, la Secretaría Legal y Técnica y la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE).<sup>4</sup>

### **Patrones y tendencias en la organización de Alfonsín a De la Rúa**

La presidencia institucional, especialmente el núcleo central, mostró a lo largo de las gestiones analizadas dos facetas: por un lado, cierta estabilidad organizativa desde el punto de vista formal, incluso frente a transformaciones institucionales de envergadura (como la creación de la

4. Se excluye la Casa Militar ya que desde la recuperación de la democracia sus responsabilidades en torno al Presidente han ido disminuyendo y hoy sólo preserva atribuciones para proveer la seguridad del presidente, el ceremonial militar y la provisión de medios aéreos.

Jefatura de Gabinete, y la reforma del Estado) y a los cambios de gobiernos, pero al mismo tiempo, tuvo un comportamiento dinámico en relación al contexto, al estilo presidencial y a sus estrategias. Las unidades que integran el núcleo central persistieron y su organización interna no sufrió grandes modificaciones, pero sus roles fueron significativamente diferentes.

Desde el punto de vista de la organización formal, desde 1983 hasta el segundo mandato de Menem no se produjeron cambios muy significativos, con la excepción de la creación de la Jefatura de Gabinete prevista por la reforma constitucional de 1994 que afectó especialmente a la unidad que hasta ese entonces concentraba la coordinación política y gubernamental: la Secretaría General de la Presidencia. De todas maneras esta transformación institucional no impidió la persistencia de esta última, con roles formalmente más acotados pero también más difusos, y en este sentido a partir de 1995, ambos organismos coexisten con roles diferenciados desde el punto de vista formal, pero a veces convergentes en un plano real.

Analizando la organización formal que adoptan las unidades que componen la presidencia institucional pueden observarse diferencias en cuanto a la cantidad de unidades que conforman la presidencia pero que se explican principalmente por las *secretarías ministeriales*. En cambio en cuanto a las unidades que componen el núcleo central, se observa más estabilidad en las cuatro gestiones analizadas. La versión más modesta fue la de De la Rúa que redujo el núcleo central a las unidades básicas. Las mayores innovaciones en el período se refieren a la inclusión de áreas destinadas al planeamiento durante las gestiones de Alfonsín y primera presidencia de Menem; y también varios cambios en las denominaciones del área correspondiente a Medios y Prensa.

TABLA NO. 1

## EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LA PRESIDENCIA (1983-2001)

	<b>Alfonsín (1983-1989)</b>	<b>Menem #1 (1989-1995)</b>	<b>Menem #2 (1995-1999)</b>	<b>De la Rúa (1999-2001)</b>
<b>Núcleo Central</b>	1.) Secretaría General 2.) Unidad Presidente 3.) Legal y Técnica (desde 1986) 4.) Inf. Pública (hasta 1987) 5.) Planificación 6.) Sec. de Gabinete (d. 1987) 7.) Secretaría de Asuntos Especiales (1985) 8.) Casa Militar 9.) SIDE	1.) Secretaría General 2.) Unidad Presidente 3.) Legal y Técnica 4.) Prensa y Difusión 5.) Vocero Presidencial (hasta 1991) 6.) Planificación (hasta 1992) 7.) Casa Militar 8.) SIDE	1.) Secretaría General 2.) Unidad Presidente 3.) Legal y Técnica 4.) Medios de comunicación 5.) Planeamiento Estratégico (desde 1997) 6.) Casa Militar 7.) SIDE	1.) Secretaría General 2.) Unidad Presidente 3.) Legal y Técnica 4.) Cultura y Medios de comunicación 5.) Casa Militar 6.) SIDE
<b>Secretarías de Presidencia ("ministeriales")</b>	1.) Función Pública 2.) Turismo	1.) Función Pública 2.) Turismo 3.) Lucha c/narcotráfico (*) 4.) Deportes 5.) Recursos Naturales y ambiente Humano 6.) Desarrollo Social	1.) Turismo y Deportes 2.) Lucha c/narcotráfico (*) 3.) Recursos Naturales 4.) Desarrollo Social 5.) Cultura 6.) Tercera Edad 7.) PYME 8.) Of. de Ética Pública 9.) Culto 10.) Cascos Blancos 11.) Comunicaciones	1.) Turismo 2.) Lucha c/narcotráfico (*) 3.) Ciencia y Tecnología 4.) Deportes (2000)

(\*) Nombre completo, "Programación para la prevención y la lucha c/narcotráfico".

**Fuente:** Elaboración propia en base a Boletín Oficial de la República Argentina.

La conformación del núcleo central parece desafiar también a algunos procesos globales como la reforma del Estado. En efecto, durante la gestión Menem, se produjeron dos procesos reformistas (1991 y 1996) que apuntaron especialmente a la reducción de unidades y personal en el ámbito público; sin embargo, en la presidencia el ajuste no sólo fue casi nulo sino que terminó siendo más voluminosa que al inicio de la gestión (véase Tabla no. 1).

#### FUNCIONES Y PROCESOS DE LA PRESIDENCIA INSTITUCIONAL

Los presidentes se ven obligados a organizar el desarrollo de determinadas tareas y funciones que atañen a su cargo: la relación con el Congreso, la comunicación de sus actos a la opinión pública y el vínculo con la prensa, la elaboración de discursos, y el asesoramiento sobre cuestiones específicas y también, aunque parezca menor, administrar los recursos financieros y humanos que sostengan su actividad. En efecto, a pesar de las modificaciones en la organización de la asistencia al presidente en el período, es posible analizar la existencia de funciones y procesos comunes que persisten en el tiempo. En la Argentina se identifican principalmente tres grandes grupos de funciones.<sup>5</sup> Estos son: a.) de coordinación y administración de actividades de apoyo, recursos y personal; b.) de coordinación política y de gobierno, formulación y toma de decisiones de políticas y c.) de comunicación y prensa. Un detalle de las tareas y funciones involucradas en estos grupos y las áreas que las han llevado a cabo se pueden observar en la Tabla no. 2.

5. Para esta clasificación se realizó una adaptación del esquema utilizado por Karen Hult (2003) para el análisis de la Casa Blanca.

TABLA NO. 2  
FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA INSTITUCIONAL

Funciones	Actividades	Unidades Responsables	Años
<b>Coordinación y supervisión de actividades de apoyo, recursos y personal</b>	Secretaría privada, documentación presidencial, agenda del presidente	Unidad Presidente (h. 2004) – Secretaría Privada	1983–
	Ceremonial, protocolo, audiencias	Unidad Presidente (a)	1983–
	Logística y mantenimiento de la Casa de Gobierno	Casa Militar Secretaría General	1983–1985 y 1990– 1985–1989
	Seguridad Presidencial e Inteligencia	Casa Militar, Granaderos, Policía Federal, SIDE	1983–
<b>Asesoramiento político-técnico; formulación de políticas y coordinación política y de gobierno</b>	Viajes presidenciales	Unidad Presidente, Secretaría General, SIDE	1983–
	Personal y Recursos Económicos	Secretaría General	1983–
	Información para la toma de decisiones	Secretaría General (b) Jefatura de Gabinete	1983– 1995–
	Coordinación Ministerios	Secretaría General Jefatura de Gabinete	1983–1995 1995–
	Relaciones con el Congreso	Secretaría General Jefatura de Gabinete	1983–1995 1995–

(a) Desde el 2004 es responsabilidad de la Secretaría General de la Presidencia.  
(b) La SIDE puede intervenir en estas funciones aunque no tiene asignadas formalmente las funciones de coordinación.

TABLA NO. 2  
 FUNCIONES DE LA PRESIDENCIA INSTITUCIONAL (CONT.)

Funciones	Actividades	Unidades Responsables	Años
<b>Asesoramiento político-técnico; formulación de políticas y coordinación política y de gobierno</b>	Análisis y seguimiento de políticas públicas	Secretaría General	1983–
	Planificación	Secretaría de Planeamiento	1983–1990
		Secretaría de Planeamiento Estratégico	1997–1999
		Jefatura de Gabinete	1995–
	Reuniones de gabinete	Secretaría General Jefatura de Gabinete	1983–1995 1995–
	Relaciones institucionales	Secretaría General Jefatura de Gabinete	1983– 1995–
	Asesoramiento legal y normativo, gestión de actos administrativos	Secretaría General – Subsecretaría Legal y Técnica Secretaría Legal y Técnica	1983–1986 1986–
<b>Comunicación y prensa</b>	Actividades de difusión y vocero	Secretaría de Medios de Comunicación o equivalente	1983–1987
	Análisis de medios y monitoreo		1991–1999
	Relación con periodistas	Vocero presidencial	1999–2000
		Unidad Presidente – Vocero Presidencial	1989–1991
		Secretaría General – Subsecretaría de Comunicación	2000–2001 2001–2002
	Publicidad y avisos oficiales y medios públicos	Secretaría de Medios de Comunicación o equivalente	1983–1999
	Elaboración de discursos	Secretaría General – Subsecretaría de Comunicación Sin definir	2001–2002

En este intento de sistematización de funciones, actividades y unidades de la presidencia institucional, puede observarse en primer lugar, que desde el punto de vista funcional las actividades son bastante estables a lo largo del período analizado lo cual se refleja también en la estabilidad de la organización, con la excepción del área de comunicación y prensa que es la que presenta mayores variaciones. Con la mayor estabilidad organizacional se encuentran las actividades de administración de recursos financieros y humanos, siempre a cargo de la Secretaría General de la Presidencia y las de asesoramiento normativo y legal, lo cual confirma de alguna manera que la estabilidad organizacional es proporcional a la especificidad técnica de la función.

La Secretaría General de la Presidencia es la única organización del núcleo central que ha participado en los tres grupos lo cual no implica necesariamente que los haya coordinado en forma centralizada. Esta unidad, hasta la creación de la Jefatura de Gabinete, concentraba la coordinación política y de gobierno: coordinaba la agenda política, convocaba y organizaba las reuniones de gabinete, mantenía la interlocución con los ministros, manejaba las relaciones con el Poder Legislativo y constituía un vínculo imprescindible con el partido y con la oposición; también hasta mediados de los años 80, concentraba el asesoramiento legal y normativo. Con la reforma constitucional perdió algunas atribuciones en manos del Jefe de Gabinete (la coordinación ministerial y el manejo de las relaciones con el Legislativo) lo cual no significó necesariamente pérdida de influencia ya que se convirtió en un espacio multifuncional con potencialidad para intervenir en casi cualquier asunto. De todas maneras, es necesario advertir que a partir del análisis del papel que estas instituciones cumplieron en cada gestión, los roles reales se encuentran asociados a las personas que ocupan el cargo y al tipo de vínculo que éstos mantienen con el presidente.

## **La organización como producto de las estrategias presidenciales. La politización y la centralización en la presidencia argentina durante las gestiones de Carlos Menem y Fernando De la Rúa**

POLITIZACIÓN: LA DESIGNACIÓN DE FUNCIONARIOS POLÍTICOS Y LA RELACIÓN CON EL PARTIDO OFICIAL

La formación de gabinetes y la designación de funcionarios en el presidencialismo constituyen, uno de los principales poderes unilaterales del Ejecutivo (Samuels e Eaton 2002) y una herramienta fundamental de la estrategia política de los presidentes. A través de las designaciones los presidentes influyen en el proceso de política pública y disponen de instrumentos para influir en la oposición, la legislatura y el electorado (Amorim Neto 2000). Sin embargo, la presidencia, como área propia del presidente, parece demostrar una dinámica propia que escapa a la lógica de conformación de gabinetes.

Analizando las designaciones de funcionarios políticos en las gestiones de Menem y De la Rúa en la presidencia institucional, y a diferencia de lo que puede ocurrir en otras áreas del Ejecutivo donde el conocimiento técnico o la representatividad política o sectorial de los candidatos adquiere significación, se observa que el patrón prevaleciente en las designaciones es del tipo “personal” es decir, que prima el conocimiento, la lealtad y la afinidad. Las características de las tareas que se desarrollan en el núcleo central, en las cuales las necesidades de conocimiento específico y altamente especializado son menores, facilitan este modelo.

Durante la gestión de Carlos Menem el Partido Justicialista operó como un apéndice del gobierno donde se resolvían las cuestiones partidarias (Levitsky 2005:225) y tuvo una débil participación en las designaciones del gabinete (De Luca 2008). Esta tendencia tuvo en la presidencia institucional un ejemplo contundente y el núcleo central no sólo logró mantenerse al margen de la influencia de los órganos partidarios y de las alianzas con sectores *pro-mercado*, sino que fue uno de los espacios desde donde se conducía el partido (Levitsky 2003:230). En el núcleo central predominaban funcionarios sin peso político propio y unidos por las “lealtades personales y los negocios funcionales” (Bonvecchi y Palermo 2000:104) pero cuyos roles iban mucho más allá de la formali-

dad de sus atribuciones lo que provocaba frecuentes enfrentamientos con algunos miembros del gabinete. En los primeros años de la gestión el elenco incluía a familiares<sup>6</sup> y amigos del presidente.

La presidencia de Fernando de la Rúa constituye un caso especialmente relevante para analizar las estrategias de politización y de designación de funcionarios ya que en los gobiernos de coalición la distribución de cargos en el Ejecutivo entre los aliados constituye un elemento central (Deheza 1998). Pero el esfuerzo inicial del presidente por tener un gabinete equilibrado que representara a las distintas posiciones partidarias e ideológicas, tuvo como contrapartida una estrategia explícita de compensación con funcionarios propios que se manifestó en los ministerios y en la presidencia institucional. Al igual que en la gestión de Menem, inicialmente la presidencia institucional no fue un espacio de alianzas; al menos hasta la renuncia del Vicepresidente Álvarez en octubre de 2000, el núcleo central estaba conformado por funcionarios muy cercanos al presidente, incluso familiares -su hermano fue Secretario General de la Presidencia- pero ajenos a las estructuras partidarias de los integrantes de la coalición. Pero a medida que la gestión se debilitaba y la alianza se deterioraba, De La Rúa, quien no detentaba un liderazgo consolidado al interior del partido radical, utilizó puestos centrales de la presidencia para designar a representantes de la alianza como señal política o herramienta de negociación, una estrategia inédita y cuyas consecuencias fueron visibles en detrimento de un vértice de gobierno compacto que le permitiera un control efectivo en los términos de Moe.

#### POLITIZACIÓN DE LA BUROCRACIA

Entendemos por politización de la burocracia a la tendencia a cubrir cargos de la estructura permanente con funcionarios afines a la administración. Esta tendencia que como señalamos antes suele ser más frecuente en la cima del gobierno, registró en los dos períodos analizados una tendencia creciente. Hay dos elementos adicionales que abonan esta ten-

6. Como los casos de: Emir Yoma, asesor presidencial; Munir Menem, titular de la Unidad Presidente; y Amira Yoma, Directora de Audiencias.

dencia en la Argentina. Por un lado, a diferencia de lo que ocurre en otros países como los Estados Unidos, los cambios entre diversas gestiones en las oficinas presidenciales involucran básicamente a los funcionarios políticos y éstos constituyen una minoría respecto del total del personal. Pero además, el sistema de carrera de servicio civil implementado en la Argentina en 1991 denominado SINAPA (Decreto no. 993/91 y modificatorios), que también se aplica en la presidencia, agrega a la relación cierta complejidad.

Este sistema que estaba destinado a jerarquizar y profesionalizar la labor de los funcionarios públicos generó además un escalafón y un sistema de carrera con un régimen especial para cargo con funciones denominadas “ejecutivas” para aquellos puestos críticos de conducción que requieren una competencia y un conocimiento específico y que implican el pago de un incentivo o suplemento salarial. Estos funcionarios (Directores Generales, Directores y Coordinadores o Jefes de Unidad) ocupan los cargos más altos de la organización burocrática, son la interfase con los funcionarios políticos y, según el esquema vigente, acceden a sus cargos por concurso de antecedentes, duran en sus funciones cinco años prorrogables hasta siete y no pueden ser removidos fácilmente. Según este sistema, sólo los funcionarios políticos deben cambiar, lo que significa que cuando una administración llega a la presidencia puede encontrarse limitada para las designaciones, aún en las oficinas más cercanas y sensibles de la Unidad Presidente y de la Secretaría General de la Presidencia.

En el núcleo central de la presidencia la implementación de este sistema fue despareja. En las áreas técnico-administrativas y en la Secretaría Legal y Técnica, se cubrieron los cargos a través de la normativa prevista y los cambios de gobierno no los afectó pero en cambio en las áreas políticamente sensibles, la politización ha sido creciente. Si bien inicialmente algunos cargos se cubrieron a través de concursos de antecedentes – aunque está en discusión la transparencia y objetividad del proceso-, las designaciones no fueron respetadas al producirse el cambio entre la presidencia Menem y De la Rúa. La gestión aliancista reemplazó a la mayoría de los funcionarios con personal propio y leal bajo mecanismos de excepción previstos por la normativa, y ésta fue la regla desde entonces.<sup>7</sup>

7. El sistema prevé la designación por excepción por el término de 180 días a cuya finalización debe realizarse el concurso correspondiente.

## CENTRALIZACIÓN

Ya señalamos que desde un punto de vista estrictamente organizacional y formal la presidencia institucional en la Argentina no exhibe un modelo centralizado. Sin embargo este rasgo no impide que como resultado de las estrategias de los presidentes el funcionamiento de este espacio muestre ciertos rasgos de concentración. Así es que en la gestión de Menem, la Secretaría General de la Presidencia, desempeñó un papel central en la coordinación política y de gobierno - rol que se suaviza a partir de la creación de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el segundo período-, pero además demostró gran estabilidad en cuanto a sus titulares. Eduardo Bauzá, Secretario General de la Presidencia y después Jefe de Gabinete y Alberto Kohan fueron los dos únicos funcionarios que ocuparon ese cargo en el término de diez años. Por el contrario en la gestión de De la Rúa, sin haber realizado modificaciones organizativas de envergadura, el núcleo central presentó un funcionamiento completamente diferente. Si bien intentó centralizar su agenda compensando las designaciones consensuales que le imponía el gobierno de coalición con funcionarios de confianza para manejar algunas cuestiones de la agenda, la fragilidad política que caracterizó a esta gestión impidió el desarrollo de modelos concentrados de coordinación política. La Secretaría General tuvo una inestabilidad inédita, con seis secretarios en dos años, de los cuales solo dos eran funcionarios leales y afines.<sup>8</sup>

Por otra parte, en nuestro marco de análisis la creación de nuevas estructuras o la modificación de las existentes pueden constituir también una estrategia de los presidentes para centralizar el control. La presidencia de Menem, a pesar de haber protagonizado una profunda reforma estatal, presentó la presidencia de mayor dimensión del período a través de las *secretarías ministeriales* las cuales, a pesar de estar en los márgenes de nuestra definición de presidencia institucional, podrían representar un excelente ejemplo de centralización. Sin entrar en los detalles de los

8. Entre diciembre de 1999 y diciembre de 2002 los Secretarios Generales fueron: Jorge De la Rúa; Alberto Flamarique; Ricardo Mitre; Carlos Becerra; Horacio Jaunarena y Nicolás Gallo. Solo el primero y el último fueron funcionarios de confianza del presidente.

procesos que llevaron a la creación de cada una de ellas<sup>9</sup>, puede señalarse que en la segunda presidencia, liberado del *corset* que restringía la cantidad de ministerios<sup>10</sup>, la creación de estas unidades más que atender una política pública que surgía en la agenda sistémica, respondió a la necesidad del presidente de controlar determinados aspectos de la política pública de una manera más “económica” en términos de negociación de políticas y presupuesto. De la Rúa por su parte, realizó algunas modificaciones organizativas en la Secretaría General de la Presidencia cuando promediaba el segundo año de gestión que obedecieron principalmente a centralizar en ese ámbito otros aspectos antes dispersos de la gestión presidencial, como la comunicación, el manejo de los medios estatales, la radiodifusión, la publicidad estatal y algunas cuestiones vinculadas con la obra pública.<sup>11</sup>

Sin embargo, y como señalamos antes, las estrategias de centralización no se despliegan únicamente hacia las estructuras organizacionales sino también respecto del manejo de la agenda política y de gobierno. En este sentido, la confianza que caracteriza a los funcionarios de este espacio y la asignación difusa de responsabilidades de algunas unidades facilita su intervención en asuntos estratégicos que exceden sus atribuciones. Esta tendencia es observable en ambas presidencias.<sup>12</sup>

9. Casos especialmente ilustrativos han sido el de las Secretarías de Desarrollo Social, Recursos Naturales, Comunicaciones y Pequeña y Mediana Empresa. Para el proceso de creación e la Secretaría de Desarrollo Social, véase Repetto 2001.

10. Hasta la reforma de 1994, la constitución establecía un número fijo de ministerios.

11. La Secretaría General de la Presidencia absorbió en el año 2001 la Subsecretaría de Comunicación, lo cual incluía, el vocero presidencial, el COMFER y el Sistema Nacional de Medios Públicos (Decreto no. 614/2001) y también el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (Decreto no. 1450/2001)

12. Por ejemplo, Alberto Kohan, Secretario General de la Presidencia, fue caracterizado por Cavallo como un “canciller en las sombras” (*Página/12*, 08/02/2004) y en la gestión de la Alianza, el titular de la SIDE, Fernando de Santibáñez tenía influencia y capacidad de veto en la política económica.

## **La presidencia a la luz del contexto y las estrategias de los actores en perspectiva comparada**

Según el marco adoptado en este trabajo, la dinámica de la presidencia es el resultado de la interacción entre estructuras, incentivos, contexto y las propias estrategias presidenciales, cuyo análisis nos aportan elementos más valiosos que los de una mirada estrictamente formal. En perspectiva comparada las presidencias de Menem y De la Rúa presentan rasgos comunes, no solo observables en las continuidades de la organización formal, sino por el hecho de que la presidencia fue un espacio de reserva de los presidentes, integrada por personal leal y cercano con una débil participación del partido oficial, pero constituyó, fundamentalmente, una herramienta de los presidentes para actuar frente al contexto e imponer sus objetivos.

No obstante, las gestiones analizadas presentan importantes diferencias en su funcionamiento vinculadas al contexto que les tocó enfrentar y el tipo de respuestas y estrategias delineadas. Si bien desde el punto de vista institucional el presidente no tiene restricciones para organizar y constituir su gabinete y mucho menos su oficina, el contexto puede inducir a que los presidentes tengan que restringir su autonomía cediendo espacios a favor de otros actores políticos o sectoriales o bien realizar modificaciones en la presidencia para ajustarla al nuevo escenario. Estos desafíos a la autonomía presidencial, no suelen provenir de la pugna entre poderes y a veces ni siquiera de la oposición, sino que se puede originar en el propio oficialismo y en el gabinete. En este sentido, el contexto en el que se desarrollan las presidencias parecen tener una influencia sustantiva: un gobierno de coalición, alianzas sectoriales, una crisis o transformaciones profundas estructuran de manera diferenciada las opciones de los presidentes con respecto a su estructura.

En este sentido, el vínculo del presidente con su propio partido o con sus eventuales socios en una coalición modifica los incentivos y las estrategias presidenciales y parece tener consecuencias sobre la forma que adopta el núcleo central presidencial. Los gobiernos de coalición en sistemas presidenciales pueden ser limitadores de la autonomía presidencial y en algunas circunstancias introducen tensiones entre los miembros del gobierno (Deheza 1998:169). En este marco es posible acercar una explicación, -sin juzgar el resultado- a las estrategias de Fernando De la Rúa respecto de la conformación del núcleo central: con el partido en manos

de otro sector político y sin puentes sólidos con su socio principal, los funcionarios leales del núcleo central en un principio intentaban compensar y neutralizar el peso de los aliados en el gabinete pero una vez que la coalición entró en crisis, pretendió recomponerla a través de su incorporación en puestos cercanos al presidente.

Este rol de la presidencia institucional no solo se presenta en los gobiernos de coalición. Un gobierno monocolor y mayoritario como el de Menem, también debió prever espacios en el gabinete para otras facciones partidarias o para procurar la representación de una orientación determinada en políticas públicas, frente a lo cual el núcleo central no solo se constituyó en un espacio propio del presidente, sino en una arena de enfrentamientos dentro del modelo, como fue el caso de las tensiones entre el “menemismo” y el Ministro Domingo Cavallo.

Pero estas estrategias no fueron neutrales en términos de cohesión y capacidad de coordinación gubernamental. La potencialidad de la presidencia institucional como zona de articulación y control es otro aspecto que también permite apreciar las diferencias en el rol que ocupó en las dos gestiones analizadas. La presidencia institucional de Menem reflejó estabilidad y consistencia a lo largo de los dos mandatos y constituyó un eslabón facilitador de la estrategia global con relación al partido que él conducía, con las alianzas sectoriales y extrapartidarias que sostenían la gestión y con la orientación del gobierno. En la primera de las gestiones se consolidó la Secretaría General de la Presidencia como unidad central la cual sumada al impulso inicial de un nuevo instituto como la Jefatura de Gabinete de Ministros, constituyeron herramientas adicionales para la centralización y la coordinación política y de gobierno.

La presidencia institucional de De la Rúa, en cambio, reflejaba las tensiones de un gobierno de coalición y de un partido dominado por otra facción, presentes tanto en las designaciones, en la orientación de las políticas y en la debilidad de instancias de articulación gubernamental que indudablemente afectaron la posibilidad de imponer una agenda de gobierno. En este caso, si bien se observaron estrategias de centralización y politización, éstas estuvieron destinadas a generar espacios de resistencia más que a facilitar la coordinación gubernamental. La inédita baja estabilidad de los Secretarios Generales y el hecho de que varios de ellos no hayan formado parte del círculo de confianza presidencial convertían a la coordinación política en una ilusión.

En definitiva, si bien en ambos casos es posible observar la utilización del espacio presidencial para consolidar su autonomía, las opciones de cada uno de los presidentes también reflejaron sus preferencias y sus idiosincrasias. Ambos presidentes con diferentes ideologías, personalidades y agendas, respondieron utilizando la presidencia institucional, aunque de manera disímil y otorgándole un cariz distintivo. Frente a iguales incentivos a la autonomía, la utilización de la presidencia en el caso de De la Rúa terminó siendo una estrategia de aislamiento y en el caso de Menem un instrumento adicional para consolidar un modelo de control partidario y de facilitación de alianzas.

## Conclusiones

¿Qué nos aportó el estudio de la presidencia institucional, además de demostrar que no es sólo un apéndice del presidente y que es un espacio que prevalece a lo largo del tiempo en la estructura del Poder Ejecutivo? A mi juicio han surgido dos cuestiones que merecen destacarse. En primer lugar, aparece como una arena adecuada para analizar las estrategias presidenciales para garantizar un gobierno efectivo en el marco de los incentivos del presidencialismo y también ilustra la importancia que en la configuración de estas estrategias tiene el *trade-off* entre partido y gobierno.

Con respecto al primer punto, los presidentes son los únicos actores del sistema institucional con incentivos para garantizarse estructuras que le permitan un gobierno efectivo y para disponer de autonomía para tomar sus decisiones. Esta autonomía no está exenta de desafíos los cuales pueden provenir no sólo de la pugna entre poderes o de la oposición, sino de la dinámica *intraejecutivo* conformada por los vínculos con el gabinete y el partido oficial y otras alianzas circunstanciales. En este marco, las estrategias de cobertura de cargos en un gobierno de coalición reflejan claramente la tensión entre la necesidad de garantizar la autonomía presidencial y los requerimientos consensuales que garanticen la representación de los distintos componentes de una alianza de gobierno.

En las gestiones analizadas, la presidencia institucional llegó a constituirse como un espacio de autonomía y aún de resistencia. Utilizando la definición de Bonvecchi y Palermo (2000), podría señalarse entonces que el núcleo más cercano de la presidencia institucional significa una “insti-

tucionalización de la distancia”, no sólo con respecto a los partidos políticos a los que pertenecen los presidentes, sino con respecto al resto del gabinete o algunos de sus integrantes. En un gobierno de coalición, donde el presidente no mantiene sólidos vínculos con el oficialismo, los incentivos a incrementar la autonomía presidencial politizando y centralizando la presidencia pueden ser mayores que en un gobierno de un solo partido. Ahora bien, si la autonomía se convierte en una estrategia de aislamiento o de concentración de poder dependerá también de las características individuales de los presidentes y del contexto que le toque enfrentar. Estas estrategias no sólo han demostrado que no son indiferentes para la posibilidad una gestión efectiva sino que tienen consecuencias sobre la sustentabilidad de un gobierno.

En definitiva, como señala Acuña, las tensiones que caracterizan a la dinámica *intraejecutivo* son estructurales, constituyen problemas de acción colectiva que reconocen sus propias causas y dinámica y cuya comprensión escapa a las tensiones “clásicas” del presidencialismo como las provenientes de la pugna entre poderes o del enfrentamiento entre oficialismo y oposición (Acuña 2001:8). Pero además, estas tensiones no operan en forma independiente sino que, a modo de juegos anidados, se conjugan y potencian (Acuña 2001:10). En este marco surge con fuerza el rol de la estructura presidencial para contribuir a la coherencia y la capacidad de gobierno.

Desde 1983, los desafíos a la estabilidad política reconocen diferentes orígenes y causas explicativas, pero las características de la última crisis presidencial pusieron en evidencia además el peso que detenta la brecha entre los resultados de una gestión y las expectativas insatisfechas, que indefectiblemente se concentra en cabeza del presidente, y las graves consecuencias de un vértice del gobierno desestructurado e impotente. En consecuencia, una presidencia debilitada en términos de capacidad estratégica, por no poder resolver sus propias contradicciones y problemas de acción colectiva, difícilmente pueda enfrentar los desafíos que imponen contextos complejos y demandas crecientes. Si la presidencia institucional puede ocupar un rol estratégico a los fines de garantizar las condiciones político-institucionales para llevar a cabo la agenda de un gobierno, surge con más fuerza la necesidad de incorporarla en una agenda de investigación sobre el presidencialismo.

## REFERENCIAS

- ABERBACH**, Joel D. y Bert A. **ROCKMAN**. 1988. "Image IV revisited: Executives and political roles". *Governance*, 1 (1), pp. 1-25.
- ACUÑA**, Carlos H. 1995. *La Nueva Matriz Política Argentina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- ACUÑA**, Carlos H. 2001. "Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy". *Reforma y Democracia*, 19, pp. 219-238.
- AMORIM NETO**, Octavio. 2000. "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil". *Legislative Politics in Latin America*, editado por S. MORGENSTERN y B. NACIF. New York: Cambridge University Press.
- AMORIM NETO**, Octavio. 2002. "Presidential Policy-Making Strategies and Cabinet Formation in Latin America's Presidential Democracies, 1946-1995". Trabajo presentado en la Conferencia *El Gobierno Dividido en México: Riesgos y Oportunidades*. Congreso de México, México DF, Mayo 6-7, 2002.
- AMORIM NETO**, Octavio. 2006. "The Presidential Calculus. Executive Policy Making and Cabinet Formation in the Americas". *Comparative Political Studies*, 39 (4), pp. 415-440.
- BONVECCHI**, Alejandro y Vicente **PALERMO**. 2000. "En torno a los entornos: presidentes débiles y partidos parsimoniosos". *Revista Argentina de Ciencia Política*, 4.
- BURKE**, John P. 2000. *The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton*. The Johns Hopkins University Press; second edition.
- CHEIBUB**, José A., Adam **PRZEWORSKI** y Sebastián **SAIEGH**. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism". *British Journal of Political Science*, 34, pp. 565-587.
- DE LUCA**, Miguel. 2008. "Political Recruitment and Candidate Selection in Argentina: Presidents and Governors, 1983 to 2006", en Siavelis, Peter y Scott Morgenstern (eds.) *Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, University Park, PA.: Penn State Press.
- DEHEZA**, Grace Ivana. 1998. "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur". *El presidencialismo renovado. Instituciones y*

- cambio político en América Latina*, editado por D. NOHLEN y M. FERNÁNDEZ. Caracas: Nueva Sociedad.
- EDWARDS III**, George. 2000. "Neustadt's Power Approach to the Presidency". *Presidential Power: Forging the Presidency for the Twenty-First Century*, editado por Robert Y. Shapiro, Martha Joynt Kumar, Lawrence R. Jacobs. Columbia University Press.
- FERREIRA RUBIO**, Delia y Mateo **GORETTI**. 1994. "Cuando el presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)". *Desarrollo Económico* N° 141, Vol. 36, abril-junio de 1996.
- HESS**, Stephen. 1988. *Organizing the Presidency*. Brookings Institution Press.
- HULT**, Karen. 2003. "The Bush White House in comparative perspective". Trabajo presentado en la conferencia *The George W. Bush presidency: an early assessment*, The Center for the Study of Democratic Politics, Center of International Studies, April 25-26, 2003, Woodrow Wilson School, Princeton University, New Jersey.
- JONES**, Mark. 2001. "Political Institutions and Public Policy in Argentina". *Presidents, Parliaments and Policy*, compilado por S. HAGGARD, y M. MC CUBBINS. Cambridge University Press.
- JONES**, Mark. 2002. "Una evaluación de la democracia presidencialista argentina". *Presidencialismo y democracia en América Latina*, compilado por S. MAINWARING y M. SHUGART. Buenos Aires: Paidós.
- KERNELL**, Samuel. 1986. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington DC: C.Q. Press.
- KING**, Gary. 1993. "The Methodology of Presidential Research". Disponible en: <<http://gking.harvard.edu/files/methpres.pdf>>, consultado: 11/2008.
- KING**, Gary y Lyn **RAGSDALE**. 1988. *The Elusive Executive. Discovering Statistical Patterns in the Presidency*. Washington DC: Congressional Quarterly Inc.
- KRAUSE**, George y Jeffrey **COHEN**. 2000. "Opportunity, Constraints, and the Development of the Institutional Presidency: The Issuance of Executive Orders, 1939-96". *The Journal of Politics*, 62 (1), pp. 88-114.
- LEVITSKY**, Steven. 2003. *La transformación del justicialismo. Del partido Sindical al partido clientelista (1983-1999)*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

- LIMONGI, Fernando. 2004. "Institutions, Presidents, and Agencies". Trabajo preparado para la *Conferencia Economic and Social Regulation, Accountability and Democracy*, São Paulo – EDESP-FGV – Cebrap, 15 y 16 de marzo de 2004.
- LINZ, Juan y Arturo VALENZUELA. 1994. "Democracy, presidential or parliamentary: does it make a difference?". *The Failure of Presidential Democracy: The case of Latin America*, editado por J. LINZ y A. VALENZUELA. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LOWI, Theodore. 1993. *El presidente personal: facultad otorgada, promesa no cumplida*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- LLANOS, Mariana y Ana MARGHERITIS. 2006. "Why do presidents fail? Political Leadership and the Argentine Crisis (1999-2001)". *Studies in Comparative International Development*, 40 (4), pp.77-103.
- MAINWARING, Scott. 1990. "Presidentialism, multiparty systems, and democracy: the difficult equation". Kellog Institute, Notre Dame: Working Paper #144.
- MAINWARING, Scott y Matthew SHUGART. 2002. *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- MARCH, James y Johan OLSEN. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *American Political Science Review*, 78 (3), pp. 743-749.
- MOE, Terry. 1990. "Political Institutions: The neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, pp. 213-253.
- MOE, Terry. 1999. "The Politicized Presidency". *The Managerial Presidency*, editado por J. P. PFIFFNER. College Station, TX: Texas A&M University.
- MOE, Terry y Scott WILSON. 1994. "Presidents and the Politics of Structure". *Law & Contemporary Problems*, 57 (2), pp. 1-44.
- MOE, Terry y Michael CALDWELL. 1994. "Institutional Foundations of Democratic Government". *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 150 (1), pp. 171-195.
- MOE, Terry y William HOWELL. 1999. "Unilateral Action and Presidential Power: A Theory". *Presidential Studies Quarterly*, 29 (4), pp. 850-873.
- MOLINELLI, N. Guillermo, M. Valeria PALANZA y Gisela SIN. 1999. *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio*. Buenos Aires: Fundación Gobierno y Sociedad – Editorial Temas.

- MUSTAPIC, Ana María. 2000. "Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la Argentina". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 39, no. 156, pp. 571-595.
- MUSTAPIC, Ana María. 2005. "Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes argentinos en el año 2001". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 45, no. 178, pp. 263-280.
- MUNCK, Gerardo. 2004. "La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional". *Política y Gobierno*, XI (2), pp. 315-346.
- NATHAN, Richard P. 1983. *The Administrative Presidency*. New York: Mc Millan.
- NEUSTADT, Richard. 1960. *Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter*. New York: Mc Millan, 1990.
- NOVARO, Marcos 2000. "La jefatura de gabinete de ministros en la Argentina y sus capacidades de coordinación y control", *Revista Política y Gestión*, N° 1, Ed. Homo Sapiens, Buenos Aires.
- NOVARO, Marcos. 2001. "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1989-2000)". *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Editado por E. LANZARO. Buenos Aires: CLACSO.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. 2002. "Argentina y el Nuevo patrón de inestabilidad política en América Latina". *Revista SAAP*, 1 (1), pp. 167-185.
- PÉREZ LIÑÁN, Aníbal. 2003. "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad" Hacia un nuevo presidencialismo?". *Latin American Research Review*, 38 (3), pp. 149-164.
- PETERS, Guy. 1999. *La política de la burocracia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- PIFFNER, James P. 1999. (Editor). *The Managerial Presidency*. College Station, TX: Texas A&M University.
- REPETTO, Fabián. 2001. *Gestión Pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo.
- ROCKMAN, Bert. 1987. "Reforming the Presidency: Nonproblems and Problems". *PS: Political Science and Politics*, 20 (3), pp. 643-649.
- SAMUELS, David y Kent EATON. 2002. "Presidentialism and, or, and Versus Parliamentarism: The State of the Literature and an Agenda for Future Research". Presented at the *Conference on Consequences of Political Institutions in Democracy*, Duke University, April 5-7, 2002.

- SERRAFERO**, Mario. 1997. *Reelección y sucesión presidencial*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- SERRAFERO**, Mario. 1999. *El poder y su sombra: Los vicepresidentes*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- SERRAFERO**, Mario. 2003. "La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: el caso de De la Rúa". *Revista SAAP*, 1 (2), pp. 247-272.
- SHUGART**, Matthew y Stephan **HAGGARD**. 2001. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems". *Presidents, Parliaments and Policy*, compilado por S. HAGGARD y M. MCCUBBINS. New York: Cambridge University Press.
- SHUGART**, Matthew y Scott **MAINWARING**. 2002. "Una evaluación de la democracia presidencialista argentina". *Presidencialismo y democracia en América Latina*, compilado por S. MAINWARING y M. SHUGART. Buenos Aires: Paidós.
- SKOWRONECK**, Stephen. 1997. *The Politics Presidents Make: Leadership from John Adams to Bill Clinton*. Harvard University Press.
- WALCOTT**, Charles y Karen **HULT**. 1987. "Organizing the White House: Structure Environment and Organizational Governance". *American Journal of Political Science*, 31 (1), pp. 109-125.
- WAYNE**, Stephen. 1983. "Approaches". *Studying the Presidency*, editado por G. EDWARDS y S. WAYNE. University of Tennessee Press, Knoxville.

**MARÍA EUGENIA COUTINHO** es Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés) y Licenciada en Ciencias Políticas (Pontificia Universidad Católica Argentina). Actualmente es Directora General de Programas y Acción de Gobierno de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación.



# INMIGRANTES EN EL IMAGINARIO DE LA NACIÓN. UNA VISIÓN DESDE LAS ORGANIZACIONES DE TRES COMUNIDADES LATINOAMERICANAS EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

---

**Natalia GAVAZZO**  
CONICET, Consejo de Investigaciones  
Científicas y Técnicas  
Universidad de Buenos Aires  
Universidad Nacional de San Martín  
✉ navegazzo@yahoo.com

Recibido: Septiembre de 2007

Aprobado: Abril de 2008

**Resumen:** Este trabajo examina cómo se identifican los inmigrantes latinoamericanos en Argentina -específicamente bolivianos, paraguayos y chilenos- en términos de identidad nacional y hasta qué punto esas identificaciones impactan en sus posibilidades de participación política y social a través de sus respectivas comunidades en el país de destino. Se explorará entonces el lugar que ocupan las organizaciones civiles de latinoamericanos en la lucha por el reconocimiento de sus derechos y de su papel para la construcción de un imaginario nacional. Primeramente se describirá la emergencia de las redes sociales entre inmigrantes paraguayos, bolivianos y chilenos, focalizando en sus instituciones comunitarias y comparando perfiles de líderes y tipos de organizaciones. En segundo término, se examinarán los modos en que se construyen identidades nacionales vinculadas -tanto al país de origen como al de destino- a través del análisis de los discursos de algunos líderes de las tres comunidades

**Abstract:** : This article examines how Latin American immigrants in Argentina –especially Bolivians, Paraguayans and Chileans- identify themselves in terms of national identity and to what extent those identifications impact on their possibilities of social and political participation through their communities in the destination country. It will explore then the role that Latin American migrants' organizations are playing in the struggle for the recognition of their rights and its place within the Argentine national imaginary. Firstly, it will describe the emergence of social networks among Paraguayan, Bolivian and Chilean immigrants, focusing on their institutions and comparing both leadership profiles and types of community-based organizations. Secondly, it will examine the ways in which national identities -linked not only to the place of origin but also of destination- are being created. Through the analysis of the discourses of some of their communitarian leaders, the aim will be to draw some

en estudio. El objetivo será elaborar conclusiones respecto de las dinámicas de aceptación y rechazo de los latinoamericanos en Argentina: ¿Están siendo percibidos –o se perciben a sí mismos– como “integrados” al proyecto e identidad nacional argentina? ¿Hasta qué punto la idea de la Argentina como “nación de inmigración” es algo más que un mito? El examen de las respuestas civiles al fenómeno migratorio –específicamente de las organizaciones comunitarias– permitirá un mejor entendimiento del impacto que están teniendo las migraciones regionales en la sociedad argentina y de las luchas por el reconocimiento que los inmigrantes latinoamericanos y sus familias están llevando a cabo en el siglo XXI.

**Palabras clave:** Inmigración. Identidad. Imaginario. Nación. Exclusión / Inclusión.

conclusions about the dynamics of acceptance and rejection towards Latin American migrants in Argentina: Are they being perceived –or perceive themselves– as “included” into the national project and identity? To what extent the idea of Argentina as a “nation of immigration” is something more than a myth? The study of civil reactions to the migratory phenomenon –especially of communitarian organizations– will allow an understanding of how regional migrations have been impacting on argentine’s national society and of how Latin American immigrants are struggling for their rights in the twenty-first century.

**Key-words:** Immigration. Identity. Imaginary. Nation. Exclusion / Inclusion.

## Introducción

**A**ctualmente ¿puede decirse que los inmigrantes bolivianos, paraguayos y chilenos que residen en Argentina son considerados como parte del “crisol de razas” al que le reza el discurso constitucional y oficial de la nación? Teniendo en cuenta que dicho crisol es parte de lo que podríamos denominar el *imaginario de la nación* (Anderson 1991), este trabajo retoma esta pregunta pretendiendo así determinar si los migrantes de la región que viven en este país están siendo incluidos o excluidos de la identidad local.

Para ello, retomo a Westwood y Phizaclea (2000:15) quienes afirman que “cruzar fronteras tiene efectos profundos sobre los individuos y también sobre las formas en que las afiliaciones nacionales y los estados nacionales son entendidos”. El proceso de formación de cualquier nación generalmente ha involucrado la conquista e incorporación de “otros” grupos étnicos, una de cuyas herramientas ha sido la búsqueda de la unidad cultural. Sin embargo, “las fronteras porosas y el crecimiento de la diversidad étnico-cultural hacen que la homogeneización cultural sea imposible”

(Castles 2000:131). En este sentido, la idea de que cada persona debe pertenecer política y culturalmente a una sola nación se vuelve una herramienta inútil para el análisis de las migraciones internacionales. Así, parece evidente que “las identidades colectivas no son cosas con las cuales nacemos, sino que se forman y transforman dentro de y en relación a la representación” (Solomos y Schuster 2000). Por lo tanto, una nación no sólo es una entidad política sino algo que produce significados, un sistema de representación cultural. Asimismo el pueblo, o la gente, no son solamente ciudadanos de una nación pero también participan de la idea de la *nación* representada en una supuesta *cultura nacional*. Ellos pertenecen a una nación entendida como una comunidad simbólica que tiene el poder de generar un sentido de identidad y de alianza. En este sentido, las culturas nacionales construyen identidades mediante la producción de significados sobre la nación con los cuales se pueden identificar. Parfraseando a Anderson, puede decirse que la nación es una “comunidad imaginada” y que por lo tanto las diferencias entre las identidades nacionales radican en las diferentes formas en las cuales pueden ser imaginadas.<sup>1</sup> Del mismo modo, como Solomos y Schuster creen, es claro que la defensa de una identidad nacional dada involucra imágenes de “otras naciones”, con lo cual ubicarse en las migraciones para comprender la construcción de relatos propios en los países de la región se vuelve pertinente.

En este sentido, puede aceptarse que Argentina es un peculiar laboratorio para el estudio de las migraciones internacionales (Jelin y Grimson 2006:9), ya que inmigrantes de todo el mundo han participado del desarrollo y crecimiento de la nación desde su nacimiento, tanto como mano de obra para el sector agrícola como también –al menos para las elites liberales- como una fuerza para “civilizar” a la población nativa, ganándose un lugar en la imaginación e identidad local. Funcionarios e intelectuales que promovieron la inmigración transoceánica a fines del siglo XIX y principios del XX pensaron que los inmigrantes europeos iban a “blanquear” a la población local. Sin embargo, a pesar de ser vistos como claves para la modernización y como parte importante del imaginario nacional (Anderson 1991, Catoriadis 1975, Baczko 1991; y también Dumezil,

1. En otras palabras, “la identidad nacional es una forma específica de identidad basada en las memorias colectivas sobre la nación, sus orígenes y su historia” (Solomos y Schuster 2000:83).

Bachelard, Mircea Eliade y Jung, todos citados en Mora 2002), gran parte de esa inmigración debió enfrentarse con una fuerte discriminación.<sup>2</sup> Desde varios discursos y narrativas locales y extrañas, Argentina sigue siendo percibida e “imaginada” como una nación de inmigración en el siglo XXI, pero a diferencia de anteriores flujos, ahora los inmigrantes vienen de otros países de la región. Esto vuelve a plantearnos aquella pregunta ¿Qué retóricas circulan actualmente en torno a la *inclusión/exclusión* de los migrantes latinoamericanos en la identidad y el imaginario nacional argentino? ¿Cómo se los incluye dentro del proyecto de país que el Estado y la sociedad argentina construye colectivamente?

Tomando estas cuestiones en consideración, el presente trabajo se propone responder a estas preguntas a partir de una revisión de la literatura específica sobre migraciones regionales a la Argentina y también del análisis del material proveniente de un trabajo de campo, particularmente de entrevistas, realizadas en el marco de un proyecto de investigación más amplio.<sup>3</sup> Originalmente la idea era contrastar dos tipos de percepciones, discursos y acciones de dos actores importantes: los funcionarios del Estado argentino y la literatura que los analiza; y los líderes de diversas organizaciones comunitarias en Argentina, a partir de los testimonios de algunos líderes. En este sentido, por un lado, se examinarían los modos en que se identifican los inmigrantes latinoamericanos en Argentina -específicamente bolivianos, paraguayos y chilenos- en términos de la

2. Ciertamente el análisis que propone este trabajo se enriquecería con la contribución de la literatura existente sobre la llamada “inmigración de masas” a la Argentina, puesto que la dimensión comparativa desde una perspectiva histórica podría aportar algunas claves interpretativas, principalmente cuando uno de los principales debates historiográficos que ha suscitado la inmigración europea gira en torno a dos conceptos enfrentados: el *crisol de razas* y el *pluralismo cultural*. Para conocer un estado de la cuestión, ver Devoto, F; Otero, H. “Veinte años después. Una lectura sobre el crisol de razas, el pluralismo cultural y la historia nacional en la historiografía argentina” – En: *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 50, Buenos Aires – CEMLA (pp.181-227). Agradezco al Evaluador por este aporte.

3. El proyecto “Nuevas políticas étnicas en Argentina” fue dirigido por Alejandro Grimson y financiado por la Secretaria de Ciencia y Tecnología y propuso realizar una comparación entre organizaciones indígenas, afro-descendientes y de migrantes latinoamericanos, con el fin de comprender diferentes regímenes de etnicidad que han organizado la diversidad cultural en diferentes periodos de la historia de este país. Algunas de las hipótesis de Grimson son discutidas en este trabajo, principalmente aquellas vinculadas a los cambios en la “visibilización” de las diferencias étnicas entre latinoamericanos y la “sociedad receptora”.

*nacionalidad* y hasta qué punto esas identificaciones impactan en sus posibilidades de participación política y social a través de las organizaciones de sus respectivas comunidades en el país de destino. Y, por el otro, se consideraría al Estado que, al afrontar el “problema de la inmigración” mediante discursos, políticas públicas y marcos legales, le otorga cierto lugar a las organizaciones civiles de latinoamericanos en la lucha por el reconocimiento de sus derechos y de este modo le asigna cierto rol a los así considerados “inmigrantes indeseados” en la construcción de una imaginación nacional. De este modo, la idea sería poder vincular niveles macro y micro-políticos en el análisis de la identidad argentina y latinoamericana a la luz de la historia de las migraciones regionales, dando cuenta de las dinámicas de retroalimentación que se dan entre ambas esferas de poder. Por cuestiones de espacio y sólo porque el discurso oficial ha sido más ampliamente estudiado que el de los propios migrantes en otros desarrollos e investigaciones (Oteiza *et al.* 1997, Grimson 2005), en este trabajo se tomará únicamente como punto de partida las dinámicas de la esfera micro política y, como consecuencia, se centrará en el estudio de los discursos de los líderes de algunas de las organizaciones de las tres comunidades latinoamericanas referidas en la pregunta inicial.

### **La emergencia de las organizaciones de migrantes latinoamericanos en Argentina: el papel de las redes sociales**

A pesar de que ha habido investigaciones y análisis de algunas de sus organizaciones sociales (Pereyra 2001, Caggiano 2004, Pizarro 2007), poca atención ha despertado en el campo de los estudios sobre migraciones internacionales a la Argentina la *participación social* de los inmigrantes limítrofes como clave para entender los procesos de construcción de *identidades* y de luchas por el reconocimiento de los latinoamericanos que migran a este país. ¿Qué nos puede decir entonces un análisis enfocado sobre los distintos discursos y formas de participación de los inmigrantes latinoamericanos acerca del imaginario nacional argentino, acerca del modo en que “nos imaginamos” como “comunidad”?

Podemos partir de la idea de que las relaciones interpersonales, las familias y los patrones domésticos, las alianzas y los lazos comunitarios proveen recursos vitales tanto para individuos como para grupos, herra-

mientas de supervivencia cuyo conjunto puede denominarse *capital social*.<sup>4</sup> Si tenemos en cuenta que la mayor parte de las migraciones internacionales tienen lugar dentro de *redes sociales* transnacionales, que vinculan familias y comunidades a través de grandes distancias, no dudaremos en otorgar importancia al estudio de esta dimensión de los movimientos de población. Por un lado, en los países de emigración, las familias y las comunidades locales experimentan cambios profundos y de larga duración; muchos migrantes de hecho perciben su emigración en términos de “exclusión” económica y social de su comunidad nacional de origen. En los países de inmigración, por otro lado, los inmigrantes también pueden experimentar una “exclusión” mediante desventajas económicas, discriminación y negación de derechos. Por eso, los lazos entre migrantes pueden ayudar a producir un alto nivel de solidaridad incluso entre familias que de otro modo serían simplemente competidores,<sup>5</sup> vinculando emigrantes y no-emigrantes en un a red compleja de relaciones sociales que en ocasiones implican su “inclusión” en ambos contextos. En resumen, estas redes pueden ser consideradas “respuestas culturales dinámicas, que estimulan la formación de comunidades étnicas y que conducen al mantenimiento de familias transnacionales y de lazos grupales” (Castles y Miller 1998:25).

Tomando en cuenta que estas redes funcionan como base para la creación de organizaciones, en esta parte me interesa analizar la emergencia de algunas organizaciones en cada una de las tres comunidades de residentes latinoamericanos más importantes del país en términos de cantidad y visibilidad, a saber: la paraguaya, la boliviana y la chilena. Si tenemos en cuenta que a pesar de sus similitudes existen diferencias entre cada una de ellas, se realizarán algunas comparaciones con el fin de identificar puntos en común y puntos de divergencia. Primeramente, se describirá la emergencia de estas organizaciones, impulsada por la consolidación de esas redes sociales a lo largo de la historia de estos tres movimientos de población, para indagar hasta qué punto es el resultado

4. Castles y Miller (1998:25) toman este concepto de Bourdieu y Wacquant (1992:119).

5. En otras palabras, “la parte de la cultura política total de la comunidad está abocada precisamente a asegurar que sus miembros tengan los derechos máximos en su país de asentamiento” (Rex 1996:106).

de los intentos de los migrantes de superar la “exclusión” tanto del imaginario en el país de origen como en el destino.

#### PARAGUAYOS, BOLIVIANOS Y CHILENOS SE ORGANIZAN

Siguiendo a Pereyra, considero necesario vincular la emergencia de las organizaciones comunitarias a la historia de cada uno de los tres flujos de migración en estudio.

En primer lugar, según esta autora, las organizaciones paraguayas parecen estar moldeadas por el hecho de que muchos de sus líderes son exiliados políticos lo cual les da un perfil particular (Pereyra 2001a). Las primeras organizaciones en Argentina –como el *Centro Paraguayo* en 1887- por ejemplo fueron creadas después de la Guerra de la Triple Alianza, cuando facciones de partidos políticos que habían sido proscritos emergieron en el exilio. Durante la dictadura de Stroessner, estas facciones fueron un lugar importante para la resistencia y la lucha por el retorno a la democracia. En la década de 1950, dos nuevas organizaciones fueron creadas: el *Hogar Paraguayo Eusebio Ayala* en 1953 y la *Casa Paraguaya* en 1954. En 1961 nació otra institución importante: el *Club Atlético Deportivo Paraguayo* cuyas actividades van más allá de los deportes e incluyen metas sociales, políticas y culturales (Halpern 1999). Estas tres instituciones continúan funcionando y tienen una influencia importante en la vida social y cultural de la comunidad. Simultáneamente en la década del '60, se crearon otros “centros” vinculados a regiones y pueblos de Paraguay, razón por la cual mantienen un lazo más fuerte con los lugares del origen de los emigrados, fortaleciendo la tendencia a migrar hacia el mismo destino que sus parientes o coterráneos.<sup>6</sup>

Por otra parte, en 1997 nace la *Federación de Entidades Paraguayas en la República Argentina* (FEPARA), una organización que pretende vincular instituciones tanto de Buenos Aires como del interior del país.<sup>7</sup> Aquellas

6. Un caso muy pertinente es el Centro Santarroseño que fue creado en 1966 y que fue uno de los primeros “centros” de esta clase que poseyó una sede o local para encontrarse.

7. Según Pereyra, existen 113 organizaciones paraguayas entre las cuales 80 están federadas, pero de acuerdo a otras fuentes (como algunos medios de la comunidad) existen casi 500 en todo el país.

que se registran en dicha Federación son generalmente las que tienen personería jurídica con un lugar físico (“sede” o “local”) para poder reunirse,<sup>8</sup> y muchas de ellas están identificadas con los “barrios” en los que encuentran su lugar en Argentina y que en ocasiones están incluidos en su nombre.<sup>9</sup> Del mismo modo que en la comunidad boliviana, esos “barrios” terminan siendo conocidos –en cierto sentido– como “barrios paraguayos” en el imaginario urbano de la ciudad de Buenos Aires.<sup>10</sup> Además, como señala Pereyra, la política juega un papel importante en el funcionamiento de las organizaciones paraguayas en tanto que la afiliación a partidos políticos –y a sus desprendimientos en Argentina– define diferentes perfiles e identidades entre ellas.

En segundo lugar, puede decirse que el “background político” de los líderes y fundadores también importa en el caso de las organizaciones bolivianas. La primera que se registra –la *Asociación Boliviana de Buenos Aires*– data de 1933 y fue creada por ex oficiales militares de la Guerra del Chaco. Durante las décadas del ’60 y ’70, las organizaciones bolivianas podían ser agrupadas en dos tipos: por un lado, las relacionadas con movimientos “villeros” y, por otro, las que se auto-reconocen como organizaciones culturales. Las últimas estaban vinculadas a organizaciones previas a 1930 y la mayoría ganó prestigio después de que aquellas primeras organizaciones se debilitaron. Entre estas, se destaca la *Colectividad Boliviana de Morón* y la *Asociación de Reivindicación Marítima* las que aún hoy continúan trabajando a la cabeza de las demás organizaciones de la comunidad boliviana en Buenos Aires. En 1978 se crea también LIDERBOL, la primera liga de fútbol de la comunidad.<sup>11</sup> En cuanto a las del primer tipo, puede decirse que adquirieron visibilidad en el contexto de un

8. La lucha para uno de estos lugares para encontrar es una constante en casi cada entrevista hecha para este estudio.

9. Tal es el caso del *Centro Cultural Paraguayo de Morón* y el *Centro Unidad Paraguaya Social y Cultural de Quilmes*.

10. Aunque emigrantes de otros orígenes, aún internos, tengan su propio peso en el proceso de imaginar algunos barrios, las organizaciones paraguayas proyectan una imagen de la comunidad que permite hablar acerca de estas cartografías de la ciudad.

11. La importancia de las prácticas deportivas, básicamente de fútbol, en la constitución de lazos intra-comunitarios entre los bolivianos, y quizás también entre paraguayos, no debe ser menospreciada tal y como advierte en su estudio Mamani (2003).

creciente movimiento en las *villas* dentro del cual muchos líderes bolivianas son reconocidos. Durante el proceso de erradicación de estos barrios populares, el movimiento se fortaleció y debilitó al mismo tiempo debido a que, por un lado, muchas de estas villas fueron destruidas pero, por el otro, diversos asentamientos fueron defendidos con éxito y se convirtieron en modelos para la acción de otros.<sup>12</sup>

En tiempos democráticos, las organizaciones y los medios de comunicación bolivianos se fortalecieron y al mismo tiempo algunas ferias comerciales y torneos de fútbol comenzaron a formalizarse. En 1995 se crea la *Federación de Entidades Bolivianas* (FACBOL), a pesar de que tempranamente en 1997 se divide, dando origen a FIDEBOL (*Federación Integrada de Entidades Bolivianas*). A pesar de las divisiones internas entre las federaciones, existen diversos intentos de reunificar organizaciones principalmente para realizar eventos conjuntos.<sup>13</sup> Según Pereyra, a pesar de que algunas organizaciones bolivianas fueron fundadas por líderes con experiencia de militancia, la mayoría se auto-define en torno a aspectos primariamente culturales, deportivos y económicos; y presentan un énfasis menor en la afiliación a partidos políticos concretos. Por un lado, los grupos de danza juegan un papel central en la vida social de la comunidad, principalmente en los mega-eventos religiosos y culturales como las festividades patronales.<sup>14</sup> Por otro lado, las ligas deportivas, principalmente aquellas relacionadas al fútbol, son también importantes espacios para la creación de un sentido de pertenencia.<sup>15</sup> Otros grupos han emergido relacionados con actividades económicas y de inversión en mercados, como la *Asociación de Feriantes Latinoamericanos* que organiza la

12. Eso es el caso de la resistencia de la antigua Villa Piolín –actualmente conocido como Charrúa– donde el rechazo de varias órdenes de desalojo fue el punto de partida para la organización social y política de emigrantes.

13. Pereyra menciona la organización del Día de la Independencia del 2001 –6 de Agosto– como ejemplo de esos esfuerzos.

14. De hecho, la *Asociación de Conjuntos Folklóricos Bolivianos* (AFABOL) fue creada después del año 2000 y, a pesar de no ser muy popular entre los residentes, reunió a casi todas las *fraternidades* de danza.

15. Un ejemplo es la *Fraternidad Deportiva Boliviana* (FRADEBOL) que fue fundada en 1989; sin embargo, existen casi 20 asociaciones con más de 500 equipos y 6000 participantes. Otra institución importante es la *Asociación Deportiva Altiplano* (ADA) que reúne a 70 equipos.

Feria Urkupiña en La Salada, una zona crucial para la industria textil.<sup>16</sup> La *Colectividad Boliviana de Escobar*, fundada en 1990, reúne a casi 500 miembros en dos grandes mercados en los cuales se venden frutas y verduras, un negocio con grandes beneficios lo cual ha convertido a esta organización en una de las más poderosas de la comunidad (véase Pizarro 2007).

En tercer lugar, la primera institución de la comunidad chilena –el *Centro Bernardo O'Higgins*– fue fundada en la misma década del 1930 en Buenos Aires. Después de ella, otras siguieron como el *Centro Manuel Rodríguez* asentado en la localidad de San Martín en 1945 y la *Unión Chile-Argentina* creada en 1955 en la localidad de Tres de Febrero, ambas en el Gran Buenos Aires. Estas organizaciones, junto con otras del interior del país, fundaron la primera federación chilena de entidades en 1972. Sin embargo, en 1973 esta federación fue disuelta y sus líderes perseguidos. Durante la dictadura de Pinochet, todas las organizaciones chilenas tuvieron que presentar reportes regulares al servicio secreto y la policía y, algunas de ellas, según señala Pereyra, recibieron subsidios durante las décadas de 1970 y 1980 para financiar eventos “patrióticos”.<sup>17</sup> Según la autora, el arribo de exiliados políticos marcó una “pared de cristal” entre ellos y los previos migrantes y, por lo tanto, entre sus organizaciones y las de los “otros”. Las nuevas no quisieron unirse a las viejas organizaciones por el miedo a ser observados por la inteligencia chilena, por lo tanto crearon sus propias instituciones –como *Chile Democrático* o la *Pastoral Chilena*– en las que muchos activistas tanto de Chile como de Argentina trabajaron por el retorno a la democracia en ese país. En la década de 1990, cuando esto se convirtió en realidad, algunas de esas organizaciones fueron disueltas y muchos de sus líderes retornaron a su país de origen.<sup>18</sup> Conjuntamente, grupos de empresarios como

16. Otras organizaciones económicas son aquellas de comerciantes en Liniers y Escobar, barrios que pueden ser definidos como en clave étnica. El último ha sido ampliamente estudiado por Roberto Benencia debido a la asombrosa productividad de la unidad agrícola de los “quinteros” bolivianos.

17. En los 50s los *Amigos de Chile* emergieron para reunir a la elite masculina chilena vinculada a la diplomacia.

18. Como señala Pereyra, aquellos que se quedaron fundaron nuevos grupos como la *Asociación Pablo Neruda* o la *Asociación Gabriela Mistral*.

el *Grupo Cordillera* o la *Red Solidaria de Chilenos en Argentina* emergieron en esta década para ayudar a los chilenos tanto en términos materiales como en cuanto a necesidades psicológicas. Finalmente, como iniciativa de la Embajada Chilena, nació la *Federación de Asociaciones Chilenas* (FEDACH) en 1995 y todavía sigue luchando por los derechos de ciudadanía de los chilenos con ambos estados-nacionales. Según Pereyra, en Buenos Aires, 9 de cada 19 organizaciones son miembros de la FEDACH, una federación ha organizado diversos encuentros a nivel nacional y que podría definirse como el principal referente de los chilenos en el exterior.

#### ALGUNAS COMPARACIONES: ENTRE LÍDERES Y ENTRE ORGANIZACIONES

Habiendo descripto la emergencia de las organizaciones de las tres comunidades en estudio a través de la bibliografía específica, es posible retomar los datos provenientes del trabajo de campo propio para hacer algunas comparaciones que permitan determinar las semejanzas y diferencias que existen en factores como las causas de su creación, los reclamos que expresan y el perfil del liderazgo que las caracteriza. Esto implicará dos niveles de análisis: el de las comparaciones *entre organizaciones*, en términos del tipo, objetivos e historia política del país de origen; y *entre líderes*, reconociendo el hecho de que pertenecen a tres comunidades nacional diferentes. La información de la que se extraen las siguientes conclusiones se basa entonces en una veintena de entrevistas con líderes y en registros de observaciones tomados durante la realización de eventos comunitarios.

#### **Entre Organizaciones: diferentes tipos y reclamos**

En relación al *período* en el cual las organizaciones fueron creadas, puede notarse que la mayor parte de ellas fueron fundadas después de la década de los '80 con un pico a mediados de los '90. Las más antiguas estuvieron relacionadas con las primeras etapas del flujo migratorio pero el hecho de que en su mayoría hayan emergido en momentos más recientes de la historia argentina podría confirmar la hipótesis de Grimson (2005) respecto de las implicancias del discurso neoliberal. Este discurso,

según él, ha implicado un determinado régimen de visibilidad para los migrantes limítrofes en términos de identificación étnica. En el siglo XXI, la crisis de la Argentina entró en la vida de las organizaciones de estos migrantes que, según el autor, asumieron un rol activo frente a la crisis asistiendo a aquellos “compatriotas” que precisaban su protección y ayuda en diversos frentes.<sup>19</sup>

De la información de las entrevistas, puede afirmarse que en cada comunidad existen grupos que pueden ser identificados como parte de un *establishment*. Estas organizaciones son aquellas que mantienen relaciones más cercanas con distintas agencias estatales a cargo de “regular” las migraciones, tal como la Dirección Nacional de Migraciones. Ellas también mantienen lazos fuertes con algunas organizaciones de la Iglesia Católica y con sus diferentes instituciones cuyos objetivos son atender a los migrantes en Argentina. Algunas asociaciones religiosas tienen una notable presencia tanto en la vida cotidiana de algunos migrantes como en las decisiones y negociaciones en la esfera de la “alta-política”, llegando incluso a influencias de orden internacional.<sup>20</sup> Este tipo de organizaciones, en el que se incluye a las federaciones y confederaciones, tienden más a ubicarse dentro de este grupo –y por lo tanto a reforzar estos vínculos– con el fin de alcanzar visibilidad y participar de la toma de decisiones “desde arriba”. Sin embargo, a pesar de que puede ser conveniente, la estrategia de alianza política con estos organismos puede ser percibida por otras organizaciones como peligrosa, principalmente por aquellas que son “de base” o “barriales”. Estas organizaciones más territoriales y pequeñas, vinculadas a las zonas antes mencionadas donde se concentran estos migrantes, no son parte del mencionado *establishment* y de hecho se imaginan a sí mismas más como una “familia”. Aunque tienen cierta

19. Algunas organizaciones se convirtieron en distribuidoras de los planes de emergencia para luchar contra la pobreza conocidos como *Plan Trabajar* o *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, que todavía están vigentes.

20. En este sentido, debe ser consideradas las relaciones entre las organizaciones de migrantes y la Iglesia porque son claves para entender su ideología y capacidad de acción. Y no es sólo la Católica sino también de las “otras”. Considero que generalmente se analiza el rol del Estado en el proceso de construcción de identidades y pertenencias a ciertas naciones, pero que la Iglesia es incluso aun más visible en algunos casos, con lo cual este análisis debería poder realizarse en algún futuro.

influencia en la arena política local, se auto-proclaman “autónomas” e “independientes” del Estado y su rango de acción es entonces limitado a un espacio territorial más concreto y acotado.

Un debate central está siendo sostenido entre líderes de organizaciones respecto a su *grado de politicidad*. Por ejemplo, algunas instituciones intentan diferenciarse de las demás auto-denominándose “no políticas” lo cual generalmente significa que no están vinculadas a partidos políticos o candidatos. Este debate también puede ser referido a un proceso más amplio de “despolitización” de la sociedad argentina lo que implica un importante grado de desencanto y de falta de confianza en las formas tradicionales de participación política, como los sindicatos y partidos.<sup>21</sup> Sin embargo, pocos asuntos han sido más polémicos que la *representatividad*, tanto la de algunos líderes como de algunas organizaciones dentro de sus comunidades.<sup>22</sup> Este fenómeno, que puede ser definido como la clave para comprender por qué ciertos agentes son reconocidos como interlocutores válidos y legítimos para hablar frente a otros en nombre de la comunidad, es el origen de diversas divisiones internas entre organizaciones.

### Entre Líderes: perfiles y estrategias

La *edad* de casi todos los líderes entrevistados se ubica frecuentemente entre los 45 y 55 años, a pesar de que algunos se encuentran levemente por encima de los 40 y otros alcanzan los 60.<sup>23</sup> Los líderes más jóvenes han expresado duras críticas a sus antecesores, principalmente respecto de los que aquellos no hicieron y les dejaron pendiente a ellos. Sin embargo, muchos líderes jóvenes reconocen la importancia de la experiencia que los líderes mayores han adquirido como base para orientar futuras iniciativas. ¿Podría entonces pensarse que el éxito de las organiza-

21. Este discurso se despliega principalmente en las organizaciones de base situadas en los barrios más pobres donde se viven altos niveles de estrategias clientelísticas por parte de los partidos mayoritarios de los que ellos intentan diferenciarse.

22. Por esa razón, algunos líderes pidieron dar la entrevista acompañados por otros líderes de la misma organización, como garantía de que ellos no sólo hablan por ellos mismos sino por todos los demás miembros o socios.

23. Fue difícil encontrar líderes más jóvenes como Maxi y Luis en sus 30s.

ciones en alcanzar sus objetivos depende de la alianza entre jóvenes y viejos líderes?

Otra división entre ellos se da entre los que han recibido *formación política* y aquellos que no. Con formación política, me refiero a tener una tradición de militancia en la familia en y/o previa participación y liderazgo en organizaciones civiles en el país de origen. Diferentes estilos en el liderazgo, que aparecieron en la información recolectada en la parte biográfica de las entrevistas, implican diferentes discursos y estrategias para la acción. Mientras que aquellos que tienen previa experiencia fueron largamente introducidos en el manejo de instituciones, incluso por sus padres de niños, otros han debido aprender en el contexto migratorio y siguen haciéndolo para lidiar con los vaivenes de la administración.<sup>24</sup> Además, es importante tener en cuenta que muchos líderes provienen de zonas rurales y que muchos de ellos –principalmente *quechua-aymara* de Bolivia, *guaraníes* de Paraguay y *mapuche* de Chile- tienen fuertes experiencias comunitarias de liderazgo, las que implican un modo particular de crear estrategias y de tomar decisiones.

Una tercera línea de división entre ellos se da a un nivel *profesional*. Es importante resaltar que la mayoría de los entrevistados trabajan en puestos poco calificados (como la construcción, la industria, y el servicio domestico).<sup>25</sup> Generalmente “mal pagos”, la participación en las organizaciones puede sin embargo desarrollarse a tal punto de que algunos líderes puedan ser considerados “migrantes profesionales”.<sup>26</sup> Esta profesionalización del liderazgo comunitario es un punto de debate acalorado en los tres casos en estudio. Por ejemplo, algunos líderes que trabajan casi a tiempo completo para sus organizaciones debe enfrentar acusaciones de estarse “aprovechando” y “sacando réditos” de la comunidad en términos económicos.<sup>27</sup>

24. Como es tan importante contar con líderes formados, muchas organizaciones –como la FAC- instituyen y ofrecen cursos y seminarios para promover y estimular el liderazgo entre los migrantes.

25. Hay algunas excepciones como Nelly del Movimiento que es contadora y funcionaria del Gobierno de la Ciudad.

26. En cualquier caso, el trabajo pago se complementa con el trabajo voluntario en la organización.

27. Este uso de la etnicidad es particularmente intenso en el caso de aquellos que viven como artesanos, que es el caso de los migrantes que se reconocen como “indígenas” u “originarios”.

En relación a los *motivos* por los cuales los entrevistados se unieron a sus respectivas organizaciones, muchos de ellos comparten la idea de que el Estado —que es el foco de sus discursos— sólo acepta a las organizaciones —y no a los individuos— como interlocutores válidos. A pesar de que muchas de ellas no poseen algunos de los requisitos formales que el Estado requiere para dialogar, los líderes reconocen que pertenecer a una institución con estatuto legal les abre nuevas oportunidades para que los “otros” escuchen sus reclamos. Constituida y oficialmente reconocidos, los grupos pueden solicitar subsidios, pedir citas con funcionarios de gobierno o simplemente aparecer en el espacio público con mayor fuerza y espectacularidad. Una estructura organizacional provee los medios para canalizar los reclamos al Estado, ser recibidos y escuchados, a pesar de que las relaciones con dicho ente (tanto en el caso del país de origen como de Argentina) siempre será ambigua, puesto que es el Estado el que los margina y a la vez les provee los medios para procurar y garantizar sus derechos.

Finalmente, debe mencionarse el modo en que los *roles de género* influyen en el funcionamiento de estas organizaciones de migrantes y en la identificación y diferenciación entre sus líderes. Ha sido inevitable preguntarse respecto del grado de participación de las mujeres en las organizaciones, particularmente teniendo en cuenta que en las tres comunidades existen organizaciones relacionadas a la condición “femenina”. En ese sentido, las “redes de mujeres” fueron creadas no sólo en base a la identidad nacional (*Red de Mujeres Chilenas*, *Red de Mujeres Bolivianas*, o las *Damas Paraguayas*) sino también en base a la identificación con el género a nivel de un movimiento internacional, promoviendo la creación de instituciones que reúnen a “mujeres migrantes” más allá de los países de origen y que se proponen resolver “problemas de las mujeres”.<sup>28</sup> Esto debe vincularse con las diferentes estructuraciones nacionales de los roles de género entre las de los países de origen y las de la Argentina que dan marco a la participación social en la diáspora.

28. Ha habido ricos desarrollos en los estudios de género sobre los migrantes latinoamericanos en Argentina. Véase Pacecca y Courtis 2005 y Buccafusca 2006.

A continuación, intentaremos repensar la pregunta respecto del lugar de los inmigrantes latinoamericanos en la imaginación e identidad nacional argentina a partir de los testimonios de los líderes entrevistados.

### **Identidades e imaginarios nacionales: la visión de los líderes bolivianos, paraguayos y chilenos en Argentina**

En este punto analizaré los discursos de los líderes de organizaciones de migrantes con el fin de comprender hasta qué punto su identificación nacional está siendo moldeada por su participación política en el contexto migratorio. Examinando el discurso de los líderes de las tres comunidades en estudio, el análisis dará cuenta de al menos dos identificaciones posibles con la *nación*: por un lado, aquellas vinculadas a los países de origen; y, por el otro, las ligadas a la nación argentina. Respecto a las primeras, intentaré determinar cómo esas identidades funcionan para la creación de sentidos de comunidad que involucran a sus connacionales tanto en el país de origen como con los otros inmigrantes en Argentina. En cuanto al segundo, consideraré los modos en que los líderes perciben a la sociedad nacional argentina y a su lugar –como inmigrantes latinoamericanos– en ella. A este respecto, será importante conocer cómo esas identificaciones pueden entenderse a la luz de las relaciones que mantienen las organizaciones de dichas comunidades con los Estados de ambas naciones (origen y destino).

#### LAS NACIONES DE ORIGEN Y LA DIÁSPORA

¿Cómo construyen los inmigrantes latinoamericanos sentidos propios de pertenencia y de comunidad de “compatriotas”? Si seguimos a Westwood, podemos afirmar que existen momentos y sitios específicos en los cuales la experiencia subjetiva de ser miembro de una nación emerge. Esto puede darse durante la realización de eventos nacionales específicos muy frecuentemente relacionados con distintas formas de la cultura popular (Westwood y Phizaclea 2000:11). La celebración de las fechas cívicas, por ejemplo, son “formas de recordar que estimulan a las personas a pensar en el hogar y proveen un sentido de pertenencia”

(Westwood y Phizaclea 2000:6). En ocasiones especiales, las organizaciones dentro de las comunidades en estudio trabajan juntas en eventos que van desde actos patrióticos, como el Día de la Independencia, hasta las festividades religiosas como las de la Virgen de Copacabana o Caacupé. Como dicen Andrés y María, líderes paraguayos del *Centro Morínigo*: “El objetivo es promover y difundir la cultura paraguaya en la sociedad donde nos movemos. En este caso es la sociedad argentina”. Es interesante resaltar cómo las organizaciones unen migrantes del mismo origen pero también los unen con “otros” migrantes, de modos que pueden resultar en un logro de prestigio para la comunidad y además para la institución. Como dice María, ellos contribuyen a promover un intercambio de libros, videos y todo tipo de información con otras organizaciones paraguayas en el país: “Estamos reconocidos en todas las instituciones más importantes acá, en lo que es Buenos Aires [...] todo como para cumplir con la parte de difundir y hacer conocer lo nuestro”.

En la comunidad boliviana, por ejemplo, existe cierta gente –a la que podríamos definir como *activistas culturales* (Gavazzo 2002)- que promueve el desarrollo cultural entre sus “paisanos” al organizar festivales y usar su capital social para luchar por el reconocimiento de su aporte en ambos países. Puede decirse entonces que existe un lado de las iniciativas de las organizaciones que son exitosas en crear un sentido de pertenencia con otros compatriotas. Sin embargo, algunos entrevistados se refieren al problema de tratar de construir un sentido de comunidad en un grupo altamente fragmentado. Según Rudi del *Centro Ortiz Guerrero*, por ejemplo, lo que falta es unidad entre las organizaciones paraguayas en Argentina:

...no tenemos, un hospital, no tenemos una escuela, no tenemos nada, ¿qué hacemos por nuestra comunidad? No sé cuantos millones de paraguayos hay en Argentina, pero, por ejemplo, los españoles, los italianos han conformado algo... Nosotros no, estamos peleando siempre. Y eso tenemos que ver qué tiene que ver con nuestra historia anterior. Esa dificultad para poder relacionarnos sin entrar en la competencia. Competencia vana, tonta.

En esta misma dirección, Juan Carlos del *Deportivo Paraguayo* afirma que su organización ha tratado siempre de trabajar autónomamente de

los partidos políticos con el fin de superar las diferenciaciones entre migrantes de lados opuestos del espectro político paraguayo que está fuertemente polarizado: “En Paraguay si yo no voto por el Colorado no voto. O si es liberal, y su partido no está presente, no vota. Es terrible”. Por eso tratan de que en las organizaciones no exista la “batalla política”, tratan de trabajar “para la sociedad, y no para el partido.” En relación a esto, y según cuenta Ana, de la *Red de Mujeres Chilenas*, el grado de cercanía o distancia entre nacionales es altamente relativo. Ella piensa que depende de la historia de cada persona, y en este sentido, asume que los migrantes que provienen de los países limítrofes –como ella misma- comparten algunas características que serían mejor definidas en términos de clase que de origen nacional:

Se me ocurre la pelea, la lucha que uno tiene cuando recién llega. Porque venís de la nada... A nosotros nos ha pasado en el grupo, cuando conversamos en conjunto y una dice “cuando vine viví en un cuartito de 2 por 2” y otra dice “yo cuando vine me tocó tal cosa” [...] Si tu vas a hablar con un chileno de la alta clase social, el tipo se vino con un trabajo, con un contrato, con un regio ‘depto’ en Palermo chico: no pasó por las necesidades que pasamos otras personas que vinimos en otras circunstancias.

También con diferencias y desigualdades de género, como se mencionó anteriormente. Asimismo, los problemas de *representatividad* tienen importantes efectos en las identificaciones de los líderes migrantes con su comunidad nacional. En este sentido, las organizaciones parecen tener en más común ciertos reclamos colectivos que supuestos rasgos culturales heredados por pertenecer a una misma cultura nacional.

#### ARGENTINA COMO ANFITRIÓN: PERCEPCIONES DE LA SOCIEDAD NACIONAL

Junto con la necesidad de construir comunidad en el contexto migratorio, los líderes de las organizaciones tienen una visión particular de la sociedad en la cual tratan de integrarse como “extranjeros”. En cuanto a la cultura y la identidad argentina, Rudy del *Centro Ortiz Guerrero* parece estar contenta con casi todo de ella:

A mí no hay nada que no me guste de la Argentina, yo estoy integrada a la cultura argentina, soy, como me dijeron el otro día, “argentina”. Estoy integrada absolutamente. Esta es la diferencia con mis compatriotas. [...] Yo tengo mis programas argentinos, mis periodistas a quienes admiro y escucho, me preocupa... si me preocupa Argentina me preocupa Latinoamérica, y el mundo en general. [...] Yo me integré, eso es muy raro. Me integré. Me mimeticé, soy paraguaya pero soy porteña.

Del mismo modo, según Máximo del *Movimiento Barrial Desde Abajo*, conformado por vecinos bolivianos de la Villa 15, la Argentina es su segundo país. Él y Luis ven muchas similitudes entre bolivianos y argentinos<sup>29</sup> y de hecho pelean por la unidad latinoamericana: “Por qué que mejor que dejarle ese legado a nuestros hijos, por ahí nosotros no vemos ese cambio, por ahí nuestros hijos lo van a ver. Yo creo que ese es mi deseo”. En contraste, muchos líderes entrevistados se perciben a sí mismos y a sus connacionales como diferentes de los argentinos en muchos sentidos. Por ejemplo, Antonio de *Uqamau* –organización boliviana pero identificada como aymara- siente que existen diferencias físicas así como también diferentes modos de pensar y costumbres:

Es como la tarjeta de crédito: el porteño necesita la tarjeta de crédito para salir de su casa. O el celular: lo necesita. Sin eso no salen. Yo veo a hermanos aymara que no tiene ni reloj. Ellos te dicen que es cierto que aquí se necesita eso, pero que allá se manejan de otra manera: es tiempo de comer, es tiempo de cosechar [...] Somos diferentes.

Existen también diferencias en las formas de *participación política*, por ejemplo, la que menciona Juan Carlos del *Deportivo Paraguayo*: “Acá, de lo que yo palpé, está el justicialismo, está el radicalismo pero también existen otros partidos: yo hoy puedo votar por el radicalismo, mañana

29. Junto con el fútbol, ambos líderes se sienten identificados con lo que ellos definen como “cultura argentina”, con la música y la danza. Ellos dicen amar el territorio y todos los lugares del país que han podido conocer.

por el FREPASO [...] el argentino es como que tiene más autonomía para votar.” Por otro lado, según Rudy percibe que existe una falta de patriotismo en los argentinos que los diferencia de los paraguayos: “La falta de amor que tienen algunos argentinos que conozco, no digo todos, por su patria. El sentimiento de patria, del lugar donde naciste, de esa cosa de la tierra, querer tu tierra, valorar la tierra. La Madre Tierra. Esa es la diferencia que yo tengo”. Cerrando la idea, Homero del *Centro O’ Higgins*, por su parte, percibe varias diferencias fundamentales entre chilenos y argentinos: “...discrepo enormemente con ese fanatismo enfermizo que tienen los amigos argentinos. Lamentablemente los emboban y eso es feísimo. Porque yo siempre digo, los hacen enfrentarse”.

En este sentido, y a pesar de focalizarse en la solidaridad entre bolivianos como argentinos, Maxi reconoce ciertas diferencias en la imaginación nacional y en los modos en que los argentinos se identifican con su nación: “Lo que por ahí hay siempre gente, no la gran mayoría, gente que discrimina por la piel, por la raza, por el color de la piel. Esa es una diferencia”. La discriminación puede ser considerada como un elemento importante en las imágenes que los latinoamericanos crean respecto de su mismos y de los “otros”. Mientras que algunos entrevistados trataron de expresar su agradecimiento al país que les “dio tanto” en los más duros momentos de sus vidas, casi todos coinciden en que el mayor problema de ser inmigrante latinoamericanos en Argentina es la discriminación. Por ejemplo, Juan Carlos del *Deportivo Paraguayo* comenta que: “Yo nunca intenté cambiar mi tono de voz porque no me interesa, yo soy así, nací y no voy a negar tierra en ningún lado. Y muchas veces...paragua de mierda...Más de una vez alguien quedó con la boca rota”. Frente a la discriminación, entonces Juan Carlos reacciona violentamente en ocasiones y, en otras, afirmando pacíficamente su orgullo de “ser paraguayo”. Sin embargo el grado de violencia xenofóbica puede variar no sólo de acuerdo a los individuos sino también de acuerdo a cómo las comunidades nacionales de estos migrantes son imaginadas. Por ejemplo, los líderes de FEPARA afirmaron que “los paraguayos son guerreros” y que por eso, a pesar de ser discriminados, son más temidos y menos molestados que otros -como los bolivianos- que son percibidos como más pacíficos e incluso “dóciles” y por lo tanto más vulnerables. Antonio de la organización aymara Uqamaú acuerda con la idea y piensa que: “somos el grupo más explotado y más abusado en Buenos Aires. Eso es lo que menos me

gusta: se explota mucho y se abusa mucho a la comunidad boliviana. Y ahí estamos nosotros. Porque a mí se me reconoce como boliviano, no como originario”. Los chilenos parecen ser los menos discriminados de las tres comunidades en estudio, quizás porque en su mayoría no “portan” rasgos indígenas que los identifiquen como extranjeros. Por ejemplo, cuando Ana de la *Red de Mujeres Chilenas* describe las cosas que no puede tolerar no tanto “como migrante” sino “como ser humano”, cuenta que nunca se ha sentido discriminada por ser chilena. Y aunque conoce gente que sí, acepta que se ha sentido “marcada” como chilena en Buenos Aires y a la vez excluida de su “madre patria”:

En el barrio donde yo vivía todo el mundo me conocía como “la chilena”, no por como yo me llamaba. Estuve 20 años viviendo ahí y nadie sabía cómo me llamaba. Yo voy a mi pueblo, donde yo nací, y son “la argentina”. Y yo me quería morir...que gente de mi propio pueblo, de mi propio país me diga que yo no soy chilena, y qué estoy haciendo ahí, y me vengo acá y me dicen “chilena”... No tengo país: no soy ni chilena ni argentina... Soy latinoamericana, listo...

Ana se lamenta de esta imposibilidad de pertenecer adecuadamente a una determinada nación y, sin embargo, se las arregla para autodefinirse como “latinoamericana”, lo cual subraya la complejidad de estos procesos de identificación nacional entre inmigrantes limítrofes en Argentina. Asimismo, reaviva el reclamo de las organizaciones de corte indígena, principalmente de la comunidad boliviana, que lucha contra los nacionalismos que separan a los pueblos del “abya yala”.<sup>30</sup> A pesar de que le son atribuidos diversos estereotipos en relación a su pertenencia nacional, muchos líderes entrevistados se perciben como parte de lo mismo: como “inmigrantes indeseados”. En este sentido, debe decirse que los estereotipos y las imágenes juegan un papel importante en los modos en que las identidades nacionales impactan en las relaciones sociales concretas con

30. Referencia al territorio americano en el discurso de los líderes de los movimientos indígenas pan-continentales que buscan quebrar las fronteras que los Estados nacionales –inventos del hombre blanco y occidental– imponen y refuerzan para controlar a las poblaciones nativas.

los “otros”.<sup>31</sup> Como dice Nelly –del *Movimiento Boliviano por los DDHH*–, al participar de las organizaciones, muchos migrantes pueden cuestionar la imagen negativa que usualmente deben cargar sobre sus hombros. En su caso, ella piensa que ser boliviana tiene un sentido positivo tanto para los miembros de su organización como para los “otros”: “dentro del movimiento hay personalidades muy fuertes. Entonces vas y te plantás, este es mi lugar, aquí estoy parado yo, soy del movimiento, dame respuestas. Como que se descolocan. Creo que rompemos con el estereotipo del boliviano”. En la búsqueda de explicaciones, Maxi cree que los altos niveles de discriminación no están relacionados con los argentinos sino con los gobiernos y los grupos económicamente poderosos:

...la discriminación no de la gente que somos más, sino de la gente que tiene. Ellos mismo son los que llaman a la discriminación, ellos mismos son los que dividen... “vienen a quitar al trabajo” dicen. [...] La discriminación la causan agentes del poder. Yo creo que desde ahí, ellos mismos difunden por los medios que la gente buena les está quitando trabajo, pero yo creo que se lo dan al trabajo, no es que se lo quitan, sino que ellos mismos dan: a bajos costos hacen trabajar a la gente desocupada y que son gente boliviana. Por qué no pueden tomar a la propia gente, porque la gente quiere trabajar como corresponde y quieren que les paguen como corresponde.

#### EL ESTADO NACIÓN: DEL ORIGEN AL DESTINO

Como sugiere esa cita, aunque la mayoría de los entrevistados reconocen la discriminación en la vida cotidiana, los líderes coinciden en que es el Estado el que promueve la xenofobia. En este sentido, culpan a los políticos y a los gobiernos por sus problemas para “integrarse”. Por ejemplo, para Maxi: “En Bolivia es lo mismo: la corrupción... [...] Eso es lo que más me duele: jugar con el hambre desde la política, jugar con la pobreza”. Es interesante que la crítica que eleva está dirigida a ambos

31. Véase Benencia y Karasik 1995 y Gavazzo 2002 para conocer las características del estereotipo que se les asigna particularmente a los bolivianos en Buenos Aires.

Estados simultáneamente: el de origen y el argentino. En relación al último, las tres comunidades están unificadas ante el ataque que han venido recibiendo de los sucesivos gobiernos (véase Oteiza *et al.* 1997 y Grimson 2005). El líder chileno Homero también cree que la discriminación contra los migrantes limítrofes en Argentina ha sido causada por el Estado y sus funcionarios, como el ex ministro del Interior Carlos Corach, con quien se reunieron varios dirigentes porque: “él decía que nosotros, los emigrados veníamos a sacarle el trabajo a los amigos argentinos. Gran error gran, nosotros no veníamos a sacarle el trabajo acá, nosotros veníamos a hacer los trabajos que los amigos argentinos no querían hacer”. Las acusaciones contra el Estado argentino, particularmente en la década de los '90 cuando la mayor parte de las organizaciones fueron creadas, promovieron la emergencia de gran parte del sentimiento negativo entre los inmigrantes latinoamericanos y principalmente sus líderes contra los funcionarios públicos. En este sentido, Rudy cree que el “problema de la Argentina” es el gobierno y los políticos: “El pueblo argentino es el mismo pueblo paraguayo, el mismo pueblo boliviano, peruano, uruguayo, brasilero... con diferentes culturas, con diferentes formas de ver la realidad pero tenemos algo en común, somos pueblos hambreados, sacrificados, no tenemos una vida digna...”.

Como se sugirió anteriormente, la mayoría de los *reclamos*<sup>32</sup> son dirigidos hacia el Estado-nacional, a pesar de que algunos líderes entrevistados también acusaron a las sociedades tanto de origen como de destino. Uno de estos reclamos, que de hecho es una condición para lograr que otras metas se cumplan, es ser contados, medidos, conocidos y luego reconocidos.<sup>33</sup> Esta idea se basa en la asunción de que los censos nacionales siempre subestiman el total de la población migrantes, lo cual es visto como una razón para que el Estado no los atienda ni escuche.<sup>34</sup>

32. Los líderes entrevistados conciben a la documentación como el mayor problema de los migrantes, a pesar de que también mencionan otras necesidades básicas como trabajo, educación y vivienda.

33. En relación a esto, es interesante notar el rol que tienen los censos especiales en el reforzamiento de las identidades de los inmigrantes como tales. Las organizaciones mismas promovieron la realización de un censo complementario al del 2001 (ECMI), y luego del 2001, le pidieron al INDEC que lo realizara.

34. Los líderes saben que es importante medir a las comunidades de migrantes latinoamericanos para poder dar un paso adelante en el reconocimiento de sus derechos colectivos.

Otro reclamo que usualmente une a los migrantes contra el Estado de origen es la lucha por el *derecho al voto*.<sup>35</sup> La posibilidad de mantener el derecho a elegir representantes nacionales es otra de las formas preferidas por algunos miembros de las diásporas en la búsqueda de reconocimiento de un Estado que los ignora en ocasiones incluso más que los de su “nuevo” país.<sup>36</sup>

### **Conclusiones: Sobre organizaciones de inmigrantes e identidades nacionales**

Confrontados con un ambiente hostil, con la exclusión y la imposibilidad de articular identidades sociales amplias en el contexto xenofóbico de los '90, algunos grupos de inmigrantes se organizaron en torno a sus identidades étnico-nacionales. Conjuntamente con la emergencia de ferias comerciales, celebraciones masivas, estaciones de radio, ligas de fútbol y organizaciones de derechos humanos, “la aparición de categorías de identificación étnica tuvieron el potencial de transformar relaciones y conflictos sociales históricamente establecidos en Argentina” (Grimson 2005:30). De este modo, las organizaciones de la sociedad civil pueden ser vistas como formas de *participación política y social* entre migrantes para luchar contra la discriminación, la exclusión y por el reconocimiento. Las mismas no sólo han contribuido a construir un sentido de comunidad, como se ha visto en los testimonios de los líderes, sino que también han constituido las bases de importantes reclamos hechos hacia el Estado y la sociedad tanto de origen como de destino. Como señala Grimson, puede situarse en la década del '90 un período de hiper-visibilización de las diferencias entre argentinos y “otros” latinoamericanos que “fue en parte direccionado por los esfuerzos organizativos de los migrantes para lograr un estatuto legal y por sus intentos de contrarrestar los

35. Ese es el caso de los chilenos y bolivianos –y también de los uruguayos– que han debido pelear por sus derechos por más de 20 años. Este asunto es central en el discurso de varios de los entrevistados.

36. De hecho, en Argentina los migrantes que tengan más de 4 años de residencia pueden votar en elecciones municipales.

estereotipos negativos a través de la celebración de su cultura” (Grimson 2005:25). Por lo tanto, la participación de los inmigrantes latinoamericanos en las organizaciones civiles identificadas con sus comunidades nacional en la Argentina les ha servido como herramientas para responder a los discursos oficiales.<sup>37</sup>

Por todo esto, este trabajo propone que mientras los inmigrantes europeos, a pesar de la discriminación que sufrieron, pueden definirse como *comunidades étnicas* en tanto pertenecen a la imaginación de la nación, las comunidades latinoamericanas en cambio deberían ser definidas como *minorías étnicas* ya que han sido y continúan siendo excluidas de ella. A pesar de que puede percibirse un cambio en los modos en que los argentinos perciben a los migrantes –fomentado por cambios “multiculturalistas” presentes en algunos discursos oficiales-, paraguayos, bolivianos y chilenos están excluidos actualmente de la identidad nacional argentina lo que impacta en sus posibilidades de intervenir en el espacio público y en la arena política. A pesar de que aparentemente se está desarrollando una forma más igualitaria de multiculturalismo que vincula el reconocimiento de la diversidad cultural con la promoción de la igualdad entre individuos, deberemos mantenernos atentos y observar los procesos de formación de identidades entre migrantes latinoamericanos, especialmente en relación a sus organizaciones y liderazgos comunitarios, para determinar si los cambios en la dinámica de su inclusión en el imaginario de la nación argentina está efectivamente sucediendo o si aquel “crisol de razas” que estaba en su centro era definitivamente nada más que un mito.

37. Para obtener detalles del análisis del discurso oficial sobre la inmigración en Argentina, véase Gavazzo (2007). A pesar de no haber sido incluida en este trabajo, la dimensión macro es importante ya que, como dicen Castles y Miller (1998), existe una aproximación al mundo de las migraciones –que es el que he estado afirmando en trabajos anteriores- que define a los movimientos entre países como el resultado de macro y micro estructuras mutuamente dependientes, en otras palabras como el resultado tanto de factores institucionales a gran escala como de las redes sociales informales desarrolladas por los propios migrantes.

## REFERENCIAS

- ANDERSON, Benedict. 1991. *Imagined Communities*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BALÁN, Jorge. 1990. "La economía doméstica y las diferencias entre los sexos en las migraciones internacionales: un estudio sobre el caso de los bolivianos en Argentina". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 5 (15-16), pp. 269-294.
- BACZKO, Bronislaw. 1991. *Los imaginarios sociales. Memorias y esperanzas colectivas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- BENENCIA, Robert y Graciela KARASIK. 1995. *Inmigración limítrofe: los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires: CEAL.
- BENZA, Silvia. 2001. "El festejo patrio peruano en Buenos Aires: ritualizaciones del mundo migrante y multiplicidad de la peruanidad". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 16 (49), pp. 641-659.
- BOURDIEU, Pierre y Loïc WACQUANT. 1992. *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo, 1995.
- BUCCAFUSCA, Sandra. 2006. "La situación de las trabajadoras extranjeras en la Argentina a partir del desarrollo democrático". *52<sup>nd</sup> Americanist Congress*, Sevilla, Spain.
- CAGGIANO, Sergio. 2004. "El Centro de Estudiantes Bolivianos de La Plata". *Congreso Argentino de Antropología Social*, Villa Giardino, Cordoba.
- CAGGIANO, Sergio. 2003. "Fronteras múltiples: reconfiguración de ejes identitarios en migraciones contemporáneas a la Argentina". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*; 17 (52), pp. 579-602.
- CASTLES, Stephen y Mark J. MILLER. 1998. *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. London: MacMillan.
- CASTLES, Stephen. 2000. *Ethnicity and Globalization: From Migrant Workers to Trans-national Citizens*. London: Sage.
- CASTORIADIS, Cornelius. 1975. *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets, 1993.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES. 2004. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2004*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2004.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 2005. *Notas de la CEPAL*, 43, Noviembre 2005.

- CHAMBERS, Iain. 2004. *Migrancy, Culture, Identity*. London: Routledge.
- DANDLER, Jorge y Carmen MEDEIROS. 2001. "Migración temporaria de Cochabamba, Bolivia, a la Argentina: patrones e impacto en la áreas de envío". *Fronteras Permeables. Migración laboral y movimientos de refugiados en América*, editado por P. PESSAR. Buenos Aires: Planeta.
- GAVAZZO, Natalia. 2002. "La Diablada de Oruro en Buenos Aires. Cultura, identidad e integración en la inmigración boliviana". Tesis de Licenciatura – Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- GAVAZZO, Natalia. 2004. "Identidad boliviana en Buenos Aires: las políticas de integración cultural". *Revista Theomai. Estudios sobre sociedad, naturaleza y desarrollo*, 9, primer semestre de 2004.
- GAVAZZO, Natalia. 2006. "Migración boliviana y políticas culturales en Buenos Aires. Consideraciones metodológicas para el estudio de identidades desde una perspectiva intercultural". *Latin American Studies Association Congress*, San Juan, Puerto Rico.
- GAVAZZO, Natalia. 2007. "Los inmigrantes en la imaginación de la nación". *VII Reuniao de Antropologia do Mercosul*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul., Porto Alegre.
- GAZIR, Augusto. 2001. "Paraguayan Migrants in Buenos Aires: survival and social networks". MSc Dissertation – Institute of Latin American Studies, University of London.
- GIUSTINIANI, Rubén. comp. 2004. *Migración: un derecho humano. La Ley No 25.871*. Buenos Aires: Prometeo.
- GRIMSON, Alejandro. 1999. *Relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires: EUDEBA.
- GRIMSON, Alejandro. 2005. "Ethnic (In)Visibility in Neoliberal Argentina". *NACLA Reports on the Americas*, 38 (4), enero-febrero.
- HALPERN, Gerardo. 1999. "El Club Atlético Deportivo Paraguay". *Revista Digital Lecturas Educación Física y Deportes*, 4 (17). Disponible en: <<http://www.lecturasefdeportes.com/>>, consultado 01/10/2007.
- JELIN, Elizabeth y Alejandro GRIMSON. 2006. *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.
- MAMANI, G. 2003. "Construcción de identidad a través de los medios de comunicación y el fútbol. El caso de la colectividad boliviana de Buenos Aires". Tesis de Licenciatura – Ciencias de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Buenos Aires.

- MARGULIES**, Mario y Marcelo **URRESTI**. 1999. *La Segregación Negada. Cultura y Discriminación Social*. Buenos Aires: Biblos.
- MARSHALL**, Adriana y Dora **ORLANSKY**. 1982. "La inmigración de fuerza de trabajo de países limítrofes en la Argentina: heterogeneidad de tipos, composición y localización regional". *Demografía y Economía*, XVI (4), pp. 528-548.
- MORA**, José Pascual. 2002. "Bolívar, el Imaginario Social". *Cifra Nueva. Revista de Cultura*, 15, pp. 101-113.
- OTEIZA**, Enrique, Susana **NOVICK** y Roberto **ARUJ**. 1997. *Inmigración y Discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- PACECCA**, María Inés y Corina **COURTIS**. 2005. *Mujeres Migrantes y Servicio Doméstico en Argentina*. Santiago: IOM/Cono Sur.
- PEREYRA**, Brenda. 1999. "Los que quieren votar y no votan. El debate y la lucha por el voto chileno en el exterior". *Cuadernos para el Debate*, no. 9. Buenos Aires: IDES.
- PEREYRA**, Brenda. 2001. "Organizaciones de Inmigrantes de Países Vecinos en la Construcción de Ciudadanía". Tesis de Maestría – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- PIZARRO**, Cynthia. 2007. "La Colectividad Boliviana de Escobar". *VII Reuniao de Antropologia do Mercosul*, Porto Alegre, Brasil.
- PORTES**, Alejandro. ed. 1998. *The Economic Sociology of Immigration. Essays on Networks, Ethnicity and Entrepreneurship*. New York: Russell Sage Foundation.
- RECALDE**, A. 2001. "Los inmigrantes de origen latinoamericano en la Ciudad de La Plata". *¿Dónde están los inmigrantes? Mapeo sociocultural de grupos de inmigrantes en la provincia de Buenos Aires*, editado por M. MAFFIA. Buenos Aires: Ediciones Al Margen.
- REX**, John. 1996. *Ethnic Minorities in the Modern Nation State*. London: Macmillan Press.
- SOLOMOS**, John y Liza **SCHUSTER**. 2000. "Citizenship, Multiculturalism and the Politics of Identity: Contemporary Dilemmas and Policy Agendas". *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*, editado por R. KOOPMANS y P. STATHAM. Oxford: Oxford University Press.
- TAYLOR**, Charles. 1992. *Multiculturalism and "the politics of recognition": an essay*. Princeton: Princeton University Press.

- TOMASI, S.** 1981. "Sociopolitical Participation of Migrants in the Receiving Countries". *Global Trends in Migration. Theory and Research on International Population Movements*, editado por M. KRITZ, C. KEELY y S. TOMASI. New York: Center for Migrations Studies.
- WESTWOOD, S.** y M. **PHIZACLEA.** 2000. *Trans-Nationalism and the Politics of Belonging*. London: Routledge.
- WRIGHT, Susan** y Chris **SHORE.** eds. 1997. *Anthropology of Policy. Critical perspective on governance and power*. London: Routledge.

**NATALIA GAVAZZO** es Magíster en Estudios Latinoamericanos (Institute for the Study of the Americas, University of London) y Licenciada en Antropología Socio-Cultural (UBA). Actualmente es Becaria CONICET/UNSAM, doctoranda de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA) y docente de la Universidad de la Fundación Favalaro.



# SUBORDINACIÓN MILITAR AL PODER CIVIL Y “ENCLAVES AUTORITARIOS” EN CHILE

---

**Santiago MARTÍNEZ SARRASAGUE**

Pontificia Universidad Católica Argentina

✉ santiago\_martinez1@yahoo.com.ar

Recibido: Abril de 2007

Aprobado: Febrero de 2008

**Resumen:** Las relaciones cívico-militares en Chile luego del fin del régimen militar (1973-1990) estuvieron afectadas por la existencia de concesiones y prerrogativas, propuestas por los militares y aceptadas por la dirigencia civil a través de la negociación, que impedían una subordinación formal plena de las Fuerzas Armadas a la autoridad civil. El autor argumenta que la influencia efectiva de estas prerrogativas, conocidas como los “enclaves autoritarios”, puede ser cuestionada si se tiene en cuenta que los militares se abstuvieron de utilizar plenamente los recursos de poder que estas prerrogativas les habían dado para evitar poner en riesgo la estabilidad democrática, mientras que los gobiernos civiles fueron capaces de reinterpretar algunas prerrogativas militares, logrando así poderes imprevistos sobre las Fuerzas Armadas. Finalmente, los enclaves autoritarios fracasaron en su objetivo de preservar la autonomía institucional de las Fuerzas Armadas en los términos que ellas mismas habían fijado antes de ceder el poder a las autoridades democráticas.

**Palabras clave:** Relaciones cívico-militares. Pinochet. Proceso de democratización. Política de defensa. Chile.

**Abstract:** : Civilian-military relations in Chile following the end of the military regime (1973-1990) were affected by the existence of concessions and prerogatives, proposed by the military and accepted by the civilian leadership through negotiation, which prevented a formal and full subordination of the Armed Forces to civilian authority. The author argues that the effective influence of these prerogatives, known as the “authoritarian enclaves”, can be called into question when considering that the military refrained from fully using the power resources given to them by these prerogatives in order to not jeopardize democratic stability, while civilian governments were able to reinterpret some of the military’s prerogatives, thus gaining unforeseen powers over the military. Finally, the authoritarian enclaves failed in their goal to preserve the institutional autonomy of the military in the terms set by the military itself prior to relinquish power to the democratic authorities.

**Key-words:** Civilian-military relations. Pinochet. Democratization process. Defense policy. Chile.

## Introducción

**A**demás de lo inusual que fue su evolución política reciente en el contexto latinoamericano, caracterizada por políticas de Estado sostenidas en el tiempo y respaldadas por un sistema de partidos estable, moderado y consolidado, así como por su desarrollo económico sostenido, Chile representa también uno de los casos más interesantes de transición hacia la democracia, luego de 17 años de gobierno militar. La transición chilena se destacó por incorporar una serie de condiciones, tanto impuestas como negociadas con los sectores políticos, tendientes a preservar cierto espacio de poder y autonomía política para los militares.

A primera vista, los llamados “enclaves autoritarios” representan una claudicación de parte de la dirigencia democrática frente al poder militar y la aceptación de condiciones que instalaban una vigilancia militar sobre el Gobierno. El resultado predecible de estos “enclaves” debió ser una mayor injerencia de los militares en la vida política chilena y por consiguiente una mayor inestabilidad del sistema democrático y constitucional. Sin embargo, la experiencia política reciente del país trasandino se caracteriza por una creciente prescindencia política de los militares chilenos y una mayor tendencia hacia la profesionalización luego de un período de incertidumbre, logros que no se han visto afectados aún con los recientes esfuerzos de revisión del pasado reciente de Chile.

La profesionalización militar, entendida como el enfoque exclusivo de las Fuerzas Armadas en sus misiones y actividades, es una condición necesaria, pero no suficiente, de un régimen democrático estable. Cabe contrastar el caso chileno con lo experimentado por la Argentina, donde las Fuerzas Armadas han debido atravesar y atraviesan períodos críticos en lo relativo a la revisión del pasado, a la fragmentación interna y a los avatares presupuestarios, situaciones que repercutieron desfavorablemente en la profesionalización militar.

Conviene, por tanto, intentar mediante el análisis de caso de la transición en Chile, determinar la existencia o no de una relación causal entre los llamados “enclaves autoritarios” y la profesionalización militar, y a través de esta última con la consolidación progresiva del sistema democrático.

Este trabajo buscará una respuesta a la siguiente pregunta: ¿Qué efecto tuvieron los llamados “enclaves autoritarios” en el logro de la subordina-

ción de las Fuerzas Armadas de Chile a las autoridades civiles y por tanto en el desarrollo de la transición de Chile hacia la democracia?

La respuesta aquí propuesta es la siguiente: La existencia de concesiones y prerrogativas otorgadas a las Fuerzas Armadas de Chile en el proceso de transición hacia la democracia, comúnmente conocidos como “enclaves autoritarios”, si bien demoró el logro de una subordinación formal y plena de las Fuerzas Armadas al poder civil, tuvo como efecto favorable la introducción de pautas de comportamiento que minimizaron la posibilidad de conflictos entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas, facilitando así el logro de la subordinación deseada en el mediano a largo plazo.

### **Marco Teórico**

Corresponde ahora hacer algunas consideraciones previas sobre el lugar que ocupan las Fuerzas Armadas en la estructura del Estado, el desarrollo de los procesos de transición del autoritarismo hacia la democracia y la conducción de las relaciones entre los poderes civiles y las Fuerzas Armadas en el contexto de una transición.

Stein (1995:2) hace notar que las Fuerzas Armadas cuentan con una función y esencia especial dentro del Estado, la cual es “garantizar la integridad territorial de la nación y para restablecerla en caso de violación, así como para defender y proteger el orden estatal en su país y a sus ciudadanos de cualquier agresión del exterior”. Mientras que la organización estatal está prevista para la normalidad, las Fuerzas Armadas están concebidas para los casos excepcionales; en tiempos de paz, los militares cumplen con su función asignada mediante la planificación, organización y capacitación de su personal.

La razón de ser de las Fuerzas Armadas es la guerra, pero ésta jamás es deseada y siempre se busca prevenir mediante negociaciones políticas. Conforme sea más efectiva la prevención del caso excepcional que es la guerra, mayor será el dilema de las Fuerzas Armadas. La mera existencia de las Fuerzas Armadas es un despliegue de poder que debe ser controlado mediante el sistema legal del Estado. No obstante, existe la tentación de emplear este poder en circunstancias que, si bien son ajenas a la normalidad, distan de ser excepcionales (Stein 1995).

Refiriéndose a una segunda función principal de las Fuerzas Armadas, en la que constituirían el elemento final de seguridad frente a amenazas internas contra la existencia del Estado, Stein afirma que constituye un principio general independientemente de su tipificación constitucional, la cual puede señalar esta misión con mayor o menor fuerza (Stein 1995:3). Sin embargo, el autor previene que no corresponde a los militares el decidir el ejercicio de su misión interna como último medio para la defensa del Estado, debiendo sujetarse a la iniciativa de la dirigencia civil y política. Las Fuerzas Armadas son, en suma, instrumentos no independientes del Estado y de ninguna manera son garantes independientes de la Constitución o el orden estatal.

En lo relativo a la transición del autoritarismo a la democracia, fue Huntington quien intentó llevar a cabo una tipificación de los traspasos de poder desde los autoritarismos hacia las democracias. Esta tipificación produjo tres modelos diferentes, según la relación de fuerzas entre gobierno y oposición, y entre elementos conservadores y reformistas dentro del gobierno mismo:

- **Transformación:** desde el gobierno se desempeña un papel decisivo en la sustitución del sistema autoritario por uno democrático. Los elementos reformistas prevalecen en el gobierno, al igual que éste sobre la oposición. Las diferencias entre el gobierno autoritario y su sucesor democrático son tenues.
- **Reemplazo:** los elementos reformistas son débiles y los gobiernos están dominados por los conservadores; la transición depende de que el gobierno pierda fuerza y que la oposición la gane, hasta que el gobierno cae o es derrocado.
- **Traspaso:** resulta de la acción combinada entre el gobierno y la oposición; existe un equilibrio entre reformistas y conservadores en el gobierno, el cual busca negociar el cambio de régimen pero no iniciarlo. La transición comienza cuando el gobierno es presionado a negociar por una oposición fuerte pero incapaz de derrocar al gobierno.

Dado que el caso chileno se corresponde con ciertas características del modelo de traspaso, se considerará más a fondo los elementos de este modelo.

Para que una transición del autoritarismo a la democracia pueda ser catalogada como dentro del modelo de traspaso, es esencial que los grupos mayoritarios en el gobierno y en la oposición sean capaces de reconocer la imposibilidad de determinar unilateralmente la naturaleza del futuro sistema político, lo cual sucede luego de un período de demostraciones mutuas de fuerza (Huntington 1994). El gobierno reconoce que la oposición es demasiado fuerte como para soportar los costos de no negociar con ella, mientras que la oposición comprende que no tiene la fuerza suficiente como para derrocar al gobierno.

El proceso de traspaso tiene una serie de pasos bien diferenciados, pero no necesariamente inevitables:

- Liberalización iniciada por el gobierno que resulta en pérdida de poder y autoridad.
- La oposición explota la liberalización para aumentar su base de apoyo e intensificar sus actividades con miras al derrocamiento del gobierno.
- El gobierno reacciona e intenta suprimir la movilización política opositora.
- Tanto el gobierno como la oposición determinan las posibilidades de una ruptura e inician los sondeos para una transición negociada (Huntington 1994).

En el campo de las relaciones cívico-militares, Fuentes (2000) señala que los países latinoamericanos han encarado tres tipos de enfoques distintos hacia los temas militares, que difieren en el grado de inclusión o exclusión de los militares respecto a la toma de decisiones. El primer enfoque, llamado de “división de esferas”, consiste en un acuerdo tácito entre civiles y militares respecto de los roles de cada uno, en los que cada sector puede operar sin interferencias. El segundo enfoque, o “estrategia no-cooperativa”, consiste en políticas que excluyen a las Fuerzas Armadas del proceso decisorio en políticas de defensa y relaciones cívico-militares; la subordinación se logra mediante la no consideración de las opiniones y propuestas de los militares, reforzando así su papel profesional. El tercer enfoque, conocido como *engagement*, propone incorporar a los militares a la toma de decisiones como asesores del poder civil, incorporando sus propuestas y posiciones en un contexto de supremacía civil en los asuntos estratégicos (Fuentes 2000).

Rodrigo Atria (2000) cita una definición de “supremacía civil” formulada por Felipe Agüero: esta consiste en “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisión por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar”. Atria señala que existe plena afirmación de la supremacía civil cuando se dan las siguientes condiciones:

- Aceptación de la capacidad de las autoridades civiles para definir las esferas de competencia, reduciendo sin eliminar la autonomía militar.
- Restricción de los militares a la formulación y aplicación de la política de defensa.
- Aceptación de las decisiones tomadas por el gobierno en áreas calificables como “sensibles” (presupuesto militar, objetivos de la defensa y ascensos de oficiales superiores).

La superioridad civil, continúa Atria citando a Agüero, se logra mediante cambios institucionales alcanzados a través de negociaciones respaldadas por recursos de poder, en medio de una cuestión de poder entre civiles y militares en la cual los recursos de poder afectan a los actores a favor o en contra del cambio (Atria 2000).

El proceso de logro de la supremacía civil consta de tres etapas:

- Condiciones iniciales: es decir, la posición de los militares en el régimen autoritario y el camino emprendido en la transición. Tendrá importantes efectos en la distribución del poder entre militares y civiles.
- Negociación: Se verá afectada por factores como el carácter de la transición, la unidad interna de los actores y la capacidad de la dirigencia civil para generar su propia concepción de la defensa nacional.
- Criterios de completitud de la consolidación democrática: 1.) habituación al liderazgo civil en materia de política general, definición de metas y organización de la defensa, formulación y aplicación de las políticas de defensa; 2.) formalización de las prerrogativas civiles en la Constitución u otras normas; 3.) ausencia de desafíos abiertos por parte de las Fuerzas Armadas al menos por un cierto número de años;

y 4.) aceptación por parte de los militares de una decisión importante de las autoridades civiles frente a la cual hubieran manifestado oposición (Atria 2000).

Silva (2002), citando a Stepan, destaca que existen tres áreas de conflicto potencial entre los militares y los gobiernos civiles en el contexto de una transición hacia la democracia: el tratamiento que se le dará a la temática de los derechos humanos, las iniciativas del nuevo gobierno en materia de organización de las Fuerzas Armadas y el presupuesto militar.

Los civiles y los militares persiguen distintos objetivos en los primeros años de gobiernos post-autoritarios: los civiles buscan reducir las prerrogativas de los militares, a quienes ven como competidores por el poder, o al menos mostrarse en control y evitar una imagen de debilidad e impotencia ante la sociedad; los militares pretenden lograr protección frente a enjuiciamientos por cuestiones de derechos humanos, defender objetivos corporativos referidos a la autonomía institucional y a la asignación de recursos y retener prerrogativas que les confieran poder negociador en cuestiones políticas (Hunter 1995).

Sin embargo, Hunter (1995) señala que es poco probable que para lograr estos objetivos, militares y civiles lleguen a enfrentarse abiertamente ya que ambos tienen interés en lograr una estabilidad democrática: los militares para evitar los costos de “descarrilar” una democracia en defensa de sí mismos y así arriesgar la reconstrucción de su imagen y profesionalismo, incurriendo negativamente en la opinión pública; y los civiles para priorizar la estabilización y preservación de la democracia.

El enfrentamiento entre los gobiernos y los militares, continúa Hunter, pasa a ser un intento de cada sector de avanzar en los intereses que son fuente de los conflictos (generalmente, las prerrogativas militares), sin llegar a poner en peligro la continuidad democrática. Los gobiernos civiles se debaten entre reducir las prerrogativas militares y arrinconar contra la pared a un actor poderoso como las Fuerzas Armadas, mientras que los militares transan entre preservar las prerrogativas y arriesgar la democracia en el proceso (Hunter 1995).

El enfrentamiento configura un “juego de la gallina” en el que ambos grupos buscan ganar sin llegar a la confrontación total, conformándose con determinar hasta qué punto pueden avanzar sus intereses sin llegar a la colisión frontal; antes de llegar a este punto, uno de los dos actores

deberá “doblar”, es decir, ceder antes que provocar la catástrofe. Quien “se sale del camino” en la puja aparece ante la opinión pública como débil y claudicante ante el otro, por lo cual ambos actores buscarán sostener su posición el mayor tiempo posible y de forma más creíble. Este juego se agudiza ante la incertidumbre del período democrático inicial, que desaparece en sucesivas rondas al emerger un lado como el más fuerte y menos proclive a ceder, llevando al otro lado a cambiar su curso de acción en forma prematura (Hunter 1995).

### **La Transición chilena: Negociando la salida a la democracia (1988-1989)**

Históricamente, las Fuerzas Armadas de Chile se caracterizaron por ser esencialmente prescindentes en el juego político, en comparación con sus contrapartes de buena parte de los países del continente. Las excepciones a esta tradición están dadas por la guerra civil de 1891, la deposición de Arturo Alessandri en 1924, que dio origen a un proceso que desembocaría en el breve intento socialista de Marmaduke Grove y luego en el gobierno de facto del general Carlos Ibáñez, a lo que se suma además el levantamiento conocido como el “Tacnazo”, encabezado por el general Viaux en 1969 contra el gobierno de Eduardo Frei Montalva. Según ciertos autores, como Agüero (2003), el Tacnazo significó el aceleramiento de un proceso de distanciamiento entre las Fuerzas Armadas y las elites políticas que venía gestándose desde el final del gobierno militar del general Ibáñez en la década de 1930 y que encontraría su cristalización durante el gobierno de Salvador Allende.

De cualquier manera, la prescindencia política de las instituciones militares chilenas se rompió con el derrocamiento de Salvador Allende el 11 de septiembre de 1973. Una junta militar presidida por el comandante en jefe del Ejército, general Augusto Pinochet y de la cual formaban parte sus pares de la Armada, almirante José Toribio Merino; de la Fuerza Aérea, general Gustavo Leigh; y de Carabineros, general Carlos Mendoza, se hizo cargo del poder, con Pinochet como Presidente de la República, quien no tardaría en convertirse en la figura dominante del régimen.

Desde su llegada al poder en 1973, el gobierno encabezado por Pinochet intentó por todos los medios posibles iniciar negociaciones tendientes a la transición. Los intentos de la oposición de “forzar la mano”

de Pinochet se concentraron en una serie de huelgas hacia 1983. Para mayo de ese año, las manifestaciones del “Día Nacional de Protesta” fueron reprimidas. Estas protestas, junto a una crisis económica, forzaron a Pinochet a iniciar el diálogo, pero al mejorar la situación económica el gobierno volvió a una posición de fuerza. Este fracaso de la oposición, afirma Huntington (1994:146), se debe a que la oposición había “sobrestimado su fuerza y subestimado la del gobierno”, así como la tenacidad y la voluntad para emplear la fuerza por parte del gobierno de Pinochet.

La oposición chilena debió superar problemas de desunión, manifestada en una multiplicidad de partidos, alianzas y fracciones. Uno de los elementos de los que careció la oposición chilena fue una figura moderada, respetada y unificadora que aglutinara a la oposición tras de sí y representara una alternativa a Pinochet (Huntington 1994).

Si bien puede afirmar que ciertos elementos claves para la transición hacia la democracia comenzaron a establecerse mucho antes de iniciarse la transición propiamente dicha (tales como el Decreto-Ley de Amnistía de 1978 y la Constitución de 1980), el proceso de transición comenzó con el plebiscito de 1988. Mediante el plebiscito se buscaba extender la permanencia del general Pinochet como Presidente hasta 1997, o de ganar el “no”, prorrogar el gobierno de Pinochet hasta 1989 y convocar a elecciones para ese mismo año. Para la oposición, el plebiscito representó un dilema: “entrar en la institucionalidad del régimen o seguir cuestionando su legitimidad y actuar al margen” (Mendoza 1999).

Los resultados del plebiscito, llevado a cabo de forma escrupulosamente limpia para evitar acusaciones, sorprendieron a los militares: 55% votó en contra de la permanencia de Pinochet contra 43% a favor. Se llamaría a elecciones para 1989. La cultura democrática y de respeto a la ley de Chile, así como a la capacidad de los dirigentes civiles de unirse en la “Concertación de Partidos por el No” y prevenir el surgimiento de demandas radicales y contraproducentes, influyeron en la derrota militar (Valenzuela y Constable 1989/90). El hecho que los militares respetaran el cronograma electoral establecido se debe a la cultura profesional de las Fuerzas Armadas chilenas; su compromiso con la Constitución de 1980 impidió cualquier intento de conservar el poder luego del fracaso del plebiscito (Valenzuela y Constable 1989/90).

Una característica notable de la transición chilena fue el alto grado de negociación y compromiso entre la dirigencia civil y los militares.

Ninguno de los lados obtuvo todo lo que pretendía; los militares fracasaron en su intento de crear una “democracia protegida” que fuera la extensión civil del régimen y debieron aceptar los resultados del plebiscito, mientras que los sectores civiles, sobre todo la izquierda, debieron aceptar una transición escalonada y progresiva en lugar de un cambio abrupto de sistema y reconocer a la constitución de Pinochet (Valenzuela y Constable 1989/90; Agüero 2003). El hecho mismo de haber comprometido y negociado significó que todos los actores participantes reconocieran que cualquier beneficio obtenido sería incremental y que, por tanto, la estabilidad del proceso redundaría en su propio beneficio.

La transición se vio ayudada por la estabilidad económica lograda durante el gobierno de Pinochet, así como por la falta de apoyo social lograda por los sectores más radicales, tales como el Partido Comunista, que proponían derrocar al régimen mediante la violencia. Que Pinochet pudiera perder en un plebiscito en el que aparentemente tenía todas las posibilidades de ganar, significó un descrédito para los proponentes de la vía armada (Valenzuela y Constable 1989/90).

Una de las áreas en las que los compromisos fueron más costosos fue la suavización de algunas de las provisiones más duras de la Constitución, tales como la prohibición de los partidos marxistas y los poderes del Consejo de Seguridad Nacional. Los dirigentes de la Concertación no previeron que la elite económica iba a respaldar a los militares, vistos como la única garantía contra el retorno de la izquierda al poder. Sólo cuando la derecha, agrupada en Renovación Nacional, inició sus propias negociaciones con los militares para lograr un compromiso, se tuvo éxito en eliminar la prohibición de los partidos marxistas y reemplazarla por la prohibición de los partidos que proponían la violencia como herramienta, el aumento de los miembros del Senado para compensar a los “senadores institucionales” y una reducción en los poderes del Consejo de Seguridad Nacional (Valenzuela y Constable 1989/90). Estas reformas fueron aprobadas mediante plebiscito en 1989.

En suma, como señala Mendoza (1999:41), “(l)a resultante de esta transición pactada fue un ordenamiento jurídico y político sui generis que mantiene muchas de las concepciones de la ‘democracia autoritaria’ del régimen militar, pero que sustantivamente cumple con lo que Bobbio

llamó ‘las condiciones mínimas’ para la subsistencia de una democracia: elección popular de los poderes Ejecutivo y Legislativo, separación de los poderes del Estado, papel de mediación y representación de los partidos políticos, libertades ciudadanas. Lo anterior no resta que las reglas de juego sobrestimen la representación de la derecha chilena en el complejo sistema electoral, y mantengan las prerrogativas de los militares en el tema de los derechos humanos y su autonomía, incluso en el aspecto económico”.

### Los “Enclaves Autoritarios”

La Constitución chilena de 1980, así como otros instrumentos legales, incluyó numerosas disposiciones que pasaron a ser conocidas como los “enclaves autoritarios”. Estas disposiciones eran, entre otras:

- La permanencia en el cargo de los Comandantes en Jefe de las tres Fuerzas Armadas y de Carabineros hasta ocho años después de la restauración constitucional.
- El mandato fijo de cuatro años de los Comandantes en Jefe y su imposibilidad de ser relevados por el Presidente, excepto con el apoyo del Consejo de Seguridad Nacional.
- La creación de un Consejo de Seguridad Nacional en el que la mitad de los cargos estaban ocupados por los Comandantes en Jefe, con capacidad para autoconvocarse al considerar que la institucionalidad se hallaba en riesgo.
- La llamada “Ley Reservada del Cobre”, que asigna a las Fuerzas Armadas el diez por ciento de los ingresos anuales de CODELCO, por fuera del presupuesto militar ordinario.
- La facultad de los Comandantes en Jefe de promover o pasar a retiro a los oficiales militares.
- La creación de los llamados “senadores designados”: un rector universitario, un ex ministro, dos ex jueces de la Corte Suprema, un ex Contralor General y tres ex Comandantes en Jefe.
- Bancas vitalicias en el Senado para los ex Presidentes.
- La imposibilidad de reducir los presupuestos militares por debajo de las asignaciones de 1989.

- La sanción de una Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas que restringía la participación civil en materia organizativa, administrativa, educativa, adquisitiva y logística de las Fuerzas Armadas
- Incorporación del Auditor General del Ejército como miembro de la Corte Suprema en casos originados en tribunales militares.
- Mayorías excepcionalmente altas para tratar modificaciones a la Constitución.
- La aceptación del decreto-ley de amnistía de 1978.
- La atribución de garantizar el orden institucional, según el Artículo 90 de la Constitución.

El principal efecto de la Constitución de 1980 fue que, en palabras del propio Pinochet, “estructuró una modalidad organizativa funcional a la materialización de tales principios [los vigentes en dicha Constitución], basada en el reconocimiento de un alto grado de independencia relativa” (citado por Fuentes 1997).

Para Weeks (2002), los enclaves autoritarios fueron el resultado de la voluntad de los militares de evitar una transición según el modelo español, en el cual, según los militares chilenos, sus pares españoles habían claudicado demasiado rápido y cedido demasiado de su poder a los civiles, dejando a las Fuerzas Armadas españolas como actores políticos debilitados. Según cita el mismo autor, la intención de prevenir la aplicación del modelo español fue la base del rechazo de los proyectos de reforma de la justicia militar y de los intentos de colocar al Ministerio de Defensa por encima de las Fuerzas Armadas

Según Atria, los enclaves fueron la respuesta de las Fuerzas Armadas a una “segmentación” presente en la óptica civil, consistente en excluir a las Fuerzas Armadas de la discusión política, desvalorizar la función de Defensa y apartar a los militares de las tareas relacionadas con el desarrollo y el mantenimiento de la paz. Dicha segmentación se veía reforzada por el impacto de las violaciones a los derechos humanos (Atria 2000).

Los enclaves autoritarios actuaban así como mecanismos de protección tendientes a otorgar a las Fuerzas Armadas:

- autonomía significativa en la conformación del mando y reducción de la intervención civil;

- autonomía financiera mediante el ajuste presupuestario de las asignaciones militares según la inflación;
- capacidad de desempeñar un papel activo en el funcionamiento del orden institucional;
- protección frente a acciones de enjuiciamiento contra el personal militar;
- continuidad de la línea institucional vigente (Atria 2000).

### **Relaciones Civil-Militares desde el retorno a la Democracia (1990-2006)**

La Constitución de 1980 y sus reformas establecieron un sistema que podría llamarse como “democracia tutelada”. Según Rabkin (1992), una democracia tutelada es un régimen que tiene instituciones competitivas y formalmente democráticas, pero en el que los sectores de poder, especialmente las Fuerzas Armadas, conservan la capacidad de intervenir y corregir estados de cosas indeseables.

Los gobiernos civiles se encontraron con Fuerzas Armadas distintas a aquellas que habían dado el golpe en 1973; contaban con 17 años de experiencia de gobierno, tenían roles constitucionales diferentes, utilizaban un discurso cambiado sobre su propia inserción en la sociedad y habían conducido una transición en la que no fueron completamente derrotadas, pero tampoco completamente victoriosas (Fuentes 1997).

Durante los primeros años después del retorno a la democracia, la relación gobierno-Fuerzas Armadas pasó por dos ejes: el logro de la subordinación militar y el legado en materia de derechos humanos dejado por el régimen militar. La “segmentación” de parte de los civiles y la “protección” garantizada por los enclaves a los militares determinaron el surgimiento de un modelo de “mutua exclusión”, reforzado por decisiones parlamentarias y elevados requisitos para reformas constitucionales que harían imposible consolidar la supremacía civil mediante la modificación de las disposiciones favorables a las Fuerzas Armadas en la Constitución (Atria 2000).

Que la Concertación pudiera mantener unidas a tendencias tan dispares como el socialismo o la democracia cristiana, se debe a la percepción común de los militares como amenaza, lo que tenía un efecto centrípeto

dentro de y hacia la Concertación. Cuando la abrupta salida de Pinochet del escenario político llevó a superar esa percepción, el efecto centrípeto comenzó a disiparse, resultando en una creciente debilidad de la Concertación (Barton y Murray 2002).

#### LA ADMINISTRACIÓN AYLWIN: BUSCANDO LA AFIRMACIÓN DEMOCRÁTICA

El gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994) tuvo como eje central de su política militar el logro de la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas, aunque carecía de las herramientas legales o constitucionales para lograrlo. Su estrategia se desarrolló en tres frentes: especificación de los poderes presidenciales, énfasis en los aspectos simbólicos de la autoridad presidencial y mantenimiento de un perfil bajo en cuestiones profesionales (Fuentes 2000). Dado el clima imperante y las condiciones políticas del momento, no podía plantearse la derogación de la Ley de Amnistía. Los temas políticos imperantes en el comienzo de la etapa democrática eran los de consecuencia inmediata del gobierno autoritario, es decir, derechos humanos y diseño constitucional ajeno a la tradición democrática de Chile (Atria 2000).

Otros autores señalan que las relaciones cívico-militares durante la transición no se circunscribieron solamente a la relación entre el gobierno y las Fuerzas Armadas, sino que se vieron afectadas además por el peso político y parlamentario de los partidos de derecha y los sectores conservadores (Silva 2002).

Por parte del gobierno, se buscó una interpretación de la estructura administrativa y ejecutiva que permitiera establecer nichos de autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas. Dentro de esta estrategia se entiende, por ejemplo, la insistencia presidencial en sostener al ministro de Defensa, Patricio Rojas, frente a los pedidos militares de destitución, así como la tendencia del ministro Rojas de demorar decisiones administrativas y poner presión sobre los militares (Fuentes 2000). El Gobierno también evitó convocar al Consejo de Seguridad Nacional y consultar a los Comandantes en temas de sus competencias (Silva 2002). El Gobierno también empleó la facultad de veto presidencial a los ascensos militares para congelar las carreras de oficiales acusados por violaciones a los derechos humanos, a tal punto que, según refiere Fuentes (2000), no se con-

cretó el ascenso de ningún oficial militar que estuviera involucrado en violaciones a los derechos humanos.

La búsqueda de la supremacía también se manifestó en lo ceremonial y protocolar, como forma de mostrar control sobre los militares mediante lo simbólico aún si las leyes no podían cambiarse (Fuentes 2000). Una forma de demostrar este control “ceremonial” era citando al general Pinochet a La Moneda para dar explicaciones, como ocurrió tras el “ejercicio de enlace” de 1990.

La administración Aylwin intentó modificar la inamovilidad de los Comandantes en Jefe y establecer un sistema en el cual el Presidente podía removerlos con la sola condición de “haber oído” a los oficiales en cuestión, además de poder solicitar por sí mismo el retiro de cualquier oficial, dejando a los Comandantes las facultades de promoción. Ambas iniciativas fueron rechazadas en el Congreso (Silva 2002).

Otro punto de conflicto entre los gobiernos de la Concertación y los militares surgió por el papel de “garantes de la institucionalidad” que la Constitución de 1980 otorgó a las Fuerzas Armadas y de Seguridad. La oposición del gobierno se fundamentaba en dos argumentos: primero, que todas las instituciones del Estado son garantes de la institucionalidad a partir de su compromiso con el funcionamiento de la misma; y segundo, que este papel significaba la politización de las Fuerzas Armadas al darles el poder de determinar en qué momento estaba en riesgo el orden institucional (Fuentes 1997).

Al igual que en el resto del Cono Sur, la posibilidad de realizar procesos penales contra personal militar por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el pasado régimen también representó una cuestión conflictiva entre las autoridades civiles y las Fuerzas Armadas durante el período democrático inicial. En particular, la existencia y vigencia de la Ley de Amnistía sancionada por la Junta Militar en 1978, y el abroquelamiento de los mandos militares en defensa de dicha ley, representó un obstáculo a la realización de juicios que el gobierno Aylwin fue incapaz de superar, aunque hubo intentos de explorar vías alternativas que permitieran, al menos, la investigación de casos de violaciones a los derechos humanos, argumentando que la Ley de Amnistía no impedía investigar, sino sólo proceder a efectuar juicios (Agüero 2003).

Imposibilitado por la Ley de Amnistía para llevar a juicio las violaciones a los derechos humanos, y actuando contra la recomendación de los

mandos militares, el gobierno de Aylwin estableció la llamada “Comisión de Verdad y Reconciliación”, encabezada por el abogado Raúl Rettig, con el fin de buscar evidencia sobre los desaparecidos y promover la verdad y reconciliación, pero no realizar una persecución judicial. El informe oficial sobre violaciones a los derechos humanos, popularmente conocido como “Informe Rettig”, fue también objeto de conflicto entre los militares y el gobierno, que quedó manifiesta cuando el Ejército emitió un comunicado en el que reafirmaba que el golpe de 1973 fue una “misión patriótica” y manifestaba su desacuerdo con las conclusiones alcanzadas por la Comisión Rettig.

De cualquier manera, si bien la Ley de Amnistía prevenía la realización de juicios, los grupos de derechos humanos comenzaron a utilizar una ventana legal —la no cobertura del delito de secuestro en la Ley de Amnistía, que permitía calificar a los desaparecidos como secuestrados con paradero desconocido— para presionar por juicios (Barton y Murray 2002).

Sin embargo los dos principales momentos de tensión entre las Fuerzas Armadas y el gobierno de Aylwin, entendiendo como “momentos de tensión” a situaciones concretas en las que se corrió el riesgo de llegar a acciones de fuerza por parte de los militares en contra de las autoridades civiles, surgirían como consecuencia de un caso judicial ajeno a la cuestión del control civil o a las violaciones a los derechos humanos.

Un comité especial del Congreso investigaba la compra irregular por parte del Ejército de una empresa del sector de la Defensa, propiedad del hijo de Pinochet. Este caso, popularmente conocido en Chile como “el caso de los cheques” o “los pinocheques”, no sólo afectaba al ex presidente sino a una cantidad de oficiales en actividad y retirados que podían enfrentar juicios por corrupción.

Ciertas gestiones del Gobierno para lograr el retiro de Pinochet, conducidas a través del Ministro de Defensa, fueron interpretadas por el Ejército como una presión sobre Pinochet; el resultado fue una movilización de tropas en todo el país entre el 19 y 20 de diciembre de 1990, ostensiblemente como parte de un “ejercicio de seguridad y enlace” del cual ninguna de las autoridades civiles había sido avisada. La participación de Pinochet no fue mencionada expresamente en el informe final de la comisión.

El segundo pico de tensión tendría lugar en 1993. Ante la amenaza de nuevas investigaciones en el caso de los cheques, los generales del

Ejército se reunieron en la sede militar central vistiendo uniformes de combate, mientras las unidades del Ejército eran puestas en alerta. Este episodio, conocido popularmente como el “Boinazo”, surgió luego de que el diario *La Nación* publicara una decisión del gobierno de “bajar el perfil” al caso de los cheques luego de elevar la causa al Poder Judicial, lo que se interpretó como el comienzo de una campaña política contra Pinochet.

Otra vía mediante la cual el gobierno de Aylwin buscó lograr mayor control sobre los militares consistió en reinterpretar ciertas disposiciones constitucionales en su favor. Ante la imposibilidad de reducir los presupuestos militares por debajo del de 1989 y sin tener mayorías para modificar la Constitución, el gobierno reinterpretó el mínimo fijado por la Constitución como un máximo de hecho. Combinado con el crecimiento económico y la baja tasa de inflación, esto representó una reducción del porcentaje real del presupuesto asignado a la defensa del 15,60% en 1990 al 10,25% en 1994, o una reducción del gasto militar respecto al PBI del 2,70% en 1990 al 1,83% en 1994, según datos del Ministerio de Defensa citados por Fuentes (2000)

#### LA ADMINISTRACIÓN FREI: *ENGAGEMENT* Y BÚSQUEDA DE LA PROFESIONALIZACIÓN

Con la llegada de Eduardo Frei Ruiz-Tagle a la Presidencia en 1994, la estrategia utilizada por el gobierno hacia las Fuerzas Armadas cambió del modelo de no-cooperación al de *engagement*: la autoridad civil se reforzaría mediante la cooperación. El nuevo gobierno se planteó objetivos menos ambiciosos respecto a la institucionalización militar, abandonando los planes de reforma constitucional. Este cambio de objetivos dentro de una misma coalición de gobierno pudo obedecer a la reducción de la incertidumbre respecto a las intenciones de los actores militares y civiles después de cuatro años de gobierno civil y a la aceptación de un contexto político interno que convertía en imposible a todo proyecto de reforma de la constitución heredada del régimen militar (Fuentes 2000).

El gobierno de Frei fue más flexible en el uso del veto a los ascensos militares, y empleó resortes institucionales que Aylwin había ignorado, como el Consejo de Seguridad Nacional. Las rispideces entre el gobierno y los militares surgieron generalmente por motivos tales como la senten-

cia contra Manuel Contreras, el juicio político a Pinochet en el Senado y la detención de Pinochet en Londres. Como parte del esfuerzo de tender puentes entre los militares y el gobierno, se designó a Edmundo Pérez-Yoma como Ministro de Defensa; con un ministro más conciliador se esperaba centralizar la política de Defensa y la resolución de los conflictos en el Ministerio de Defensa, tal como sucedió (Fuentes 2000), pero al costo de fricciones con los otros socios de la Concertación.

Según enumera Atria (2000), los principales logros de la gestión de Pérez-Yoma al frente del Ministerio de Defensa fueron: un cambio de actitud de los civiles hacia la Defensa, una creciente apertura de los militares hacia lo civil, una mayor capacidad de cambiar percepciones y flexibilizar enfoques, y la generación de iniciativas surgidas de la cooperación militar y civil.

A diferencia del período anterior, entre 1993 y 1998 la figura de Pinochet, en tanto que Comandante en Jefe del Ejército, no sufrió ataque alguno por parte del Gobierno, lo que se interpretaba como acatamiento a las negociaciones constitucionales de 1989 (Atria 2000).

La administración Frei debió enfrentar una confrontación en su primer mes de gobierno, cuando diecisiete carabineros fueron condenados por su participación en el llamado “caso de los degollados”. El presidente Frei pidió formalmente el retiro del general Rodolfo Stange, general director de Carabineros. Sin embargo, Stange se negó a retirarse e ignoró los pedidos del presidente en tal sentido, respaldado por un marco legal vigente que le quitó al gobierno civil toda posibilidad de hacer valer esa decisión, lo que determinó que el gobierno cediera en su intento de desplazar al jefe de los Carabineros (Silva 2002).

Las condenas contra el general Manuel Contreras (jefe de la DINA durante el gobierno de Pinochet) y el coronel Pedro Espinoza por el asesinato del ex canciller Orlando Letellier desencadenaron un incidente cuando el Ejército súbitamente trasladó a Contreras a un hospital naval antes de emitirse la orden de arresto. Otro incidente tendría lugar cuando Espinoza fue visitado por trescientos oficiales en la prisión de Punta Peuco, en un verdadero acto de protesta contra el gobierno, a lo que se sumaron declaraciones de Pinochet en las que se pedían condiciones especiales de detención para los dos oficiales. En este incidente también tuvieron efecto las decisiones de reactivar la causa de los cheques tomadas por el Consejo de Defensa del Estado.

El gobierno pudo utilizar las demandas de cierre de la cuestión de derechos humanos de los militares como baza de negociación para lograr la reducción de prerrogativas; las reformas previstas, entre las que estaba la abolición de los senadores institucionales y la posibilidad de remover a los Comandantes en Jefe, fueron trabadas por la imposibilidad de la Concertación de lograr las mayorías necesarias en el Congreso.

El retiro de Pinochet y su reemplazo por el general Ricardo Izurieta en 1997 marcaron un cambio en las relaciones entre el gobierno y los militares. El general Izurieta, representante del ala más profesional del Ejército, se comprometió a lograr la modernización y el cambio de imagen pública de la fuerza.

En cuanto al juicio político a Pinochet, el gobierno de Frei siguió una estrategia similar; desde el Gobierno se buscó frenar el juicio impulsado por sectores de la Concertación. Según entendía el gobierno, no había habido un cambio fundamental de las circunstancias que pudiera justificar el abandono de una actitud prudente y conciliatoria; aceptar a Pinochet en el Senado era el precio a pagar por abrir otros espacios de transición (Fuentes 2000).

Similar actitud tuvo el gobierno al enfrentar el arresto de Pinochet en Londres. En esa oportunidad el Gobierno basó su postura en argumentos legales tales como la inmunidad de los legisladores y de protección de la soberanía frente a injerencias extranjeras. Por su parte las Fuerzas Armadas, si bien manifestaron públicamente su apoyo a Pinochet y el rechazo al arresto, se mantuvieron en calma y subordinadas al gobierno, además de respaldar los esfuerzos legales y diplomáticos para lograr el retorno de Pinochet (Silva 2002).

Ante la reapertura de casos vinculados con los derechos humanos, el ministro Pérez Yoma anunció la conformación de una Mesa de Diálogo integrada por representantes militares, de las organizaciones de Derechos Humanos y referentes sociales y religiosos. Los partidos fueron excluidos de la convocatoria. Los propósitos de la Mesa eran fomentar la reconciliación y esclarecer el destino final de los desaparecidos. La derecha consideró a la Mesa como una traición por parte de las Fuerzas Armadas, mientras que la izquierda la denunció como un intento de dictar un “punto final” en el tema de los derechos humanos (Silva 2002).

Una propuesta de reforma del sistema de justicia militar, en el que se aumentaban las competencias de los tribunales civiles en delitos militares

a la vez que se reducían las de los tribunales militares, presentada en 1997, debió ser abandonada ante la negativa de los militares, quienes consideraban a la propuesta similar a una implementada en España en 1985 (Weeks 2002).

Con respecto a la política de Defensa, el gobierno de Frei siguió un proceso de formulación que buscaba involucrar al público, como forma de generar apoyo a largo plazo para una política de Estado en la materia. Esto significó para las Fuerzas Armadas mejoras presupuestarias, mayor participación en operaciones de paz, modificaciones en el sistema de conscripción y una política de Defensa contenida en el llamado “Libro de la Defensa Nacional”, tendiente a generar una comunidad civil-militar en la gestión del área, así como lograr una apertura al público (Fuentes 2000). Las modificaciones en el servicio militar obligatorio (citación voluntaria previa a la obligatoria, becas, programas de reinserción laboral y otras compensaciones, períodos abreviados de servicio y capacitación laboral) buscaban revertir una creciente apatía en la juventud sobre el servicio militar y acercar a los jóvenes a las temáticas de la defensa (Fuentes 1997)

Tal como señala Atria (2000), “las ideas centrales de la defensa aparecen presentadas en dos bloques: uno, dedicado a la definición y naturaleza de la política de defensa y, otro, destinado a expresar algunos contenidos de la misma. En el primer bloque, pueden subrayarse los siguientes propósitos programáticos:

- “Que la política de defensa debe ser el reflejo de un amplio consenso.
- “Que, como en la formulación de la política de defensa deben converger apreciaciones tanto del estamento civil como del militar, resulta necesario, [...] que el marco general en que ese proceso se inscribe sea el de la plena subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político legítimo.
- “Que la política de defensa debe ser explícita.”

Al transformar a la política de Defensa en el centro de la relación entre el gobierno y los militares, se buscaba generar un espacio de cooperación cívico-militar, mientras que su explicitación satisfacía las demandas del público de apertura y publicidad y facilitaba la nueva integración con los militares (Atria 2000).

Podemos afirmar que el enfoque de la administración Frei en materia de relaciones civil-militares, orientado más hacia la cooperación y el desarrollo de una política de defensa consensuada en la que los militares pudieran colaborar desde sus experiencias y conocimientos profesionales a las decisiones políticas, contribuyó no sólo a superar el “distanciamiento” entre las Fuerzas Armadas y las elites políticas que resultó no sólo en el golpe de 1973 sino también en las tensiones del período presidencial anterior, sino también a sentar las bases de una progresiva subordinación de los militares a las autoridades civiles de la defensa.

Esta subordinación, consolidada definitivamente durante la posterior administración de Ricardo Lagos y la actual de Michelle Bachelet, debe entenderse como el resultado de un esfuerzo conjunto por parte de civiles y militares por superar preconcepciones, recelos y mutuas desconfianzas que no sólo ponían en riesgo la estabilidad de la democracia sino también el efectivo cumplimiento de la misión fundamental de las instituciones militares nacionales: servir como el brazo armado de la defensa nacional.

#### EL ARRESTO DE PINOCHET, LAS ELECCIONES DE 1999 Y LA ADMINISTRACIÓN LAGOS: HACIA EL FIN DE LOS ENCLAVES

En opinión de algunos autores (Barton y Murray 2002), el arresto de Pinochet en Londres marca el fin de la transición en Chile. Como Comandante en Jefe del Ejército hasta 1997, y como senador después, Pinochet fue hasta su muerte la personificación del régimen militar, conservando influencia sobre los militares y los senadores designados, además de un peso político propio y un fuerte respaldo proveniente de sectores de la sociedad chilena, todos ellos factores que contribuían a hacer que la transición hacia la democracia diera la impresión de no completarse.

Además de las lógicas consecuencias judiciales y personales que acarreó para el anciano ex Comandante en Jefe, la detención de Pinochet significó el inicio de una etapa de catarsis en la sociedad chilena y en las relaciones entre civiles y militares, marcada por la apertura de canales de expresión sociales con un lenguaje libre de las represiones de la transición política, y por un renovado impulso a la reapertura de casos judiciales en contra de oficiales militares acusados de violaciones a los derechos

humanos durante el gobierno militar. Estos casos se vieron beneficiados además por una interpretación judicial de la Corte Suprema que sostenía que al no aparecer los restos de las víctimas, las desapariciones forzadas debían ser consideradas como delitos en pleno desarrollo que no podían ser cubiertos por la amnistía (Agüero 2003).

A este giro en la situación procesal de Pinochet y de los demás altos oficiales del antiguo régimen se le sumó un cambio de estrategia por parte de las fuerzas de la derecha chilena, normalmente alineadas con la defensa de Pinochet y del gobierno militar; la campaña presidencial de 1999 mostró a un candidato de la derecha chilena, Joaquín Lavín, distanciándose visiblemente de Pinochet con el objetivo de alcanzar el voto de los democristianos y apuntar hacia una posición más centrista que la de la derecha tradicional. Este giro, que llegó incluso a mostrar a Lavín entrevistándose con familiares de desaparecidos durante la campaña, le permitió por primera vez a la derecha chilena estar en condiciones de disputarle la victoria electoral a la Concertación, forzando incluso a una segunda vuelta electoral en la que el candidato del oficialismo se impuso por un escaso tres por ciento (Agüero 2003).

De esta manera y según señala Agüero (2003), los militares chilenos se enfrentaron a un nuevo escenario marcado por la pérdida de dos de sus bases de apoyo: la justicia, que adoptó un enfoque más activo en cuestiones de derechos humanos, y la derecha política, que abandonó su tradicional defensa de Pinochet para tener mejor llegada electoral. Por otro lado y ante este nuevo escenario, la centroizquierda encaró la prosecución de casos de derechos humanos con renovado ímpetu.

Mientras tanto la búsqueda de la profesionalización institucional de las Fuerzas Armadas, impulsada particularmente por el comandante en jefe del Ejército, general Ricardo Izurieta, se vio obstaculizada por los avatares del caso Pinochet, aunque un intento de los militares de lograr una relación más fructífera con los sectores civiles (lo que les permitiría quitar de sus mochilas la cuestión de los derechos humanos y abocarse plenamente a la modernización de sus instituciones) pudo manifestarse en actitudes tales como la colaboración con la Mesa de Diálogo y las promesas de buscar información entre el personal militar sobre lo ocurrido con los desaparecidos.

La llegada del socialista Ricardo Lagos a La Moneda en 2000 fue también vista como el cierre del ciclo de la transición, al significar la asun-

ción de un presidente de la izquierda moderada por primera vez desde el golpe. Lagos debió tratar con el retorno de Pinochet al país, frente a lo cual anunció que no buscaría una salida política al tema de los derechos humanos, dejando a la Justicia la última palabra sobre Pinochet y los demás acusados, y rechazando los pedidos de la derecha de otorgar inmunidad a Pinochet. Esto daba a entender a todos que nada se lograría presionando al nuevo Gobierno (Silva 2002).

Lagos también trató de formar una relación personal con el general Izurieta, mejorando los vínculos entre el gobierno y el Ejército y fortaleciendo un diálogo constructivo que, junto al acuerdo alcanzado en la Mesa de Diálogo, resultó tanto en el primer reconocimiento público por parte de las Fuerzas Armadas de la existencia de violaciones a los Derechos Humanos durante el régimen militar como en el compromiso de los militares de buscar y proporcionar información sobre el destino final de los desaparecidos (Silva 2002).

La postura de la administración Lagos respecto a lo que ocurriría con Pinochet gozó también del respaldo de los comandantes en jefe, quienes aceptaron tanto la voluntad presidencial de dejar actuar a la Justicia como el desafuero de Pinochet, aunque debieron enfrentar inestabilidades internas luego de que el ex presidente militar fuera procesado por un juez de instrucción, lo que resultó en una sesión del Consejo de Seguridad Nacional convocada por el presidente Lagos (a quien se le había advertido que de no hacerlo él, la reunión sería convocada por los mandos militares) de la que no se consiguió ningún resultado concreto (Agüero 2003).

La posición de prescindencia de los altos mandos militares se vio amenazada por la decisión judicial de llevar a juicio a Pinochet, lo que impulsó a algunos oficiales a pedir al general Izurieta que tomara una línea más dura en la defensa del ex dictador. Sin embargo, el general Izurieta continuó con los compromisos asumidos ante el nuevo gobierno (Silva 2002). Como resultado de los esfuerzos de la Mesa de Diálogo, el presidente Lagos pudo anunciar en 2001 el descubrimiento del paradero de 180 detenidos-desaparecidos (Barton y Murray 2002).

Ese mismo año también contempló la presentación de un informe militar oficial sobre los desaparecidos, hecho que fue considerado como una señal de colaboración de las Fuerzas Armadas en el campo de los derechos humanos, también produjo decepción en ciertos sectores al

conocerse que el contenido de dicho informe sólo se ocupaba de un número escaso de casos concretos de desapariciones forzadas (Agüero 2003).

La cuestión sobre el posible juicio a Pinochet se resolvió abruptamente cuando una corte de apelaciones dictaminó que Pinochet era inimputable por insanía, cerrando cualquier juicio hasta que mejorara la situación mental del ex dictador. Esto también significó la práctica desaparición de Pinochet de la vida pública y de la política (Silva 2002).

Mediante la reforma constitucional de 2005, se avanzó en la eliminación o neutralización de una importante cantidad de los enclaves autoritarios más polémicos, de los que se pueden mencionar los siguientes (Cumplido Cereceda 2006):

- Eliminación de los senadores designados.
- Eliminación de la inamovilidad en el cargo de los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas y Carabineros.
- Devolución al Presidente de la facultad de destituir por su cuenta a los mandos militares.
- Eliminación de la facultad de autoconvocatoria del Consejo de Seguridad Nacional, y su efectiva reducción a un órgano de asesoría al Presidente de la República. la imposibilidad del Presidente de poder destituir a los mandos militares y la facultad de autoconvocatoria del Consejo de Seguridad Nacional.
- La “garantía del orden institucional” que la Constitución de 1980 había depositado en las Fuerzas Armadas queda ahora en manos de todas las instituciones del Estado chileno.
- Supresión de la imposibilidad que pesaba sobre la Corte Suprema para conocer sobre los casos tratados por los consejos de guerra militares.
- Supresión de la facultad del Consejo de Seguridad Nacional de designar miembros del Tribunal Constitucional.
- Restricciones a los estados de excepción constitucional.

Podemos considerar que con la reforma de 2005, el ciclo de los “enclaves autoritarios” en Chile ha sido efectivamente cerrado, aunque muchas de las disposiciones constitucionales de 1980, tales como las medidas antiterroristas, y algunas de las Leyes Orgánicas dictadas por Pinochet, permanecen en vigencia. Es destacable que dicha eliminación

pudo lograrse sin sufrir presiones por parte de los militares, lo que demuestra el grado de asimilación de las Fuerzas Armadas al sistema democrático en el país trasandino.

### **Impacto de los Enclaves Autoritarios**

Cualquier análisis del efecto que tuvieron los enclaves autoritarios en la transición política chilena y en la evolución de su régimen político debe reconocer el hecho de que aquellos condicionamientos cumplieron, al menos durante un período, su propósito fundamental: preservar un grado de autonomía institucional y funcional de las Fuerzas Armadas respecto de los poderes civiles, y prevenir la revisión judicial de lo actuado durante el gobierno militar de 1973-1990.

El hecho de que durante varios años sólo le fuera posible al Gobierno establecer una medida de control sobre las Fuerzas Armadas mediante caminos alternos, tales como la negativa de “disponer” el ascenso de determinados oficiales o el congelamiento tácito del presupuesto militar, ante la existencia de esas disposiciones, y que le fuera imposible a las autoridades civiles la derogación de dichas disposiciones sin que eso resultara en una crisis política y militar de resultados impredecibles, muestra a las claras que los enclaves autoritarios tuvieron peso real y efectivo en la evolución política de Chile.

La solidez y perdurabilidad de estos enclaves autoritarios también debe entenderse como resultante de la solidez institucional y peso político que pudieron conservar las Fuerzas Armadas en el escenario político chileno; no le hubiera sido imposible a las administraciones de Lagos y Frei el remover estos instrumentos legales si no hubiera existido la casi certeza de una reacción militar altamente desfavorable para la consolidación democrática.

Sin embargo, los enclaves autoritarios tuvieron un efecto que difícilmente hubiera podido ser previsto por sus arquitectos: permitieron que la eventual consolidación de la supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas se lograra mediante mecanismos de consenso y cooperación entre civiles y militares, al negarle a los civiles la posibilidad de tomar medidas unilaterales en materia de relaciones civil-militares y de política de defensa que pudieran provocar una reacción militar.

En el contexto de la transición y recuperación democrática de Chile, caracterizado por la presencia de Pinochet en la vida pública y por el peso propio de las Fuerzas Armadas, decisiones como las que en Argentina llevaron al juicio contra los integrantes de las Juntas Militares o a la reducción inédita de los presupuestos militares hubieran resultado en situaciones críticas que podrían haber amenazado la consolidación democrática. Al quedarle vedadas aquellas vías, los gobiernos civiles debieron por fuerza apelar a una mayor moderación en lugar de confrontar con los militares, así como explorar otras formas de establecer control y supremacía sobre los militares, formas que en general tendieron a ser más cooperativas y consensuadas que impuestas, y que al hallarse dentro de los marcos legales que los propios militares impusieron como condiciones para abandonar el poder, impidieron que la reacción militar fuera todo lo contundente que podría haber sido.

El efecto moderador de los enclaves autoritarios, como podemos apreciar entonces, se manifiesta en que establecieron una imposibilidad de recurrir a determinadas herramientas de política cuya aplicación podría haber desencadenado reacciones capaces puesto en riesgo el objetivo de consolidar un régimen constitucional y republicano en Chile. No podemos apuntar a instancias concretas en las que la existencia de los enclaves autoritarios hubiera puesto freno a conflictos o situaciones de tensión entre civiles y militares, sino que debemos señalar que los efectos moderadores de los enclaves autoritarios se manifestaron de manera continua durante los primeros años del período democrático en Chile al consolidar un esquema de relaciones civil-militares que tendía forzosamente a la negociación y consenso en lugar de la confrontación, dado que ésta última no servía a los intereses de corto o largo plazo de ninguno de los actores participantes.

A continuación, analizaremos el impacto concreto de los enclaves autoritarios en tres áreas determinadas referidas a la subordinación militar a las autoridades civiles.

#### INSTRUMENTOS DE CONTROL MILITAR SOBRE EL GOBIERNO

Según la Constitución de 1980, el control militar sobre el gobierno estaba comprendido en el rol de “garantes de la institucionalidad” que

cumplían las Fuerzas Armadas. La principal manifestación de este rol era la participación de los cuatro comandantes en jefe en el Consejo de Seguridad Nacional. Dicho Consejo tenía como función asesorar al Presidente en asuntos relativos a la seguridad nacional y al mantenimiento del orden institucional. Si bien este organismo contaba con miembros civiles, los requisitos de mayorías para tomar decisiones y la facultad de ser convocado por cualquiera de sus miembros le daba a las Fuerzas Armadas una posición dominante.

En un contexto en el que los militares conservan poder real frente a las autoridades civiles y con un gobierno civil incipiente que debe enfrentar los legados del régimen autoritario, los líderes militares podrían haber usado esta herramienta institucional para reforzar su poder y prevenir, aunque sea a modo de amenaza, cualquier intento de reducir sus poderes y prerrogativas.

Sin embargo, como señala Atria, desde la restauración democrática el Consejo de Seguridad Nacional se reunió en pocas oportunidades (quince hasta 2000) para tratar distintos temas, desde autorizaciones de ingreso de tropas extranjeras para ejercicios militares hasta la situación de Pinochet en Londres. En ninguna de estas reuniones se empleó la votación para llegar a una resolución, ni fue convocado por sus miembros militares.

También puede comprobarse que el Consejo de Seguridad Nacional se abstuvo de participar de las crisis político-militares que marcaron la administración Aylwin. En estas crisis primó más la gestión personal entre Aylwin, el ministro Rojas y Pinochet que el recurso al Consejo. Como hemos visto, durante su presidencia Aylwin se abstuvo de convocar al Consejo, como forma de establecer cierta forma de supremacía sobre los militares; lo sorprendente es que el Consejo mismo no se hubiera autoconvocado a pedido de sus miembros militares, especialmente cuando la tensión entre gobierno y Fuerzas Armadas alcanzaba niveles críticos.

Las razones que explican porqué los mandos militares chilenos se abstuvieron de emplear una instancia institucional que les confería poder sobre el Presidente de la República no parecen claras. Siguiendo a algunos autores, podemos atribuir el no uso del Consejo a la tradición legalista y prescindente de las Fuerzas Armadas de Chile. Otros prefieren explicarlo como una intención de los militares de no comprometer su

profesionalización y arriesgar la consolidación democrática en un acto que afectaría la imagen de los militares en la opinión pública. Podemos agregar a esta última explicación que los principales momentos de tensión cívico-militar desde 1989 estuvieron centrados en escándalos en torno a la figura del general Pinochet más que en amenazas a la institucionalidad o a las propias Fuerzas Armadas; el costo político y de imagen de restringir institucionalmente al Presidente en la defensa personal de un solo individuo hubiera excedido cualquier beneficio a corto plazo resultante del llamado al Consejo.

La participación del Consejo de Seguridad Nacional en los primeros 15 años de vida democrática de Chile se redujo a ser un objeto de negociación entre el gobierno, que buscaba una reforma que eliminara la posibilidad de que sea usado contra las autoridades constitucionales, y las Fuerzas Armadas, para preservar prerrogativas de control del gobierno que jamás fueron o serían utilizadas. Dichos intentos no encontraron obstáculos en los mandos militares, sino que se vieron bloqueados por la composición de las cámaras del Congreso y por los requisitos de mayorías para reformar la Constitución. Finalmente, el propio Consejo fue reformado a fines de 2005, eliminando las posibilidades de autoconvocatoria y aumentando el número de miembros civiles, sin encontrar mayor oposición por parte de los militares.

#### AUTONOMÍA ORGANIZATIVA

Los principales enclaves que protegían las prerrogativas militares en materia administrativa y organizativa de las propias Fuerzas Armadas estaban contenidos en la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas y en la propia Constitución Política. La Constitución establecía un mandato fijo para los Comandantes en Jefe e impedía su remoción directa por parte del Presidente, mientras que la Ley Orgánica negaba al Presidente poderes para promover o pasar a retiro a los oficiales militares, los cuales estaban en manos de los Comandantes.

La Ley Orgánica también restringía las posibilidades de participación civil en la formulación de la política organizativa, administrativa y educativa de las Fuerzas Armadas, dejando en última instancia la política militar prácticamente fuera de las manos civiles. Sin embargo, esta autonomía

no resultó infranqueable para el poder civil, sino que debido a una serie de circunstancias y estrategias se pudo establecer una clase de participación civil en materia organizativa.

El mandato que la Constitución confería a los Comandantes en Jefe hasta 1998 fue sólo cumplido por el general Pinochet; el almirante Merino pasó a retiro en los primeros meses del gobierno de Aylwin, el general Matthei lo siguió en 1991, mientras que el general Stange de Carabineros permaneció hasta 1995, lo que permitió en cierta manera descomprimir la presión que representaba mantener al frente de las Fuerzas Armadas y de Seguridad a las mismas personas que las condujeron durante el gobierno militar, aunque permanecía todavía la formidable presencia de Augusto Pinochet al frente del Ejército. De hecho, con el retiro de Pinochet en 1998, Eduardo Frei se convirtió en el primer presidente desde la restauración constitucional en designar a todos los Comandantes en Jefe.

Las normas relativas a la inamovilidad de los Comandantes en Jefe sólo representaron elementos críticos para el gobierno en los casos de Pinochet y Stange; puede argumentarse que incluso si el Presidente hubiera gozado de la facultad de remover por su voluntad a los Comandantes en Jefe, la remoción de Pinochet antes de 1997 habría tenido el potencial de desatar una crisis por el peso político y el respaldo del que gozaba el general en la derecha y el Ejército. Conforme pasó el tiempo y se disipaba la influencia de Pinochet en la política y el Ejército, se hizo más factible la derogación de la imposibilidad de remover a los Comandantes en Jefe por propia voluntad presidencial, lo que se logró mediante la reforma constitucional de 2005.

En lo relativo a las facultades de promoción y pase a retiro, se puede observar una situación interesante: la distribución de competencias en materia de carreras militares entre las Fuerzas Armadas y el gobierno redundó en un beneficio inesperado para el gobierno, quien se encontró con la posibilidad de ejercer un control de hecho sobre las carreras militares en las más altas graduaciones.

Según los términos de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, los ascensos y retiros de los oficiales militares dependían de la “proposición” de los Comandantes en Jefe, lo que significaba que ningún oficial podría ser designado o llamado a retiro por decisión del Presidente, imposibilitando el control civil sobre la conformación de los

mandos militares. Sin embargo, dicha Ley sí le reconocía al Presidente la facultad de “disponer” los ascensos “propuestos” por los Comandantes en Jefe, dándole un inesperado poder de veto sobre las carreras militares mediante el simple hecho de no disponer los ascensos propuestos.

Esta imprevista facultad le daba al Presidente la posibilidad de “congelar” la carrera de cualquier oficial, llegando incluso a forzar su retiro obligatorio al promover a otros oficiales de menor antigüedad a jerarquías superiores. Mediante este poder de “veto”, las administraciones civiles consiguieron forzar a los mandos militares a proponer ascensos de oficiales más aceptables, así como congelar las carreras de otros oficiales controvertidos o comprometidos en causas judiciales por temas de Derechos Humanos. Vemos así cómo una norma diseñada para acrecentar la autonomía militar respecto del poder civil resultó en un medio imprevisto para reforzar el control civil sobre los militares, lo que anuló la utilidad de este enclave para los militares.

Los intentos de Aylwin por gestionar la política militar a través del Ministerio de Defensa resultaron en fracasos por la propia intransigencia de los mandos, en especial del general Pinochet, respecto de la conservación de su autonomía. El enfoque de la administración Frei de construir una política de Defensa mediante la participación y consenso de todos los sectores (incluidos los militares) y la generación de conciencia en la sociedad sobre los asuntos de la Defensa Nacional fue mucho más exitoso, ya que tuvo cinco logros principales: 1.) generó un esquema de formulación de la política de Defensa que presuponía la subordinación militar al poder civil como base de su funcionamiento, 2.) redujo el grado de “segmentación” de los sectores civiles respecto de la política de Defensa; 3.) aseguró a los militares un grado de participación en la elaboración civil de la política de Defensa, 4.) eliminó los posibles temores en los sectores militares respecto a una desvalorización de la defensa y de la función militar si se la dejaba en manos civiles; y 5.) facilitó la construcción de consensos y políticas de Estado en materia de Defensa que trascendieran las diferencias políticas.

Este enfoque de construcción de la política de Defensa representó la forma más efectiva de lograr la subordinación y aceptación de los militares respecto de la participación civil en la Defensa, logrando una paulatina desactivación de la autonomía militar; y de construir consensos socia-

les y políticos sobre una temática políticamente cargada en el contexto de una democracia en consolidación.

Los resultados más evidentes de esta política de *engagement* se observan en la modificación de las normas constitucionales y legales que otorgaban autonomía a las Fuerzas Armadas en materia de promoción de oficiales e inamovilidad de los Comandantes en Jefe, las cuales se lograron sin encontrar mayor oposición de unas Fuerzas Armadas acostumbradas finalmente a trabajar en un contexto de autoridad civil, luego de varios intentos de modificación truncados por la presión militar y el peso político de la derecha en el Congreso.

#### AUTONOMÍA FINANCIERA

Dos instrumentos debían garantizar la autonomía financiera de las Fuerzas Armadas ante cualquier intento de recorte presupuestario por parte de un gobierno civil. El primero y más conocido de estos es el constituido por los fondos asignados por la Ley de Fondos Reservados del Cobre. Si bien esta ley fue originalmente sancionada en 1958, sufrió modificaciones de parte del gobierno militar que establecían un mínimo de recaudación, el cual de no poder satisfacerse debía ser completado por fondos del Estado. El segundo es un piso presupuestario para la defensa que no podía ser inferior al de 1989 y que debía ajustarse según la tasa de inflación.

Como hemos visto al estudiar la presidencia de Aylwin, el piso presupuestario se convirtió en un arma de doble filo para las Fuerzas Armadas: el gobierno interpretó el compromiso de un mínimo presupuestario para la Defensa como un máximo de hecho, lo que se tradujo en un recorte virtual de presupuesto. Sólo se efectuaron ajustes por inflación al presupuesto militar, pero dado que la tasa de inflación se redujo considerablemente a la vez que crecía el PBI, esto redundó en una caída del gasto militar en relación al PBI.

Si bien la Ley del Cobre permitió un sostenido proceso de reemplazo de material militar, la distribución interna del gasto militar se modificó como consecuencia del aumento del gasto en personal.

En suma, si bien el establecimiento de asignaciones fijas para la Defensa evitó que los militares fueran “castigados” desde el poder políti-

co con reducciones abiertas y considerables de presupuesto que pudieran exacerbar el clima político interno de las Fuerzas Armadas, poner en riesgo la profesionalización militar y predisponer negativamente a los militares contra el gobierno civil (tal como ocurrió en la Argentina durante la presidencia de Alfonsín), también tuvo como contrapartida la posibilidad de que dichas asignaciones fueran interpretadas en un modo favorable al gobierno, dándole así a las autoridades civiles, tal como ocurrió en el caso de las políticas de ascensos, una llave inesperada de control sobre las Fuerzas Armadas que fuera legal en los propios términos fijados por los militares. A consecuencia de esto, no sorprende que, como asegura Atria (2000), algunas de las principales voces que piden la reforma de la financiación militar provengan de las propias Fuerzas Armadas.

### **Argentina y Chile: Dos caminos de transición**

Tras estudiar el efecto que los enclaves autoritarios tuvieron sobre el desarrollo de la transición política en Chile, resulta interesante analizar la evolución de dicha transición en comparación con la que ocurrió tras el que quizás fuera el único caso en Latinoamérica de colapso de un régimen militar: Argentina. La comparación resulta más relevante si tenemos en cuenta que en el caso argentino no hubo condicionamientos impuestos por los militares a las que los sectores civiles debieran ajustarse, a diferencia del caso chileno.

En primer lugar, el gobierno militar argentino no estaba en condiciones de imponer o establecer enclaves autoritarios de la misma manera que lo hizo su contraparte chilena, y los pocos que se intentaron tuvieron una corta vida y efectos insignificantes; recordemos que la ley de amnistía dictada por el gobierno del general Bignone fue rápidamente derogada a días del retorno al sistema constitucional.

Las circunstancias particulares que atravesaron ambos gobiernos militares en el manejo de la transición fueron extraordinariamente distintas. En el caso argentino se trató de una transición entre un gobierno militar en disgregación y plena retirada frente a un arco político fortalecido en contraposición, mientras que en Chile observamos una compleja negociación entre un sector determinado de la oposición política forzado a negociar en los términos de un Gobierno militar que no sólo se mantenía

fuerte y cohesionado internamente, sino que contaba con el respaldo explícito de un sector del arco político chileno.

Mientras que en Chile había no sólo una concentración del poder en manos de una única figura, la del general Pinochet, sino también una separación clara y tajante entre el personal militar afectado al manejo del Gobierno y los que permanecían desempeñando actividades profesionales (lo que permitió conservar, en cierta manera, la “institucionalidad” de las Fuerzas Armadas de Chile como brazo armado del Estado, la cohesión interna y el respeto hacia la cadena de mando), en Argentina se dio una situación exactamente inversa marcada por la debilidad del Presidente y de la propia Junta Militar, la excesiva confusión de los roles militares y políticos del Gobierno y un voraz enfrentamiento entre los mandos superiores que daba como resultado una profunda debilidad del gobierno militar frente las fuerzas políticas civiles que se le enfrentaban.

Súmese además el trauma institucional y el desprestigio social que representó para las Fuerzas Armadas Argentinas la derrota en el conflicto de las Malvinas, mientras que en Chile el régimen podía exhibir una economía estabilizada como carta de triunfo y asentarse en instituciones militares sólidas y cohesionadas para mantener su poder.

Si bien en ambos lados de la Cordillera hubo trabas y retrasos en la realización de juicios por cuestiones vinculadas a la violación de derechos humanos, es dable notar que en Chile esa situación tuvo como origen las normas dictadas por el Gobierno de Pinochet y el abroquelamiento de las instituciones militares en torno a la figura de Pinochet y al Régimen Militar en sí durante el período inmediatamente posterior a la entrega del poder, mientras que en Argentina, en donde los intentos militares de auto-amnistía no prosperaron, dichos contratiempos vinieron dados por el interés del Gobierno en no exacerbar la virulenta conflictividad que afectaba al seno de las propias Fuerzas Armadas, en particular el Ejército, conflictividad que se manifestó en los cuatro levantamientos carapintadas de Semana Santa, Monte Caseros, Villa Martelli y del 3 de diciembre de 1990.

Podemos agregar también que los drásticos recortes presupuestarios y la indefinición de la administración Alfonsín en materia de política militar también conspiraron contra la necesaria profesionalización y despolitización de las instituciones militares, mientras que en Chile los presupuestos de defensa permanecieron ajenos al campo de las desavenencias

civil-militares, dado que se hallaban respaldados por los pisos impuestos por la Constitución de 1980 y los fondos de la Ley Reservada del Cobre.

Consideramos que en el caso chileno, aunque su propia existencia representaba un retraso a la instauración de una democracia plena con la necesaria subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, la existencia de los “enclaves autoritarios” permitió “congelar” la situación de tal manera de evitar acciones por parte de los sectores civiles y militares que pudieran poner en riesgo la transición hacia una democracia plena, mientras que en una Argentina en donde no sólo le fue imposible a los militares imponer condiciones similares sino que el arco político completo hubiera rechazado tales condiciones de haber existido, el periodo inmediatamente posterior al fin del gobierno militar estuvo marcado por enfrentamientos abiertos y mutuas presiones que en nada ayudaron a la consolidación democrática o a la profesionalización de las Fuerzas Armadas.

#### CONCLUSIONES

A primera vista, puede considerarse a los “enclaves autoritarios” como condicionamientos y limitaciones a la democracia chilena que eran inconciliables con la necesaria subordinación de los militares al poder civil, lo que es aceptado como una condición esencial de toda democracia moderna. Ningún sistema político que aspire a considerarse “democrático” puede serlo si no mantienen sus instituciones civiles un pleno control y gobierno sobre las fuerzas militares, asegurando así que se mantengan exclusivamente abocadas al desempeño de sus funciones profesionales. La sola existencia de los “enclaves autoritarios”, considerada desde este punto de vista, era una anomalía inaceptable.

Sin embargo, en un contexto de un gobierno autoritario que conservó su fortaleza durante 17 años y teniendo en cuenta el ejemplo de países como España o Argentina en los que los militares no conservaron prerrogativas especiales (con consecuencias de reducción de presupuestos e influencia) resulta poco realista esperar una transición a la democracia en la que las Fuerzas Armadas cediesen completamente y sin condiciones sus prerrogativas y aceptaran una subordinación completa. Los “enclaves autoritarios” fueron por tanto un compromiso necesario para privilegiar

el logro de un gobierno civil y democráticamente elegido, en primer lugar, y la posterior consolidación en el tiempo de un sistema democrático pleno.

El ciclo de influencia de los “enclaves autoritarios” en las relaciones cívico-militares y en la política chilena parece haberse cerrado con la reforma constitucional de 2005, que derogó las últimas disposiciones remanentes. Desde 1990 hasta 2005 han pasado quince años en los que estas concesiones y compromisos surgidos de la transición del gobierno de Pinochet a la democracia ejercieron un variado efecto en la construcción de la subordinación militar al poder civil, pero sin cumplirse jamás los prospectos que pronosticaban un gobierno civil tutelado y controlado por los militares.

Sin embargo y según demuestra el análisis de la historia reciente de Chile, la influencia que jugaron los enclaves autoritarios dependió en grado sumo de las relaciones de poder entre gobierno, Fuerzas Armadas y opinión pública, de los temas fundamentales de la agenda política corriente, además del peso e influencia de los personajes políticos principales en cada uno de los momentos de la transición. Por ejemplo, los encontronazos entre el gobierno de Aylwin y las Fuerzas Armadas, especialmente el Ejército, pueden entenderse por la continuidad de Pinochet al frente de dicha fuerza.

En el período inicial post-autoritario (Administración Aylwin) las relaciones cívico-militares estuvieron marcadas por la intención del gobierno de establecer alguna clase de supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas y por la voluntad de los militares de preservar su propia autonomía y evitar juicios por casos de Derechos Humanos.

En este contexto, ejercieron un importante efecto las disposiciones relativas a la promoción y retiro de los oficiales y al presupuesto militar, que si bien impidieron al Gobierno conformar una cúpula militar favorable y distanciada del pasado régimen, o disciplinar a las Fuerzas Armadas mediante la restricción presupuestaria, sí le permitieron a los poderes civiles “vetar” la continuidad de altos oficiales cuestionados y establecer topes virtuales al aumento del presupuesto de la defensa. Otros resortes de poder, tales como el Consejo de Seguridad Nacional, permanecieron virtualmente sin uso por parte de los militares.

Cabe destacar que los principales momentos de tensión entre el gobierno y las Fuerzas Armadas, el “ejercicio de enlace” y el “boinazo”,

no tuvieron origen directo en los intentos del gobierno por llevar a juicio a oficiales acusados de violaciones a los derechos humanos o por establecer una cadena de mando concentrada en el Presidente y el Ministerio de Defensa, sino en los avatares judiciales y políticos de una causa judicial por defraudación al Estado que implicaba al general Pinochet y a miembros de su familia.

Los conflictos entre el Gobierno de Aylwin y las Fuerzas Armadas en materia de derechos humanos constituyeron uno de los ejes principales de la relación entre militares y civiles durante el período inicial: la imposibilidad práctica, tanto por la reacción militar como por el peso de los apoyos políticos civiles a las FF.AA., de derogar la Ley de Amnistía y proceder con juicios contra los miembros de las Fuerzas Armadas acusados de violaciones a los derechos humanos llevó al Gobierno a explorar otros caminos que rindieron mejores resultados, siendo la Comisión para la Verdad y Reconciliación el más notorio de ellos. A pesar de no manifestarse directamente en actos de abierta rebeldía como el “boinazo”, estos actos de fuerza por parte de los militares sí expresaron indirectamente la oposición de las Fuerzas Armadas a estos esfuerzos de la administración Aylwin por avanzar en el campo judicial.

Con el enfoque de *engagement* llevado a cabo por el gobierno de Eduardo Frei, se procuró evitar confrontaciones con los militares y sumarlos a una política de Defensa encabezada por las autoridades civiles. Así se logró una suerte de autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas que éstas pudieron finalmente aceptar, al otorgárseles un papel importante en la determinación de la política de Defensa Nacional. El retiro de Pinochet ayudó también a descomprimir las tensiones entre el gobierno y las Fuerzas Armadas, a tal punto que no se registraron planteos militares serios o críticas públicas durante el período que Pinochet permaneció en detención en Londres.

Concluido el estudio, pueden formularse las siguientes conclusiones relativas al efecto ejercido por los “enclaves autoritarios” en el proceso de subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil en Chile:

- La existencia de los “enclaves autoritarios” impidió a las autoridades políticas civiles de Chile ejercer un pleno control sobre las Fuerzas Armadas, y les permitió a las instituciones militares conservar autonomías en el plano de la decisión, organización, administración y finan-

ciamiento que eran inconciliables con la dirección civil de la política de defensa nacional, y que les daba a las Fuerzas Armadas, especialmente a sus altos mandos, un peso político propio de importancia en el período democrático inicial.

- El impacto institucional de los “enclaves autoritarios” dependió de la voluntad política de los actores y grupos capaces de usarlos o de verse afectados por ellos. Así, la voluntad de los militares de anteponer la estabilidad del sistema democrático y la profesionalización militar (aunque preservando su autonomía institucional) significó el no uso de instrumentos institucionales de presión, como lo pudo haber sido el Consejo de Seguridad Nacional.
- Los enclaves no representaron obstáculos infranqueables para establecer alguna clase de control civil sobre las Fuerzas Armadas, ya que la distribución de competencias y atribuciones que establecían podía ser utilizada y reinterpretada por el gobierno para bloquear o restringir las prerrogativas de los militares en materia presupuestaria y de ascensos.
- Los enclaves también tuvieron un efecto moderador en el proceso de transición, al impedir que el poder civil tomara medidas tales como purgas o recortes masivos de presupuesto, que pudieran resultar en una predisposición negativa de los militares respecto del gobierno, arriesgando la consolidación de la democracia.
- A la hora de lograr la subordinación militar, resultaron más efectivos los esfuerzos de *engagement* en la formulación de la política de Defensa y la creación de una conciencia social en materia de Defensa llevados a cabo a partir de la administración Frei que los intentos directos de establecer una autoridad efectiva sobre las Fuerzas Armadas llevados a cabo por el gobierno de Patricio Aylwin.
- Los mayores momentos de tensión cívico-militar enfrentados desde 1983 no surgieron por el uso de los resortes institucionales a disposición de las Fuerzas Armadas, sino que fueron el resultado de la más tradicional herramienta de presión militar en la historia latinoamericana: el cuartelazo.
- Los militares no utilizaron los resortes institucionales que tenían para ejercer un dominio efectivo sobre el gobierno o para imponer una agenda de gobierno determinada, sino que fueron utilizados mayormente para separar y preservar las esferas de influencia y autonomía concedidas a los militares frente a intentos del gobierno civil de esta-

blecer supremacía sobre las Fuerzas Armadas. En última instancia, la separación no se pudo mantener indefinidamente y los militares debieron resignar la mayor parte de sus prerrogativas como parte de un proceso de negociación.

- Buena parte de la tensión existente entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas durante los primeros años de democracia era consecuencia de la continuidad del general Pinochet al frente del Ejército, lo que tenía un efecto polarizante y generador de tensiones en la sociedad chilena. Recuérdense que los principales picos de tensión fueron consecuencia directa de los intentos de investigar a Pinochet y miembros de su familia y entorno en el “caso de los cheques”.
- A la hora de preservar las prerrogativas militares, fueron más efectivas las disposiciones constitucionales relativas al nombramiento de senadores vitalicios y designados y los requerimientos de mayorías especiales para las reformas constitucionales que los instrumentos al alcance de los mandos militares. Esto constituía un factor más efectivo, por no mencionar legal y políticamente correcto, para preservar las prerrogativas de las Fuerzas Armadas.

Si bien es cierto que la existencia de prerrogativas especiales para las Fuerzas Armadas representa un elemento ajeno al funcionamiento necesario de una democracia moderna, del estudio del efecto de dichas prerrogativas sobre el proceso de subordinación al poder civil puede observarse que han representado tanto trabas como instrumentos moderadores; trabas en la medida en que impedían un control completo de las Fuerzas Armadas por parte del gobierno, e instrumentos moderadores en tanto que prevenían que cualquiera de los actores pudiera tomar medidas extremas contra los otros.

El caso chileno debe servir como un recordatorio de las respuestas particulares que cada país debe encontrar para los problemas a los que se enfrenta en su historia, así como un ejemplo de construcción institucional continuada en el tiempo y a través de varias administraciones.

## REFERENCIAS

- AGÜERO, Felipe. 2002. “Militares, Estado y sociedad en Chile: mirando el futuro desde la comparación histórica”. *Revista de Ciencia Política*, volumen XXII, no.1, pp. 39-65.
- AGÜERO, Felipe. 2003. “30 años después: La ciencia política y las relaciones Fuerzas Armadas, Estado y sociedad.”. *Revista de Ciencia Política*, 23 (2), PP. 251-272.
- ATRIA, Rodrigo. 2000. “Estado, militares y democracia: la afirmación de la supremacía civil en Chile”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 15 (1), pp. 39-46.
- BARTON, Jonathan R. y Warwick E. MURRAY. 2002. “The End of Transition? Chile 1990-2000”. *Bulletin of Latin American Research*, 21 (3), pp. 329-338.
- CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. 2006. “Reforma Constitucional en Chile”. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2006*, pp. 105-113. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/>>, consultado: 20/01/2008.
- FUENTES, Claudio. 1997. “Militares en Chile: Ni completa autonomía ni total subordinación”. *Chile 96. Analisis y Opiniones*. Santiago de Chile: FLACSO- Nueva Serie.
- FUENTES, Claudio. 2000. “After Pinochet: Civilian Policies Towards the Military in the 1990s Chilean Democracy”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42 (3), pp. 111-142.
- HUNTER, Wendy. 1995. “Conflicto civil-militar y acomodación en las nuevas democracias latinoamericanas”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 10 (4), pp. 27-32.
- HUNTINGTON, Samuel. 1994. *La tercera ola: La democratización a finales del siglo XX*. Paidós: Buenos Aires.
- RABKIN, Rhoda. 1992. “The Aylwin Government and ‘Tutelary Democracy’: A Concept in Search of a Case?”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 34 (4), pp. 119-194.
- SILVA, Patricio. 2002. “Searching for Civilian Supremacy: The Concertación Governments and the Military in Chile”. *Bulletin of Latin American Research*, 21 (3), pp. 375-395.
- STEIN, Torsten. 1995. “La función e integración de las Fuerzas Armadas en un sistema democrático y en el marco de un Estado de Derecho”. *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 10 (4), pp. 10-19.

**TOVAR MENDOZA**, Justo. 1999. “La negociación de la transición democrática en Chile (1983-1989)”. Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile: Estudio de Caso no. 42. Disponible en: <<http://www.dii.uchile.cl/~webmgpp/estudios.htm>>, consultado: 01/04/2007.

**VALENZUELA**, Arturo y Pamela **CONSTABLE**. 1989/90. “Chile’s Return to Democracy”. *Foreign Affairs*, 68 (5), pp.169–86.

**WEEKS**, Gregory. 2002. “The ‘Lessons’ of Dictatorship: Political Learning and the Military in Chile”. *Bulletin of Latin American Research*, 21 (3), pp. 396–412.

OTRAS FUENTES

Constitución Política de la República de Chile, 1980 (Texto original)

Ley no. 18.948: “Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas” (Chile, 1990).

**SANTIAGO MARTÍNEZ SARRASAGUE** es maestrando en Defensa Nacional (Escuela de Defensa Nacional), Licenciado en Ciencias Políticas y Licenciado en Relaciones Internacionales (Pontificia Universidad Católica Argentina).

# “VARIABLES POLÍTICAS” Y REPRESENTACIÓN FEMENINA: ¿INFLUENCIA DE QUÉ TIPO? COMENTARIOS A PARTIR DEL CASO URUGUAYO\*

---

**Verónica PÉREZ**

Universidad de la República (Uruguay)

✉ veropebe@yahoo.com.ar

Recibido: Octubre de 2007

Aprobado: Abril de 2008

**Resumen:** Los factores que influyen sobre la presencia de mujeres en cargos de representación política son varios y de diferente tipo. Sin desconocer la multi-causalidad que todo fenómeno social implica, este artículo se centrará, mediante algunos ejemplos para el caso uruguayo, en la influencia que sobre este fenómeno tienen las variables propias de un sistema político. El artículo se sustenta en un enfoque que considera que las reglas de un sistema político no son neutras, sino que tiene consecuencias directas sobre las estrategias de los partidos políticos en la selección de candidatos, determinando el mayor o menor sesgo social en la composición de las candidaturas y por lo tanto de los órganos políticos. Por lo tanto, si los problemas para el acceso de más mujeres son políticos, el artículo concluye que las soluciones en el corto plazo también deben serlo.

**Palabras clave:** Sistemas electorales. Partidos políticos. Mujeres.

**Abstract:** : The factors affecting women's presence in office are several and of different kind. Without ignoring the multi-causality implied in every social phenomenon, the article focuses on the influence that typical variables of a political system have on this particular phenomenon. With that purpose, it resorts to some examples related to the Uruguayan case. The approach used here considers that the rules of a political system are not neutral. On the contrary, they have direct consequences on political parties' strategies of candidate selection, determining a greater or smaller social bias in the composition of candidacies and, therefore, of government branches. Thus, if the problems for the access of more women are political, short-term solutions should also be of the same nature.

**Key-words:** Electoral systems. Political parties. Women.

\* Agradezco los valiosos comentarios de los tres árbitros anónimos que ayudaron a mejorar este artículo.

## Introducción

**D**urante las últimas décadas, la mayoría de las democracias occidentales han sido testigo de un amento de las demandas por inclusión política de las mujeres en cargos de poder político. Desde que la Organización de las Naciones Unidas declarase en 1975 la Década de la Mujer, numerosas conferencias, convenciones y planes de acción que claman por la necesidad de promover la igualdad de oportunidades para el acceso de todos los ciudadanos y ciudadanas a cargos de decisión política, tanto electos como designados, han sido suscritos por los gobiernos nacionales. Sin embargo, a comienzos del siglo XXI, aún prevalece, en la mayoría de los países del mundo, un desbalance significativo en la composición por sexo de los órganos políticos, aunque, existen diferencias por regiones. Así por ejemplo, según datos de la Unión Interparlamentaria, los países nórdicos son los que alcanzan mayores niveles de presencia de mujeres en sus parlamentos, seguidos por América Latina y Europa (sin considerar los Estados Nórdicos); en el otro extremo están los Estados Árabes.<sup>1</sup>

Si bien las mujeres no son el único sector social con escasa presencia en la esfera pública, su inclusión activa en la vida política, suele considerarse como un indicador de calidad de la democracia, al tiempo que en sociedades cada vez más complejas y multiculturales, la idea de la existencia de sesgos sociales en la representación política, se convierte, cada vez con mayor frecuencia, en un problema político a resolver.

Las variables que influyen sobre la presencia de mujeres en cargos de decisión política son diversas, no obstante, sin desconocer la multicausalidad que todo fenómeno social implica, este trabajo, intentará mostrar, mediante algunos ejemplos para el caso uruguayo, cómo los factores propios del sistema político, es decir, las reglas formales articuladas con instituciones informales (tradiciones, conductas, valores, liderazgos, etcétera) influyen fuertemente en las estrategias de los actores y tienen consecuencias sobre el sesgo de género en la composición de los órganos políticos electivos.

1. Véase “Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos”. Disponible en: <<http://www.ipu.org/>>, consultado: septiembre, 2007.

## Factores que afectan la representación de género: niveles y fases del proceso de reclutamiento

La literatura especializada, señala múltiples variables que influyen sobre el desbalance en la representación de género en los órganos políticos, que actúan sobre dos niveles del proceso de selección de candidatos/as: el de la “oferta” y el de la “demanda” (Inglehart y Norris 2000 y 2004, Inglehart *et al.* 2002; Matland 2004a y 2004b). Con la oferta, se hace referencia al grado en el que las mujeres están preparadas material y psicológicamente para competir por un cargo político; en tanto, mediante la demanda, se alude al grado en el que aquellas son “requeridas” o solicitadas en la actividad política.

Sobre la oferta influyen principalmente variables de tipo cultural y socioeconómico. Así por ejemplo, se dice que las mujeres no están igualmente interesadas en política que los hombres o que tienen una propensión menor que ellos a militar políticamente y eventualmente presentarse como candidatas y ocupar cargos políticos. Un punto señalado aquí tiene que ver con la existencia de motivaciones diferentes en hombres y mujeres. En este sentido, Uriarte (1997:68) señala que las mujeres serían menos ambiciosas como resultado de un proceso de socialización en el que la ambición aparece como un rasgo positivo para los hombres pero negativo para las mujeres y en el que, además, el triunfo y la aceptación social de éstas estaría menos relacionado con el éxito profesional y político que en el caso de los hombres.<sup>2</sup>

Por su parte, con el factor material se hace referencia a la posesión de determinados recursos socioeconómicos comúnmente asociados al aumento de la participación política, como son por ejemplo, la educación y el acceso al mercado de empleo. Según Johnson (2001, citando a Norris 1985) el acceso a la educación (principalmente terciaria y universitaria) es un factor importante a considerar, porque tiende a motivar a las personas a participar políticamente, ya que ciudadanos/as más educados/as, son más propensos/as a interesarse en política, discutir temas políticos, así como a “sentirse políticamente eficaces”. Por su parte, el acceso al mercado de empleo, proveería a las personas de una base orga-

2. Esta fase correspondería a lo que Matland (2004a) denomina “elegirse a sí misma”.

nizativa para la militancia política a través de los sindicatos o las organizaciones empresariales, al tiempo que puede dotarles de los “contactos” y recursos monetarios que muchas veces se necesitan en la actividad política. Algunas investigaciones recientes, basadas en estudios de caso, han encontrado que la brecha en la participación política de hombres y mujeres disminuye, o se hace nula, en la franja de población más educada y con mayores ingresos (ver por ejemplo, Norris y Lovenduski 2004). En este sentido, existiría una “relación virtuosa” por el cual, mayores niveles socioeconómicos influirían favorablemente en las actitudes políticas (por ejemplo en el interés en la política) y esto conduciría a su vez a mayores niveles de activismo político. Asimismo, mayores niveles de modernización de las sociedades influirían sobre los valores imperantes, de modo tal que se produciría, al decir de Inglehart y Norris (2003), una sustitución de valores “materialistas” (asociados con la seguridad y las posibilidades de supervivencia) por otros de tipo “posmaterialistas” (asociados con la libertad y la autonomía personal). Según los autores, a nivel macro, este hecho favorecería la participación de las mujeres en la política (y en general en ámbitos no tradicionales) pues tendría impactos en favor de concepciones más igualitarias sobre los roles de género. Como podrá deducirse, esto influye tanto en la oferta como en la demanda, pues sería esperable que valores y actitudes más modernas (posmaterialistas) hagan que las mujeres se sientan más animadas a participar en política, y a la vez, que a nivel societal, este hecho se asuma como natural y deseable. No obstante, este punto no será abordado específicamente en este trabajo.<sup>3</sup>

Por otra parte, en relación a la demanda, y en lo que refiere al tema de este artículo, actúan variables culturales e institucionales. En este sentido, Norris (2004, 2006) ha destacado la compleja relación que existe entre las reglas electorales y el comportamiento de los actores del sistema político (partidos, fracciones, líderes y seleccionares de candidatos/as). En este marco, la autora se pregunta si las reglas de juego de un sistema polí-

3. A esta altura, ya se habrá notado la interrelación que existe entre el nivel de la oferta y el de la demanda. La opción por presentarlos separados, sólo debe entenderse a los efectos de facilitar el análisis.

tico son de tal importancia como para producir efectos psicológicos que tengan la capacidad de influir sobre el comportamiento de los actores políticos (y el electorado) y generar así sesgos en la selección de candidatos y, por consiguiente, en la integración de los órganos políticos.

Desde este enfoque, los partidos y sus líderes son actores racionales que buscan maximizar sus beneficios bajo el contexto (instituciones o reglas electorales) en el que se mueven. De esta forma, las reglas electorales no serían neutras, sino que generarían estímulos y constreñimientos en los actores para comportarse de determinada manera y esto, a su vez, tendría determinadas consecuencias sobre la selección de las personas que competirán luego por los cargos políticos.

En tanto actores racionales, los partidos buscarán maximizar sus chances electorales procurando la mayor cantidad de votos posible a fin de ganar la elección. Para esto, al momento de seleccionar candidatos/as –y dado que los seleccionadores cuentan con información limitada sobre las preferencias del electorado- como forma de minimizar los riesgos electorales, será racional para ellos seleccionar a los actuales ocupantes (*incumbents*) y, ante su ausencia o imposibilidad, tenderán a seleccionar personas con características similares a los *incumbents*. En este sentido, y en la medida en que las élites políticas están, en general, compuestas por hombres, de formación profesional y pertenecientes al grupo étnico dominante de una sociedad, ante las tendencias señaladas, las posibilidades de los “nuevos” grupos (entre ellos las mujeres) para acceder a las candidaturas se reducirán; existirían incentivos para mantener el *status quo*.

Sin embargo, estas tendencias se refuerzan o atenúan según las características que asumen los sistemas electorales y las formas que adquiere la competencia entre partidos. El planteo central de Norris (2004, 2006) es que las reglas electorales promueven incentivos estratégicos diferentes, de forma tal que los rasgos principales del sistema electoral (y de la competencia política) inducirían a los partidos a seleccionar candidatos “socialmente homogéneos” o “socialmente diversos”.

En este sentido, a nivel general, varios trabajos han mostrado empíricamente que más mujeres son electas bajo sistemas proporcionales que bajo fórmulas mayoritarias (Norris 2004, 2006, Matland 2004b, Htun 2002). ¿Por qué? De acuerdo con Norris (2004), la lógica intrínseca de un sistema que promueve el gobierno de partido mayoritario genera unos efectos sobre la selección de las personas que competirán en las eleccio-

nes por un cargo político que son diferentes a los que producen sistemas que promueven una representación inclusiva y la búsqueda de consensos.<sup>4</sup>

Los sistemas proporcionales (con alto grado de proporcionalidad) están comúnmente asociados a circunscripciones plurinominales grandes y listas de candidatos/as.<sup>5</sup> Según Norris (2004, 2006), bajo estos sistemas los seleccionadores de candidatos/as al interior de los partidos tienen incentivos para maximizar su “performance” colectiva, a través de listas compuestas por personas que sean lo más representativas posible de los clivajes sociales relevantes en la comunidad; se generan incentivos para producir listas “balanceadas”. Es decir, si los partidos deben nominar un conjunto de candidatos para listas de distritos plurinominales, excluir a uno de los sectores relevantes de la sociedad –entre ellos las mujeres– puede ser visto como una señal de discriminación. En cambio, los sistemas mayoritarios (del tipo *first-past-the-post*), comúnmente asociados a circunscripciones uninominales y candidaturas personalizadas, refuerzan la tendencia a seleccionar *incumbents*, en la medida en que la existencia de un único cargo en disputa por distrito aumentaría los riesgos de perder la elección si no se selecciona al candidato “óptimo”. Existen entonces mínimos incentivos para producir candidaturas “balanceadas”.<sup>6</sup>

Además, como afirman varios autores (Norris 2004, 2006; Matland 2004b; Htun y Jones 2000) los sistemas proporcionales con distritos plurinominales y listas de candidatos pueden favorecer más a las mujeres pues facilitan el uso de medidas de acción afirmativa como las cuotas, en

4. Como comenta Sartori (1994), la lógica de un sistema mayoritario, del tipo *first-past-the-post*, sacrifica la representatividad del Parlamento a la necesidad de un gobierno eficiente. Por el contrario, sistemas proporcionales con altos grados de proporcionalidad sacrifican el gobierno eficiente a la representatividad del Parlamento.

5. La literatura coincide en señalar que el elemento más influyente sobre los niveles de proporcionalidad de un sistema electoral es la magnitud de distrito, de forma tal que cuanto mayor es ésta, mayor será el grado de proporcionalidad. Véase, por ejemplo, Sartori 1994 y Nohlen 1995.

6. Como señala Matland (2004a:106), en los sistemas proporcionales de circunscripciones grandes y listas de candidatos “los partidos no tienen que sufrir consecuencias de negar un puesto a un candidato masculino para nominar a una mujer”.

mayor medida que los sistemas mayoritarios con candidaturas personalizadas y distritos uninominales.<sup>7</sup>

Por último, también en el nivel de la demanda, deben ubicarse las preferencias del electorado. Sobre esto, se discute si la vigencia de valores “tradicionalistas” en los/as votantes (o en determinados sectores del electorado) sería una barrera más para el ingreso de mujeres a cargos políticos electivos. En base a estudios realizados en algunas sociedades industriales, Matland (2004a: 28-29) señala que, en la mayoría de los países, lo que en última instancia determina el voto de una persona es la identificación con un partido más que con candidatos/as individuales. En este sentido, el autor afirma que las etapas cruciales en el proceso de reclutamiento legislativo de mujeres son dos: “la decisión para postular y aquella en la que el partido hace las nominaciones”.<sup>8</sup>

Teniendo como hipótesis para el trabajo todo lo anterior, en la secciones siguientes se verá cuál es el papel que cumplen algunas de estas variables para el caso uruguayo, y cómo las variables propias del sistema político pueden llegar a jugar un papel decisivo en el sesgo de género en la integración de órganos de representación política.

7. A nivel del sistema de partidos, la literatura señala, que en ocasiones, también intervienen otros elementos en los sesgos de selección. Así por ejemplo, se menciona que los partidos de izquierda suelen presentar candidaturas más balanceadas por sexo que los partidos de derecha o conservadores, como consecuencia de un peso mayor de los temas de igualdad en las agendas de aquellos partidos. Por otro lado, también estaría influyendo el tipo de organización de partido, siendo los partidos con estructuras más formalizadas y transparentes los que darían mayores garantía al ingresos de nuevos grupos sociales (Norris 1997).

8. Sobre las preferencias del electorado, se afirma específicamente que las listas abiertas y/o no bloqueadas, en las que el elector puede expresar más claramente una preferencia que en las listas cerradas y bloqueadas, pueden no favorecer a las mujeres, en la medida en que en el electorado pueden primar valores tradicionales o mostrarse escéptico o poco sensible al equilibrio de género de los representantes políticos. Este punto, sin embargo, no ha sido lo suficientemente estudiado como para arrojar resultados concluyentes. No obstante, sí es posible afirmar que las listas cerradas y bloqueadas son las que permiten la mejor implementación de medidas de acción afirmativa como las cuotas, pues los partidos controlan todo el proceso de selección de candidatas/as.

## MUJERES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN URUGUAY

En comparación con otros países de América Latina, en Uruguay la presencia de mujeres en cargos de decisión política alcanza niveles muy bajos. Por ejemplo, en el Parlamento conformado luego de las elecciones de 2004, las mujeres representaron el 11.1% del total de los miembros electos a la Cámara de Representantes (CRR) y el 10% de la Cámara de Senadores (CSS). Según la Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos que elabora la Unión Interparlamentaria (septiembre 2007), estas cifras ubican a Uruguay en el lugar 91º, de un total de 189 países, en tanto, en América Latina, estos guarismos lo sitúan, actualmente, en el lugar 16º de 19 países,<sup>9</sup> en tanto tres de ellos (Costa Rica, Cuba y Argentina) se encuentran entre los primeros diez lugares de la clasificación mencionada.<sup>10</sup> A su vez, en Uruguay la presencia de mujeres ha sido mayor en cargos de representación de nivel local (Juntas Departamentales) que de nivel nacional (Parlamento).<sup>11</sup>

¿Cuáles son entonces, los factores que más pesan sobre la actual presencia de mujeres en cargos de representación política en Uruguay? Comencemos por explorar cómo funcionan algunas de las variables que influyen sobre la oferta.

### Factores socioeconómicos

De acuerdo con lo mencionado más arriba, desde el nivel de la oferta, uno de los aspectos más relevantes a considerar sería la influencia de variables de tipo estructural. Sobre esto, Moreira (2001) ha llamado la atención sobre el hecho de que, en el contexto latinoamericano, Uruguay presenta mejores indicadores socioeconómicos que la mayoría de los paí-

9. Se consideran los países de habla hispana más Brasil.

10. Por debajo de Uruguay están: Paraguay (10%), Brasil (8.8%) y Colombia (8.4%). Costa Rica, Cuba y Argentina tienen tasas de presencia femenina en sus parlamentos superiores a 35%.

11. Por información detallada sobre este punto ver Johnson 2005.

ses que tienen mejores tasas de representación femenina. Así por ejemplo, según el Informe de Desarrollo Humano Mundial 2006, elaborado por las Naciones Unidas, el valor que muestra Uruguay en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), lo hace ubicarse en el tercer lugar en América Latina, por debajo de Argentina y Chile, situación que se repite con el Índice de Desarrollo Relativo de Género (IDG).<sup>12</sup> Esto haría pensar que las variables socioeconómicas no son un factor de peso en determinar la tasa de presencia de mujeres en cargos de representación política en Uruguay, por lo menos respecto al resto de los países latinoamericanos.<sup>13</sup>

Pero otra forma de observar la influencia de variables de este tipo para Uruguay, es estableciendo la relación entre las tasas de mujeres electas para cargos representativos en distintas circunscripciones, con algún indicador que de cuenta de los niveles socioeconómicos de esas circunscripciones. Sin embargo, a nivel nacional esto no es posible debido a las características que asume el sistema electoral: en Uruguay, la Cámara de Senadores se elige en una circunscripción única nacional de 30 miembros, en tanto, la Cámara de Representantes, se elige en 19 circunscripciones plurinominales, aunque de magnitud variable de acuerdo al tamaño de su población, no pudiéndose elegir menos de dos representantes por circunscripción.<sup>14</sup> Dada la concentración de la población al sur del país, la única circunscripción grande en la Cámara de Representantes es Montevideo (en 2004 se eligieron 42 escaños); Canelones es una circunscripción mediana (se eligieron 14 escaños), mientras que el resto son

12. El IDH es una medida compleja que combina variables en tres dimensiones: salud, educación e ingresos (PBI per cápita, por lo cual suele considerarse como un buen indicador de nivel socioeconómico). En el Informe de Desarrollo Humano 2006 Uruguay estaba en el lugar 43° (dentro de los países con “desarrollo humano alto”), Argentina en el 36° y Chile en el 38°. El IDG, por su parte, toma las mismas dimensiones del IDH pero las ajusta según las diferencias entre hombres y mujeres. En el mencionado informe, el valor del IDG que asumía Uruguay, lo colocaba en la posición 39° y en nuevamente en el tercer lugar en América Latina (Argentina estaba en el lugar 32° y Chile en el 37°).

13. En Uruguay, las mujeres presentan mejores indicadores de acceso a la educación que los hombres. Datos de la encuesta continua de hogares 2006 muestran que, mientras el 13.9% de los hombres dice tener educación terciaria (tanto universitaria como no universitaria) el porcentaje de mujeres que dice lo mismo es de 18.2%. Véase Batthyáni *et al.* 2007.

14. Las circunscripciones en la Cámara de Representantes, coinciden con la división administrativa del país (departamentos).

pequeñas, eligiéndose entre dos a cuatro escaños.<sup>15</sup> Por lo tanto, a nivel nacional en Uruguay, sólo encontramos circunscripciones comparables para los distritos pequeños (por ejemplo, eligiendo todos los de magnitud tres). No obstante, estos distritos no admiten varianza en las tasas de representación femenina debido al tipo de competencia que allí se genera, como se verá más adelante. Esto hace que, en la mayoría de ellos, o no hayan mujeres electas o sólo haya una.<sup>16</sup>

Es decir, entonces, que para explorar la relación entre tasas de representación femenina en Uruguay y nivel socioeconómico, debería partirse de una situación en la que existieran múltiples distritos electorales plurinominales, de igual magnitud, que muestren a su vez, cierta varianza en las tasas de representación femenina. De esta forma, permanecería constante la variable tamaño de distrito, y las variaciones en las tasas de representación femenina podrían ser atribuidas a las variaciones en los niveles socioeconómicos de esos distritos. Esto sí puede ser observado en Uruguay a nivel de los gobiernos subnacionales.

Uruguay tiene 19 gobiernos subnacionales (intendencias) cada uno de los cuales tiene un órgano legislativo: las Juntas Departamentales (JD). Las Juntas Departamentales, se eligen en circunscripciones únicas de 31 miembros cada una, también mediante listas de candidatos/as cerradas y bloqueadas.<sup>17</sup> Como se observa en el Gráfico no. 1, los legislativos departamentales sí presentan varianza en las tasas de representación femenina: en las Juntas Departamentales que se conformaron a partir de las elecciones departamentales de 2005, las tasas de mujeres electas variaron entre 29.0% y 3.2%. Si se consideran las 19 JD, las mujeres representaron el 17.3% de los miembros electos.

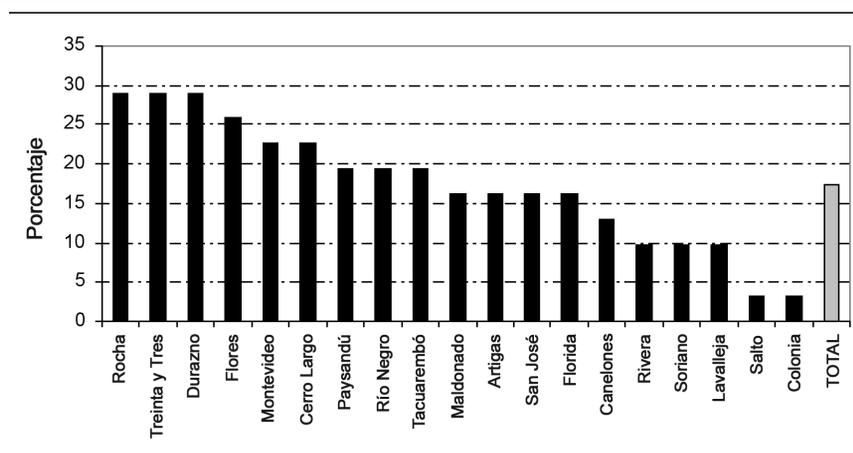
15. Todos los miembros del Parlamento se eligen mediante listas de candidatos/as cerradas y bloqueadas.

16. En las elecciones nacionales de 2004 fueron electas sólo tres mujeres en el total de distritos pequeños cada una de ellas por distritos diferentes.

17. Las bancas se asignan entre los partidos de dos maneras distintas: si el partido ganador en las elecciones obtuvo la mayoría simple de los votos, entonces, le corresponderá automáticamente la mayoría absoluta de las bancas (16), en tanto las bancas sobrantes (15), se asignan mediante representación proporcional entre el resto de los partidos que obtuvieron representación. En cambio, si el partido ganador obtiene la mayoría absoluta de los votos, las bancas se asignan mediante representación proporcional entre todos los partidos que obtuvieron representación. Este sistema intenta dar gobernabilidad al partido ganador, otorgándole siempre la mayoría en la Junta.

GRÁFICO NO. 1

PORCENTAJE DE MUJERES ELECTAS A LAS JUNTAS DEPARTAMENTALES EN 2005



Fuente: Elaboración propia en base datos de la Corte Electoral.

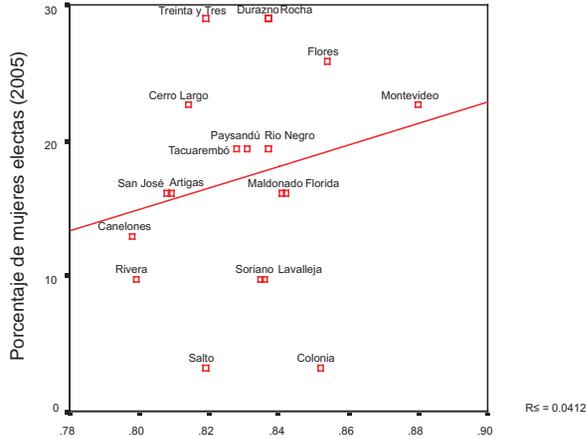
El Gráfico 2 muestra entonces, la relación entre las tasas de mujeres electas a cada una de las Juntas en 2005 y el IDH departamental. Como se observa en el gráfico, a pesar que la relación es positiva (a mayores valores del IDH mayores tasas de mujeres electas a las JD), ésta es débil y no significativa, y existen varios puntos extremos.<sup>18</sup>

Es necesario por lo tanto, explorar otro tipo de factores. Pasemos entonces directamente a considerar el lado de la demanda y las variables políticas.

18. El valor del coeficiente de correlación de Pearson (R) es de 0.203, y no significativo al nivel de 0.05.

## GRÁFICO NO. 2

## RELACIÓN ENTRE PORCENTAJE DE MUJERES ELECTAS EN JUNTAS DEPARTAMENTALES (2005) E IDH DEPARTAMENTAL



**Fuente:** Elaboración propia en base a Informe de Desarrollo Humano, Uruguay y datos de Corte Electoral.

### Las variables políticas en acción

Como ya se adelantó, los partidos políticos son, muchas veces, unos de los principales filtros para el acceso de las mujeres a cargos de decisión política, en tanto éstos, en su adecuación a las reglas de juego, establecen comportamientos estratégicos que tiene consecuencias sobre la composición social de las candidaturas. En este sentido, otros trabajos han mostrado que la magnitud de distrito en Uruguay tiene influencia sobre la cantidad de mujeres electas. Controlando por tipo de órgano, Vairo (2006) observa que en la Cámara de Representantes, desde 1989 hasta ahora,<sup>19</sup> un porcentaje mayor de mujeres han sido electas en Montevideo (circunscripción grande) que en el total de circunscripciones pequeñas (todas las del interior del país, salvo Canelones).

Si bien es posible alegar que Montevideo es un medio más moderno que el interior del país, y que ello puede repercutir positivamente sobre la cantidad de mujeres que deciden presentarse a una candidatura, así

19. En 1984, primer elección post-dictadura, no hubo ninguna mujer electa al Parlamento como titular.

como sobre la disposición de los partidos para promover a mujeres, debe prestarse especial atención los elementos propios del sistema político. En este sentido, si bien a nivel nacional la distribución de escaños entre partidos se realiza mediante representación proporcional integral (a través de la fórmula *D'Hondt*) lo que asegura altos niveles de proporcionalidad entre ellos, la variable magnitud del distrito, sumado a algunas características propias del sistema electoral uruguayo relativas a la competencia entre partidos, parecen jugar un rol fundamental sobre la tasa de representación femenina.

Esto es, en las circunscripciones donde se reparten dos y tres escaños (CRR), y dado el número de partidos con posibilidad de ganar escaños, es prácticamente imposible que un solo partido los gane todos, e incluso en donde se reparten tres, es difícil que un partido obtenga más de uno.<sup>20</sup> Pero además, la posibilidad que tienen los partidos de presentar múltiples listas de candidatos/as que compiten entre sí por la banca al interior del partido, hace que, para resultar electo/a en una circunscripción pequeña, sea necesario encabezar una lista con peso electoral, y para ser electo/a en una circunscripción mediana o grande se debe ocupar necesariamente los primeros lugares. Es decir, en las circunscripciones pequeñas la competencia es de tipo mayoritaria uninominal al interior del partido, pues la competencia propiamente dicha es entre listas, al interior del partido, y no entre partidos (Cardarello 1999).<sup>21</sup>

20. Desde la redemocratización, Uruguay ha tenido un sistema de tres partidos disputándose el grueso del electorado: el Frente Amplio a la izquierda y centro- izquierda del espectro político y el Partido Nacional y el Partido Colorado disputando el centro- derecha y derecha. Pese a que el Frente Amplio tiene sus bases sociales más concentradas en Montevideo que en el interior del país, desde 1984 hasta ahora, este hecho se ha ido mitigando debido al crecimiento electoral sistemático de esta fuerza política. Esto ha hecho que, cuando en la circunscripción se disputan dos escaños, éstos se reparten entre dos partidos, y cuando se disputan tres escaños, en general, se reparten entre tres partidos (salvo en las últimas elecciones cuando el Partido Colorado vio muy menguado su caudal electoral).

21. Un rasgo distintivo del sistema electoral uruguayo es el múltiple voto simultáneo, ya sea doble (DVS) o triple (TVS). Esto significa que el elector se pronuncia a dos niveles: interpartidario e intrapartidario. Es decir, el elector vota primero por un partido y luego por un sublema dentro del partido (fracción o agrupación o coalición de listas que acumulan votos entre sí) y una lista de candidatos/as. La reforma electoral de 1997 eliminó el TVS para la Cámara de Diputados, donde actualmente existe sólo el DVS (el elector vota por un partido y una lista de candidatos dentro de él). El TVS se mantiene, en cambio, para el Senado. El hecho

Dadas estas características, en su análisis, Vairo (2006) encuentra que, entre las listas que obtuvieron representación parlamentaria para la Cámara de Representantes, existe un porcentaje significativamente mayor de mujeres encabezando listas en el distrito grande (Montevideo) que en el total de distritos pequeños.<sup>22</sup> Esto haría pensar, de acuerdo con Norris (2004), que en circunscripciones pequeñas, los partidos podrían resistirse a que sus listas sean encabezadas por mujeres en la medida en que debe buscarse el candidato óptimo, y las mujeres podrían significar un “mayor riesgo electoral”.<sup>23</sup>

¿Existe entonces una tendencia al comportamiento estratégico en los partidos y en los seleccionadores de candidatos que afecta la composición social y el balance de género de las candidaturas? Otra manera de aproximarse a este fenómeno es observar el lugar de las mujeres en las listas pero controlando por el caudal electoral de éstas, en tanto indicador aproximado de competitividad de una lista. En este sentido, y suponiendo que existen comportamientos estratégicos, cabría esperar que sectores de partido (y sus listas) que esperan obtener una votación ajustada y, por lo tanto, pocas bancas, coloquen a sus candidatas mujeres en peores lugares. En cambio, esta tendencia no debería ser tan visible en listas que esperan una votación más holgada.<sup>24</sup>

---

de que se permita un voto interpartidario y un voto intrapartidario, ha hecho que el sistema de votación uruguayo sea caracterizado como de “voto preferencial”, pues de alguna, forma el elector puede optar por determinados candidatos (en este caso una nómina) dentro del partido (véase, por ejemplo, Buquet 2000).

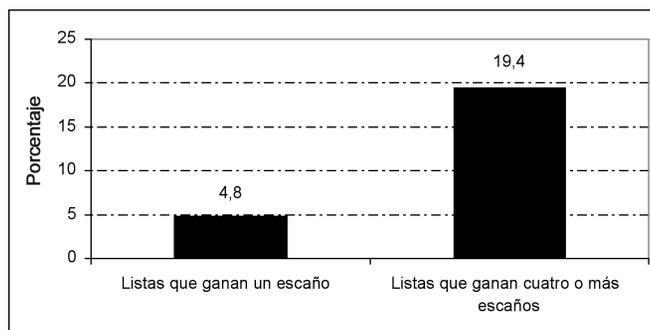
22. Para las elecciones nacionales de 2004, Vairo (2006) encuentra que en Montevideo un 21% de las listas que obtuvieron representación parlamentaria están encabezadas por mujeres, porcentaje que desciende al 7% en el total de las listas con representación parlamentaria por circunscripciones pequeñas.

23. Además, cuando la competitividad aumenta, las estructuras partidarias, compuestas principalmente por hombres, podrían considerar que quienes tienen derecho a “estar primeros” son quienes llegaron primero, y puesto que la política ha sido tradicionalmente terreno masculino, los lugares sobresalientes de las listas podrían reservarse para los hombres.

24. El múltiple voto simultáneo rige tanto a nivel nacional como subnacional.

## GRÁFICO NO. 3

PORCENTAJE DE LISTAS A LAS JD ENCABEZADAS POR MUJERES, SEGÚN PESO ELECTORAL DE LA LISTA (SÓLO LISTAS QUE OBTIENEN REPRESENTACIÓN)



**Fuente:** Elaboración propia en base a hojas de votación y datos de Corte Electoral

El Gráfico no. 3 intenta verificar esta hipótesis teniendo como universo de análisis las listas que obtuvieron representación en las Juntas Departamentales en 2005. Como se puede observar, dentro de las listas que ganan un escaño, sólo un 4.8% están encabezadas por una mujer, en cambio, entre las listas que obtiene una votación más holgada este porcentaje se eleva a 19.4%.<sup>25</sup>

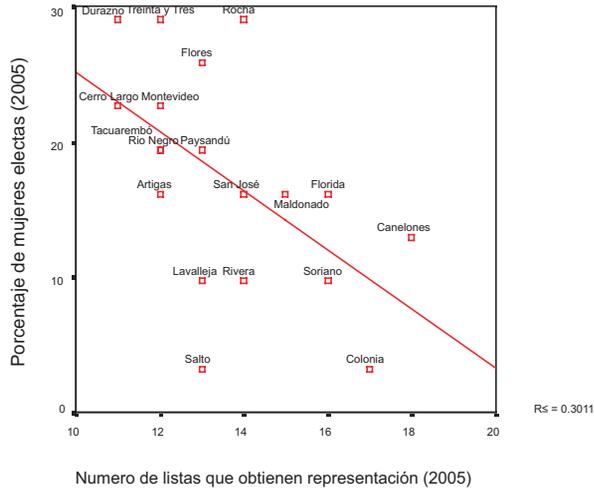
Ahora bien, ¿cómo poder apreciar con más nitidez el efecto de estos contextos competitivos dados por la competencia entre sí de múltiples listas de partido? En la medida en que sabemos que las mujeres no ocupan los lugares más sobresalientes de las listas,<sup>26</sup> se puede esperar que, a niveles constantes de magnitud de distrito, cuanto mayor sea el número de listas que obtienen representación, menores serán los porcentajes de

25. La opción por estos dos indicadores se debió a que se consideró que ellos reflejan dos situaciones bien claras y distintas: en un caso (listas que ganan sólo un escaño) se está ante situaciones disputadas y de alta competencia, en donde se puede afirmar que la competencia es de tipo mayoritario uninominal, pues es difícil para estas listas aspirar a más de un escaño. Por su parte, listas que ganan cuatro escaños a más, se entiende que son listas que esperan una buena votación, y en este sentido no se encuentran bajo un escenario disputado como el anterior.

26. Para un análisis detallado sobre los lugares que ocupan las mujeres en las listas de candidatos/as en Uruguay, véase Johnson 2005 y Pérez 2006.

## GRÁFICO NO. 4

## RELACIÓN ENTRE PORCENTAJE DE MUJERES ELECTAS EN JUNTA DEPARTAMENTAL (2005) Y NÚMERO DE LISTAS QUE OBTUVIERON REPRESENTACIÓN



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de Corte Electoral.

mujeres electas en un órgano determinado. Es decir, esperamos una relación negativa. Esto puede ser observado en Uruguay nuevamente en relación a las Juntas Departamentales, pues, como ya se vio, son las únicas circunscripciones de igual magnitud que muestran varianza en las tasas de mujeres electas.

Como muestra el Gráfico no. 4, la relación entre el porcentaje de mujeres electas a las distintas Juntas Departamentales y el número listas representadas en ellas, se comporta como se esperaba en la hipótesis: si bien Salto y Rocha constituyen casos desviados, a diferencia de lo que sucedía con los niveles de desarrollo humano, existe una asociación bastante fuerte<sup>27</sup> y significativa.<sup>28</sup>

27. El valor de R es 0.549, siendo significativo a un nivel de 0.05

28. La relación del Gráfico no. 4, se probó también, con el “número efectivo de listas representadas” (medida de cálculo análogo al NEP) en tanto forma más refinada de visualizar la fraccionalización partidaria en las JD (véase Gráfico no. I, en Anexo). No obstante, esta relación, si bien tiene la misma dirección que la anterior no es igualmente fuerte, lo que sugiere que el número de listas representadas es un mejor predictor del porcentaje de mujeres en las

Esto estaría indicando que en Uruguay las variables propias del sistema político, y dentro de ellas, la adaptación de los partidos a las reglas de juego, cumplen un rol fundamental sobre la composición social de los órganos políticos. Esto es, pese a que en Uruguay los cargos de representación electivos se eligen mediante representación proporcional y listas cerradas y bloqueadas, la posibilidad de presentar múltiples listas de partido que compiten entre sí, “exacerba” la competencia, pues las listas compiten por un número reducido de escaños, y esto redundando en efectos adversos al momento de determinar la composición social de las candidaturas.

### Sistema electoral y medidas de acción afirmativa

Como ya se mencionó, otra de las razones por las cuales los sistemas de representación proporcional son más favorables a la presencia de mujeres en cargos políticos, es porque permiten un mejor uso de medidas de acción afirmativa como las cuotas de género. Sin embargo, el efecto de las cuotas depende de una multiplicidad de factores, algunos de ellos relativos a las características de los sistemas electorales y de partidos: la magnitud del distrito, la presentación de candidatos/as mediante listas de partidos cerradas y bloqueadas, el número de partidos que obtuvieron representación, la imposición de sanciones por incumplimiento de la cuota, etc. (Norris 2004).<sup>29</sup>

---

JD que el número efectivo de listas representadas. Es posible que la forma de cálculo de este indicador sea la causa de la menor correlación, pues tiende a suavizar los puntos extremos. Dada la forma de asignación de escaños en las JD, la relación del Gráfico 4 se probó también con el “número de listas que obtienen representación del partido ganador” (véase Gráfico no. II, en Anexo). No obstante, a pesar que esta relación tiene el mismo signo que la anterior, es más débil y no significativa al nivel de 0.05. En este caso, es probable que esté interviniendo el signo ideológico del partido: en la medida en que, la izquierda es la fuerza política que presenta mayores porcentajes de mujeres en sus listas y mejores ubicaciones en ellas (véase Johnson 2005), y en la medida en que la izquierda sólo gana en 8 de las 19 intendencias, es probable que esto esté afectando la relación que se muestra en el Gráfico no. II)

29. Para el caso de las cuotas establecidas por ley también importa mencionar la existencia de sanciones para los partidos que no apliquen la medida correctamente.

Si bien en Uruguay no existe una cuota de género establecida por ley como en la mayoría de los países de América Latina, el efecto que una medida de este tipo podría tener sobre el balance de género en los distintos órganos representativos, puede ser explorado mediante un ejercicio de simulación.

El Gráfico no. 5 muestra la simulación de una cuota clásica de un tercio<sup>30</sup> en las listas de candidatos correspondientes al último proceso electoral, para distintos órganos, según la magnitud del distrito.

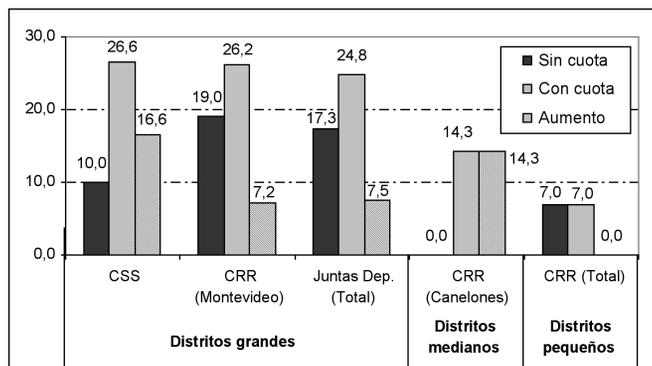
Una cuota de un tercio supone, que de tres candidatos/as, por lo menos uno tiene que ser de un sexo distinto a los otros dos. Por lo tanto, suponiendo que los partidos aplicarán un criterio minimalista, la simulación se hizo suponiendo que los partidos colocarán a las mujeres en el último lugar “permitido”, en el caso de que no tengan mujeres en los primeros lugares. Esto es, si existiera una lista sin mujeres, por la disposición que establece la cuota, se esperará que los partidos coloquen una mujer en el tercer lugar, luego en el sexto, luego en el noveno y así sucesivamente de modo de completar la cuota. Sin embargo, si una lista ya tiene una mujer entre sus primeros lugares, por ejemplo en el segundo lugar, entonces se entiende que ese lugar ya “está ganado” por esa candidata y se pasa entonces, a colocar una candidata en el lugar sexto, si es que entre el cuarto y el sexto lugar no había ninguna mujer en la lista.

De esta forma, como se observa en el gráfico, si se aplicara una cuota clásica de un tercio, el porcentaje de mujeres electas aumentaría en todas las circunscripciones grandes: en la Cámara de Senadores, en la Cámara de Representantes para Montevideo y en las Juntas Departamentales (se muestra el total de JD). Aumentaría también en el distrito de magnitud mediana (Canelones en la Cámara de Representantes), en dónde no

30. A nivel partidario, solamente tres sectores dentro del Frente Amplio incluyen la cuota en sus estatutos, y sólo uno de ellos (el Partido Socialista) la aplicó en las últimas elecciones nacionales (los otros dos aprobaron la medida después). A Nivel nacional, un proyecto de ley de cuota fue tratado por la Cámara de Representantes en 2003 sin que obtuviera los votos suficientes para su aprobación. Actualmente el proyecto de ley sobre financiamiento de los partidos políticos, a estudio del Parlamento, incluye una disposición que supedita el financiamiento que otorga el Estado a los partidos a la presencia de mujeres en las listas (se premiará con un 15% más a los partidos que incluyan en sus listas como mínimo un tercio de candidatos de otro sexo). En los hechos, esta disposición opera como un incentivo a la aplicación de una cuota clásica de género.

GRÁFICO NO. 5

SIMULACIÓN DEL EFECTO DE LA CUOTA DE UN TERCIO SEGÚN MAGNITUD DEL DISTRITO



Fuente: Elaboración propia en base a Johnson 2005 y datos de Corte Electoral.

resultó electa ninguna mujer en la elección de 2004, y la variación sería nula, en los distritos pequeños de la Cámara de Representantes (en total 17). Esto demuestra por lo tanto, el efecto nulo de una cuota de género clásica en circunscripciones con competencia de tipo mayoritaria uninominal.

Por otro lado, y como se aprecia en el gráfico, en las circunscripciones grandes el porcentaje de mujeres, una vez aplicada la cuota, sería algo inferior al nivel de ésta (30%). En esto, deben considerarse el número de partidos representados, pero sobre todo, en el caso uruguayo, las distorsiones que generarían para la aplicación de la cuota, las múltiples listas que compiten entre sí al interior de los partidos.<sup>31</sup>

Como forma de observar el efecto de la competición entre listas, la Tabla no. 1 muestra una simulación de la aplicación de la cuota de un tercio para algunas Juntas Departamentales. Para ello, el cuadro compara pares de departamentos, que en las elecciones de 2005 obtuvieron iguales tasas de mujeres electas, pero tuvieron distintos número de listas que obtuvieron representación en las JD. Como se observa en la tabla, si se controla de esta

31. Si se considera el Parlamento en su conjunto (ambas Cámaras), el porcentaje de mujeres electas hubiera subido de 11% a 18.5%, lo que hubiera implicado una suba de más de 7 puntos porcentuales. Véase, Johnson 2005:89.

TABLA NO. 1

SIMULACIÓN DEL EFECTO DE LA CUOTA DE UN TERCIO SEGÚN NIVELES DE FRACCIONALIZACIÓN PARTIDARIA. (JD, 2005)

Departamento	Listas rep.	Sin cuota		Con cuota tercio		Aumento	
		Mujeres	%	Mujeres	%	Mujeres	%
Salto	13	1	3.2	7	22.6	+6	+19.4
Colonia	17	1	3.2	5	16.2	+4	+13.0
Rivera	14	3	9.7	7	22.6	+4	+12.9
Soriano	16	3	9.7	6	19.4	+3	+9.7
Cerro Largo	11	7	22.6	9	29.0	+2	+6.4
Montevideo	12	7	22.6	8	25.8	+1	+3.2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Corte Electoral.

forma, el efecto de la cuota es mayor cuanto menor es el número de listas que obtienen representación. Así por ejemplo, mientras en Salto la presencia de mujeres en la JD aumentaría más de 19 puntos porcentuales, en Colonia, aumentaría sólo 13 como consecuencia de una mayor fraccionalización partidaria medida por el número de listas que alcanzan representación.

Por otro lado, como también puede observarse, tanto en el Gráfico no. 5 como en la Tabla no. 1, en la medida en que se parte de un umbral mayor de mujeres en determinado órgano, el aumento que produce la cuota es menor.

Respecto a la aplicación de un mecanismo de cuota más fuerte como el que se aplica en la Argentina luego de la reglamentación de la Ley de Cupos por el decreto 451 de mayo de 2005, se debe señalar, que una medida análoga en las elecciones uruguayas de 2004 no hubieran alterado la tasa de mujeres electas en distritos pequeños. En este sentido, la reglamentación argentina establece que cuando se renueven uno o dos cargos, en uno de los dos primeros lugares de las listas debe figurar una mujer. Suponiendo nuevamente que los partidos aplicarán un criterio minimalista (colocarán una mujer en el segundo lugar en el caso de que la lista ya no tuviera a una mujer en el primer lugar) esto no hubiera producido efectos en Uruguay, pues en virtud del DVS, en los distritos pequeños ninguna lista ganó más de un escaño.<sup>32</sup>

32. Incluso en Paysandú y en Maldonado en donde el Partido Nacional y el Frente Amplio respectivamente, ganaron dos bancas, ambas correspondieron a listas de candidatos diferentes dentro de cada partido.

## Consideraciones finales

Este trabajo ha intentado mostrar cómo las reglas de juego de un sistema político y la adecuación de los actores a ellas, generan comportamientos estratégicos que tienen consecuencias sobre la composición social de los cargos de decisión política, en este caso sobre la presencia de mujeres en ellos.

En Uruguay, las variables “políticas” parecen cumplir un rol fundamental en la configuración de las tasas de presencia de mujeres en cargos de representación, en comparación con el resto de las variables que influyen sobre este fenómeno.

En este sentido, el caso uruguayo desafía el postulado que afirmar que los sistemas proporcionales favorecen la inclusión de mujeres –y en general la diversidad social- en órganos de representación. Si bien, a nivel comparado existe abundante evidencia empírica a este respecto, los análisis específicos exigen considerar las lógicas que operan en las ingenierías institucionales de cada caso.

Es necesario aclarar, por otro lado, que la magra performance uruguaya, en el contexto latinoamericano, en relación a la presencia de mujeres en el Parlamento, obedece, en gran parte, a la no implementación por el sistema político uruguayo de medidas de acción afirmativa, como las cuotas de género que aplican la mayoría de los países latinoamericanos.

No obstante, el rendimiento de medidas de este tipo, también está afectado por las características que asume el sistema electoral y la competencia política. A pesar de esto, el aumento de más de siete puntos porcentuales en la tasa de presencia femenina en el Parlamento que hubiera significado la aplicación de una cuota clásica de género en las listas de los partidos en las últimas elecciones, no sería para nada despreciable en una democracia en donde las mujeres han estado prácticamente excluidas de los lugares de decisión.

Por lo tanto, si gran parte del problema obedece a causas “políticas”, las soluciones en el corto plazo también lo son. Cuáles serán sus efectos concretos, y cuáles las señales que el sistema político uruguayo da para solucionar este problema, serán elementos a observar en el futuro próximo.

## REFERENCIAS

- BUQUET, Daniel. 2000. "Fragmentación y fraccionalización política: de la oferta electoral a la conformación del gobierno". *La "Segunda" Transición en el Uruguay*, coordinado por J. LANZARO. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- CARDARELLO, Salvador. 1999. "¿Cambio en la representación política en el Uruguay? Efectos de la Eliminación de la Acumulación por Sublemas a Diputados 1984-1994". Documento de trabajo no. 17. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- INGLEHART, Ronald y Pippa NORRIS. 2000. "Cultural Barriers to Women's Leadership: A Worldwide Comparison". *International Political Science Association World Congress*, Quebec City, August 2000.
- INGLEHART, Ronald y Pippa NORRIS. 2003. *Rising Tide. Gender Equality and Cultural Change Around the World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INGLEHART, Ronald, Pippa NORRIS y Christian WELZEL. 2002. "Gender Equality and Democracy". *Comparative Sociology*, 1 (3-4), pp. 321-345.
- HUNT, Mala. 2002. "Mujeres y Poder Político en Latinoamérica". *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, editado por International IDEA, pp. 19-43.
- HUNT, Mala y Mark P. JONES. 2000. "Cuotas y Elección de Mujeres en América Latina". *Seminario del BID/PROLID Liderazgo de la Mujer: teoría y práctica*, Cancún, México, Agosto 2000.
- JOHNSON, Niki. 2001. "¿Democracia a medias? La representación de la mujer en cargos políticos electivos en Uruguay, 1984-1994". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12, pp. 69-97.
- JOHNSON, Niki. 2005. *La política de la ausencia: las elecciones uruguayas 2004-2005, las mujeres y la equidad de género*. Montevideo: CNS Mujeres por Democracia, Equidad y Ciudadanía.
- MATLAND, Richard. 2004a. "El proceso de representación y reclutamiento legislativo de las mujeres". *Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral*, editado por International IDEA.
- MATLAND, Richard. 2004b. "El proceso de selección de candidatos y su impacto en la participación política de la mujer: experiencias interna-

- cionales”. *Mujer, Partidos Políticos y Reforma Electoral*, editado por International IDEA.
- MOREIRA**, Constanza. 2001. “¿Democracia restringida en Uruguay? Límites culturales e institucionales a la participación de las mujeres en política (1985-2000)”. *Seducción y Desilusión: la política latinoamericana contemporánea*, editado por S. MALLO y M. SERNA. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- NOHLEN**, Dieter. 1995. *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.
- NORRIS**, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NORRIS**, Pippa, Joni **LOVENDUSKI** y Rosie **CAMPBELL**. 2004. *Gender and Political Participation*. Electoral Commission. Research Report: Reino Unido, Abril 2004.
- NORRIS**, Pippa. 2006. “The Impact of the Electoral Reform on Women’s Representation”. *Acta Política 2006*. Palgrave-Macmillan.
- NORRIS**, Pippa. 1997. “Procesos de reclutamiento legislativo: una perspectiva comparada”. *Mujeres en Política*, coordinado por E. URIARTE y A. ELIZONDO. Barcelona: Ariel.
- PÉREZ**, Verónica. 2006. “52% del electorado, 11% del Parlamento. Factores Culturales y Representación Política Femenina en Uruguay”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15, pp. 57-81.
- SARTORI**, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE, 2005.
- URIARTE**, Edurne. 1997. “Las Mujeres en las Élités Políticas”. *Mujeres en Política*, coordinado por E. URIARTE y A. ELIZONDO. Barcelona: Ariel.
- VAIRO**, Daniela. 2006. “El efecto de la magnitud de la circunscripción: mujeres nominadas en el primer lugar y representación parlamentaria”. Inédito.

#### MATERIAL LEGISLATIVO

Decreto no. 451/2005 (Argentina).

#### OTRAS FUENTES

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS**. 2006. *Informe de Desarrollo Humano 2006*. Disponible en: <<http://www.undp.org.uy/>>, consultado: 01/08/2007.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA. 2007. “Clasificación Mundial de Mujeres en los Parlamentos”. Disponible en: <<http://www.ipu.org/>>, consultado: 31/09/2007.

VERÓNICA PÉREZ es candidata a Magíster en Ciencia Política y licenciada en Ciencia Política por la Universidad de la República. Actualmente es ayudante de investigación en el Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR) y consultora independiente en temas de género para distintas instituciones, entre las que se destacan el Instituto Nacional de la Mujeres del Ministerio de Desarrollo Social.

# EL THINK TANK “PROYECTO PARA EL NUEVO SIGLO ESTADOUNIDENSE”, EL SISTEMA INTERNACIONAL Y EL CASO IRAK

---

**Lic. Fernando OHANESSIAN**  
Pontificia Universidad Católica Argentina  
Escuela de Defensa Nacional  
Escuela Superior de Guerra Conjunta  
✉ ohanessianfernando@yahoo.com.ar

Recibido: Febrero de 2007

Aprobado: Marzo de 2008

**Resumen:** Todo el espectro político estadounidense está representado por centros de investigación y análisis de políticas públicas, que pugnan por la interpretación de los acontecimientos y por preparar (a su imagen) el escenario de los hechos por venir. Este trabajo toma por caso el *think tank* conocido como *The project for the New American Century* (PNAC), a los efectos de analizar su postura (cosmovisión) y su modo de influencia sobre la percepción de sus usuarios, tanto con respecto al sistema internacional en general como con los cursos de acción posibles relacionados con el tema Irak en particular. A tal fin se abordan, primero, como fundamento teórico, conceptos claves del Sistema Internacional. Luego, se caracteriza el mencionado *think tank*: quiénes son, su sitio web, objetivos autoproclamados y parte de su producción dedicada al conflicto en Irak. Finalmente, se relaciona dicha caracterización con el mencionado conflicto y el Sistema Internacional.

**Palabras clave:** Estados Unidos de América. Sistema Internacional. *Think tanks*. Influencia. Irak.

**Abstract:** All the American political specter is represented by centers for research and public policies analysis, called *think tank*. They push forward for the interpretation of the present political events and for the manipulation of the futures ones. This paper considers the *think tank* called *Project for the New American Century* (PNAC), with the purpose of examining the posture and the way that it influences the public perception, in relation to the international system in general, and the policies on the Iraqi conflict in particular. Therefore, the document takes up, in first place, theoretical key concepts of the international system. Then, it uncovers the above mentioned *think tank* (who they are, their website, statements, and their intellectual production related to Iraq). At last, the article connects the PNAC characterization with the International system and with the aforementioned conflict.

**Key-words:** United States of America. International System. *Think-tanks*. Influence. Iraq.

## Introducción

¿Qué se entiende por *think tank*?, término tomado de la jerga militar y que hacía referencia a la habitación segura donde se discutían planes y estrategias.

El estadounidense James A. Smith (1994:13) lo explica así:

[L]a expresión *think tank* se traduce como “grupo de expertos” o “centros de estudio”, según se refiera a personas o instituciones, que son grupos de investigación privados y sin fines de lucro que funcionan en los márgenes de los procesos políticos formales de esta nación. Se sitúan entre la ciencia social académica y la educación superior, por un lado, y el gobierno y la política de partidos, por el otro.

Es posible considerar a dichos grupos de expertos como los equivalentes actuales de Sócrates y Maquiavelo pero sin sus preocupaciones filosóficas ni intentos de búsqueda de verdades últimas. Es decir, despojados de filosofía buscan acercarle al político verdades útiles, en términos de ideas y conocimientos relacionados con el poder, buscando zanzar la brecha entre el mundo de las ideas y el de la acción.

Son expertos que ofrecen consejo especializado, establecen metas políticas, trazan orientaciones, controlan los resultados de la acción y le dan cuerpo a discursos que conmoverán al electorado.

Cabe señalar que estos grupos no sólo generan ideas o asesorías sino que se encargan de instalar las mismas en el debate social a través de publicaciones, conferencias, seminarios, páginas web, etc.

Todo el espectro político estadounidense está representado por estos centros de investigación y análisis de políticas públicas, que puján por la interpretación de los acontecimientos y por preparar (a su imagen) el escenario de los hechos por venir. Actualmente, existen cerca de 2.000 organizaciones de este tipo radicadas en Estados Unidos y aproximadamente 2.500 instituciones similares en el resto del mundo (Haas 2002:12).

Se destaca que los primeros centros de investigación y análisis de políticas públicas surgen en Estados Unidos a partir del 1900. Tres instituciones que buscaban reunir personalidades destacadas, tanto del ámbito público como del privado para evaluar y debatir cuestiones de interés

mundial son consideradas claves para entender el fenómeno: la Fundación Carnegie para la Paz Internacional (*Carnegie Endowment for International Peace*) de 1910; la Institución Hoover sobre la Guerra, la Revolución y la Paz (*Hoover Institution on War, Revolution and Peace*) de 1919; y el Consejo de Relaciones Exteriores (*Council on Foreign Relations*) de 1921.

El presente trabajo toma por caso el *think tank* conocido como *The project for the New American Century* (PNAC, Proyecto para el Nuevo Siglo Estadounidense), a los efectos de analizar su postura (cosmovisión) y su modo de influencia sobre la percepción de sus usuarios, tanto con respecto al Sistema Internacional en general, como a los cursos de acción posibles respecto de Irak en particular.

Para ello se plantea abordar en una primera parte, a modo de fundamento teórico, algunos conceptos necesarios para pensar el Sistema Internacional, tales como: Sociedad Internacional, Orden Mundial y Soberanía. Luego, se caracterizará el *think tank* objeto de estudio (quiénes son, su sitio web, objetivos autoproclamados y parte de su producción dedicada al conflicto en Irak). Finalmente se relacionará, con apoyo de los conceptos teóricos desarrollados en la primera parte, al grupo Proyecto para el Nuevo Siglo Estadounidense con el mencionado conflicto y el Sistema Internacional.

## El Sistema Internacional, algunos conceptos claves

Es posible afirmar que existirá una “Sociedad de Estados” o “Sociedad Internacional” allí donde un grupo de Estados se reconozcan mutuamente reglas y se manifiestan valores e intereses compartidos que permitan trabajar sobre instituciones comunes. La existencia de un patrón que sostenga la relación primaria entre los Estados del sistema permitirá hablar de un “orden internacional”.

Hedley Bull (1977) señala que la idea de la Sociedad Internacional tuvo a través del tiempo tres tradiciones en competencia: una que ve la política internacional como un estado de guerra (la hobbesiana o realista), otra que ve en la política internacional la potencialidad para lograr la “Comunidad Humana” (tradicción kantiana o universalista), y por último el enfoque de la tradición grociana o internacionalista, que media entre

los otros dos enfoques y que ve la política internacional en términos de sociedad de Estados.

Los hechos ocurridos durante el siglo XX y la realidad actual nos indican que el sistema internacional refleja los tres elementos singularizados por las tradiciones Hobbesiana, Kantiana y Grociana. Es decir: guerras y pugnas por poder entre los Estados; movimientos que trascienden el sistema de Estados y/o corrientes de solidaridad global; y cooperación y relaciones internacionales reguladas (legislación internacional).

Existe una interrelación entre las grandes potencias, la lucha por el poder y el derecho internacional. De la fluidez e inestabilidad de dicha interrelación surgirán las instituciones singulares del Sistema Internacional. La guerra (sea esta considerada justificable, persuasiva o salvaje) será una amenaza clave al orden internacional.

Coincidimos con Bull (1977) en señalar que la analogía entre el estado de naturaleza hobbesiano y el sistema internacional es incorrecta, dado que los Estados del sistema no agotan su fuerza e inventiva en proveerse seguridad. Un gobierno superior no es la única fuente posible de orden en el Estado moderno. Asimismo, por varias razones que el autor detalla, puede señalarse que los Estados no son de hecho equiparables a los individuos.

Otras ideas que el autor mencionado presenta son: que el sistema posee prioridades y la primera es asegurar su propia supervivencia; que es posible que las fluidas relaciones entre los Estados dentro del sistema formen una red; agrega que si esos Estados comparten un sistema de valores y/o cultura forman una sociedad (por ej. América Latina, Europa occidental). Además defiende con firmeza la idea que a través de *patterns* o patrones de conducta las sociedades generan el “orden de la humanidad”,<sup>1</sup> reclamándole a su vez valores al sistema. Por último deja en claro que la Sociedad Internacional existe, pero no es una obra acabada sino por el contrario está en plena construcción.

1. Entiende por “Orden Mundial” un concepto más amplio que el de orden internacional u orden entre los Estados. ¿Por qué?: “[B]ecause to give an account of it we have to deal not only with order among states, but also with order on a domestic or municipal scale, [...] and with order within the wider world political system of which the state system is only part” (Bull 1977:22).

Por su parte, Stanley Hoffmann (1987), analiza la especificidad y el uso que los estudiosos hacen del *orden interestatal* (lo que Bull llama “Orden internacional”) y del *orden mundial*. Considera que esta diferenciación es posible en la medida que se entiende por el primero sólo lo relativo a las necesidades esenciales de los Estados (es decir, preservación de su propia existencia y seguridad), mientras que por el segundo lo relativo a aquello que hace que se resuelvan las necesidades básicas, no ya de los Estados, sino de la humanidad. Siguiendo esta lógica, concluye que puede existir un orden internacional aún si no existe un orden mundial. Da cuenta de la tensión que esto genera: la diferencia entre los derechos de los Estados y los derechos humanos.

Asimismo, basándose en la historia y en la filosofía, se pregunta por la “idea del orden”. Presenta entonces dos modelos: el “modelo de la paz precaria u orden perturbado”, un orden de tipo lockeano donde en el sistema interestatal existen fuerzas que aseguran un mínimo de orden (a partir de la sociabilidad común o de los intereses comunes) y que posibilitan determinar normas comunes (ley internacional). Reina un estado de naturaleza (y no de guerra) donde son posibles conductas de respeto y ayuda mutua (ley natural). El segundo modelo que considera es el del “estado de guerra”, con el que trabajaron (sin coincidir sobre el origen del mismo) Hobbes, Rousseau, Kant y Hegel, donde “todo es guerra o preparación para la guerra”. Los actores se basan en cálculos de fuerza (racionalidad instrumental), de lo que resulta conflicto y no armonía. No pesan las razones comunes para moderar las ambiciones egoístas. Las normas comunes que menciona el modelo anterior son frágiles y temporarias, dependientes además de una convergencia de intereses sólo momentánea.

Hoffmann (1987) considera que “el orden contemporáneo” (su análisis corresponde a los años ochenta) es retratado principalmente por la extensión universal de la diplomacia, la aparición de armas nucleares, y un sistema internacional bipolar y heterogéneo, flexible y moderado. Considera que en su dimensión horizontal, la revolución nuclear ha dado lugar a un equilibrio bipolar que ha preservado, a pesar de algunas crisis, exitosamente la paz.

Seguramente no acordaría con la posibilidad de que en el “Sistema Internacional” se pueda plasmar una “Comunidad Internacional”, desde su perspectiva “las causas de la perturbación del sistema se encuentran en

la naturaleza del hombre y en la anarquía del mismo” (Hoffmann 1987). Surge pues, trabajar por el frágil orden antes que se produzca la guerra permanente.

En tal sentido, Norberto Bobbio (1996) aporta el concepto de “tercero para la paz”. Trabaja la idea de que el estado de terror hobbesiano se supera a través de un “acuerdo”. Pero para que éste sea plausible es necesaria la presencia de un “Tercero” no involucrado. En la lógica de Estado agonista el tercero adquiere la figura de “árbitro”, de “mediador”. Ese Tercero Arbitro debería poder lograr lo que el autor llama una “paz de satisfacción”, es decir, una paz superadora de la “paz de imperio”, de la “paz negociada”, o de la “paz de compromiso”, según la tipología de Raymond Aron (1985). Asimismo, Bobbio se pregunta si es posible para la Organización de Naciones Unidas (ONU) desarrollar ese papel, pero reconoce que al haber nacido como una asociación de Estados, y no como un supra Estado, es demasiado débil para imponerse a las potencias (que además muchas veces se sirven de ella).

A su vez, la soberanía es un tema recurrente en las Relaciones Internacionales, sin embargo es un concepto que presenta matices y dificultades para ser abordado.

Stephen Krasner (2001) identifica cuatro maneras o usos del concepto de soberanía. Centra su trabajo principalmente en la “soberanía westfaliana”, y en menor medida en la “legal internacional”. Las cuatro formas que adquiere la soberanía son: soberanía legal internacional (reconocimiento mutuo entre Estados), soberanía westfaliana (exclusión de actores externos de formas de autoridad interna y del territorio), soberanía interna (organización pública y capacidad de ejercer el control interno), y soberanía interdependiente (capacidad de regular flujos transfronterizos).

En su análisis del sistema internacional, Krasner, identifica dos lógicas de actuación. La “lógica de las consecuencias” por un lado, contempla la acción política y sus resultados como producto de una conducta calculadora racional diseñada para maximizar un conjunto dado de preferencias inexplicadas (ej: la teoría de juegos). Mientras que la “lógica de la pertinencia” entiende la acción como producto de principios, roles e identidades que estipulan una conducta pertinente o conveniente en situaciones dadas. Considera que ambas lógicas no son mutuamente incompatibles, y que su importancia varía según el contexto, pero sostiene como hipótesis que el sistema internacional es un ámbito en donde la lógica de las

consecuencias domina a la lógica de la pertinencia, donde “Los Estados más poderosos pueden examinar y elegir entre diferentes reglas, seleccionando la que mejor se adapte a sus objetivos instrumentales, como hicieron las potencias europeas en la era del colonialismo...” (Krasner 2001:17).

¿Por qué sucede esto? “Los gobernantes deben dar cuenta de sus acciones, pero por lo general su audiencia es interna. En el sistema internacional las normas poseerán una menor capacidad de obligar a su cumplimiento de lo que sucede en otros contextos políticos” (Krasner 2001:18).

Con respecto a la soberanía westfaliana, Krasner, da cuenta de una paradoja, ya que los dichos no coinciden con los hechos; es decir que a pesar de que la exclusión de actores externos en los acuerdos de autoridad internos ha sido y es ampliamente reconocida, ha sido también y es frecuentemente violada. El modelo westfaliano de soberanía es el acuerdo institucional que se ha basado en dos principios: en el de territorialidad y en el de la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad interna. Sin embargo, estas estructuras de autoridad interna se ven atacadas mediante acciones de tipo coercitivas (a veces voluntarias), a través de la intervención (a veces mediante la invitación) de actores externos que utilizan su capacidad material para forzar (o dictar) cambios en la mencionada estructura de autoridad. Es decir, violan el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados.<sup>2</sup>

Asimismo, Krasner señala la falta, en el Sistema Internacional, de un sistema jerárquico formal de autoridad. Es por ello, que la independencia constitucional formal no garantiza una autonomía de facto. Es decir, que la “soberanía legal internacional”, aún reconocida, no será necesariamente una “soberanía westfaliana”.

Considera entonces, como una conclusión empírica importante de su trabajo que: ni la soberanía westfaliana ni la legal internacional han constituido nunca un equilibrio estable que impidiera a los gobernantes

2. Como argentinos conocemos la defensa constante que ha efectuado nuestro país de este principio. El propio Krasner (2001:37) señala en forma puntual el caso de la Argentina y las presentaciones de las doctrinas Calvo (1868) y Drago (1902).

sucumbir a incentivos para desviarse del mismo. Por lo tanto, la soberanía westfaliana y la soberanía legal internacional se entienden mucho mejor como ejemplos de hipocresía organizada..

Se destaca por último, que Krasner enfatiza la debilidad institucional del Sistema Internacional, y consecuentemente la carencia de una autoridad suficiente. Este hecho y la asimetría de poder, explican en gran medida las violaciones a la soberanía westfaliana. Denuncia claramente la coerción y la imposición como opciones que siempre tienen a mano y utilizan los fuertes del sistema en detrimento de los débiles. Al mismo tiempo, la autonomía estatal se ve desafiado por principios alternativos tales como derechos humanos y de las minorías, la responsabilidad fiscal, y la seguridad internacional, entre otros. Estos principios se aplican de manera diferenciada e inconstante, haciendo difícil entender la norma internacional, que pareciera ser “la incoherencia”.

Por su parte, desde una perspectiva latinoamericana, Edgardo Lander (2002) plantea un origen alternativo de la Modernidad situando su origen en el descubrimiento de América, en lugar del Iluminismo. Asimismo, conecta la filosofía con la realidad internacional y se interroga acerca de la existencia y características del actual “modelo civilizatorio”, que siguiendo al autor no es otro que el neoliberalismo. El mismo impone la “naturalización de la sociedad liberal” y la muestra como la forma más avanzada y normal de existencia. En tal sentido, el autor señala lo siguiente:

La sociedad liberal industrial se constituye –desde esta perspectiva- no sólo en el orden social deseable sino en el único posible. Esta es la concepción según la cual nos encontramos hoy en un punto de llegada, sociedad sin ideologías, modelo civilizatorio único, globalizado, universal, que hace innecesaria la política, en la medida que ya no hay alternativas posibles a ese modo de vida (Lander 2002:11).

Asimismo, es posible recoger de Lander dos conceptos sumamente útiles: la “negación de la simultaneidad” y la “negación del derecho del colonizado”. Respecto del primero dice:

Esta construcción tiene como supuesto básico el carácter universal de la experiencia europea. Las obras de Locke y Hegel –además de extra-

ordinariamente influyentes- son en ese sentido paradigmáticas. Al construirse la noción de universalidad a partir de la experiencia particular (o parroquial) de la historia europea y realizar la lectura de la totalidad del tiempo y del espacio de la experiencia humana a partir de esa particularidad, se erige una universalidad radicalmente excluyente (Lander 2002:16).

A su vez, la “negación del derecho del colonizado” es consecuencia de la *afirmación poderosa del derecho del colonizador*. La libertad (poder) del colonizador implica la no libertad del colonizado. Pensemos sino en la colonización de África (S XIX) y lo sucedido en América, donde el colonizador europeo consideró al territorio como jurídicamente vacante o disponible, porque los autóctonos poseían una concepción diferente de la propiedad, superada por el concepto europeo de propiedad privada.

No es difícil a la luz de lo dicho interrogarse sobre lo que sucede actualmente en Irak. Allí es el poder estadounidense el que define la forma “óptima” de gobierno y el “deber ser” de la dimensión política y económico-social.

## **Project for the New American Century – PNAC**

PRESENTACIÓN: QUIÉNES SON, SU SITIO WEB Y OBJETIVOS AUTOPROCLAMADOS

Para intentar decodificar la lógica del pensamiento de este grupo habrá que interrogarse por sus fines u objetivos (más allá de los señalados en la introducción y comunes a la generalidad de los *think tanks*), y por las premisas e insumos que utilizan o reivindican.

Ellos mismos, en su sitio web se presentan así:

Established in the spring of 1997, the Project for the New American Century is a nonprofit, educational organization whose goal is to promote American global leadership. (indicar el sitio web)

The Project is an initiative of the New Citizenship Project.

William Kristol is chairman of the Project, and Robert Kagan, Devon Gaffney Cross, and Bruce P. Jackson and John R. Bolton serve as directors. Gary Schmitt is executive director of the Project.

Son personas con formación académica de grado, posgrado y doctorado. Con actuación académica por un lado, y ocupando funciones públicas por el otro, tanto en los gobiernos de Reagan como en la Administración Bush (padre).

Algunos de sus más renombrados miembros son: Jeb Bush, Dick Cheney, Elliot Cohen, Francis Fukuyama, Donald Kagan, Paul Wolfowitz, William Kristol, Gary Schmitt, Condoleezza Rice, Donald Rumsfeld.

Actualmente, la gran mayoría de los miembros del PNAC de una u otra forma son parte de la Administración de George W. Bush. Surge entonces, como una primera consideración, que lo que buscan es mantener, legitimar y aumentar su poder y como todo grupo de *elite* política buscan hacer coincidir su “propio interés” con el “interés nacional”.

Declaran explícitamente que el *Project for the New American Century* busca mantener y aumentar el poder de los Estados Unidos de América.

Ya en 1997, en su Enunciado de Principios señalan:

- *we need to increase defense spending significantly if we are to carry out our global responsibilities today and modernize our armed forces for the future;*
- *we need to strengthen our ties to democratic allies and to challenge regimes hostile to our interests and values;*
- *we need to promote the cause of political and economic freedom abroad;*
- *we need to accept responsibility for America's unique role in preserving and extending an international order friendly to our security, our prosperity, and our principles.* (el énfasis es propio)

### Sus Insumos y Premisas

A la hora de preguntarnos por los insumos que el grupo utiliza volvemos la mirada sobre su propio Enunciado de Principios, y allí vemos que se realzan con insistencia elementos de la Administración Reagan como “la fuerza militar” y la “claridad moral”.

No es de extrañar ya que no sólo se comparten ideas abstractas sino que personas que actuaron en dicha administración (por ejemplo, Paul Wolfowitz) cumplen o han cumplido roles de importancia tanto en el grupo como en la Administración Bush.

We seem to have forgotten the essential elements of the Reagan Administration's success: a military that is strong and ready to meet both present and future challenges; a foreign policy that boldly and purposefully promotes American principles abroad; and national leadership that accepts the United States' global responsibilities.

Such a Reaganite policy of military strength and moral clarity may not be fashionable today. But it is necessary if the United States is to build on the successes of this past century and to ensure our security and our greatness in the next (Enunciado de Principios, 1997).

Consideran básicamente que Estados Unidos necesita tanto en el presente como en el futuro un fuerte poder militar, grandeza moral (definida en términos reaganianos) y asumir su poder y sus responsabilidades globales.

Creen que eso se ha olvidado, pero sin embargo fue fundamental para el éxito estadounidense del siglo pasado, y debe seguir siendo el camino para el logro de la seguridad y grandeza nacionales en el siglo veintiuno

Para confirmar claramente lo antedicho es posible referirse a algunos de los ideólogos principales del grupo.

William Kristol, *chairman* del PNAC, reflexiona “...siempre es un buen signo que el pueblo estadounidense esté dispuesto a hacer la guerra” (citado por Golub 2003:10).

Condoleezza Rice (2001), ex Consejera de Seguridad Nacional y actual Secretaria de Estado, opina: “El poder importa. Tanto el ejercicio del mismo por parte de Estados Unidos como la capacidad de otros para ejercerlo”, y se lamenta: “Sin embargo, en Estados Unidos a muchos le incomodan los conceptos de política de poder, las grandes potencias y los equilibrios de poder”. Considera entonces que ese malestar los induce al error de confundir lo que es el interés nacional. “El interés nacional se sustituye por los intereses humanitarios o los intereses de la comunidad internacional”.

Robert Kagan<sup>3</sup> también hace referencia al poder militar, pero es más claro aún para definir qué concepciones de Sistema Internacional manejan. Asegura entonces que:

3. Ocho son los artículos que llevan la firma de R. Kagan entre 2003-2004, presentados en el *web-site* de PNAC, con respecto el tema de Irak.

Los europeos viven en la ilusión de que se puede hacer política internacional sin militares ni poder. [...]

Finalizada la Guerra Fría creen poder solucionar todos los conflictos con una especie de política de negociación pos histórica y multilateral. [...]

Estados Unidos ejerce el poder en un mundo hobbesiano en el que todos luchan contra todos y no se pueden fiar de reglas internacionales ni del derecho internacional público. [...]

Hay que enfrentarse a la realidad. Desde el punto de vista estadounidense, un orden internacional sólo puede tener un centro, Estados Unidos, y no el Consejo de Seguridad de la ONU (*El País*, de Madrid, 23/03/2003).

En este marco Irak es uno de los escenarios leídos como geopolíticamente relevantes y, por ende, amerita la actuación.

### ***Características de su sitio web***

Su sitio *web*, de sobria presentación, con colores claros y sin fotos es dominado en su página central por un planisferio que nos brinda ventanas de acceso a los diferentes artículos de los grandes temas. Son cinco regiones del mapa con ítems específicos:<sup>4</sup>

- Defensa y Seguridad Nacional (Estados Unidos)
- OTAN/Europa
- Balcanes/Cáucaso
- Irak/Medio Oriente
- Asia del Este

4. A pesar de que no sea foco de nuestro análisis, cabe señalar la ausencia total, tanto en las ventanas de regiones/temas específicos como en la categoría residual de asuntos globales, de la problemática de Latinoamérica en general y/o de algún país de la región en particular.

Existe otra ventana con acceso a “Global Issues”, que presenta artículos sobre Rusia, Indonesia, el FMI, la Corte Penal Internacional, el papel de Estados Unidos en el mantenimiento del orden global, etc.

Los artículos en relación con Irak son una muestra de la preocupación del grupo por legitimar la invasión.

Se busca presentar a Saddam Hussein como un tirano que además tenía vínculos con Al-Qaeda y que representaba una grave amenaza para la seguridad. Algunos títulos son elocuentes y clarificadores:

- “Saddam’s tyranny and America’s mission”
- “The right war for the right reason”
- “The right fight now”

#### TEMAS Y AUTORES SELECCIONADOS QUE CARACTERIZAN AL PNAC

Para profundizar en la cuestión Irak, se presenta en primer término el texto de Gary Schmitt, actualmente Director Ejecutivo del PNAC, “Shooting First” (mayo, 2004).

El autor se pregunta si el sangriento conflicto en Irak ha acabado con la idea de “military preemption”,<sup>5</sup> si la experiencia en Irak removió de su lugar esa opción de política, que muchos consideran fundamental en la nueva doctrina estratégica de la Administración Bush.

Dice que en realidad dicha Administración nunca ha pretendido que la *preemption* sea el eje sobre el cual gire la estrategia de seguridad nacional. Si bien es cierto que se le ha dado a dichas acciones mucha mayor relevancia respecto del pasado, no se han abandonado otras estrategias de seguridad, como por ejemplo “la disuasión”, que permanece como una

5. Nuestro vocabulario no contempla una palabra para traducir el término *preemption*. No obstante, en el marco militar existe el concepto de “acción militar preventiva”. El mismo plantea actuar ante una amenaza (de tipo militar) de manera preventiva. Sin embargo, bajo la idea de *preemption* se actúa de manera anticipada aún sin una amenaza militar cierta presente.

Consideración: Se trataría pues, de una acción militar *meta preventiva* o *superpreventiva*, que le quitaría tiempo y espacio a la actividad político diplomática en la búsqueda de soluciones pacíficas.

de las herramientas significativas de la Política de Defensa de Estados Unidos.

Luego aclara que Bush y su equipo de seguridad nacional no han sido los inventores de la idea de *preemption*. Entonces cita ejemplos de la historia estadounidense donde, según el autor, se utilizó dicha política (Doctrina Monroe, Crisis de los misiles de Cuba), incluso menciona un plan del Pentágono en tal sentido contra Corea del Norte en época del presidente Clinton.

Luego formula preguntas retóricas para justificar la idea de *preemption*. Por ejemplo se pregunta:

¿Creemos realmente que Corea del Norte, país que permite que sus ciudadanos mueran de hambre en lugar de evitarlo interrumpiendo su programa armamentístico, será un actor responsable en el escenario mundial una vez que logre colocar misiles balísticos en sus armas? (la traducción es propia)

Dirá también, poniendo el foco sobre Irán, que las negociaciones sobre el ilícito programa nuclear pueden avanzar, justamente por la amenaza que dicho país pueda sentir respecto a un ataque preventivo.

Dice con relación a ello: “De hecho, la *preemption* es un prerequisite esencial para que esas negociaciones tengan éxito” (la traducción es propia).

\*\*\*

Finalmente, concluye con la idea de que antes de que George W. Bush fuera presidente, la *preemption* era una necesaria opción de política y lo seguirá siendo aún después de que Bush deje la Casa Blanca, y eso es así simplemente porque el mundo es tal cual es.

Gary Schmitt busca justificar una idea (*preemption*) tan aplicada y defendida por la actual administración como polémica y criticada. Con un análisis simplista e intentando demostrar que no es una idea nueva, arriba a la conclusión que el uso de dicha “herramienta” de la política de seguridad es inevitable.

Simplista, principalmente, porque no se detiene a evaluar el círculo vicioso que se genera en torno a ese tipo de accionar, ya que siguiendo con el ejemplo de Irán, si es bueno (como considera el autor) que Irán se

sienta amenazado por un ataque preventivo (es decir, sorpresivo), será bueno entonces para Irán armar su defensa, justamente, continuando su programa nuclear o desarrollando otras “herramientas” que tenga a bien considerar.

Por último se destaca que Gary Schmitt nos propone un título hobbesiano, “Disparando primero”, haciendo honor a la idea de *preemption*.

\*\*\*

A continuación, se presenta el texto “Liberate Iraq”, de Reuel Marc Gerecht, ex agente de la CIA y director de la Iniciativa Medio Oriente en el PNAC, que posee la particularidad de haber sido escrito en mayo de 2001, es decir mucho antes de la invasión (¿liberación?) de Irak, incluso antes del ataque contra las Torres Gemelas.

Gerecht (2001) escribe sobre la necesidad de “echar” a Saddam Hussein. Comienza recordando que luego de la invasión iraquí a Kuwait en 1990, Bush (padre) solía comparar a Saddam con Hitler. Esa comparación le parece oportuna y enumera los hechos con los que a su entender Saddam ha “devorado” a su país.

Señala luego que Saddam ha perseguido incansablemente el objetivo de poseer armas de destrucción masiva. Critica la política del presidente Clinton por débil. Mientras Saddam se recuperaba y fortalecía, Estados Unidos no hizo nada. Critica también el accionar de los inspectores de Naciones Unidas.

A través de una pregunta introduce la idea de una acción militar “super preventiva” (*preemption*). Sostiene que el nuevo presidente George W. Bush debe tomar decisiones al respecto, pero considera que la designación del Gral. Collin Powell como Secretario de Estado complica la situación, dado que Powell se había opuesto fuertemente a ir a la guerra en 1990, durante el gobierno de Bush (padre).

Luego vuelve a comparar a Saddam con Hitler y señala el poder que tiene por su habilidad como dictador. Vincula a Saddam con lo musulmán, no sólo con la intelectualidad nacionalista árabe sino también con lo religioso. Introduce además el conflicto entre los musulmanes y el Occidente moderno.

En relación con la actitud que debería tener Estados Unidos en la zona, aconseja lo siguiente: “Los Estados Unidos no deben intentar ganar

un concurso de popularidad en el mundo árabe, sólo intentarlo nos haría aparecer como débiles” (la traducción es propia).

Cree que tarde o temprano los estadounidenses tendrán que preguntarse si Saddam es una amenaza lo suficientemente seria como para ser derrocado aún por la fuerza de las armas.<sup>6</sup> Y sugiere que está claro que, de acuerdo con Bush padre (Saddam es el Hitler de medio oriente), la respuesta a dicho planteo es sí.

Tras volver a criticar a los *clintonianos* y llamar a Saddam Hussein el “Carnicero de Bagdad” (*The Butcher of Bagdad*) enumera directamente detallados consejos militares para un ataque efectivo sobre Irak, con el objetivo de poder derrocar definitivamente a Saddam.

Considera que una vez vencido Saddam y su partido, Chalabi (con el apoyo estadounidense) es la persona ideal para encarar la reconstrucción del país. Señala que: “Él es rico, de clase alta (en sentido tradicional), bien educado, sumamente occidentalizado y expatriado. Además, por último pero no menos importante, es que es un árabe shiíta. [...] Y ya ha demostrado que puede ser un líder adecuado” (la traducción es propia).

Con relación a las críticas que recaen sobre Chalabi de haber sido un banquero corrupto que ha robado millones, considera que son infundadas, e incluso agrega: “Pero aún si los rumores fuesen ciertos, ¿qué pasa?... Si Chalabi no fuese rico no hubiera podido destinar tanto tiempo y dinero a pelear contra Saddam Hussein” (la traducción es propia).

Considera que si George W. Bush decidiese que “Saddam debe irse”, lloverán las críticas y vaticina que las mismas serían incluso mucho mayores a las que recibió Ronald Reagan por el apoyo a los “Contras”. Agrega finalmente que, si Bush no tomase esa decisión los republicanos deberían pedirles perdón a los partidarios de Clinton y eso no es algo que los republicanos quieran hacer.

\*\*\*

6. Es importante destacar que no plantea la pregunta sobre si Saddam es o no una amenaza. Da por hecho que lo es y simplemente plantea que los estadounidenses deberían preguntarse si optan por derrocarlo con la fuerza de las armas o de otra forma.

Es un texto con un lenguaje simple y directo que pretende actuar sobre la realidad y que se coloca en el lugar de portavoz del sentir republicano.

En la introducción de nuestro trabajo señalamos con respecto a los *think-tanks* que estos grupos no sólo generan ideas o asesorías, sino que se encargan de instalar las mismas en el debate social a través de publicaciones, conferencias, seminarios, páginas *web*, etc. Aquí entonces el texto adquiere mayor relevancia si recordamos que fue escrito en mayo de 2001, es decir, dos años antes de que la Administración Bush lleve a cabo las acciones que el autor recomienda.

El artículo presenta ideas simples que se reiteran a lo largo del mismo, tales como:

- Saddam Hussein = Adolf Hitler
- Saddam es una amenaza
- Saddam y sus vínculos con lo musulmán (soslayando el carácter laico del régimen iraquí)
- Saddam tarde o temprano debe ser derrocado por Estados Unidos, no son posibles los cambios internos.
- Clinton = Presidente débil.
- Bush = oportunidad de actuar de la manera recomendada.
- Chalabi = líder iraquí conveniente.

En “Liberate Iraq”, el autor instala temas e ideas, preparando el escenario para la acción. No importa si los costos de la efectividad buscada son la tergiversación, la simplificación o la desinformación de la sociedad estadounidense.<sup>7</sup>

#### BALANCE

Queda claro que, a tono con el nacionalismo neoconservador estadounidense y más a gusto con las acciones preventivas y la guerra que con

7. Recordar, por ejemplo, que el argumento utilizado para justificar la invasión fue la existencia de Armas de Destrucción Masiva.

las estrategias de disuasión, contención o cooperación internacional, el PNAC se abraza a la idea de un futuro unipolar.

El grupo trabaja claramente con algunas ideas-fuerza principales que dan cuenta de su cosmovisión. Realzar la política de Reagan no es un mero ejercicio intelectual, sino una clara definición ideológico-política.

En tal sentido, el PNAC señala como camino a seguir: incrementar significativamente los gastos en defensa para poder enfrentar con éxito a los regímenes hostiles que desafían sus valores e intereses; promover en el mundo la economía de mercado; y aceptar la responsabilidad (de carácter excepcional) que tiene Estados Unidos de preservar el orden internacional velando, claro está, por su seguridad nacional, su prosperidad y sus principios.

A la hora de tratar el tema Irak, este *think tank* despliega todo su arsenal ideológico apoyando acriticamente la invasión y el derrocamiento de Saddam Hussein. Como hemos observado en el artículo tratado (“Liberate Iraq”) no sólo se apoyó la invasión una vez realizada sino que se la anticipó y promovió.

Con respecto a la política doméstica en general y a las elecciones presidenciales/legislativas en particular, nada se menciona, excepto críticas a la “debilidad” de la Administración Clinton y los ya mencionados elogios a Reagan y su política “fuerte”.

Por último, resta señalar que el *think tank* trabajado aborda temas e ideas de forma pragmática sin hacer mención ni a autores ni a paradigmas teóricos.

### **El Think Tank “PNAC” y las Teorías de las Relaciones Internacionales. Consideraciones Finales.**

Existen, en el marco de las relaciones internacionales, propuestas teóricas de cambio o salida del estado hobbessiano a través de la búsqueda de un “Acuerdo”, o de la figura de un “Tercero para la paz”. En tal sentido, es posible considerar a la ONU como el organismo que podría ocupar dicho espacio. Sin embargo, desde la perspectiva del PNAC un organismo dedicado a la preservación de la paz internacional ocupa un plano sumamente secundario y difícilmente se lo pueda pensar como un instrumento útil para aproximar a la humanidad a la plasmación del pacto uni-

versal, que intente superar la anarquía característica del mencionado estado de naturaleza hobbesiano.

Por su parte, Irak es considerado un “Estado díscolo” sobre el que hay que imponer orden. Krasner (2001) ha señalado: la “soberanía westfaliana”, que es y ha sido ampliamente reconocida, es y ha sido frecuentemente violada. Hemos podido constatar que el principio de territorialidad y de no intervención en los asuntos internos de otros Estados no es una idea que forme parte de las preocupaciones del PNAC.

Si la realidad internacional actual refleja los tres elementos singularizados por las tradiciones Hobbesiana, Kantiana y Grociana, es decir, guerras y pugnas por poder entre los Estados; solidaridad y conflictos transnacionales; y cooperación y relaciones internacionales reguladas, el PNAC (respecto de la crisis iraquí) aporta su parte para que el Sistema Internacional refleje guerras y pugnas por poder entre Estados, dándole poco o nulo espacio al reflejo de las tradiciones Kantiana y Grociana.

Así como se reconoce en la realidad de la interdependencia compleja la existencia de actores privados y transnacionales, y el uso de herramientas de tipo económicas por parte del sistema estratégico militar, el PNAC sin embargo excluye de sus análisis respecto de la crisis en Irak la influencia de la dimensión económica por un lado y el rol que desempeñan o desempeñarían las empresas transnacionales por el otro. Queda prácticamente todo reducido a la dimensión de la Seguridad Nacional (estadounidense), y en un marco ampliado, a la de la seguridad del grupo de aliados.

Podríamos decir que el PNAC entiende toda la problemática con respecto a Irak en dos niveles: uno doméstico y el otro global. El primero, se relaciona con el cambio (negativo) de la orientación político-estratégica de las “políticas de gobierno” (interregno demócrata) y el segundo, el nivel global, se relaciona con la posible modificación en la configuración del poder mundial como consecuencia del cambio suscitado en el primer nivel. Es decir, una política exterior que no dé cuenta del Interés Nacional, que no se apoye en el poder militar, puede derivar en crisis en términos de pérdida de poder hegemónico por parte de Estados Unidos. El PNAC procurará recetas para que no se produzcan ese tipo de crisis. En todo caso, de haber un cambio más o menos brusco, el mismo deberá ser acorde a lo que ellos consideran son las “necesidades” de los Estados Unidos de América.

Podemos decir también que desde la cosmovisión del mundo que tiene el PNAC, es decir en el estado hobbesiano de la autoayuda, la crisis producto de la anarquía está siempre latente y justamente ése es el núcleo que justifica sus propuestas de acción. Desde esta lógica siempre se encontrará un *otro* enemigo (real o potencial) a quien disciplinar, a quien imponerle un orden imperial, que a su vez nunca acabará, ya que la propia lógica del poder imperial necesitará de ese *otro* enemigo para saberse poderoso.

La “organización colonial de saberes” (Lander 2002) y la construcción del conocimiento desde el lugar de la enunciación y el poder, es una realidad que se verifica en el caso del PNAC.

La “hipocresía organizada” de Krasner (2001) también se hace presente. Irak no cumplía ninguna de las condiciones previas a una intervención armada conforme a derecho, sin embargo el tema de la soberanía violada no tiene espacio en los análisis del grupo. En este sentido, tampoco hay una preocupación por legitimar la intervención desde una perspectiva teórica, ya que el modelo civilizatorio estadounidense es el único posible. Por ende, huelga la justificación teórica y/o el análisis con respecto al juego político propio de la sociedad iraquí.

Algunos de los teóricos alternativos de las relaciones internacionales, Falk (2002), Wallerstein (1998), Hardt y Negri (2002), plantean cierta crisis del Estado-Nación, y además plantean que la posibilidad de mecanismos de cambio estarían en manos de la sociedad. Se verifica que el PNAC, realzando los valores reaganianos, de supuesta grandeza nacional, intenta reforzar la figura del Estado-Nación; y por el contrario nada observamos respecto de posibilidades de cambio en manos de la sociedad.

Cabe señalar con respecto al uso de la “herramienta” (*preemption*) de política de seguridad que el grupo defiende, que su lógica aplicada nada menos que por la principal potencia del sistema, es un duro golpe a los pilares de la Organización de las Naciones Unidas –el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y la resolución pacífica de las controversias-, y vulnera además el uso lícito de la fuerza (legítima defensa), según el art.1 de la Carta de las Naciones Unidas.

Por último, se destaca que el *think tank* estudiado, que focaliza las cuestiones de seguridad, no da cuenta de la crisis sociocultural, medioambiental y económica de la que dan cuenta numerosos estudios de las relaciones internacionales.

El *Project for the New American Century* propone hacer de Estados Unidos una potencia hegemónica que logre imponer su modelo político-social y económico en el mundo, renunciando a la posibilidad de comprometerse con garantizar la aplicación del derecho internacional corporizado en la Organización de las Naciones Unidas. Incapaz entonces de incluirse en la búsqueda de un Sistema Internacional pacífico, que procure además, convertirse en una verdadera Sociedad Internacional.

## REFERENCIAS

- ARON, Raymond. 1962. *Paz y Guerra entre las Naciones*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.
- BOBBIO, Norberto. 1996. *El Filósofo y la Política: Antología*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BULL, Hedley. 1977. *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. 1998. *Todo Imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DUSSELL, Enrique. 2002. “Eurocentrismo y modernidad”. En: LANDER, E. (comp.): *La Colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO.
- FALK, Richard. 2002. *La Globalización depredadora. Una crítica*. Madrid: Siglo XXI.
- GERECHT, Reuel Marc. 2001. “Liberate Iraq”. *The Weekly Standard*, 14 de mayo. Disponible en: <<http://www.newamericancentury.org/iraq-20010514.htm>>, consultado: 01/04/2007.
- GOLUB, Philip S. 2003. “Ideología y política en la Administración Bush”. *Le Monde Diplomatique*, 45.
- HAAS, Richard. 2002. “Los think tanks y la política exterior de Estados Unidos: perspectiva de un elaborador de política”. *Agenda de la Política Exterior de los Estados Unidos de América*, 7 (3).
- HARDT, Michael y Antonio NEGRI. 2000. *Empire*. Londres: Harvard University Press.
- HOFFMANN, Stanley. 1987. *Jano y Minerva. Ensayos sobre la Guerra y la Paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- KRASNER, Stephen. 2001. *Soberanía, hipocresía organizada*. Madrid: Paidós.

- LANDER, Edgardo. 2002. "Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntricos". *La Colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*, compilado por E. LANDER. Buenos Aires: CLACSO.
- RICE, Condoleezza. 2001. "La Promoción del Interés Nacional". *Foreign Affairs en español*, 80 (1), pp. 127-146.
- SCHMITT, Gary. 2004. "Shooting First". *Los Angeles Times*, 30 de mayo. Disponible en: <<http://www.newamericancentury.org/defense-20040601.htm>>, consultado: 01/04/2007.
- SMITH, James. 1994. *Intermediarios de ideas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- WALLERSTEIN, Immanuel. 1998. *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- FUENTES EN INTERNET
- Project for the New American Century*. <<http://www.newamericancentury.org/>>. Consultado: julio-agosto, 2004.

**FERNANDO OHANESSIAN** es licenciado en Ciencia Política (UBA). Profesor en la Pontificia Universidad Católica Argentina, la Escuela de Defensa Nacional y la Escuela Superior de Guerra Conjunta.

**LECCIONES**

**Y**

**ENSAYOS**



# LA GEOPOLÍTICA SUDAMERICANA DE BRASIL EN EL SIGLO XXI

---

**Fabián CALLE**

Pontificia Universidad Católica Argentina

✉ fabian.calle@cari.org.ar

Recibido: Marzo de 2008

Aprobado: Julio de 2008

**Resumen:** La combinación de masa crítica de poder material, la estabilidad económica y política alcanzada por Brasilia así como la existencia de ciertos consensos básicos en material de política exterior y seguridad, parecen darle a Brasil roles y agendas de una potencia regional que comienza a emerger lentamente como actor global. Brasil, aprovechando la estabilidad y, más recientemente, su crecimiento económico, viene desarrollando una inteligente estrategia de posicionamiento regional e internacional. En la misma se combina la tradicional estrategia de buscar una posición de liderazgo sin caer en amenazas o conflictos armados y de articular prácticas de consulta y cooperación con sus múltiples vecinos. No obstante, el escenario actual presenta algunas novedades como el intento de administrar y aprovechar la existencia de la revolución bolivariana en Venezuela y el clima de creciente tensión entre Caracas y Washington.

**Palabras clave:** Política exterior. Lula. Brasil. Estados Unidos. Venezuela.

**Abstract:** The combination of material power critical mass, economic and political stability reached by Brasilia, as well as the existence of certain basic consents referring to foreign policy and security, seems to give Brazil roles and agendas of a regional power that begins to emerge slowly as a global actor. Brazil, taking advantage of its stability and, more recently, its economic growth, is developing an intelligent regional and international positioning strategy. It combines the traditional strategy of seeking a position of leadership without falling in threats or armed conflicts and one of articulating practices of consultation and cooperation with its multiple neighbors. Nevertheless, the current scenario presents some innovations as the intent to administer and to take advantage of the existence of the *Revolución Bolivariana* in Venezuela and the atmosphere of growing tension between Caracas and Washington.

**Key-words:** Foreign policy. Lula. Brazil. United States. Venezuela.

## **Introducción: Brasil en busca de su lugar en la lenta transición desde el mundo unipolar al multipolar**

Las creciente referencias acerca de una rivalidad por el liderazgo sudamericano entre Brasil y la Venezuela de Chávez, no parece responder a los elementos de poder nacional (objetivos y subjetivos) con que cuentas ambos países. La combinación de masa crítica de poder material, la estabilidad económica y política alcanzada por Brasilia así como la existencia de ciertos consensos básicos en materia de política exterior y seguridad, parecen darle a Brasil roles y agendas de una potencia regional que comienza a emerger lentamente como actor global. Sin caer en exageraciones que tiendan a desconocer las dificultades que históricamente ese país para proyectar su poder, la subsistencia de agudas problemáticas socioeconómicas, la obsolescencia de parte sustancial de su material bélico y carencias presupuestarias en el sector Defensa, la persistente y creciente problemática del crimen organizado y el narcotráfico, las generalizadas sospechas de corrupción en esferas públicas y privadas, la dependencia tecnológica en diversos sectores clave, etcétera, pocas dudas caben que algo ha comenzado a cambiar. La presencia de Brasilia a la cabeza de ámbitos como el G-20, las reuniones del G-8 ampliadas con el mismo Brasil, India y Sudáfrica, la designación por parte de la Unión Europea como socio estratégico, la referencias elogiosas vertidas desde la Casa Blanca sobre el rol moderador del gobierno de Lula da Silva en la complicada realidad regional, la conformación en el 2003 del G-4 (Japón, Alemania, India y Brasil) tendiente a impulsar el ingreso al Consejo de Seguridad de la ONU como miembros permanentes, la decisión política de avanzar con la construcción de un submarino de propulsión nuclear, los reiterados elogios vertidos desde instituciones tan variadas como el FMI y el Banco Mundial, la posible obtención en el corto plazo del “grado de inversión” para los bonos brasileños, etcétera, convergen en el sentido antes indicado.

Este mismo status, como hemos visto no desprovisto de flaquezas y problemas, lleva (y, seguramente, llevará aun más en el futuro) a Brasil a comportarse como algo cualitativamente diferente que “un país llave” de Washington en Sudamérica como le gustaba definirlo a Henry Kissinger a partir de fines de los años '60 (Spektor 2007). El propio peso de la nueva y futura posición del Brasil, no estará desprovista de fuertes espacios de tensión, rivalidad y desconfianza con Estados

Unidos. Una situación natural entre una superpotencia global que tiende a ver al hemisferio americano como su área de influencia básica y una potencia regional que lógicamente buscará mejorar sus márgenes de influencia en su periferia, o sea Sudamérica y en cierta medida el Caribe y Centroamérica. En otras palabras, el futuro mediano y de largo plazo de la relación entre Washington y Brasilia parecería estar signada por una propensión estructural a combinar mayores grados de contención y confrontación con espacios de adecuación y la cooperación. El propio Samuel Huntington (1999) advertía sobre esta realidad y cómo Estados Unidos debería buscar contrarrestar el mayor poder de Brasil con lazos más estrechos con el “segundo” de la región o sea la Argentina y cómo este mismo país debería estar particularmente interesado en hacerlo. Cabe recordar que algunas instituciones relevantes del Brasil como sus Fuerzas Armadas y agencias de inteligencia, tienden a incluir en sus hipótesis de conflicto tanto la ingerencia de grupos delictivos y armados no estatales en la zona amazónica como a eventuales interferencias de fuerzas militares “potencias extraregionales” (*Página/12*, 30/01/2007). Asimismo, si en el cenit del poder económico y político de Chávez, Brasil aparece claramente como un actor de contención a ciertas acciones y políticas emanadas de Caracas, también es cierto el rol central de la misma Brasilia en el 2002 al momento de buscar mecanismos que evitaran hacer colapsar el gobierno del líder venezolano por medio de acciones tan variadas como la formación del “Grupo de países amigos de Venezuela” hasta la asistencia petrolera para hacer frente a la huelga de gerencial que tuvo PDVSA entre el 2002 y 2003 (Paramio 2003). En palabras de Lula da Silva:

...Chávez ha sido un aliado excepcional en lo político y en lo comercial. Es un socio. No tenemos ningún problema con Venezuela; la Argentina y Chile tampoco los tienen. Le dije a Chávez el otro día que es como si en una carrera de Fórmula 1 su coche fuera a 300 kilómetros por hora, mientras que nosotros vamos a 280 o 290... (*La Nación*, 26/04/2007)

Asimismo, desde el mismo cuerpo diplomático brasileño han surgido advertencias sobre la relación con la administración Bush. En este sentido, el hasta hace poco meses embajador de Brasil en Washington,

Roberto Abdenur, criticó al canciller Amorim por el contenido “anti-estadounidense” de muchas de sus políticas.

### **Ni alineado ni confrontativo: Brasil**

Algunas decisiones recientes de Brasil deberían ser calificadas como “heterodoxas” *vis a vis* las visiones, imperantes en ciertos sectores de la Argentina, que tienden a ver a un “Lula neoliberal” y alineado con los Estados Unidos. En este sentido cabe enumerar: a.) la abstención de la delegación brasileña en la Asamblea de la INTERPOL de fines del 2007, en donde la Argentina, con el activo respaldo de Israel y los Estados Unidos, reclamó la captura internacional de un ciudadano libanés y otros de nacionalidad iraní por el ataque a la AMIA en 1994, asunto que se desarrolla más abajo; b.) la activa política de inversiones de la empresa petrolera brasileña con mayoría de capital estatal en países como Venezuela e Irán; c.) la postura de Brasilia de definir a las FARC como grupo insurgente y no como organización terrorista; d.) los recientes acuerdos y acuerdos estratégicos y militares firmados con Francia y con Rusia; e.) las referencias directas e indirectas en sectores de la Defensa del gigante sudamericano a la necesidad de estar preparados para una “resistencia asimétrica” frente a la eventual “injerencia de una superpotencia extra regional”; f.) la reciente, fluida y amistosa visita de Lula a Fidel Casto; y g.) la negativa a permitir un completo acceso de la Agencia Internacional de Energía atómica a la planta de enriquecimiento de uranio de Resende. A su vez, en el terreno económico-comercial, también se podría mencionar la negativa de avanzar en el ALCA deseado por Washington, el ser el país que más veces ha llevado a los estadounidenses a paneles de resolución de controversias comerciales en la Organización Mundial del Comercio y la firma de numerosos acuerdos comerciales durante la reciente visita del presidente brasileño a Cuba.

Frente a este panorama, el Brasil parece tener ante a sí la posibilidad, o mejor dicho hasta la necesidad, de jugar una política oscilante que busque sacar provecho y, al mismo tiempo, evitar escaladas radicales en la confrontación entre Caracas y Washington. Un socio en cierta medida compatible para esta dificultosa pero seguramente realista estrategia, parece ser la Argentina en particular y el MERCOSUR en general.

Retomando el caso testigo del voto de Brasil por la “causa AMIA”, en la Asamblea anual de INTERPOL en Marruecos, iniciada el 5 de noviembre de 2007, la Justicia argentina y el gobierno nacional impulsaron la orden de captura internacional de cinco ciudadanos iraníes y un libanés considerados responsables por el ataque terrorista contra la mutual judía ocurrido en 1994. En esta oportunidad, se resolvió por amplia mayoría apoyar el reclamo argentino, no obstante los países de la región tomaron posiciones diversas: un Estado clave para la política regional en general y para la política exterior argentina en particular como Brasil se abstuvo; Venezuela no envió su delegación a la votación; el bolivariano Ecuador de Correa votó a favor del pedido argentino; y Nicaragua votó en contra.

Washington junto a Buenos Aires y Tel Aviv fueron los principales impulsores la orden de detención. La superpotencia y su estrecho aliado en el Medio Oriente tienen diversas agendas de tensión con Teherán, que van desde acciones terroristas del pasado atribuidas a Irán, Siria y Hezbollah; a la caliente temática nuclear y la relación del régimen teocrático con grupos palestinos como Hamas. Entre las potenciales explicaciones para la conducta brasileña se destaca el desinterés de seguir “securitizando” la zona de la Triple Frontera por parte de los Estados Unidos, la importancia del comercio bilateral entre Brasil e Irán y la fuerte actividad de la empresa petrolera estatal brasileña en la potencia persa. Otro aspecto no menos importante a subrayar fue la escasa repercusión pública de la “neutralidad” brasileña y los nulos costos políticos internos y, al parecer, externos que afrontará Lula por esa decisión; la comparación frente a una hipotética situación inversa, donde Buenos Aires decidiera abstenerse ante un requerimiento judicial apoyado por Brasil, los Estados Unidos e Israel por un acto terrorista internacional, dan una pauta de la posición relativa brasileña.

El voto de Brasil por la “causa AMIA” ayuda a analizar a esta potencia regional desde una perspectiva más amplia y profunda que la reciente moda imperante en ciertos sectores políticos y sociales de nuestro país de ver a nuestro vecino con un destino de grandeza lineal, irrefrenable, fiel interlocutor de Washington, garante de la seguridad jurídica, ortodoxo en el manejo económico y futuro protagonista en todas las instituciones internacionales relevantes. Paradójicamente, una década atrás, muchos de estos actores políticos y sociales argentinos caracterizaban a Brasil como un elefante esclerosado, que no había encontrado el atajo al

primer mundo como lo había logrado la Argentina y lo percibían aún aferrado a posturas industrialistas, estadistas y tercermundistas. Alejándonos de esta instrumentalización pueril para debates políticos internos en la Argentina, cabe recordar que ya en 1981 Wayne Selcher editaba un libro sobre el ascenso de Brasil como “potencia intermedia” correlato del “milagro económica brasileño” del período 1967-1973. Desde 1955 la economía del Brasil ha superado en tamaño a la Argentina para llegar actualmente a ser 2,7 veces mayor, según las estadísticas 2007 del FMI.

Tal como afirman María Regina Soares de Lima y Monica Hirst en un reciente artículo “desde principios del siglo XX, la máxima aspiración de la política exterior brasileña ha sido alcanzar un reconocimiento internacional” (Lima y Hirst 2007:88), al tiempo que refirman el actual interés del país en conservar niveles de autonomía *vis a vis* los lineamientos de Washington y de acentuar su participación en el sistema internacional y sus principales instituciones a sabiendas de no contar con un poder económico y militar considerable. En este sentido Henry Kissinger expresó, en noviembre de 2007, que el grupo de países con poder de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas “debería ser reformado”, lo cual ha sido una cara aspiración de Brasilia; aunque lo considero “improbable” por el mismo desinterés de Washington.

Según destacan Lima y Hirst (2007:101) “para los Estados Unidos la importancia de Brasil en los asuntos mundiales y la seguridad internacional es muy reducida”; no obstante lo cual en ciertos sectores de Washington existe preocupación por un rol más preeminente de Brasil en Sudamérica que debilite la hegemonía de la superpotencia y los desacuerdos sobre temas tan sensibles como Colombia y aún Venezuela. Estos temores son estimulados por declaraciones como las hechas por el canciller brasileño Celso Amorim, calificando a Chávez como demócrata y rechazando calificar a las FARC como un grupo terrorista; y también por hechos concretos como la larga y amigable cumbre entre Lula y Fidel Castro en enero 2008, donde uno de los temas centrales del encuentro, junto a la firma de numerosos e importantes acuerdos económicos y comerciales, habría sido la tarea de moderar las tensiones entre Caracas y Bogotá y reencauzar el canje humanitario en este último país.

Replicando la comparación hecha sobre el voto brasileño en INTERPOL, sólo cabría imaginar por un momento el revuelo y los costos (tanto

internos como en la relación con Washington) que habría sufrido Néstor Kirchner o la actual mandataria argentina, Cristina Fernández, por una reunión de esas características con el líder cubano.

### **La pata militar del “liderazgo-soft” brasileño**

Luego de “tocar fondo” a comienzos del presente siglo, el área de la Defensa en Brasil parece también comenzar a sumarse a la tendencia internacional y regional. En tiempos recientes, y con mucha claridad en 2007, el Poder Ejecutivo y el mismo Congreso han puesto en blanco sobre negro la necesidad de fuertes incrementos en las partidas presupuestarias para Defensa y de un respaldo explícito a proyectos retrasados como la construcción del submarino nuclear, a fin de ponerlo en servicio en 2015, el desarrollo de vectores para la colocación de satélites en el espacio y un mayor desarrollo de la industria de Defensa, aunque esta vez aspirando a tener una menor dependencia tecnológica de la existente hasta principios de la década de los '90. Los nuevos mandos del Ejército han expresado su satisfacción con los recursos previstos para el presente año y el venidero. Asimismo han puesto como prioridades la adquisición de vehículos blindados a rueda, la puesta en funciones de las nuevas Brigadas de Operaciones Especiales, de selva y blindadas, la capacidad antiaérea, de comunicaciones y puentes y embarcaciones para operaciones ribereñas y municiones.

También desde la Marina se proyecta un claro cambio de clima en lo atinente a los recursos económicos para el corto y mediano plazo. Ello haría factible la terminación del submarino de propulsión nuclear, la modernización y construcción de submarinos convencionales de origen alemán y la compra de torpedos, helicópteros y sistemas de comando y control de los Estados Unidos. Entre estos proyectos, sin dudas, la construcción del submarino de propulsión nuclear transmite una fuerte carga de imagen y prestigio, funcional a la estrategia del Brasil de mostrarse como un actor con proyección internacional y aspirante a bancas especiales en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en un eventual *Grupo de los 8* ampliado.

En el caso de la Fuerza Aérea, se ha reabierto la licitación (cancelada en el 2002) para la compra de una docena de aviones de combate de

superioridad aérea,<sup>1</sup> se han alquilado con opción de compra 12 aviones Mirage 2000C de segunda mano provenientes de Francia, se han comenzado a modernizar los aviones de ataque a tierra AMX y comprado un centenar de aviones turbohélice Super Tucano para entrenamiento avanzado y operaciones contrainsurgentes (COIN).<sup>2</sup>

En meses recientes, Lula anunció un incremento del 50% en los gastos operativos de la Defensa para el 2008 y la decisión estratégica de dotar al país de un instrumento militar disuasivo creíble. En este sentido, ha ordenado al ministro Nelson Jobim, tal vez el responsable del sector con mayor peso político propio desde la tardía creación de la cartera de Defensa en 1999, la confección de un informe estratégico a ser entregado el año que viene que guiará el reequipamiento y doctrina de las Fuerzas Armadas en el mediano y largo plazo.

¿Qué factores explican estos cambios en el sector de la Defensa del Brasil? Para poder responder este interrogante, cabría recordar la existencia desde el regreso de la democracia a mediados de los años '80 de un acuerdo implícito: alta autonomía de los militares y no revisión del pasado en materia de Derechos Humanos por un lado; y estancamiento o descenso relativo del presupuesto de Defensa en los gastos nacionales. Este acuerdo implícito fue facilitado, en parte, por el deterioro y colapso de las capacidades disuasivas de la Argentina; y también por las agudas crisis económicas vividas por Brasil (1982, 1990, 1999 y 2002). No obstante, en los últimos tiempos, se han combinado numerosos factores que han reconfigurado este escenario político de la Defensa: una creciente fortaleza fiscal y macroeconómica del Brasil, la reelección de Lula, la agudización del accionar de grupos del crimen organizado dotados de armas de guerra y con lógicas cercanas en algunos casos a la guerrilla urbana y terrorismo, la consolidación política, económica y militar de H. Chávez en Venezuela, el ascenso del nacionalismo indígena en Bolivia y el incremento de la presencia militar de los Estados Unidos en Colombia en particular y en otras zonas en general (Manta en Ecuador, Mariscal Estigarribia en Paraguay, bases logísticas en Perú, etc.). En este sentido,

1. Los aviones de tecnología francesa (especialmente el Rafale) y en menor medida los rusos, parecen los mejores posicionados para imponerse en esa licitación.

2. *The Military Balance 2007*, IISS, UK.

cabe recordar que, en enero de 2007, la principal agencia de inteligencia del Brasil dio a conocer un informe en donde advertía y criticaba sobre el creciente “cerco” que viene montando Washington con la instalaciones de bases de diferentes tamaño en países fronterizos al Brasil, tales los casos de Colombia, zonas del Caribe, Ecuador, Paraguay y Perú.

Ligado a ello, con tantas referencias periodísticas y académicas a la “doctrina de guerra asimétrica” implementada por Venezuela en 2004 frente a una eventual injerencia armada de los Estados Unidos o una guerra indirecta la superpotencia por medio de Colombia y/o “Proxy forces” (paramilitares colombianos junto a milicias antichavistas venezolanas), se suele olvidar que también el Ejército brasileño se ha orientado a desarrollar capacidades de guerra no convencional contra lo que ellos definen como la penetración de una “potencia extraregional”. En agosto de 2007, a poco de asumir su cargo, el Ministro Jobim efectuó un diagnóstico sobre la situación del sector de la Defensa y su entorno regional e internacional: 1.) el Amazonas y el Atlántico Sur son las prioridades estratégicas; 2.) se debe avanzar hacia un Ministerio de Defensa más fuerte y un instrumento militar que priorice el accionar conjunto; 3.) se debe reconocer el fracaso del denominado “Plan Colombia” en materia de control del narcotráfico; y 4.) existen claros signos de escalada de violencia delictiva y del crimen organizado en la región, tal como lo evidencia la situación en el propio Brasil y países como México (*Agencia Brasil*, 05/08/2007).

A comienzos de 2008, Brasilia avanzó en la firma de un acuerdo de cooperación estratégico y militar con Francia y el Ministro de Defensa Jobim llevó a cabo una amplia gira por esta potencia europea y por Rusia para analizar programas de adquisición de armamentos y cooperación en tecnología satelital de uso militar (*O Globo*, 05/02/2008); tanto París como Moscú son vistos por el gobierno de Lula como socios claves en el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas. Con respecto a la relación con los Estados Unidos en esta materia, la tendencia parece ser mostrar una relación cooperativa, evitando involucrarlo en procesos tecnológicos que otorguen a esta superpotencia poder de veto o control sobre la declarada intención de repotenciar la alicaída industria militar brasileña y su acceso de tecnología de última generación. Las compras de armas estadounidenses se han venido dando en los últimos años, en sectores tales como aviones para la patrulla marítima Orion P-3, torpedos y

sistemas de control de tiro para submarinos y helicópteros para ser usados por la flota de mar. El documento que guiaría el proceso de reestructuración del sector de la Defensa en Brasil en los próximos 10 años comenzó a ser elaborado por una comisión integrada por el Ministerio de Defensa, la Secretaria de Planeamiento y representantes de las Fuerzas Armadas en septiembre 2007 y se espera su terminación en septiembre del 2008.

Un reflejo de los “nuevos tiempos” al momento de pensar la Defensa de Brasil, quedaron claramente reflejados en los contundentes dichos de General José Benedito de Barros Moreira en octubre del 2007, oficial de cuatro estrellas y a cargo de la importante Secretaria de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa. Él mismo ratificó la necesidad del Brasil de contar con submarinos de propulsión nuclear así como la capacidad consiguiente de enriquecer uranio en las instalaciones de la Marina. En este sentido, citó los costos que tuvo la Argentina durante la guerra de por las Malvinas por no contar con este sistema de armas y recordó la importancia central que tienen y tendrán las explotaciones *off-shore* de petróleo y gas para la seguridad energética del país (*Correio Braziliense*, 13/10/2007). A su vez, manifestó que entramos en un escenario internacional en donde se incrementarán los intentos de depredar por vía pacífica o armada los recursos naturales de los Estados débiles y la hipocresía inaceptable que se da en la comunidad mundial de impedir a ciertos países en desarrollo a aspirar a controlar la tecnología necesaria para, llegado el caso, acceder a armamento nuclear.

Para dimensionar (y no dramatizar o sobredimensionar) la decisión política del Brasil de reforzar su alicaído sector de la Defensa, cabría hacer notar que la inversión en la misma *vis a vis* el PBI continúa siendo sustancialmente baja si se la compara con los casos de Chile y de Colombia. Si Brasilia decidiera equiparar a los mismos, en lugar de los 10 a 11 mil millones de dólares presentes, debería asignar alrededor de 30 mil millones de dólares;<sup>3</sup> y la Argentina bordearía los 6 mil millones *vis a*

3. Según las estadísticas del FMI del año 2007, la economía del Brasil es 2,7 veces más grande que la Argentina y 7 veces la de Chile. Para el *Military Balance 2007* del IISS, el país trasandino alcanzaría a un total de 4.500 millones de dólares contando recursos presupuestarios y extrapresupuestarios.

vis los poco más de 2 mil millones de las partidas de gasto de 2007. En otras palabras, el poder militar del Brasil dista de ser, al menos en el corto y mediano plazo, un factor que pueda ser visto como la punta de lanza de un expansionismo armado o de chantaje diplomático.

### ¿El Eje Argentina/Brasil para enfrentar la inestabilidad?

Las declaraciones formuladas pocos años atrás, antes de la escalada entre Venezuela y Colombia, el principal asesor del presidente Lula da Silva en materia de política exterior, Marco Aurelio García, sobre el peligro de una clima de “guerra fría” en la región a partir de la escalada verbal entre el eje Castro-Chávez-Evo *versus* Washington, el retiro de embajadores entre Perú y Venezuela, las tensiones entre Brasil y Bolivia por la nacionalización de Petrobras y la ocupación militar de las instalaciones petroleras brasileñas y extranjeras en Bolivia, etcétera, son un ejemplo claro de la gravedad que está adquiriendo la situación.

Si hay un aspecto positivo, de los pocos, que se puede destacar en este escenario complejo y en plena evolución es la percepción compartida en Argentina y Brasil sobre la necesidad de reforzar los lazos políticos, estratégicos y económicos entre ambos. El liderazgo y peso económico que ha logrado Chávez en los últimos años, podría activar y potenciar ciertos consensos en Brasil tendientes a buscar un liderazgo regional más activo y generoso por parte de este país y con la Argentina como socia estratégica fundamental. Asimismo, los decisores de la Argentina y Brasil deberían ponderar la conveniencia de dotar a la relación bilateral y al MERCOSUR de una estructura y procedimientos que no lo aten a afinidades ideológicas o personales y que lo preparen para escenarios en donde los signos ideológicos no sean semejantes. Sin que ello implique, tal como se ve en la actual relación entre la Argentina y Uruguay o entre Brasil y Bolivia, que las supuestas afinidades en los sistemas de ideas tengan un peso mayor que las necesidades políticas internas y los intereses nacionales.

Si bien en los primeros dos años del gobierno de Néstor Kirchner imperó un clima de fría cordialidad con Brasil, potenciado por la suspicacia al protagonismo internacional de Brasilia (y sus aspiraciones a mostrarse como líder regional) y, como contracara, una Argentina que recién comenzaba a salir de su postración luego de la crisis económica 1998-

2002, en la etapa subsiguiente se dieron pasos hacia la mejora del vínculo bilateral. Ello parece reforzarse en la etapa inicial del gobierno de Cristina Fernández, la cual ha llevado a cabo una estrategia de trabajo con Lula en donde se destaca la voluntad de realizar cumbres semestrales y darle nuevo impulso a temas estratégicos como la industria nuclear y aeroespacial, las obras de infraestructura, la construcción de nuevas represas hidroeléctricas y ciertas posturas comunes en temas como las crisis de los secuestrados en Colombia y la distribución del gas boliviano.

Las tensiones y choques derivados de agendas ideológicas y nacionalistas que cruzan la región y el hemisferio se ven acompañados por una reactivación de “rivalidades duraderas” entre países como Chile y Perú y por la llegada entre comienzos del presente siglo y el año 2008 o 2009 de una amplia gama de nuevos armamentos destinados a las Fuerzas Armadas de Chile. Más allá de los elevados niveles de gastos de este país (un promedio del 3,5% del producto bruto interno), la aguda desinversión que desde varios lustros afecta al sector de la Defensa argentina (un promedio del 1,1% del producto bruto interno en los últimos 10 a 15 años) tiende a generar un efecto desbalanceador disfuncional para la estabilidad presente y futura de la región. Los desequilibrios agudos nunca han ayudado a la moderación ni a debilitar las posturas más radicales o de chantaje que siempre, aún a nivel minoritario, existen en los pensamientos geopolíticos de los estados a lo largo de su historia.

Tanto Brasil como la Argentina deberían hacer un esfuerzo para seguir paliando las limitaciones institucionales del MERCOSUR y dar respuesta a algunos de los reclamos viables de Uruguay y Paraguay. La necesidad de preservar un espacio que avance de manera sólida hacia mayores grados de estabilidad e integración así lo requieren. Buenos Aires y Brasilia han logrado en los últimos tiempos crecimiento económico, reducción del endeudamiento externo, aumento de las reservas, reducción del desempleo y una postura relativamente homogénea para negociar un eventual ALCA y en la Ronda Doha. Estos activos no son un elemento menor al momento de pensar eventuales bases más sólidas para potenciar la cooperación y coordinación bilateral. No obstante, y apelando al crudo pero siempre sabio realismo de las Relaciones Internacionales, la verdadera prioridad estratégica es preservar y consolidar la alianza estratégica entre Argentina y Brasil, mostrar a Chávez y a los Estados Unidos las ventajas políticas y materiales de actitudes más moderadas.

## Conclusiones

Parece evidente que el Brasil, aprovechando la estabilidad y, más recientemente, su crecimiento económico, viene desarrollando una inteligente estrategia de posicionamiento regional e internacional. En la misma se combina la tradicional (al menos desde comienzos del siglo pasado) estrategia de buscar una posición de liderazgo sin caer en amenazas o conflictos armados y de articular prácticas de consulta y cooperación con sus múltiples vecinos.

No obstante, el escenario actual presenta algunas novedades como el intento de administrar y aprovechar la existencia de la revolución bolivariana en Venezuela y el clima de creciente tensión entre Caracas y Washington. En este sentido, la política oficial parece ser una reedición a pequeña escala de la postura de Kissinger con respecto a la posición de los Estados Unidos a partir de década del '70 *vis a vis* China y Rusia: Washington aprovechó la situación para desarrollar relaciones más constructivas con ambas potencias de las que ellas tenían entre sí.

Sin ir más lejos, y sin caer en las exageraciones de ciertos sectores políticos y sociales de la Argentina que ven o quieren ver a Lula como una reedición de menemismo pro-mercado, cabe recordar las abundantes declaraciones y reuniones cordiales del mismo Lula tanto con Chávez como también con George W. Bush y otros funcionarios de primer nivel de la administración republicana. La historia de relaciones constructivas con la superpotencia, en especial a partir de comienzos del siglo pasado y con particular fuerza a mediados del mismo período, el peso específico de la economía, geografía y demografía del Brasil, las crisis económicas y políticas así como las cabriolas de la política exterior argentina durante el mismo período, entre otros factores, le brindan a Brasilia un margen de maniobra único en la región para ser bien visto por neoliberales, bolivarianos y centristas.

No obstante, de allí a hacer una simplista y lineal traspolación de estos hechos a un liderazgo estabilizador e indiscutido del Brasil en la región existe un trecho a recorrer no insignificante. Esto mismo es lo que debería reforzar la razón de ser estratégica del vínculo bilateral y voluntad política a las decisiones de la Argentina y Brasil (y hasta cierta medida en la próxima administración de la Casa Blanca) de reconocer el rol trascendente y de largo plazo que conserva y tiene la relación entre ambos países dentro y fuera del MERCOSUR.

## REFERENCIAS

- HUNTINGTON, Samuel P. 1999. "The Lonely Superpower". *Foreign Affairs*, 78 (2), March/April, pp. 35-49.
- LIMA, María Regina Soares de y Mónica HIRST. 2007. "El Brasil como Estado Intermedio y Poder regional: Desafíos y Oportunidades". *El Debate Político*, no. 6/7, pp. 88-109.
- PARAMIO, Ludolfo. 2003. "Perspectivas de la izquierda en América Latina". Documento de trabajo. Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en: <<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/37.asp>>, consultado: 10/03/2008.
- SPEKTOR, Matias. 2007. "Kissinger's experiment: Devolution and Brazil (1969-1971)". IDEAS-CWSC Seminar Series Archive, London School of Economics and Political Science. Disponible en: <[http://www.lse.ac.uk/collections/CWSC/events/graduate\\_seminar\\_series.htm](http://www.lse.ac.uk/collections/CWSC/events/graduate_seminar_series.htm)>, consultado: 10/03/2008.

## FUENTES PERIODÍSTICAS

*Correio Braziliense*, de Brasilia, en <<http://www.correioweb.com.br/>>  
*La Nación*, de Buenos Aires, en <<http://www.lanacion.com.ar/>>  
*Página/12*, de Buenos Aires, en <<http://www.pagina12.com.ar/>>  
*O Globo*, de Sao Paulo, en <<http://oglobo.globo.com/>>  
*Agência Brasil*, en <<http://www.agenciabrasil.gov.br/>>

FABIÁN CALLE es profesor de Relaciones Internacionales en la Pontificia Universidad Católica Argentina, en la Universidad Torcuato Di Tella y en la Universidad Siglo 21, así como en el ISEN y Escuela de Guerra Conjunta.

# LA NECESIDAD DE POLÍTICAS ANTI-CÍCLICAS EN AMÉRICA LATINA: EL CASO ARGENTINO\*

---

**Mariano LAFUENTE**  
University of Maryland  
✉ lafuente.mariano@gmail.com

Recibido: Octubre de 2007  
Aprobado: Marzo de 2008

**Resumen:** Desde 2003 América Latina ha experimentado un fuerte crecimiento económico debido en parte a circunstancias externas extremadamente favorables (como el alto precio de los *commodities*) que pueden no continuar en el mediano plazo. Casi todos los países de la región, incluida Argentina, no han salido de una política fiscal pro-cíclica pese a que en algunos casos como el argentino una parte importante del aumento en la recaudación se ha dado por impuestos a las exportaciones, cuyos precios están en su pico histórico. Las políticas anti-cíclicas deben comenzar a implementarse en épocas de bonanza económica como las actuales para gozar de credibilidad en los mercados. La creación de un Fondo de Estabilización para los ingresos por retenciones a las exportaciones en Argentina sería una medida políticamente viable hacia una política fiscal más responsable a largo plazo.

**Palabras clave:** Política Fiscal, Fondos Anti-cíclicos, Exportaciones, Argentina, América Latina

**Abstract :** Latin America has experienced strong economic growth since 2003, in part benefited by an unusually very favorable external environment (such as high commodity prices) that may not continue in the medium-term. However, most of the countries in the region have continued practicing pro-cyclical fiscal policies even when in some cases such as Argentina a significant amount of the increase in revenues has been driven by the taxes on exports, achieved thanks to historically high export prices. The move towards counter-cyclical fiscal policies must start during good times in order to be credible for the market. The creation of a Stabilization Fund for revenues generated by taxes on exports in Argentina would be a politically viable measure towards a more responsible long-term fiscal policy.

**Key-words:** Fiscal Policy, Counter-cyclical funds, Exports, Argentina, Latin America

\* El contenido de este trabajo no necesariamente refleja el punto de vista del Banco Mundial. Las observaciones y opiniones vertidas en este trabajo comprometen exclusivamente la responsabilidad del autor.

Este trabajo analiza la necesidad de políticas fiscales anti-cíclicas en América Latina y más especialmente su implementación potencial en la Argentina. El documento está organizado en tres secciones. La primera sección explica la importancia de reducir la inestabilidad macroeconómica mediante el uso de políticas fiscales anti-cíclicas, enfocándose principalmente en América Latina. La segunda sección examina el caso de Argentina, estudiando el desempeño económico y fiscal del país de 2003 a 2006 y analizando la implementación potencial de políticas fiscales anti-cíclicas. Finalmente, la tercera sección sugiere la creación de un fondo de estabilización para el ingreso por retenciones a las exportaciones que podría ayudar a la Argentina a reducir su inestabilidad en ingresos públicos a nivel federal.

### **La Necesidad de Políticas Fiscales Anti-cíclicas en América Latina**

Las políticas fiscales anti-cíclicas – el aumento del gasto público durante recesiones y su contracción durante períodos de expansión económica – no son comunes en la mayoría de los países en desarrollo, inclusive en América Latina. De hecho, los gobiernos en países en vías de desarrollo normalmente tienden a actuar de modo exactamente contrario.

Los períodos de alto crecimiento económico generan importantes aumentos en el gasto público. Podemos observar esta tendencia en América Latina en este momento: el crecimiento económico sostenido de la región desde 2003 ha facilitado políticas fiscales expansionistas. Se han dado, por ejemplo, aumentos en pensiones y salarios para empleados públicos, firmas que habían sido privatizadas durante los '90 han vuelto a manos del gobierno, se ha expandido la inversión pública en infraestructura, han aumentado algunos subsidios, etcétera. Es bastante común que los gobiernos generen déficit durante períodos de expansión económica, tanto en el caso de países miembros de la OCDE como en el de los países en vías de desarrollo. Uno de los problemas relacionados con las grandes expansiones fiscales es que la calidad del gasto tiende a empeorar notablemente con aumentos drásticos en el gasto público. Además, algunos de estos gastos pueden crear derechos (incluyendo compromisos en gastos recurrentes) que a menudo no son sostenibles a largo plazo (Eifert *et al.* 2002, Perry 2002).

Durante períodos de desaceleración económica en cambio los países tienen una propensión a reducir sus gastos tanto como porcentaje del producto bruto interno, como en términos reales. Los gobiernos escogen generalmente terminar programas y aumentar impuestos en momentos de mayor desempleo y contracción de la economía. La política fiscal de Argentina entre 1999 y 2001 proporciona un ejemplo muy claro de esta tendencia.

Las políticas fiscales pro-cíclicas (sobre-expansión del sector público en tiempos de prosperidad y la reducción brusca del gasto durante las recesiones) representan un factor significativo contra la estabilidad macroeconómica en países en vías de desarrollo. Las políticas fiscales expansionistas durante períodos de crecimiento en Argentina, Colombia y Ecuador han sido seguidas por profundas crisis fiscales y macroeconómicas. Según Singh (2006), las políticas fiscales pro-cíclicas han sido una de las causas primarias de la inestabilidad macroeconómica en América Latina.

La inestabilidad macroeconómica reduce el crecimiento económico y es especialmente perjudicial para los pobres. Según Perry (2002) “los gastos en materia social en el mejor de los casos se mantienen constantes como porcentaje del producto bruto interno durante las recesiones, y los gastos sociales más estratégicamente orientados tienden a caer como porcentaje del producto bruto interno cuando deberían crecer a medida que el número de pobres aumenta. Por contraste, los gastos sociales crecen generalmente como porcentaje del producto bruto interno durante los períodos de crecimiento, cuando son menos necesarios”. Además, encontró una relación perversa entre inestabilidad macroeconómica, pobreza, educación, distribución de ingresos y profundización financiera (*financial deepening*). Otros economistas concuerdan en que la inestabilidad macroeconómica y el bajo crecimiento a largo plazo han aumentado la pobreza y empeorado las desigualdades sociales en la región (Singh 2006).

Si las políticas fiscales pro-cíclicas producen inestabilidad macroeconómica y afectan más severamente a la población con menores recursos, ¿por qué escogen los que diseñan políticas públicas racionalmente gastar más como porcentaje del producto bruto interno durante períodos de prosperidad económica y disminuir el gasto durante recesiones, cuándo los fondos son más necesarios? Hay tres razones principales que explican este fenómeno:

- 1.) La oferta de crédito en mercados internacionales aumenta cuando los países están creciendo pero se reducen drásticamente – o al menos se encuentran disponibles sólo a tasas de interés muy altas- durante los periodos negativos de la economía. Esto actúa como un estímulo a los países para pedir prestado y aumentar el gasto público durante los buenos tiempos. Lamentablemente, dado el historial de la región, incluso si el gasto público no aumentara durante periodos de crecimiento existiría un problema de credibilidad para la mayoría de los países que practicaran políticas fiscales expansionistas durante épocas de recesión: “Los mercados castigarán cualquier movimiento como ese ya que no pueden distinguir fácilmente entre una política anti-cíclica responsable y un relajamiento fiscal descarado” (Perry 2002).
- 2.) La debilidad institucional y el proceso presupuestario suelen llevar a los gobiernos a aumentar el gasto. Según Singh (2006), las debilidades institucionales creadas por el alto desempleo y la pobreza (común en América Latina) tienden a erosionar el compromiso político para mantener una disciplina fiscal y también suelen dejar vulnerables a los gobiernos frente a presiones para emprender políticas fiscales populares pero desestabilizadoras. Un gobierno débil en instituciones públicas estimula la competencia para recursos presupuestarios y esto probablemente generará una mayor volatilidad en el gasto.
- 3.) Alasina y Tabellini (2006) han encontrado que otro estímulo para la expansión fiscal durante periodos de crecimiento tiene que ver con un problema de representación política (*political agency problem*). Los votantes en países en vías de desarrollo tienden a pensar que su gobierno es corrupto y que gasta sus impuestos en favores políticos. Por lo tanto, cuando los votantes ven que la economía crece, demandan una utilidad más alta para sí mismos, forzando al gobierno a escoger políticas fiscales pro-cíclicas.

Algunos de estos factores pueden ser mitigados. Con respecto a la credibilidad en los mercados financieros internacionales, los gobiernos deben comenzar a implementar políticas fiscales anti-cíclicas durante periodos de crecimiento económico. Las circunstancias económicas favorables desde 2003 presentan un argumento convincente de por qué este es el momento perfecto para la mayoría de los países de la región para moverse de forma permanente hacia una política fiscal anti-cíclica. La

región ha logrado un crecimiento económico notable durante los últimos cuatro años, parcialmente favorecida por el ambiente externo. Los términos de intercambio mejoraron un 14% desde fines de 2002 y aún más en Sudamérica (Singh 2006), liderados por el aumento de precios de los *commodities*. La liquidez global continúa creciendo y las tasas de interés mundiales continúan siendo bajas. México, Brasil, Colombia, Perú, Venezuela e incluso Argentina (que dejó de pagar su deuda y luego la reestructuró con un corte de 75 centavos por dólar) experimentan *spreads* cercanos a 200 puntos básicos. Si bien la mayoría de los países están logrando superávits fiscales, en la mayoría de los casos el gasto público no ha disminuido como porcentaje del producto bruto interno.

Las circunstancias políticas para aplicar políticas fiscales anti-cíclicas no son exactamente las mejores en algunos de los países de la región. Líderes populistas en Bolivia, Ecuador y Venezuela se han inclinado a redistribuir las rentas obtenidas por los altos precios de las *commodities* antes que a aplicar políticas fiscales anti-cíclicas. Mientras Argentina ha logrado superávits fiscales durante los últimos cuatro años, el gobierno continúa incrementando el gasto público a pesar de crecer entre un 8 y 9% cada año y tener un nivel de inflación relativamente alto debido a una economía recalentada.

Pero no sólo es acerca del ambiente económico adecuado o de la ideología política del gobierno de turno. Algunos países menos influenciados ideológicamente y con circunstancias económicas favorables tampoco han aplicado estas políticas. Brasil, liderado por un moderado *Partido Dos Trabalhadores*, cuenta con un superávit fiscal notable pero ha incrementado su gasto público en términos reales en los últimos tres años. Colombia, gobernado por un Presidente de una coalición de centro-derecha, tuvo un 1% de déficit fiscal en 2006 mientras crecía al 7%. Perú, siguiendo políticas fiscales responsables, sólo ha logrado alcanzar un superávit del 1% en 2006 después de experimentar déficit en 2004 y 2005. Finalmente, algunos pronósticos anticipan que México tendrá déficit fiscal durante los próximos cinco años.<sup>1</sup>

Sin embargo, hay esperanzas. La ley fiscal de Chile para obtener superávits estructurales de 1% del producto bruto interno desde 2000

1. *The Economist Intelligence Unit* (2007).

demuestra que es posible aplicar y mantener políticas fiscales anti-cíclicas de manera exitosa. Esto es un ejemplo excelente del tipo de políticas fiscales responsables que deberían ser replicadas en la región.

¿Seguirá el resto de los países de la región a Chile en el sendero de políticas fiscales responsables? La próxima sección analiza el caso específico de Argentina y el potencial para aplicar las políticas fiscales anti-cíclicas en ese país.

### **El desempeño económico y fiscal de Argentina durante 2003-2006 y el potencial del país para aplicar políticas fiscales anti-cíclicas**

Argentina ha estado en un ciclo impresionante de expansión económica desde 2003. La recuperación económica del país ha sido sobresaliente: después de una caída del 16% del producto bruto interno de 1999 a 2002, la economía logró crecer entre 8 y el 9% por año de 2003 a 2006 (véase Gráfico no. 1). Aunque todos los sectores de la economía contribuyeron al fuerte crecimiento, parte del buen funcionamiento de la economía se ha basado en la expansión del comercio exterior. Hubo un *boom* de las exportaciones durante el período, casi duplicando los niveles de 2002 en dólares (véase Gráfico no. 2) que permitieron a la Argentina alcanzar superávits comercial y de cuenta corriente. El crecimiento de las exportaciones también ha ayudado al país a aumentar sustancialmente sus reservas internacionales y al mismo tiempo pagar la deuda con el FMI anticipadamente.

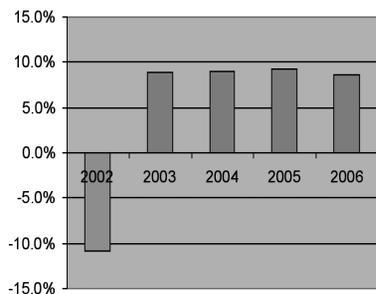
En términos de ingresos públicos, Argentina ha logrado uno de sus mejores desempeños históricos. El país duplicó sus ingresos totales en sólo tres años,<sup>2</sup> pasando de 20 mil millones de dólares en 2003 a aproximadamente 40 mil millones de dólares en 2006 (véase Cuadro no. 1). Los ingresos totales como porcentaje del producto bruto interno despegaron también, pasando de menos del 18% en 2002 a algo más del 24% en 2006 (véase Gráfico no. 3).

Del lado del gasto, el gobierno casi duplicó el gasto público en términos reales (pasando de 17 mil millones de dólares en 2003 a 33 mil millones de dólares en 2006), valor que aumentó considerablemente

2. Excluyendo ingresos coparticipados con las provincias.

GRÁFICO NO. 1

ARGENTINA: CRECIMIENTO ECONÓMICO (2002-2006)



Fuente: INDEC.

GRÁFICO NO. 2

ARGENTINA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR (2001-2006)

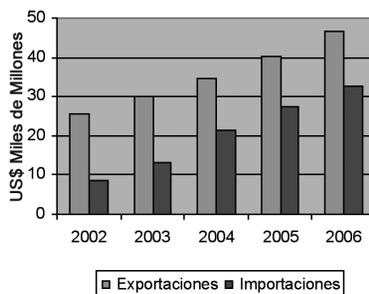
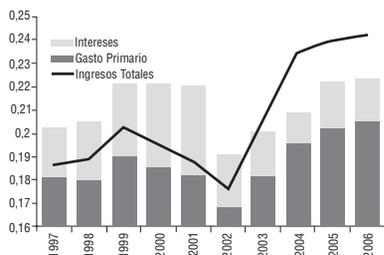


GRÁFICO NO. 3

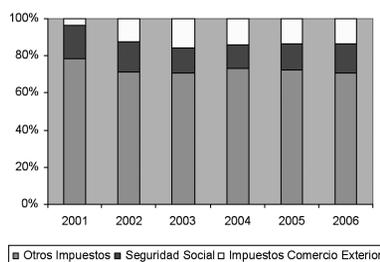
ARGENTINA: DESEMPEÑO FISCAL (1997-2006)



Fuente: Ministerio de Economía.

GRÁFICO NO. 4

ARGENTINA: INGRESOS FEDERALES SEGÚN ORIGEN (2001-2006)



también como porcentaje del producto bruto interno, del 17 al 22% (véase Gráfico no. 3). Una porción significativa de este aumento pro-cíclico del gasto público está vinculada a aumentos en pensiones, inversión pública en infraestructura y transferencias. Aunque algunos de ellos fueran necesarios, estos aumentos de gastos sucedieron durante un período en el que la economía creció a un promedio del 8,7% anual.

La combinación del importante aumento de los ingresos y del gasto público ha resultado, hasta ahora, en superávits fiscales. El superávit se ha mantenido relativamente fijo en términos de dólar en 2004 y 2006, sólo bajando un 20% en 2005 (año electoral). Sin embargo, podemos ver

**CUADRO NO. 1**ARGENTINA: DESEMPEÑO FISCAL (2003-2006) EN MILLONES DE DÓLARES<sup>1</sup>

	2003	2004	2005	2006
Ingresos primarios totales, excluyendo ingresos coparticipables	20,071	26,889	32,181	40,591
Gastos primarios totales, excluyendo ingresos coparticipables	17,252	21,242	25,802	33,096
Superávit fiscal primario	2,818	5,647	6,380	7,495
Superávit fiscal primario como % del PBI	2.3	3.9	3.7	3.5

<sup>1</sup> Conversión hecha a una tasa de cambio promedio: \$3,05 por dólar.

Fuente: Ministerio de Economía

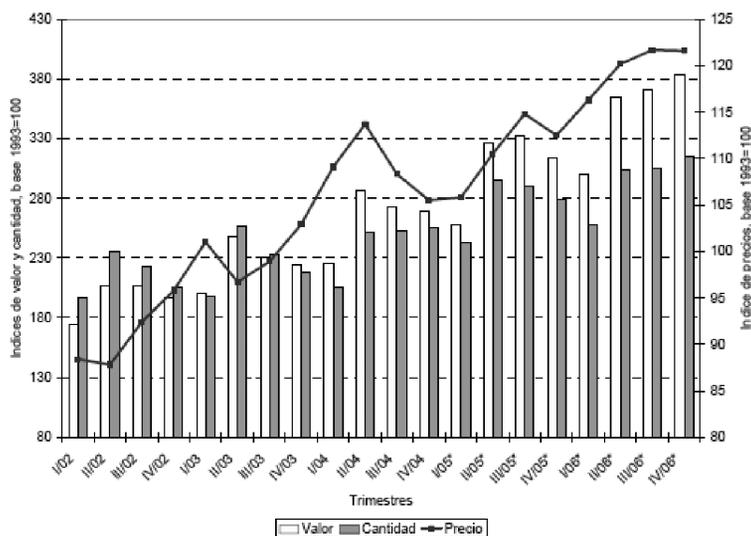
una tendencia ligeramente decreciente del superávit fiscal primario como porcentaje del producto bruto interno, pasando del 3,9% en 2004 al 3,5% en 2006 (véase Cuadro no. 1).

En términos generales, y dado el historial de la Argentina, el desempeño fiscal del país de 2003 a 2006 ha sido muy bueno en lo que hace a resultados: el gobierno logró superávits fiscales todos los años. Sin embargo, considerando las circunstancias externas extremadamente favorables discutidas en la sección uno, el desempeño de Argentina en términos de política fiscal no es tan claro y genera algunas dudas relacionadas a la sustentabilidad de las tendencias sobre ingresos y gastos de cara al futuro.

El hecho de que los precios de las exportaciones argentinas hayan subido aproximadamente un 39% gracias al *boom* de los *commodities* de 2002 a 2006 (véase Gráfico no. 5) ha sido clave para lograr el superávit fiscal. Los ingresos por impuestos a las exportaciones han crecido de casi cero a más del 10% de los ingresos totales (véase Gráfico no. 4). Aunque es incierto por cuánto tiempo durarán los precios favorables, es claro que hoy son excepcionalmente altos. Los términos de intercambio (índice de precios de exportación dividido por el índice de precios de importación) muestran su nivel más alto desde 1993. La preocupación con respecto a la sustentabilidad de estos recursos está basada en el hecho de que cerca del 70% de las exportaciones del país son *commodities*, que tienden a tener precios volátiles. Si los precios regresaran a los

## GRÁFICO NO. 5

## EXPORTACIONES ARGENTINAS: PRECIOS, VALOR Y CALIDAD (2002-2006)



Fuente: INDEC.

niveles de 2002, por ejemplo, el total de las exportaciones y los ingresos por impuestos en valor dólar, serían mucho más bajas. Además, probablemente habría una fuerte presión de los exportadores para reducir las retenciones a las exportaciones, empujando posiblemente los ingresos públicos a niveles aún más bajos.

En conclusión, dada la inestabilidad de una porción significativa de sus ingresos, Argentina se beneficiaría al aplicar políticas fiscales anti-cíclicas. Los superávits fiscales se han logrado parcialmente debido a circunstancias externas, tal como los precios de los *commodities*, que pueden cambiar en cualquier momento. La próxima sección recomienda la creación de un fondo de estabilización para ingresos provenientes de los impuestos a las exportaciones.

## Creación de un fondo de estabilización para ingresos provenientes de impuestos a las exportaciones en Argentina

### INTRODUCCIÓN

Los impuestos a las exportaciones rondaron los 5 mil millones de dólares y representaron cerca del 10% de los ingresos del país en 2006, luego de representar casi el cero por ciento en 2001. Una proporción relevante de este aumento fue lograda gracias a los precios excepcionalmente altos de las exportaciones, que subieron un 39% entre 2002 y 2006. La inequívoca volatilidad de esta fuente de ingresos representa un fuerte argumento a favor de la implementación de políticas fiscales anti-cíclicas en la Argentina. El país se beneficiaría con la creación de un Fondo de Estabilización para Ingresos Provenientes de Impuestos a las Exportaciones (Fondo de Estabilización).

Antes describir los objetivos, las opciones de implementación, administración y el uso del Fondo de Estabilización, es importante aclarar que una revisión de la política impositiva del gobierno para las exportaciones supera el alcance de este estudio. Además, esta recomendación no tiene la intención de prevenir toda la política fiscal pro-cíclica. La creación de un Fondo de Estabilización sólo está pensada para enfrentar inteligentemente la inestabilidad de los impuestos a las exportaciones – una de las mayores fuentes de ingresos para el gobierno federal de la Argentina – y cualquier gasto público pro-cíclico generado a partir de esta fuente de ingresos en particular.

### OBJETIVO DEL FONDO DE ESTABILIZACIÓN

El objetivo de crear un Fondo de Estabilización – siguiendo el ejemplo de otros fondos establecidos en la región<sup>3</sup>– es proteger del proceso

3. Dado que dependería de los precios de las exportaciones privadas pero que afectaría los ingresos públicos el Fondo de Estabilización representaría una mezcla entre los fondos de estabilización de *commodities* (como el Fondo de Estabilización del Cobre en Chile, el Fondo de Café y el Fondo de Estabilización de Petróleo en Colombia) y mecanismos de responsabilidad fiscal.

regular de gastos del presupuesto a una parte de los ingresos generados por el aumento de precios de las exportaciones. El Fondo de Estabilización obligaría al gobierno a capturar un porcentaje de las rentas de impuestos a las exportaciones cuando el índice de precios de éstas alcance un valor específico, superior a un nivel normal. Los recursos depositados en el Fondo de Estabilización estarían disponibles para mitigar completa o parcialmente cualquier reducción en los ingresos públicos debido a que el índice de precios de las exportaciones esté por debajo de un nivel específico y/o cuando la economía entrara en una fase recesiva.

#### IMPLEMENTACIÓN

Hay diferentes opciones que podrían ser escogidas para determinar: i.) el modo de activar el Fondo de Estabilización; ii.) el porcentaje de rentas que debe capturar; y iii.) cómo imponerlo como una regla fiscal. Estas opciones son descritas a continuación y están resumidas en la Cuadro no. 2.

i.) *Cómo activar el Fondo de Estabilización.* Una decisión clave que debe ser tomada en cuenta al momento de activar el Fondo de Estabilización es optar entre poner el piso que lleve a la activación del Fondo en el nivel de precios actual, poner el piso en niveles de 1993 (utilizado como año base para propósitos estadísticos) o poner el piso en un promedio móvil de índices de precios pasados. La ventaja de poner el piso para activar el Fondo de Estabilización en el índice de precios de exportaciones actual es que sería políticamente más fácil de aplicar dado que el nivel de gasto público actual no se vería afectado: el fondo se activaría si el índice de precios aumentara en el futuro. La colocación del piso para activar los fondos en base al índice de precios de 1993 sería más realista dado que los precios deberían bajar en los próximos años, regresando a niveles más normales en lugar de seguir aumentando continuamente. Además, permitiría al gobierno empezar a aprovechar los precios altos ahora y comenzar a acumular una cantidad significativa de reservas. Sin embargo, afectaría negativamente los niveles actuales de gasto público y por lo tanto representaría una opción menos atractiva políticamente. Finalmente, aunque Perry (2002) sugiera adoptar como precio de referencia un promedio

## CUADRO NO. 2

## FONDO DE ESTABILIZACIÓN: RESUMEN DE OPCIONES DE IMPLEMENTACIÓN

Activación del Fondo	% de Ingresos a reservar sobre total recaudado	Cumplimiento de la regla	Administración del fondo	Uso del Fondo
Nivel de Precios Actual	Tasa Fija del 20% del total	Ley Aprobada por el Congreso	Transferencia al exterior	Gastos generales de Presupuesto
Nivel de Precios de 1993	Tasa Móvil basada en incremento de precios anual	Monitoreo Social por ONGs	Banco Central	Predestinado a fines específicos
Promedio Móvil de Precios Pasados			Bancos de propiedad del Estado	Cancelación de deuda pública

móvil de precios pasados para suavizar el efecto de los ciclos y adaptar los gastos gradualmente, dado que el Fondo de Estabilización sólo afectaría el 10% de las rentas federales, Argentina debería poder adaptar los gastos sin caer en la complejidad de utilizar un promedio móvil.

- ii.) *Porcentaje de Ingresos Provenientes de Impuestos a las Exportaciones a Reservar por el Fondo de Estabilización.* Una primera opción sería crear una tasa fija sin tener en cuenta el aumento en el índice de precios de las exportaciones. Aunque establecer una tasa arbitraria a pesar de la fluctuación de los precios reduciría la flexibilidad, constituiría una regla fácil y clara que aseguraría su aplicación. En términos de definir esta tasa fija, y para dar apenas un ejemplo, considerando que los impuestos a las exportaciones en Argentina representan el 1,8% del producto bruto interno y que el superávit fiscal estructural de Chile –considerado el de mejor práctica por el Banco Mundial (Perry 2002)- fue puesto en el 1% del producto bruto interno, el Fondo de Estabilización tendría que capturar cerca del 55% de los ingresos de impuestos a las exportaciones para alcanzar dicho nivel. Sin embargo, este objetivo sería demasiado ambicioso y no atacaría realmente las fluctuaciones de precios de las exportaciones sino que trataría de resolver la cuestión completa de políticas fiscales pro-cíclicas. Una tasa más realista podría rondar alrededor del 20% del ingreso, que

sería aproximadamente igual al aumento en precios comparados con los de 1993 (a dólares constantes). Esta tasa habría representado ahorros por aproximadamente mil millones de dólares o el 0,4% del producto bruto interno en niveles de 2006. Otra opción sería determinar la tasa a ser capturada por el Fondo de Estabilización basada en el aumento en el índice de precios de las exportaciones comparado con cualquiera de las tres opciones de piso de índice de precios explicadas en el punto (i). El porcentaje de las rentas a ser capturado del presupuesto de 2007 podría estar basado en la brecha entre los niveles de 2005 y 2006. Por ejemplo, el índice subió de 112,5 en 2005 a 121,8 en 2006 o +9,3 puntos (+8,27%). Este método obligaría al gobierno a capturar el 8,27% del ingreso proveniente de impuestos a exportaciones (casi US\$ 400 millones).

iii.) *Aplicación.* Con respecto a cómo promulgar el Fondo de Estabilización para que lleve efectivamente a cabo su misión, Argentina se beneficiaría de utilizar el mecanismo legal que impondría altos costos de salida de la regla, para compensar “los incentivos perversos de gastar saliéndose del proceso político presupuestario normal” (Perry 2002). Estos estímulos pueden resultar aún más fuertes durante años electorales ya que el partido gobernante puede preferir “violar sus reglas operativas y sacrificar los ahorros anti-cíclicos por la popularidad en las urnas” (Calvo 2005). La aprobación de una ley sería un buen mecanismo institucional para crear los estímulos correctos para que la ley sea observada. Aunque las reglas fiscales y la legislación fiscal responsables no sean una solución perfecta, “la experiencia en muchos países todavía sugiere que estos mecanismos pueden jugar un papel importante para desarrollar y anclar un consenso social para la disciplina fiscal” (Singh 2006). Esto es especialmente cierto en el caso de Argentina, donde la Ley de Convertibilidad aprobada por el Congreso en 1991 pudo alcanzar su propósito original de reducir las expectativas inflacionarias durante más de diez años.

Además de una ley – que reflejaría el consenso entre las fuerzas políticas que controlan el Congreso – el cumplimiento de las políticas fiscales anti-cíclicas tales como el Fondo de Estabilización podría ser reforzado con un mayor nivel de transparencia y conocimiento público del tema, y

con el desarrollo de grupos de interés a favor de la medida (Eifer *et al.* 2002). La ley podría incluir la obligación por parte del gobierno de hacer pública toda la información relacionada al Fondo de Estabilización por ejemplo. Las Agrupaciones de Sociedad Civil podrían poner en práctica ejercicios de control social sobre las actividades del fondo, tales como los aplicados para medir el gasto en publicidad durante la campaña presidencial de Argentina en 1999.

### **Administración y Uso del Fondo**

Otro asunto que el gobierno tendría que decidir es donde mantener estos recursos y quién será responsable de mantenerlos distantes del alcance político. Aunque algunos expertos sugieran que los superávit deben ser invertidos en el exterior para reducir el riesgo de la politización (Eifer *et al.* 2002), esto probablemente no sería políticamente posible en Argentina. Aunque el ex-presidente Néstor Kirchner cuando era gobernador transfirió las rentas del petróleo de la provincia fuera de la Argentina para evitar el riesgo de que fueran confiscados por el gobierno federal durante una crisis, el envío del Fondo de Estabilización al exterior no sería una opción políticamente viable para ningún funcionario en un cargo electivo después de la crisis de 2001. Por lo tanto, las soluciones posibles serían de mantener los recursos del Fondo de Estabilización en el Banco Central (aunque no haya señales que sea claramente independiente) o en un banco del estado, pero con la supervisión de un comité independiente de expertos financieros de manera tal que los fondos sean invertidos a tasas de retorno razonables.

Con respecto al uso de los fondos, los recursos derivados al Fondo de Estabilización podrían volver a formar parte de los ingresos federales cuando baje el nivel de ingresos provenientes de a los impuestos a las exportaciones, o podrían ser comprometidos para propósitos específicos (por ejemplo, para ser utilizados para la educación, salud infantil o desarrollo de redes de protección social en periodos recesivos o con un relativamente alto nivel de desempleo). Mientras la primera opción daría el gobierno una mayor flexibilidad, la última podría ser políticamente más atractiva para funcionarios en cargos electivos que aprueben una ley que reduce el gasto público. La opción de utilizar estos fondos para cancelar

deuda pública anticipadamente, aunque pueda resultar atractiva desde una perspectiva meramente fiscal, no es realista desde el punto de vista político.

## CONCLUSIÓN

El Fondo de Estabilización constituiría una buena herramienta fiscal anti-cíclica para el gobierno argentino porque ayudaría al país no sólo a disminuir el nivel de gasto público sino también a dar mayor flexibilidad al gobierno en tiempos de crisis. El Fondo de Estabilización ayudaría a la Argentina a evitar seguir una política fiscal conservadora (como la practicada de 1999 a 2001) y a tener que depender de mercados internacionales durante recesiones, especialmente en tiempos cercanos al *default* del país.

Desde una perspectiva política, es dudoso que la Administración Fernández de Kirchner se incline a adoptar esta clase de reglas fiscales. Aunque el gobierno de Néstor Kirchner haya logrado cuatro años de continuo superávit fiscal, el gasto público ha subido sustancialmente, demostrando que su administración no ha sido el paradigma de una política fiscal responsable. El Fondo de Estabilización sólo sería aprobado si Argentina entendiera que los gobiernos no practican políticas fiscales conservadoras como metas en sí mismas sino como instrumentos para mantener un mejor acceso a mercados, tipos de interés más bajos, aumentos en la inversión y aumento del gasto público en periodos menos favorables (Perry 2002). Finalmente, como aspecto positivo, el Fondo de Estabilización sería políticamente más viable que otro tipo de iniciativas anti-cíclicas porque no impone una gran limitación al gobierno. Afectaría únicamente a una porción de los ingresos provenientes de impuestos a las exportaciones, es decir, a menos del 10% de los ingresos públicos federales.

En términos del momento para llevar a cabo esta reforma, la economía argentina atraviesa una etapa sumamente favorable y el índice de precios de exportaciones es excepcionalmente alto. Incluso en el caso que el gasto público continuara incrementándose con una mayor recaudación la situación no sería dramática y es por eso que el gobierno debería tratar de actuar ahora. Argentina – y cualquier otro gobierno que trate de apli-

car políticas fiscales anti-cíclicas – debe adoptarlas en tiempos de bonanza, para construir un buen historial antes de la llegada de tiempos menos favorables (Perry 2002). Dado que han pasado las elecciones presidenciales y que ha comenzado una nueva administración con mayoría en ambas Cámaras del Congreso, sería el momento ideal para introducir este tipo de políticas. Con un poco de suerte, los precios de los *commodities* continuarán en niveles altos más allá de esa fecha y Argentina podrá estar mejor preparada para el próximo *shock* externo desfavorable.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, Alberto y Guido TABELLINI. 2006. “Why is fiscal policy often procyclical?”. Harvard University – IGER Bocconi, February 2006.
- CALVO, Guillermo y Ernesto TALVI. 2005. “Sudden Stop, Financial Factors and Economic Collapse in Latin America: Learning from Argentina and Chile”. National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper no. W11153.
- EIFERT, Benn, Alan GELB y Nils Borje TALLROTH. 2002. “The Political Economy of Fiscal Policy and Economic Management in Oil-Exporting Countries”. World Bank, Policy Research Working Paper No. 2899.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. 2007. *Índices de precios y cantidades del Comercio Exterior, Año 2006*. February 16, 2007.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. 2007. *Intercambio Comercial Argentino. Datos provisorios del año 2006 y cifras estimadas Enero-Marzo de 2007*. April 23, 2007.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN. 2007. *Informe Económico Año 2006*.
- PERRY, Guillermo E. 2002. “Can Fiscal Rules Reduce Macroeconomic Volatility in LAC?”. Prepared for the IMF/World Bank Conference on Fiscal Rules and Institutions. Oaxaca, Mexico, 2002.
- QUIROGA, Annabella. 2007. “Las exportaciones crecieron y marcaron otro récord”. *Clarín*, January 23, 2007.
- QUIROGA, Annabella. 2007. “Del boom de la soja a mariscos, medicamentos y desodorantes”. *Clarín*, January 23, 2007.
- SINGH, Anoop. 2006. “Macroeconomic Volatility: The Policy Lessons

from Latin America". International Monetary Fund, IMF Working Paper WP/06/166.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. 2007. *Business Outlook: Mexico*, May 14, 2007.

**MARIANO LAFUENTE** es magíster en Políticas Públicas con Especialización en Finanzas Públicas (University of Maryland) y licenciado en Ciencias Políticas con especialización en Relaciones Internacionales (Pontificia Universidad Católica Argentina). Actualmente se desempeña como Analista en la unidad de Gestión de Sector Público para América Latina del Banco Mundial.



# DE CANCÚN A POTSDAM

---

**María Gisela PEREYRA DOVAL**

Universidad Nacional de Rosario

✉ gpdoval@gmail.com

Recibido: Octubre de 2007

Aprobado: Marzo de 2008

**Resumen:** Este artículo revisa las distintas posturas adoptadas por los grupos de países en las negociaciones de la última Ronda de la OMC –la Ronda de Doha-. A pesar de haber sido varios los desacuerdos, nos centraremos en los sectores agrícola y de bienes industriales. Los grupos de países enfrentados hacen referencia a los países desarrollados –principalmente la Unión Europea y Estados Unidos- y los países en desarrollo –entre los cuales se destacan Brasil, Sudáfrica e India-. Por último, en las reflexiones finales se remarca la importancia de la OMC como foro de las negociaciones comerciales y la necesidad de una efectiva cooperación sur-sur en áreas específicas, basadas en la armonización de los intereses de los estados más pobres.

**Palabras clave:** Organización Mundial del Comercio. Negociaciones Agrícolas. Negociaciones de Bienes Industriales. Países Desarrollados. Países en Desarrollo.

**Abstract:** This article revises the different positions adopted by the groups of countries in the negotiations of the last Round of the WTO –the Doha Round-. In spite of been several disagreements, we will point out the agricultural and non agricultural market access areas. The groups of countries in dispute refer to the developed countries –mainly the European Union and the United States- and the developing countries –among which are emphasized Brazil, South Africa and India-. Finally, in the final reflections we point out the importance of the OMC as a forum of commercial negotiations and the need of an effective south-south cooperation in specific areas, based on the harmonization of the interests among the poorest states.

**Key-words:** World Trade Organization. Agricultural Negotiations. Non Agricultural Market Access Negotiations. Developed Countries. Developing countries.

Desde la creación de la OMC en 1995, se han sucedido diferentes Conferencias Ministeriales (Singapur, 1996; Ginebra, 1998; y Seattle, 1999), hasta llegar a la última ronda de negociación: la Ronda de Doha. Las negociaciones de la Ronda de Doha se basan en cuatro ítems: Agricultura, Bienes Industriales (Acceso a los Mercados para los Productos No Agrícolas –NAMA, por su sigla en inglés-), Equilibrio en la Negociación: el Párrafo 24 y Bienes y Servicios Medioambientales. La secuencia de las negociaciones fueron: la Declaración de Doha (noviembre de 2001), la Cumbre Ministerial de Cancún (septiembre de 2003), el Acuerdo Marco (agosto de 2004), la Cumbre Ministerial de Hong Kong (diciembre de 2005) y, por último, la Reunión Ministerial del G-4 en Potsdam (junio de 2007). Los ítems del desacuerdo en las negociaciones fueron el tema agrícola y NAMA, que serán tratados en este artículo. Básicamente dos grupos definidos y diferenciados fueron los protagonistas de las negociaciones: los países desarrollados vs. los países en desarrollo.

### **La Negociación Agrícola**

Después de la Segunda Guerra Mundial, y en especial con la creación del GATT en 1948, el comercio agrícola fue el sector en el cual los estados fueron más reacios a liberalizar sus aranceles. Por el contrario, el proteccionismo se amplió y, como consecuencia, los flujos comerciales mundiales se vieron afectados. En un principio, el argumento fue respetar las políticas agrarias de los países miembros. Con el tiempo, esto se convirtió en un círculo vicioso en donde la oferta de productos agrícolas superaba ampliamente la demanda debido a los subsidios estatales en este campo. Obviamente, éstos eran aplicados en países como Estados Unidos o la Unión Europea y su resultado lógico fue una tendencia a la baja de los precios de los productos, sumamente perjudicial para los estados exportadores de materias primas.

Esta situación va a intentar modificarse a partir de la Ronda Uruguay (1986-1994) en donde se alcanzó un convenio llamado Acuerdo sobre la Agricultura, que fue la base de posteriores ajustes y divergencias, y que establecía normas con respecto al acceso a los mercados y a la reducción de subvenciones que distorsionan el comercio. En dicho acuerdo los países desarrollados tenían 6 años (de 1995 al 2000) y los países en desarro-

llo 10 años (de 1995 al 2004) para reducir los aranceles en todos los productos agropecuarios (en un 36% y un 24%, respectivamente); y a efectuar una reducción mínima por producto (en un 15% y un 10%). Además se establecía una reducción de la ayuda gubernamental de un 36 a un 24% sobre el valor de las subvenciones y de un 21 a un 14% sobre las cantidades subvencionadas; y por último una reducción en el valor de los subsidios a las exportaciones de un 36 a un 24% y a las cantidades subsidiadas de un 21 a un 14%.

Este Acuerdo fue una primera etapa para avanzar en la reforma del comercio agrícola. No obstante, los países desarrollados, y más específicamente Estados Unidos y la Unión Europea no han cumplido con su parte del trato, y los grandes perjudicados son los países en desarrollo que, en su gran mayoría viven de la agricultura. Con lo cual, más allá del avance en materia de negociación, la Ronda Uruguay y su Acuerdo no ha favorecido una mejora ni en la liberalización del comercio ni en la calidad de vida de los países en desarrollo.

En el año 2000, y en vista de los pocos resultados obtenidos en la materia en las sucesivas Conferencias Ministeriales (Singapur, 1996; Ginebra, 1998; y Seattle, 1999) se iniciaron nuevas negociaciones para intentar consensuar posiciones. Es finalmente en la IV Conferencia Ministerial de Doha (noviembre de 2001) en donde los países miembros logran llegar a un acuerdo plasmado en el llamado Programa de Doha para el Desarrollo. En el mismo los Estados se comprometieron a llevar adelante el Acuerdo de Uruguay, así como a formular propuestas en la Conferencia siguiente. El Director General de la Organización Mundial de Comercio (OMC), Dr. Supachai, dijo en esta oportunidad que los negociadores deberían redoblar sus esfuerzos a partir de ese momento hasta la Conferencia de Cancún.

### **La V Conferencia Ministerial: Cancún y el G-X**

El objetivo de la reunión de Cancún (septiembre de 2003) fue hacer un balance sobre los progresos realizados por los países miembros en la liberalización del comercio, así como presentar propuestas para nuevos compromisos a adoptarse. Desde un comienzo, quedó claro que las cuestiones a tratarse girarían en torno a dos grandes temas: la agricultura y la llamada Agenda

de Singapur que incluye cuatro áreas de discusión –inversiones, facilidades comerciales, contratación pública y normas de competencia–.

Desde el inicio de la Conferencia, los países en desarrollo se opusieron a que la Unión Europea –apoyada en un primer momento sólo por Japón– incluyera estos cuatro puntos en el debate antes de que se tratara la cuestión agrícola, no sólo porque era considerada de mayor importancia para los primeros, sino también porque la negativa fue generalizada con respecto a abrir negociaciones sobre temas nuevos hasta que no se cumpliesen los compromisos asumidos anteriormente –como era el caso de la agricultura–.

La propuesta presentada por el grupo de países que sería denominado G-20, G-22 o G-X (que actualmente está compuesto por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe), básicamente pedía la reducción de los subsidios y la protección de la agricultura de los países en desarrollo por razones de seguridad alimenticia y derecho rural. Consideraban así, que los temas de la agenda de Singapur debían ser discutidos una vez que el tema agrícola quedara resuelto. Las concesiones que se exigían a la Unión Europea y a Estados Unidos no fueron discutidas. Esto hizo que las negociaciones fracasaran.

## De Cancún a Hong Kong

Supuestamente, la finalización de las negociaciones de la Ronda de Doha debería haber sido el 1 de enero de 2005, pero luego del “fracaso” de la Conferencia Ministerial de Cancún en el 2003, se hizo evidente que no podría llegarse a un acuerdo tan rápidamente. Por este motivo, el 1 de agosto de 2004 se aprobó un Marco de Trabajo para la VI Conferencia Ministerial de Hong Kong de diciembre de 2005, y se estableció un nuevo deadline para las negociaciones para el 30 de abril de 2006. El 24 de julio de ese año se suspendieron nuevamente las negociaciones,<sup>1</sup> fra-

1. Las negociaciones se interrumpieron luego del fracaso de los países desarrollados para definir el nivel de recortes en subsidios y accesos a los mercados para la Agricultura. El fracaso en Agricultura impidió que se profundizara la negociación en NAMA. Un ejemplo del desequilibrio puede encontrarse en el ofrecimiento de la Unión Europea de *bajar los aranceles agrícolas un 39%, pero demandando que los aranceles industriales se reduzcan un 70%*.

casando una vez más en el cumplimiento del deadline establecido en Hong Kong.

La VI Conferencia Ministerial de la OMC fue llevada a cabo en Hong Kong del 13 al 18 de diciembre de 2005. El resultado fue una Declaración Ministerial que, entre otras cuestiones, estableció lo siguiente: reafirmó el Mandato de Doha y el Marco de Trabajo de Julio; renovó el compromiso de completar el Programa de Trabajo de Doha y concluir las negociaciones en 2006; estableció como fecha límite para las Modalidades el 30 de abril de 2006 y para la presentación de Borradores de Listas de Compromisos el 31 de julio siguiente.

En Hong Kong se estableció el llamado Mandato para Agricultura que instauraba el apoyo doméstico. En relación a esto último se estableció el compromiso de lograr reducciones sustanciales de toda ayuda distorsionante del comercio, teniendo en cuenta:

- que los que tenían niveles más altos de ayuda interna causantes de distorsión del comercio procederían a reducciones de mayor magnitud;
- la fijación de topes con productos específicos en la ayuda de la Caja Ámbar;
- la reducción de los límites de mínima, con trato especial y diferenciado para los países en desarrollo;
- la introducción de topes a los subsidios de la Caja Azul (5% del valor de la producción); y
- la suma de las ayudas de mínima, Caja Azul y Caja Ámbar (reducción en un 20% en el primer año de aplicación de los nuevos compromisos).<sup>2</sup>

Hubo tres propuestas formales en cuanto a la eliminación de los subsidios: el G-20 propuso la eliminación de los subsidios a las exportaciones en 2013, con un 50% al final del primer año. La Unión Europea propuso la eliminación de los subsidios directos a las exportaciones en 2013,

2. Las medidas de la Caja Ámbar son consideradas distorsionantes del comercio. Estas medidas están sujetas a reducciones progresivas y a revisiones periódicas y son las que se contabilizan para calcular la Medida Global de Ayuda. Las medidas de la Caja Azul son los pagos directos que se efectúan en el marco de programas para limitar la producción, que se basan en superficies y rendimientos fijos; estos pagos están exentos de los compromisos de reducción.

pero condicionada a definiciones en “paralelismo pleno”. Por último, Estados Unidos propuso la eliminación de los subsidios en 2013, con excepciones.

En cuanto a la accesibilidad de los mercados se estableció una fórmula de reducción de cuatro bandas (a acordar umbrales y porcentajes de reducción); y el Párrafo 24 que establece que deberá haber un nivel de ambición comparablemente elevado entre Agricultura y NAMA, a ser alcanzado de manera equilibrada y proporcionada consistente con el principio de Trato Especial y Diferenciado.<sup>3</sup>

### **NAMA: Non Agricultural Market Access**

En cuanto al acceso a los mercados para los productos no agrícolas, en la Declaración Ministerial de Doha (noviembre de 2001) el Párrafo 16 estableció la necesidad de reducir o eliminar aranceles, incluyendo: picos arancelarios, aranceles elevados, progresividad arancelaria, y obstáculos no arancelarios; haciendo una distinción para los países en desarrollo en donde se consideraría el trato especial y diferenciado y la reciprocidad no plena.

Cuando el tema de NAMA fue negociado en Hong Kong, también hubo diversas propuestas. Los diez países integrantes del NAMA 11 –grupo integrado por Argentina, Brasil, Egipto, India, Indonesia, Namibia, Filipinas, Sudáfrica, Túnez, y Venezuela– pretendían: una reducción menos agresiva que deje espacio suficiente para políticas industriales; y la aplicación del párrafo 24 de la Declaración de Hong Kong, que exige un nivel de ambición equivalente entre NAMA y Agricultura.

3. Párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong, *En busca del equilibrio perdido*: “Reconocemos que es importante adelantar los objetivos de desarrollo de esta Ronda mediante un mayor acceso a los mercados para los países en desarrollo tanto en la agricultura como en NAMA. Con ese fin, encomendamos a nuestros negociadores que aseguren que haya un nivel de ambición en el acceso a los mercados para la agricultura y NAMA comparablemente elevado. Esta ambición ha de alcanzarse de una manera equilibrada y proporcionada, compatible con el principio de trato especial y diferenciado”.

Por otro lado, las propuestas de los países llamados “ambiciosos”,<sup>4</sup> que aspiraban a lograr un “acceso real al mercado” a través de una fórmula Suiza, con coeficientes agresivos y limitación del uso de las flexibilidades —el coeficiente de fórmula Suiza que los ambiciosos pretenden para los países en desarrollo implicaría recortes cercanos al 70% de los aranceles consolidados—.

En principio, esta discusión sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, comienza a pedido de los países desarrollados en base a la ‘necesidad’ de que los países en desarrollo se comprometan más en cuanto a la liberalización de los bienes industriales. Su argumento es que los países desarrollados prometieron liberalizar la agricultura, y ahora es el turno de los en desarrollo para ser recíprocos en bienes industriales y servicios.

Por otra parte, se sostiene que el NAMA 11 está dispuesto a reducir sus tarifas siempre y cuando el porcentaje de reducción en la fórmula para los países en desarrollo sea una proporción menor que la dispuesta para los países industrializados. Este planteo es consistente con la práctica histórica del GATT, el mandato de la Ronda de Doha y la declaración ministerial de Hong Kong. El grupo agregó que el otorgamiento de una tarifa más baja para mejorar el acceso a los mercados puede ser logrado a través del cumplimiento del párrafo 16 de la Declaración Ministerial de Doha; también resaltaron que durante las Rondas de Tokio y de Uruguay las reducciones efectivas a favor de productos de países en desarrollo a los mercados de los países industrializados fueron menores que la media de los recortes totales. Por este motivo, el NAMA 11 demandó que en la Ronda Doha, esta tendencia debería ser inversa.

Una de las principales áreas de discrepancia fue el trato especial y diferenciado a otorgar a los países en desarrollo, conforme al párrafo 8 del Anexo B del Marco de Julio de 2004. Por un lado, el NAMA 11 reiteró su posición de que los mecanismos de flexibilidad del párrafo 8 eran “disposiciones válidas por sí mismas”, es decir, dejó claro que esas disposiciones son parte integrante del mandato sobre el trato especial y diferenciado, y que no son intercambiables con otros asuntos de las negocia-

4. Unión Europea, Estados Unidos, Japón, Turquía, Suiza, Australia, Nueva Zelanda, Singapur, Hong Kong, México, Chile, Costa Rica, etc.

ciones sobre NAMA.<sup>5</sup> Como coordinador del grupo, Faisal Ismail, representante de Sudáfrica señaló tres elementos diferentes pero integrados del párrafo: en primer lugar, según el NAMA 11, “los Ministros reconocieron en Hong Kong que la promoción del desarrollo de los países del Sur mediante un aumento del acceso a los mercados sería un ímpetu esencial para el crecimiento mundial sostenido, del que todos podríamos beneficiarnos”. Esto consta en la primera frase del párrafo 24, según explicó Sudáfrica: “Reconocemos que es importante adelantar los objetivos de desarrollo de esta Ronda mediante mayor acceso a los mercados para los países en desarrollo,” tanto en la agricultura como en el NAMA. En segundo lugar, “el nivel de ambición debe ser equivalente en el NAMA y en la agricultura”. En tercer lugar, los países en desarrollo del NAMA 11 observaron que el párrafo 24 establece que “esta ambición ha de alcanzarse de una manera equilibrada y proporcionada, compatible con el principio de trato especial y diferenciado”. “Esto significa que, para lograr un equilibrio en las negociaciones sobre NAMA, se deben tomar en cuenta los diferentes niveles de desarrollo y capacidad”. “Debemos entonces lograr que, dentro de las negociaciones sobre NAMA, el porcentaje de reducción en la fórmula para los países en desarrollo sea una proporción de la dispuesta para los países industrializados”.

Las negociaciones de la Agenda de Desarrollo de Doha se suspendieron en julio de 2006 por falta de acuerdo entre las partes. En este punto se planteó no solamente una fractura de las negociaciones de la Ronda de Doha, sino que comenzó a hablarse de una profunda crisis en el propio sistema multilateral de comercio. Los países en desarrollo

5. El 20 de marzo de 2006 en Ginebra, “In order to ensure that the outcome in the NAMA negotiations is ‘fair, balanced’ and in accordance with the Doha mandate, the NAMA-11 group of developing countries argued in their submission this morning that several elements should be adhered to: i.) In reducing tariffs, the need for policy space to advance the industrial development of developing countries should be respected. ii.) The principles of less than full reciprocity and special and differential treatment should be respected. iii.) Tariffs are to be reduced from bound rates, as have been the practice in the WTO and agreed in the July 2004 Framework Agreement. iv.) The flexibilities needed by developing countries to manage their adjustment process must be fully provided for in the modalities”. Goh Chien Yen, Geneva, TWN - Developing countries criticise North for anti-development NAMA demands, 20 March 2006.

agrupados en el G-20 y el NAMA 11, entre otros grupos, plantearon la seriedad del tema en términos de subsistencia en cuanto a las negociaciones del comercio agrícola internacional –comprometido por los subsidios y barreras de acceso al mercado-, y reiteraron la importancia del Trato Especial y Diferenciado para los países en desarrollo en todas las áreas de negociaciones, así como la importancia de lo acordado en el Párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong. Asimismo plantearon que el único resultado aceptable para ellos sería aquel que rescatase plenamente los compromisos de Doha, complementados por el Acuerdo Marco de Julio y por la Declaración Ministerial de Hong Kong. Cualquier intento para renegociar o reescribirlos, no sería aceptable para ellos.

Durante el Consejo General de la OMC, celebrado el 14 y 15 de Diciembre de 2006, y en el marco de la Ronda de Negociaciones para el Desarrollo de Doha y las negociaciones de acceso a los mercados de los productos no agrícolas, el NAMA 11 manifestó su acuerdo en proseguir la ronda de negociaciones, tras la mencionada suspensión en el mes de julio, solicitando la reubicación de los temas de Desarrollo en el centro de las negociaciones.

Sin embargo, aun cuando las negociaciones del Programa de Doha se reanudaron en la OMC, la mayoría de los negociadores en Ginebra se encontraron en febrero de este año “a oscuras”. No hubo reuniones formales de los miembros, solo charlas informales a las que estuvieron invitadas pocas delegaciones. De hecho, uno de los delegados africanos cuyo país no fue invitado a las conversaciones informales, declaró que: “El proceso actual es para legitimar el acuerdo al que puedan llegar Estados Unidos y la Unión Europea. Quizá pensaron que estaban cerca de cerrar un acuerdo o que estaban avanzando, y quieren que el resto de los miembros adhiera a sus conclusiones, a eso le llaman ‘reanudación’. Pero la realidad es que el resto de los miembros solamente nos sentamos y esperamos...”.

## **El Fallido Intento de Potsdam**

Las llamadas por la prensa y por los manifestantes antiglobalistas ‘negociaciones reales’, se llevaron a cabo en Potsdam, Alemania, en junio

de este año. El encargado de ‘representar’<sup>6</sup> e intentar compatibilizar las visiones contrapuestas y de destrabar las negociaciones multilaterales para la liberalización del comercio internacional, fue el G-4, conformado por Estados Unidos, la Unión Europea, Brasil e India –estos últimos dos como representantes del NAMA 11, que le otorgó mandato para defender sus intereses en cuanto a la reducción de aranceles en el comercio de bienes industriales-. Luego de esta reunión, los negociadores de la OMC comenzarían la etapa de redacción de los documentos de base para las discusiones a nivel multilateral.

Sin embargo, y como era de esperarse, surgieron tres temas principales que bloquearon las negociaciones:

- Las subvenciones a los campesinos norteamericanos: se pide a Washington que reduzca el tope de subsidios a menos de US\$15 billones. Estados Unidos planteó un límite de US\$17 billones –nivel considerablemente inferior a los US\$22 billones, oferta de octubre de 2005, que fue rechazada en Ginebra-. Los programas agrícolas de Estados Unidos se calculan en US\$11 billones para el 2006. Estados Unidos sostiene que esta suma no representa la realidad de los últimos diez años, que es superior al techo ofrecido en la mesa de negociaciones en Potsdam, con lo cual en la práctica, aseguran, sí ofrecían una reducción real.
- Las tarifas de la Unión Europea para los productos agrícolas: Estados Unidos exige que la Unión Europea las reduzca en un 60%. La Unión Europea ofrece bajarlas el 39%, pero dice estar dispuesta a acercarse a las exigencias de los países del G-20, que reclaman una reducción del 54%.

6. La palabra *representar* está entre comillas debido a que, como respuesta a haber sido marginado de las negociaciones, el grupo G-90 plus, conformado por el Grupo Africano, los países del ACP (África, Caribe y Pacífico), el grupo LDC (Países Menos Desarrollados, en sus siglas en inglés) según la UNCTAD, y Bolivia y Venezuela, se quejaron por la baja representatividad que los países negociadores otorgaban a sus pretensiones. Mathurin, embajadora de Jamaica ante las Naciones Unidas, que representa al G-90 Plus, declaró: “Although two of the G4 members are developing countries, they cannot be expected to carry the responsibility of representing the views of all developing countries”. “The multilateral system cannot be used to rubber stamp and legitimize decisions made by a few”.

- Los aranceles aplicados a los bienes industriales en los países en desarrollo: los países industrializados piden a los ‘emergentes’ que los bajen un 58%. India y Brasil se niegan a bajarlas más allá del 25,9 por ciento.

Luego de cuatro días de discusiones, India y Brasil decidieron retirarse de las negociaciones, según Amorim, al considerar ‘inútil el diálogo para lograr un nuevo acuerdo’. El canciller brasileño aseguró a la prensa que el principal punto de discordia entre los negociadores fue las discrepancias en el tema agrícola.

La consecuencia menos peligrosa para el sistema multilateral de comercio en este nuevo descalabro de las negociaciones es inequívoco: no es posible, pese a los esfuerzos de su Director General Pascal Lamy, considerar el cierre de las negociaciones antes de este año.

## Conclusiones

En primer lugar, cabe preguntarse brevemente cual es el significado de lo ocurrido en las negociaciones multilaterales de los últimos años. No es casual que Estados Unidos y Europa hayan tildado a la Conferencia de Cancún de fracaso, mientras que los países del G-20 y la Unión de Países Africanos la hayan considerado un éxito. Si hablamos de multilateralismo a secas, podríamos considerar a Cancún un fracaso en el sentido de que no se llegó a ningún acuerdo. Sin embargo, si tenemos en cuenta que los países en desarrollo mantuvieron una coherencia y una unión inusitadas históricamente dentro de la OMC –ya que Estados Unidos y Europa, por razones de peso o por medio de presiones, siempre lograron imponer su perspectiva en los acuerdos alcanzados- puede considerarse que, en este caso, se generó un contrapeso político favorable en torno a intereses comunes.

Lamentablemente, en las reuniones que siguieron a Cancún, incluida la última en Potsdam, tampoco se evidenciaron resultados concretos. Muy por el contrario, las negociaciones llegaron a un punto muerto que amenaza con llevar a la Organización Mundial del Comercio –único foro de discusiones comerciales a nivel multilateral- a una crisis difícil de superar. Es cierto que en una negociación entre 150 países el ‘equilibrio’

que se exige para llegar a un acuerdo es sumamente improbable de alcanzar, sobre todo cuando existe una fuerte presión para reducir aranceles industriales y poca ambición en el tema agrícola –esto es una cuestión irreconciliable, ya que los países desarrollados, a pesar de su discurso no están dispuestos a ceder en lo agrícola para que los países en desarrollo cedan en lo industrial-.

La historia parece no haber cambiado. De hecho, se observa un retroceso. Sin embargo, tal como plantea Aileen Kwa (2007), en su artículo *The Doha Round – If Truth Be Told*, “la OMC ha probado en los últimos 11 años tener una espléndida habilidad para marginar a los países en desarrollo, especialmente durante las negociaciones más críticas. Esencialmente, su agenda de liberalización simplemente no puede y no va a expedirse a favor del desarrollo. A los países en desarrollo les va a ir bien con un nuevo sistema multilateral de comercio. Un sistema que regule el comercio y que asegure el equilibrio, en lugar de imponer la liberalización, especialmente a los países en desarrollo” (la traducción es propia). En otra línea de pensamiento, el Director General Pascal Lamy, en un discurso pronunciado en Kuala Lumpur el 17 de agosto de 2007, dijo que los desafíos actuales consisten en “resistir a las tendencias proteccionistas, invertir en políticas que aseguren que los beneficios del comercio se distribuyan equitativamente entre los países y dentro de éstos, e invertir en un sistema multilateral de comercio estable”.

Lejos de proponer la creación de un nuevo sistema multilateral, este artículo apunta a marcar la necesidad de una efectiva cooperación sur-sur en áreas específicas, basadas en la armonización de los intereses de los estados más pobres. Se tiene en cuenta que a pesar de sus muchas limitaciones, hoy por hoy la OMC es el único organismo internacional en donde los países en desarrollo tienen alguna oportunidad de hacer que las normas del comercio sean más justas. El objetivo de nuestros países debe ser precisar qué necesitamos y qué queremos y, a partir de allí discutir agendas posibles, para comenzar a construir agendas comunes, y así mostrar alternativas frente a las agendas ofrecidas o impuestas desde el norte.

**MARÍA GISELA PEREYRA DOVAL** es Licenciada en Relaciones Internacionales. Actualmente es profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario.

# DOCUMENTOS



# MEMORIA Y RECONCILIACIÓN. UN ENFOQUE PASTORAL SOBRE LA VIOLENCIA POLÍTICA EN LA ARGENTINA, EN LAS DÉCADAS DEL '60 Y '70

---

**Monseñor Carmelo Juan GIAQUINTA**  
Arzobispo emérito de Resistencia

*A* *puntes para el ciclo de conferencias “Memoria y Reconciliación. Reflexiones sobre la violencia política en Argentina, en las décadas del '60 y '70”, organizado por el Centro de Estudiantes de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Exposición brindada el lunes 1º de octubre de 2007 en el Auditorio “Monseñor O. Derisi”.*

## **Introducción**

1. Comienzo a redactar esta charla hoy lunes 24 de septiembre, fiesta de Nuestra Señora de la Merced, “consuelo de los afligidos y libertadora de los cautivos”, como la llamamos en la oración del día. Lo primero que se me ocurre es agradecer a Dios Nuestro Padre por el interés de ustedes, los jóvenes de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica Argentina, por conocer y comprender lo sucedido en las décadas del '60 y '70, en especial por la violencia política entonces vivida, según reza el subtítulo de estas Jornadas.

## **I. Dolor en carne viva**

2. ¿Fue tanta la violencia de aquellas décadas?, preguntarán. Anteanoche, sábado 22 de septiembre, en el Carmelo de la calle Ezeiza,

después de la Misa en acción de gracias por el 60° aniversario sacerdotal del Padre Lucio Gera, antiguo decano de la Facultad de Teología y eminente profesor, se acercó a saludarme una mujer y me dice:

–*Soy la hermana del Padre Mujica. ¡No sabe cómo Carlos los quería a Gera y a usted!*

–*¡No me digas que sos la hermana de Mujica!*- le respondí –*Hace pocos días, estando en Entre Ríos, alguien me habló de vos. Yo también lo quería mucho a Carlos. Si tenés las fotos del entierro, uno de los que llevan el ataúd soy yo.*

–*Me voy a fijar. Yo cuido su memoria. Su recuerdo es muy actual. En su tumba siempre hay flores.*

Al Padre Carlos Mujica lo mataron el 11 de mayo de 1974, después de la Misa, al salir del templo San Francisco Solano. ¿Quiénes? ¿La Triple “A”? Nunca se descartó que hubiesen sido los Montoneros, a quienes incomodaba el mensaje antiviolento de Mujica. Por eso los sacerdotes no permitimos que, excepto nosotros, nadie más llevase el ataúd.

3. Pocos días antes, el jueves 20 de septiembre, en Gualeguaychú, conversando con un sacerdote de mi edad, le pregunto:

–*¿Vos sos hermano de la Hermana Tal de la Congregación Niño Jesús?*

–*No, ella es mi prima. Pero tengo dos hermanas en esa Congregación. Una volvió ahora del África. Y además tenía otro hermano sacerdote, Nelio, desaparecido-* Y se pone a llorar. Y entre los sollozos, le escucho: –*Me dicen que lo torturaron. Y que, como era sacerdote, lo crucificaron.*

–*¡Cuánto dolor!*

–*¡Y qué orgullo!*- me responde.

4. ¿Sigo? A comienzos de septiembre del año pasado, el Cardenal Bergoglio me encargó que presida una Comisión Episcopal especial, cuyo cometido es recoger en el ámbito eclesial todo lo relativo a la muerte de monseñor Enrique Angelelli y hechos conexos; y colaborar con la justicia civil en establecer la verdad de los hechos. He asumido la tarea con cariño. Pero no imaginan Ustedes lo doloroso que, por momentos, resulta. No es broma ver la foto de un compañero tirado en un charco de sangre. O tener que inventariar su ropa ensangrentada. Si fue un accidente provocado o no, eso lo tiene que decir la justicia. Pero

que su muerte fue festejada esa noche en círculos de la dirigencia riojana, civil y militar, consta.

5. ¿Sigo todavía? El año pasado, a fines de julio, en Junín de los Andes, en una de las Misas de los Ejercicios Espirituales del Clero de Neuquén, un sacerdote encomienda a nuestra oración al Padre Mauricio, de los Hermanitos de Jesús. Y nos recuerda que trabajaba de barrendero en Buenos Aires, desapareció, y al tiempo fue arrojado a la calle desde un auto, maltratado y casi agonizante. Me estremecí con ese nombre y el testimonio escuchado. El Padre Mauricio me había recibido en Montevideo en 1973 cuando fui a dictar un curso al Clero uruguayo. Me trató con fraternidad exquisita y pude admirar el ardor de su caridad. Poco tiempo después lo hospedé en mi casa, antes de su ingreso en la congregación de los Hermanitos de Jesús.

6. Por lo que ustedes pueden apreciar a través de cuatro anécdotas que me han sucedido recientemente, sin que las buscase, el tema planteado por ustedes en este ciclo de conferencias, es muy actual. Hay mucha gente que llora hoy por lo sucedido ayer. Un ayer todavía fresco. Si bien el paso del tiempo ayuda a mitigar el dolor, cuando éste es muy grande treinta años es casi nada. Por ello es muy oportuno que ustedes los jóvenes, llamados a asumir responsabilidades en la sociedad política, se planteen qué sucedió, por qué, cómo lo podemos superar y cómo sacar experiencia.

## II. La violencia de las décadas del 60 y 70

7. Ustedes han delimitado el campo de estas charlas a la “violencia política de las décadas del ’60 y ’70”. A la misma me he referido en varios escritos. Por si quisiesen consultarlos, cito los más accesibles publicados en Buenos Aires:

1º.) una lección que di en febrero de 1980 en la Universidad de Múnster, Alemania, en el ámbito del “Intercambio Alemán-Latinoamericano”, que publicó *Criterio* (1980, pp. 239-253): “Cultura latinoamericana y Evangelización. Apuntes, reflexiones y digresiones en torno a Puebla”.

Puede verse el párrafo muy breve sobre “Tiempo de liberación” (p. 245), donde sólo hago una insinuación al horror de la época. No es muy valiente, que digamos. ¿Incapacidad de hacerlo en pocas líneas? ¿Temor que a mi regreso sufriese alguna represalia? ¿Y si no en mi persona, en los muchachos del Colegio Eclesiástico Los Doce Apóstoles, o en los de la Facultad de Teología? Durante los años '70 viví como una clueca que cuida a sus pollitos. Que la “Triple A” o los militares no tocasen a ninguno de mis muchachos; y que ninguno fuese seducido por la guerrilla revolucionaria;

2º.) me referí a esa época más ampliamente en la *Semana de Teología*, en junio de 1985, al comentar las orientaciones de *Libertatis nuntius. Instrucción sobre algunos aspectos de la “Teología de la Liberación”* (Congregación para la Doctrina de la Fe, 06/08/1984);

3º.) ese mismo año volví sobre el tema en “Reavivar la esperanza cristiana. A veinte años del Concilio” (*Criterio*, 1985, pp. 693-713; especialmente, pp. 698-704); y

4º.) por fin, en 1996, “Mi testimonio a veinte años del Proceso” (*Criterio*, 1996, pp. 122-131), dedicado especialmente a los años '70.

### III. Marco global de la época

8. Aquí no haré un film de los hechos violentos que se sucedieron en la Argentina en esas décadas. Para ello me remito a lo expuesto por los conferencistas anteriores y a mis escritos recién citados. Sólo enumeraré los hechos o características sobresalientes de las dos décadas que vengan a mi memoria (sin acudir a archivo alguno), que ayuden a encuadrarlas y, tal vez, a entender el fenómeno de la violencia política desatada en ellas.

Ustedes hagan el esfuerzo de completar el cuadro. O si quieren, corrijanlo. Pero háganlo con argumentos, no sólo con sentimientos o prejuicios. Les recomiendo asumir nuestra historia en su integridad, sin prejuicio alguno. Al respecto, vale la pena recordar cuanto dijimos los Obispos en la carta pastoral sobre la Doctrina Social de la Iglesia “Una luz para reconstruir la Nación” (11/11/2005), al señalar la verdad como uno de los criterios fundamentales para desarrollar esa Doctrina y aplicarla a la situación concreta:

La interpretación de la historia argentina está atravesada por cierto maniqueísmo, que ha alimentado el encono entre los argentinos. Lo dijimos en mayo de 1981, en *Iglesia y Comunidad Nacional*: “Desgraciadamente, con frecuencia, cada sector ha exaltado los valores que representa y los intereses que defiende, excluyendo los de los otros grupos. Así en nuestra historia se vuelve difícil el diálogo político. Esta división, este desencuentro de los argentinos, este no querer perdonarnos mutuamente, hace difícil el reconocimiento de los errores propios y, por tanto, la reconciliación. No podemos dividir al país, de una manera simplista, entre buenos y malos, justos y corruptos, patriotas y apátridas. No queremos negar que haya un gravísimo problema ético en la raíz de la crítica situación que vive el País, pero nos resistimos a plantearlo en los términos arriba recordados” (31). A veintidós años de la restauración de la Democracia conviene que los mayores nos preguntemos si transmitimos a los jóvenes toda la verdad sobre lo acaecido en la década del '70. O si estamos ofreciéndole una visión sesgada de los hechos, que podría fomentar nuevos enconos entre los argentinos. Ello sería así si despreciásemos la gravedad del terror de Estado, los métodos empleados y los consecuentes crímenes de lesa humanidad, que nunca lloraremos suficientemente. Pero podría suceder también lo contrario, que se callasen los crímenes de la guerrilla, o no se los abominase debidamente. Éstos de ningún modo son comparables con el terror de Estado, pero ciertamente aterrorizaron a la población y contribuyeron a enlutar a la Patria. Los jóvenes deben conocer también este capítulo de la verdad histórica. A tal fin, todos, pero en especial ustedes, fieles laicos, que vivieron en aquella época y eran adultos, tienen la obligación de dar su testimonio. Es peligroso para el futuro del País hacer lecturas parciales de la historia. Desde el presente, y sobre la base de la verdad y la justicia, debemos asumir y sanar nuestro pasado (30).<sup>1</sup>

9. Para encuadrar las dos décadas de nuestro estudio, agruparé mis recuerdos en tres niveles: a.) el mundo de la política; b.) el mundo de la

1. Ejemplo de prejuicio a desterrar es el desafortunado comentario del Presidente Néstor Kirchner sobre esta carta pastoral del Episcopado. Cfr. *La Nación*, jueves 17 de diciembre de 2005.

cultura; y c.) la Iglesia. Y estos, a su vez, en tres dimensiones geográficas: el mundo, América Latina y la Argentina.

#### OBSERVACIÓN SOMERA DEL MUNDO DE LA POLÍTICA

10. En el contexto internacional conviene tener presente: a.) las guerras de liberación de las colonias africanas a fines de los '50 y comienzos de los '60, tales los conflictos en Argelia, el Congo o Angola; b.) el afianzamiento del bloque comunista bajo la férula de Moscú, demostrado en la tentativa de establecer misiles en Cuba; y c.) la guerra de Vietnam con la derrota militar de los Estados Unidos.

En el contexto latinoamericano: a.) el vuelco al comunismo de la revolución cubana; b.) el gobierno militar del Brasil (1964), con su peso en el fomento de los gobiernos militares en América Latina; c.) el intento revolucionario del *Che* Guevara en Bolivia (1967); c.) el surgimiento de la guerrilla en Uruguay (*Tupamaros*) y Chile (MIR); y d) el establecimiento de un gobierno marxista por la vía democrática en Chile.

En la Argentina: a.) la pobre conciencia ciudadana, manifestada en la observancia formal de los procedimientos democráticos y en la preferencia por caudillos que concentran el poder; b.) la proscripción del peronismo y la fuerte influencia de Perón desde el exilio; c.) la guerra intestina de las Fuerzas Armadas que explotó en el enfrentamiento entre Azules y Colorados; d.) el acostumbamiento y la connivencia de los civiles a los golpes militares; e.) el mesianismo del Proceso de la Revolución Argentina instalado en 1966; f.) el surgimiento de la guerrilla revolucionaria en Tucumán y, luego, el ERP y los Montoneros; g.) la tendencia, enquistada en nuestra idiosincrasia, a buscar la raíz de nuestros problemas sólo fuera de la Argentina; por ejemplo, en las escuelas militares dependientes del Pentágono en el Caribe y en la doctrina de la seguridad nacional; y h) la incapacidad de análisis y autocrítica de lo acontecido que siempre han mostrado los grandes partidos políticos.

#### OBSERVACIÓN DEL MUNDO DE LA CULTURA

11. En general: a.) la adhesión al marxismo de gran parte de la Universidad en Occidente; b.) ídem, de buena parte del periodismo,

artistas e intelectuales; c.) el optimismo ingenuo por el desarrollo económico hasta la crisis del petróleo en 1973.

#### OBSERVACIÓN DEL MUNDO CATÓLICO

12. En Europa: a.) la simpatía hacia el marxismo de muchos intelectuales católicos; y b.) el desprecio de la Doctrina Social de la Iglesia y la búsqueda de una ideología eficaz que estableciese la justicia en el mundo.

En América Latina: a.) la figura emblemática del padre Camilo Torres, embarcado en la guerrilla de Colombia; b.) la declamación de un “marxismo latinoamericano”;<sup>2</sup> y c.) la desorientación de importantes órdenes y congregaciones religiosas.<sup>3</sup>

En la Argentina: a.) una identificación un tanto superficial entre peronismo y cristianismo (o entre peronismo y puesta en práctica de la Doctrina Social de la Iglesia), que impidió que el movimiento obrero se afirmase en los principios cristianos que posee y se confrontase con la doctrina social de Iglesia en su integridad, y así asumir los elementos necesarios para discernir conductas espurias que le impiden jugar en plenitud su papel de defensor de los trabajadores en una sociedad democrática; b.) el lastre de cierto ultranacionalismo y su consecuente debilidad,

2. En septiembre de 1970, al viajar a Italia con ocasión de los 70 años de mi padre, le pedi autorización al Cardenal Aramburu para quedarme un semestre en Roma para tener tiempo y estudiar el marxismo.

—¿Y por qué?

—Estoy harto de escuchar declamar sobre el “marxismo latinoamericano” y que nadie me sepa decir de qué se trata.

—Muy bien, hazelo.

Estando allá, en febrero de 1971, me envió mis honorarios de profesor del primer semestre para poder soportar mi estadía.

3. Alumnos míos religiosos en la Facultad de Teología me confidenciaron: a.) “Antes estudiábamos en Chile. En lugar de la primera lectura del Antiguo Testamento, leíamos fragmentos de Mao Tse Tung, como si fuese un profeta moderno”; b.) “Mis superiores me enviaron a Montevideo durante el verano. Allí asistí a un curso del Padre tal, jesuita (que luego abandonó la Orden). Al finalizar la charla, apagó el grabador. Y agregó: ‘Esto sólo se arregla con el comunismo’”.

que derivó hacia los extremismos del marxismo de la guerrilla revolucionaria y de la dictadura militar; c.) la ambigüedad del movimiento de “los curas para el tercer mundo”; d.) la confusión entre “Reino de Dios” y progreso temporal; e.) la ausencia en la vida pública de un laicado formado para la actividad política, como el que floreció en Europa en la posguerra; y f.) la carencia de reflexión por parte de la Iglesia sobre la cambiada situación de la sociedad argentina a evangelizar.

13. Cada uno de los ítems arriba señalados merecería un desarrollo, que lo justificase. No lo haré. Sólo los sugiero para que Ustedes los tengan en cuenta.

#### IV. Algunos rasgos sobresalientes

##### “HEMOFILIA”

14. En el cuadro, que acabamos de enmarcar, ¿cuáles son los rasgos sobresalientes que llevaron al vendaval de la violencia? Señalaré tres.

En primer lugar, una cierta “hemofilia” espiritual. Un amor macabro a la sangre. O, si se prefiere, desprecio por la misma. Esta enfermedad se me hizo evidente con el asesinato de Aramburu en 1970. *¡Tanto lío porque han matado a un general que fusiló a los obreros en José León Suárez! A ellos nadie los lloró.* Así se razonaba por aquella época en alguna sacristía. Durante varios años, el 10 de cada mes, en la capilla del Colegio Niño Jesús, celebré la Misa en sufragio del coronel Cogorno, mandado fusilar por Aramburu. Y luego saludaba y consolaba a su viuda. La figura de Aramburu, que desplazó al general Lonardi y ordenó los fusilamientos de junio de 1956, no me era nada simpática. Sin embargo, era un argentino y lo habían asesinado. ¿No era el momento de llorar por él? ¿Por qué condicionar el derramar una lágrima hoy a otra que no se derramó en su momento? ¿O comparar una sangre con otra? Toda sangre humana tiene un valor infinito y sólo es comparable a sí misma. Ese día intuí que la muerte de Aramburu era la señal de una terrible tragedia que se cernía sobre la Argentina.

15. *¡Duro, duro, duro! Aquí están los Montoneros que mataron a Aramburu! ¡Duro, duro, duro...!* Así gritaban a coro los Montoneros, la noche del 18 de noviembre de 1972, frente a la Casa de Olivos donde se

albergaba el general Perón. El “Viejo” en el balcón los escuchaba en silencio. No hizo ningún comentario. Me encontraba en la vereda de enfrente sobre el lado derecho, mirando al balcón, a menos de cincuenta metros, acompañado de un estudiante de la Facultad de Teología. Me estremeció ese coro trágico y también el silencio del General. Hoy me pregunto: ¿qué habría sucedido esa noche, en esa calle no muy ancha, si Perón hubiese adelantado el discurso del 1° de mayo de 1974 cuando expulsaría a los Montoneros de la Plaza de Mayo?

16. *El mejor enemigo es el enemigo muerto.* La noche del sábado 25 de abril de 1975, si mal no recuerdo, al salir de la Basílica Santa Rosa, encontré empapelada la Avenida Rivadavia con carteles donde la Triple “A” entonaba su canto a la muerte de los argentinos “enemigos”. Ante ese horror, a los pocos metros no pude caminar más. “Laberintitis espasmódica”, diagnosticó luego el médico. Todavía dos meses después no había recobrado plenamente el equilibrio.

17. *Aquí lo que hace falta es fusilar a veinticinco mil tipos, y se arregla todo.* Por aquella época este era un razonamiento corriente de gente “derechosa” ante los brotes de violencia de la izquierda. Los Montoneros también venían y te susurraban al oído: *Somos veinticinco mil.* Se los veía dispuestos a todo. Y, de hecho, eran capaces. Hasta tenían acorralados los cuarteles y las comisarías.

18. *Chicos, por favor, rajen a la casa de algún pariente o a una Parroquia. Ya hablé con algunos párrocos que los recibirán.* Así les dije a mis muchachos del Colegio Los Doce Apóstoles, el domingo 5 de julio de 1976, después de la masacre de los palotinos, cuando llegué corriendo desde la Trapa de Hinojo.

19. Podríamos seguir. Además de cientos de otras anécdotas de sangre de esa guerra terrible entre hermanos argentinos, habríamos de enumerar la sangre de otros hermanos. De los chilenos en 1978 con la inminente guerra, de cuyo derramamiento nos salvó Juan Pablo II. Gesto que los argentinos todavía no hemos sabido agradecer. Y de la sangre de los británicos, en 1982, con la desastrosa guerra del Atlántico Sur.

20. ¿Para qué más sangre? ¿Para borrar una con otra? ¿Hemofilia! ¿Amor a la sangre! Y no a la de Cristo. Ni a la propia. Sino gozo sádico de ver correr la sangre del hermano. ¿De dónde nos viene a los argentinos esta patología? Tal vez sea tan vieja como el surgimiento de la Argentina como Estado nacional. Nuestra independencia de España fue un comen-

zar a matarnos entre nosotros, durante más de cuarenta años. Unitarios contra federales; y viceversa. ¿Eso lo tenemos metido todavía en el alma? En la escuela primaria nos encantaba jugar a ambos bandos, peleándonos entre nosotros.

Si queremos superar esta enfermedad, deberíamos analizar incluso la educación recibida en la infancia.<sup>4</sup> Y cómo, sobre esa base, sobreactúa hoy la permanente instigación a la violencia transmitida por los medios. No se aprende de golpe a derramar sangre. Pero ya nos escapamos del marco de esta charla. Volvamos a lo nuestro.

#### EL ENCANTAMIENTO DEL BALCÓN

21. Los argentinos padecemos otra enfermedad, que potencia la anterior: el encantamiento ante el balcón de la Plaza de Mayo. “El pueblo quiere saber de qué se trata”: lo aprendimos en la escuela, contemplando una pintura del Cabildo, con la plaza lluviosa llena de paraguas. Pero no nos damos cuenta que el encantamiento nos ha hecho perder el sentido de la orientación. Hace muchísimo dimos la espalda al Cabildo, símbolo del pueblo; y comenzamos a mirar hacia la “Casa Rosada”, símbolo del “monarca”, desechado al declarar la Independencia en 1816. Y cambia-

4. Allá por 1940, un día de lluvia, en el Colegio San José de San Isidro, se me ocurrió decir: “¡Que lindo si cada gotita fuese una bala contra los ingleses!”. Mi maestra, que era una religiosa, quedó espantada. “Carmelo, ¿qué estás diciendo? Mejor que digas: “Si cada gotita fuese un acto de amor a Dios...”. ¿De dónde me venía a mí, mocoso, esa furia contra los ingleses? Posiblemente de la narración escolar de las Invasiones Inglesas. ¡Qué lindo hervir aceite para tirársela a los ingleses!

Años más tarde, estando ya en el Seminario Menor, me expresé ante mi padre con palabras escuchadas de compañeros entrados al Seminario con más edad: “¡A esos bolches hay que darles duro...!”. Mi padre también se sobresaltó y me reprendió. Había experimentado el dolor de un compañero de trabajo cuyo hijo había muerto en una reyerta entre nacionalistas y comunistas.

Por aquella época era muy frecuente escuchar en ambientes eclesiásticos: “A esta Iglesia le hace falta una persecución que la purifique”. El “fuego purificador”, cuando deja de ser una figura que simboliza al Espíritu Santo, se vuelve destructor. Y no es cristiano. ¿Queda algo de ese espíritu en revelaciones privadas que circulan y prometen terribles castigos divinos si no hace la consagración de tal Nación al Corazón de María? Curiosa mariología. Y curiosa noción de la evangelización de un pueblo.

mos la búsqueda del bien común entre todos por la cuasi-adoración del máximo custodio del mismo y la esperanza de que él nos lo regale. Solemos mirar ansiosos el “balcón” por si éste aparece. Y cuando lo hace y ve la Plaza llena, a veces se enardece y comienza a pedir sangre. “Cinco por uno”, clamó Perón, el 31 agosto de 1955. “Que venga el Principito”, clamó Galtieri, en abril de 1982, pocos días después que en la Plaza propinó palos a los obreros.

En ese balcón, el 25 de mayo de 1973,<sup>5</sup> Cámpora se ilusionó con el inicio de una era de paz. Porque la violencia injusta de arriba había sido vencida por la violencia santa de abajo. ¿Desconocía que la bestia cebada pide más sangre? Abrió las cárceles para contribuir a la pacificación de los argentinos. El 20 de junio, menos de un mes después, sucedía la masacre de Ezeiza.<sup>6</sup> Nuevamente sangre. Y no ya derramada por los gorilas contra el aluvión zoológico. O por los militares contra los civiles. Sino por peronistas contra peronistas: *¡Para un peronista no hay nada mejor que otro peronista!* ¿Lo sucedido el 17 de octubre del año pasado en San Vicente es un remezón de aquella jornada? ¿Preludio de llantos futuros?

En el balcón vimos todavía a Isabelita y a López Rega soplándole el discurso.

¿Cuándo los argentinos tapiaremos ese maléfico “balcón”?<sup>7</sup> El “balcón” (adoración del monarca) y la “hemofilia” (odio al hermano) van juntos.

5. Ese día por la tarde quise ir a la Plaza de Mayo. Al llegar a Retiro, la estación estaba desierta, pero llena de gases por una intervención policial previa, de modo que tuvimos que huir hacia atrás, a las vías, buscando el aire libre.

6. Ese día me encontraba con unos estudiantes de la Facultad de Teología en la autopista a Ezeiza, junto al cerco de la finca de los Salesianos “Ceferino Namuncurá”, a menos de 300 metros del Puente 12. Por los parlantes se escuchaban los gritos del Coronel Osinde y las recomendaciones del artista Leonardo Favio. Comenzaron a pasar las ambulancias sonando las sirenas. Al principio no entendía lo que sucedía. Pensaba en disturbios normales cuando hay mucha gente. Después divisé que estaban disparando. A pocos metros encontré una especie de escuadrón con un cartel: “Montoneros – Salta”, en pose militar, con pinta de malos. Me entró miedo. Y me retiré con mis muchachos a las 17.

7. En octubre de 1949, apenas llegado a Roma para mis estudios teológicos, un jueves (ese día no había clases en la Universidad Gregoriana) estábamos un grupo de estudiantes argentinos en la Plaza Venecia. Se nos ocurrió preguntarle a un italiano que pasaba: “¿Cuál es el balcón donde se asomaba Mussolini?” Nos miró espantado. Y casi con repugnancia, nos indicó: “Lì si affacciava il Duce”; y se fue con paso rápido. Habían pasado sólo cuatro años desde el fin de la Guerra y los italianos ya habían tapiado definitivamente en su espíritu el balcón del *Palazzo Venezia*.

Imposible así construir una democracia pluralista, donde haya lugar para todos, todos, todos.

“¿Yo? ¡ARGENTINO, SEÑOR!”

22. Una tercera enfermedad es la “picardía”. Los argentinos nos especializamos en ella. Esta palabra esconde un mundo. Hay picardías divertidas. “Es un pícaro”, solemos decir de los niños que hacen travesuras. Hay picardías que son chanchadas. Algunos políticos aplican la frase a otro que robó o mintió, cuando quieren denunciarlo pero no se animan a llamar las cosas por su nombre. Hay otro tipo de picardía que indica cobardía. Se expresa en el dicho: *¿Yo? ¡Argentino, señor!* Más que un dicho jocoso, es un insulto. Por fortuna se lo escucha cada vez menos. Con él se quiere significar que uno se lava las manos, que no sabe nada del asunto, que nada tiene que ver con lo sucedido, que toda la responsabilidad es de los otros y sólo de los otros.

Con lo triste e insultante que es este dicho, señala una actitud que nos caracteriza. De hecho, ¿quiénes se han hecho cargo públicamente de lo sucedido en las décadas del '60 y '70? Las Fuerzas Armadas por haber sido las causantes del horror de la represión ilegal. En forma ejemplar, el Ejército. Y la Iglesia, por no haber estado a la altura de las circunstancias en la defensa de los Derechos Humanos. Y ésta lo hizo, no sólo en múltiples documentos, sino en un Encuentro Eucarístico Nacional realizado en Córdoba, durante el Gran Jubileo, en una celebración litúrgica *ad hoc* sobre un gran escenario al aire libre, donde el pedido de perdón fue dramatizado por la cúpula episcopal revestida con ornamentos morados. ¿Los demás? ¿Los partidos políticos? ¿La Universidad? ¿Los medios de comunicación? ¿Los antiguos guerrilleros? Hasta ahora, mutis por el foro. O bien disimulan su silencio culposo repitiendo su viejo grito contra la jerarquía.

¿ÁNGELES Y DEMONIOS?

23. ¡Vaya Usted a decir que todos tenemos responsabilidades a compartir en lo sucedido en la Argentina en aquellas décadas! Me refiero a

todos los que entonces teníamos uso de razón.<sup>8</sup> “Responsabilidades”, o como Ustedes quieran llamarlas. Busquen la palabra adecuada a la situación de cada uno: ignorancia, falta de espíritu crítico, pasividad, “no te metás”, “mirar hacia el costado”, connivencia, complicidad, corresponsabilidad, autoría directa, “solidaridad con el pasado”, etc.

Es clásico que los argentinos dividamos la historia en dos bandos, como cuando éramos niños y jugábamos “al vigilante y ladrón”. O cuando al estudiar historia contraponíamos la historia oficial y un revisionismo maniqueo.<sup>9</sup>

Apenas intentás hoy que se considere la situación de los '60 y '70 en su totalidad, militares represores y guerrilleros revolucionarios incluidos, enseguida algunos adoptan pose de filósofos y te enrostran que sos defensor de la *Teoría de los Dos Demonios*. Es cierto que no es lo mismo el Terror de Estado impuesto por el Gobierno militar que el estado de terror impuesto por la guerrilla revolucionaria. Y que, entre ambos terrores, hay un océano de distancia. Pero también es cierto que en la vida de una Nación no hay “Ángeles y Demonios”. Y que los guerrilleros de los '60 y '70 no fueron los Ángeles que hoy pretenden hacerles creer a Ustedes los jóvenes. Lo cual no disminuye un ápice la maldad de la represión del régimen militar, que no sólo fue ilegal, sino infernal.

24. Por otra parte, pregunto: ¿de dónde se ha sacado que existe una *Teoría de los Dos Demonios*? ¿La enunció algún gran pensador? ¿O es una nueva picardía argentina? Estando en Europa después del fascismo y nazismo (1949-1955), nunca la escuché en boca de nadie. Cuando les preguntaba a los italianos y alemanes por el pasado reciente, nadie me confesó haber sido nazi o fascista. Pero tampoco nadie se sacó el bulto de lo sucedido. Y mucho menos se lo tiraba todo al prójimo. Allí todo el mundo asumía el vergonzoso pasado y trabajaba por la reconstrucción material y la edificación de una democracia nueva y sólida. Esto en

8. En septiembre de 1974 tuve que hacer malabarismos para sacar del país a un pibe de quince años, cuyo padre vino a verme lloroso, suplicándome: “Por favor, saque a mi hijo afuera, a donde sea, a Italia. Se quiere salir de los Montoneros, pero si se va lo matan”. ¿Cierto o mentira? El papá y el pibe lo vivían así.

9. ¡La sorpresa que probé cuando, al leer el *Facundo* de Sarmiento, entendí que éste no era el cretino que yo me había imaginado leyendo la biografía de Gálvez!

Alemania se traducía en cincuenta cuatro horas semanales de trabajo,<sup>10</sup> y en pesados impuestos para pagar las indemnizaciones de guerra y acoger a los millones de fugitivos del Este.

Porque los alemanes y los italianos fueron solidarios con su pasado nazi o fascista, lo pudieron superar.<sup>11</sup> Y hoy son pueblos respetados. Y garantía de la paz mundial.

## V. “Memoria” y “Reconciliación”

“MEMORIA”: PLURALIDAD DE SENTIDOS

25. ¿Qué tiene que ver lo dicho, y todo lo que queda en el tintero, con los dos términos claves de este triduo de conferencias: “Memoria y Reconciliación”? Para un cristiano, muchísimo, sea por lo que estas palabras significan para nosotros, sea por la tarea que ellas nos imponen cumplir en la sociedad argentina.

10. Recuerdo cuando el canciller Konrad Adenauer le comunicó al pueblo alemán que, en adelante, se trabajaría sólo 53 horas semanales y no ya 54. Porque se trabajaba 9 horas diarias de lunes a sábado (8 horas para el propio sustento y 1 para la reconstrucción). El gran anuncio fue, que en adelante, el sábado se trabajaría sólo 8 horas y no 9.

11. A fines de 2003, fui invitado por Adveniat para colaborar en la colecta de Navidad, que los católicos alemanes hacen cada año para ayudar a las Iglesias en América Latina. En el programa de actividades me pusieron tres conferencias: en la Universidad de Maguncia, en la Academia Católica de Friburgo y en la de Múnster, con el título: *La Argentina en la crisis y después de ella - Desafíos para la Iglesia*. En ella hice la siguiente afirmación: “Los argentinos no nos animamos a aceptar todavía que como pueblo fuimos consecutivamente guerrilleros y represores. Con nuestro silencio. Con nuestra falta de crítica. Muchas veces con nuestra complicidad. No tenemos la valentía que tuvieron los alemanes de aceptar su corresponsabilidad con el nazismo, aun cuando en muchos casos no hubiesen sido cómplices activos. Sin la corresponsabilidad de la sociedad argentina, la guerrilla no habría alcanzado la virulencia que logró. Ni tampoco las Fuerzas Armadas habrían podido encender el infierno que lograron atizar. Y de esta corresponsabilidad no excluyo a ningún sector de la sociedad: la prensa, la universidad, los partidos políticos, los sindicatos, muchos sectores de la misma Iglesia”. Al final de la conferencia, una profesora pidió la palabra y me dijo: “Usted habló de nuestra corresponsabilidad con el nazismo. Preferimos que se la llame *nuestra solidaridad con la época del nazismo*, porque no somos *corresponsables de él*”. Inteligente la profesora. Hizo la distinción que yo no supe hacer entre *corresponsabilidad* con el pasado y *solidaridad* con él. ¿Cómo ella, que no había nacido, podía ser corresponsable? Me llamó gratamente la atención que no se sacase el lazo de encima. Es alemana. Y es solidaria con las glorias y las vergüenzas del pasado de su Patria.

Al decir “para un cristiano”, no excluyo a nadie, pero no puedo dejar de subrayar el particular significado que estas palabras tienen para nosotros. No porque todos las digan, todos significamos lo mismo.

Muchos hoy viajan a Alemania y vuelven admirados de cómo allí se cultiva la Memoria, con los antiguos campos de concentración nazis transformados en lugares de meditación. Pero van y vuelven como turistas. Ni idea tienen que hubo previamente un trabajo paciente, cultural y político, por parte del mundo de la cultura y de los grandes partidos, y pastoral por parte de las Iglesias, para asumir el pasado nazi como trampolín hacia un futuro nuevo; y, así, desde la dolorosa Memoria del nazismo, adquirir una visión nueva de nación democrática. Ni tampoco conocen la cantidad de pequeños pasos concretos dados entre Alemania y Francia para superar la ancestral enemistad y reconciliarse.<sup>12</sup> Los monumentos materiales por sí solos no guardan la memoria ni reconcilian. Incluso, erigidos con torpeza, pueden promover el rencor.<sup>13</sup>

Esta última palabra, “ren-cor”, aunque tiene la misma raíz que “recuerdo” (*cor*, “corazón”), significa todo lo contrario. “Re-cord-ar” es volver a poner en el corazón algo doloroso o alegre ya vivido, para volverlo a vivir con paz y lanzarse hacia el futuro. El “ren-cor”, en cambio, es mascullar una y otra vez el dolor y quedarse paralizado en el pasado.

## LA MEMORIA DE JESUCRISTO

26. “Memoria” es para los cristianos la palabra más sagrada de todas. Para circunscribirnos a la Liturgia máxima, que es la Santa Misa: la pala-

12. Recuerdo que en 1971 (¿o 1976?) visité en Roma al cardenal Garrone, antiguo arzobispo de Toulouse y Prefecto de la Congregación para la Educación Católica. Una figura extraordinaria. Después de la guerra había sido encargado por el episcopado francés para tender puentes espirituales con Alemania. El Episcopado alemán hizo otro tanto, nombrando a otro Obispo. Al ser nombrado Prefecto, el cardenal le pidió a Pablo VI que le diese por secretario a su antiguo interlocutor alemán. Y se lo dio.

13. En noviembre de 2003, el sacerdote responsable de la pastoral de los católicos de habla hispana en Mainz, me llevó frente a Koblenz a visitar el enorme monumento dedicado a “Germania”, hecho con los cañones arrebatados a los franceses en la guerra de 1870, transformado ahora en monumento a “Europa”. El símbolo de la Alemania nacionalista de ayer, símbolo ahora de la Unión Europea. Ello fue posible porque antes hubo dos gobernantes clarividentes, Schumann y Adenauer, que se jugaron a la reconciliación de Francia y Alemania.

bra “Memoria” la atraviesa toda entera. Sólo el Misal Romano, sin contar el Leccionario, la menciona 141 veces.<sup>14</sup> En todas las celebraciones eucarísticas se repite el mandato de Jesús: *Hagan esto en Memoria mía*, que trae San Lucas (22, 19).

Para entender debidamente este término, hemos de apreciar el contexto en que Jesús lo pronuncia. Lo hace después de manifestar *he deseado ardientemente comer esta Pascua con ustedes antes de mi Pasión* (Lc 22, 15) y después que *tomó el pan dio gracias, lo partió y lo dio a sus discípulos, diciendo: Esto es mi Cuerpo que se entrega por ustedes. Hagan esto en memoria mía* (v. 19).

San Pablo, por su parte, une el mandato de Jesús de obrar en su Memoria tanto al partir el pan, cuanto al beber la copa: *Esto es mi Cuerpo que se entrega por ustedes. Hagan esto en Memoria mía... Esta copa es la Nueva Alianza que se sella en mi Sangre. Siempre que la beban, háganlo en Memoria mía* (1 Co 11, 24-25). Y agrega: *Y así, siempre que coman este pan y beban esta copa, proclamarán la muerte del Señor hasta que él vuelva* (v. 26).

27. La “Memoria” cristiana es, pues, la celebración del misterio de Cristo, muerto, resucitado y glorificado a la derecha del Padre, que ya anticipa sacramentalmente su venida gloriosa. Por ello, después de la consagración, el sacerdote continúa: *Al celebrar ahora el Memorial de la pasión salvadora de tu Hijo, de su admirable resurrección y ascensión al cielo, mientras esperamos su venida gloriosa...* (Plegaria Eucarística III, n. 114).<sup>15</sup>

28. Los cristianos celebramos también la Memoria de todos aquellos que siguieron los pasos de Cristo: *Veneramos ante todo la memoria de la*

14 Cf. *Concordantia Verbalis Missalis Romani*, Münster, 1983: Commemoratio 58 veces, Commemoro 2, Memminor (Memento 15), Memor 5, Memoria 47, Memoriale 10, Memoro 4. Además: Recordo 7, Recordatio 1.

15. El sacerdote, además de repetir las palabras de Cristo sobre su Memoria en el momento de la Consagración del pan y del vino, al retomar la acción de gracias siempre se refiere a la Memoria que celebra la Iglesia: a.) Plegaria I n. 93; b.) Plegaria II n. 107; c.) Plegaria III n. 114; y d.) Plegaria IV n. 123. Véase, también, Plegaria sobre Reconciliación I y II (cf. Ordinario, ed. argentina, pp. 123 y 129). En las Plegarias para las Misas de Niños, I, II y III, está adaptado a su lenguaje (o.c. pp. 136, 142 y 150).

*gloriosa siempre Virgen María,<sup>16</sup> de los santos Apóstoles y mártires,<sup>17</sup> y la de todos los santos. Sin olvidar a nuestros difuntos.<sup>18</sup>*

#### CELEBRAR LA MEMORIA DE CRISTO CON AMOR FRATERNO

29. Hacer Memoria de Cristo es celebrar no sólo lo que aconteció en él una vez para siempre, sino lo que acontece en nosotros que creemos en él y lo amamos. Lo celebramos para que acontezca. Y creemos que, si lo celebramos bien dispuestos, acontece.<sup>19</sup>

“Hacer esto en Memoria mía” no es sólo repetir materialmente un gesto que hizo Cristo en el pasado. Es unirnos espiritualmente a él en el presente que, en el sacramento de su muerte por nosotros pecadores, renueva la Alianza Nueva y definitiva; y se nos da a nosotros peregrinos como alimento y bebida espiritual en el pan y en el vino consagrados. Celebrar su Memoria, por tanto, es unirnos a él para tener el valor de vivir y morir por nuestros hermanos en la muerte incruenta de cada día, haciéndonos también para ellos pan que los alimente y vino que los alegre.

Por ello, a la celebración de la “Memoria” de Cristo, que al comienzo se la llamó “Fracción del Pan” pues rememora el mismo gesto de Cristo en la Cena (Hch 2, 42; 20, 7), y que pronto se la llamó “Eucaristía”, también se la llamó “Agape”, “Amor”. De allí que una condición indispensable para celebrar la Memoria de Cristo sea la concordia de los corazones. Por eso San Lucas, en su Evangelio, después de la institución de la Memoria, puso la escena de la discordia de los apóstoles que se disputaban la primacía. No era esa la manera en que podrían celebrar la

16. Cf. *Canon romano* 82.

17. Desde muy antiguo la Iglesia recogió los nombres de los que morían sacrificados por Cristo o que sufrían la cárcel por su causa. Cf. San Cipriano (año 250), epístola 37, al Clero: *No dejen de asentar los días en que fallecen (los encarcelados por la fe), para que cuando celebremos la conmemoración de los demás mártires, hagamos memoria también de ellos.*

18. *Acuérdate también de tus hijos que nos han precedido con el signo de la fe y duermen ya el sueño de la paz (Misal Romano 97).*

19. Por ello oramos: *Señor, después de recibir este Sacramento, memorial perpetuo de la Pasión de tu Hijo, te pedimos que aproveche para nuestra salvación este don que es fruto de tu inefable amor (Domingo 17º, Postcomunió).*

Memoria de Cristo. Por ello Jesús los corrigió: *Entre ustedes no debe ser así (como hacen los reyes prepotentes). Al contrario, el que es el más grande, que se comporte como el menor, y el que gobierna, como un servidor* (Lc 22, 26). Por ello también San Pablo reprende con severidad a los corintios que armaban disputas durante la celebración de la Memoria de Cristo: *Cuando se reúnen, lo que menos hacen es comer la Cena del Señor* (v. 20).

#### “RECONCILIACIÓN”

30. No menos rica y sagrada es la segunda palabra del título principal de estas conferencias: “Reconciliación”. La Iglesia la heredó de Jesús, que la pronunció en el *Sermón de la Montaña*: *Si al presentar tu ofrenda en el altar, te acuerdas de que tu hermano tiene alguna queja contra ti, deja tu ofrenda ante el altar, **ve a reconciliarte con tu hermano**, y sólo entonces vuelve a presentar tu ofrenda* (Mt 5, 23-24).

Reconciliación y Memoria en el misterio cristiano van juntas. No hay Memoria cristiana sin Reconciliación.<sup>20</sup> Por ello que la celebración de la Misa (o Memoria de Cristo) siempre comienza con el acto penitencial. Y después de la consagración el sacerdote reza: *Padre, al celebrar ahora el Memorial de la pasión salvadora de tu Hijo... te pedimos que esta Víctima de Reconciliación traiga la paz y la salvación al mundo entero* (Misal Romano, Plegaria III, n.114).

No hay que olvidar, por otra parte, que uno de los sacramentos de la Iglesia se llama “Reconciliación”, con más propiedad que “Confesión” o “Penitencia”.

31. San Pablo se vio obligado a profundizar en la comprensión de este término, pues, entre otros problemas pastorales a iluminar, se encontraba ante el problema entonces enorme de que los cristianos de origen judío aceptasen en pie de igualdad a los cristianos de origen pagano, a los cuales hasta ayer habían tratado como seres “impuros”. Cristianos judíos y cristianos paganos debían “reconciliarse”.

20. Sin contar las dos Plegarias Eucarísticas sobre la Reconciliación, la palabra aparece 8 veces en el Misal Romano. En el Concilio aparece 13 veces. En los documentos del Episcopado argentino, aparece innumerables veces, y desde mucho antes de la instauración del régimen militar de 1976.

Ante la imposibilidad de tratar aquí ampliamente la doctrina al respecto de San Pablo, les leo sólo un párrafo de la carta a los Efesios, dónde el Apóstol dice: *Cristo es nuestra paz: él ha unidos a los dos pueblos (judíos y gentiles) en uno solo, derribando el muro de la enemistad que los separaba... Así creó con los dos pueblos un solo Hombre nuevo en su propia persona, **restableciendo la paz, y los reconcilió con Dios** en un solo Cuerpo, por medio de la cruz, destruyendo la enemistad en su persona* (Ef 2, 14-16).<sup>21</sup>

32. La enseñanza de San Pablo supone que era imposible que nosotros por nosotros mismos nos reconciliásemos con Dios a quien habíamos ofendido. Pero gracias a que Cristo se solidarizó con nosotros, haciéndose hombre, hermano nuestro, asumiendo nuestra misma carne pecadora; y, tomando nuestro lugar, puede representarnos ante Dios cabalmente. Y, por su vida humana santa, nos ha reconciliado con él. Pues Dios, al contemplar la humanidad santísima de su Hijo, no puede menos de mirar con complacencia a todos los que somos sus hermanos, por pecadores que seamos.

San Pablo da a entender que nuestra situación de pecadores reconciliados con Dios es mucho mejor que la que hubiésemos tenido si nuestro padre Adán no hubiese pecado: *Donde abundó el pecado, sobreabundó la gracia* (Rom 5, 20). Por ello, los cristianos creemos que es posible la reconciliación no sólo en la Iglesia, sino en el plano social. Incluso que es posible alcanzar un grado de amistad social mayor que el que se tenía antes de la discordia.

21. *Todo esto procede de Dios, que **nos reconcilió con él** por intermedio de Cristo y nos confió el ministerio de la reconciliación. Porque es Dios el que estaba en Cristo, **reconciliando al mundo consigo**, no teniendo en cuenta los pecados de los hombres, y confiándonos la **palabra de la reconciliación**. Nosotros somos, entonces, embajadores de Cristo, y es Dios el que exhorta a los hombres por intermedio nuestro. Por eso les suplicamos en nombre de Cristo: **Déjense reconciliar con Dios**. A aquel que no conoció el pecado, Dios lo identificó con el pecado a favor nuestro, a fin de que nosotros seamos justificados por él* (2 Co 5, 18-21).

*Porque si siendo enemigos, **fuiamos reconciliados con Dios** por la muerte de su Hijo, mucho más ahora que **estamos reconciliados**, seremos salvados por su vida. Y esto no es todo: nosotros nos gloriamos en Dios, por medio de nuestro Señor Jesucristo, por quien desde ahora **hemos recibido la reconciliación*** (Rom 5, 10-11).

*Dios quiso que residiera en él (Cristo) toda la Plenitud. Por él **quiso reconciliar consigo todo** lo que existe en la tierra y en el cielo, restableciendo la paz por la sangre de su cruz... Ahora él **los ha reconciliado** en el cuerpo carnal de su Hijo, entregándolo a la muerte, a fin de que ustedes pudieran presentarse delante de él como una ofrenda santa, inmaculada e irrepachable* (Colosenses 1, 20-22).

33. Leyendo la enseñanza de San Pablo sobre la Reconciliación, Ustedes pueden intuir la tarea ante la que se encuentra permanentemente la Iglesia, que vive con los hombres de este mundo en permanente discordia. Y también pueden imaginar la tarea que les espera a Ustedes, como futuros hombres de la política. Si bien el campo de la Iglesia y el de la política son distintos, y distintas las tareas que en la Reconciliación nos corresponden a clérigos y a laicos, ustedes como ciudadanos cristianos no podrán prescindir de la fe para inspirar las acciones políticas que decidan. Y, en especial, las acciones que cultiven la “Memoria” para que “Nunca Más” se repita lo vivido en aquellos años y la “Reconciliación” para que se afiance la amistad social entre lo argentinos.

## VI. Sugerencias pastorales

34. A fin de que la Memoria y la Reconciliación cristiana operen en la Argentina en el plano práctico, formulo algunas sugerencias que, aunque no referidas directamente a superar las heridas de la violencia, están destinadas a ubicarnos con los dos pies dentro de nuestra realidad. Cuando uno está ubicado con realismo, comienza a ser “reconciliador”.

1º.) **Actuar con sencillez y concreción.** Cristo celebró anticipadamente la Memoria de su Muerte y Resurrección de manera muy doméstica: con un pan y una copa de vino. De allí, el valor de los gestos sencillos y concretos que realicemos los cristianos para reconciliarnos entre los argentinos. Y, en especial, los que deba hacer la Iglesia como institución.<sup>22</sup>

22. No puedo olvidar cómo, al llegar a Posadas en 1986, los familiares de presos y desaparecidos durante la Dictadura militar me visitaron para pedirme continuar con una costumbre del antiguo Obispo, monseñor Jorge Kemerer, de reunirse periódicamente con él a orar para recabar consuelo. Lo hice varias veces mientras no me lo impidieron las visitas pastorales al interior. Además, recuerdo que, volviendo a Posadas desde Buenos Aires, en el avión, un pasajero que viajaba junto a mi asiento, se me presentó como funcionario de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación y como antiguo perseguido político, que había merecido la atención pastoral del Obispo Kemerer. ¡Lo agradecido que estaba ese hombre! Su nombre se me escapa. Todo eso explica la fuerte y justa reacción de monseñor Juan Martínez, Obispo de Posadas, a fines del año pasado, cuando el Presidente Kirchner visitó Misiones para apoyar la

2°.) **Suscitar la conciencia ciudadana del cristiano.** La Iglesia no está presente por sí misma en la sociedad política. Sólo indirectamente a través de los ciudadanos que profesan la fe católica. Estos están llamados a actuar bajo su propia responsabilidad, no en nombre de la Iglesia; y conforme al juicio de su conciencia iluminada por la fe. De allí que una tarea muy importante de la Iglesia es catequizar al cristiano como ciudadano.

3°.) **Respetar a la autoridad y resistir democráticamente sus abusos.** El hecho que toda autoridad provenga de Dios, impone al cristiano dos deberes: a.) respeto, manifestado en el acatamiento a sus leyes y en la oración por ella; y b.) resistencia pacífica y democrática, así haya que pagar con la cárcel contando con la fuerza del Espíritu Santo, cuando ella se pone por encima de la ley de Dios, a la manera como hicieron los primeros cristianos y los mártires judíos del Antiguo Testamento ante los reyes perseguidores.

4°.) **Fortalecer las instituciones civiles de mediación.** La sociedad política tiene sus propias instituciones de mediación, especialmente el Parlamento. En la Argentina existe una tendencia fácil a pedir la mediación de la Iglesia cuando los conflictos sociales se agravan. De allí, la tentación a intervenir en forma indebida, con el consiguiente debilitamiento de las instituciones civiles y la desilusión por la posterior ingratitud de las instituciones civiles que pidieron la mediación.<sup>23</sup>

5°.) **Aceptar que vivimos en una sociedad que no es cristiana.** Hoy se habla mucho del “Choque de las Civilizaciones”, y pensamos con frecuencia en la tensión entre Occidente y el Islam. Pero pensamos poco en otro choque cultural interno muy profundo que padece Occidente, en torno al valor fundamental de la persona humana y de los fundamentos de la ética. La aspiración a vivir en una cultura cristiana no ha de enga-

---

reforma constitucional de la Provincia e incluir la reelección indefinida del Gobernador. Y, una vez más, repitió su crítica a los Obispos por el papel durante la Dictadura. Nada peor en Misiones que tocar la figura de monseñor Kemerer. Aunque entrerriano de nacimiento, pocos hombres hicieron tanto por la provincia y los Derechos Humanos. Lo dicen a las claras muchas de sus obras, especialmente la atención a los aborígenes y a los ciegos.

23. Cfr. C. J. GIAQUINTA, “El Presbítero y el compromiso social por el Bien Común”. *Pastores*, 36, septiembre de 2006, pp.4-15; especialmente: IV. Las tentaciones del Presbítero y de la Iglesia en lo social, pp.13-14.

ñarnos y llevarnos a pensar que todavía vivimos en ella, o que sería fácil volver a respirarla. La evangelización de la cultura es hoy un problema mucho más complejo que cuando los Apóstoles comenzaron la primera evangelización.

6°.) **Aprender a vivir en medio de una conflictualidad creciente.** La Iglesia y los cristianos hemos de aprender a ejercer nuestra misión reconciliadora en la sociedad no sólo en el momento en que cesa el fuego de los bandos, sino permanentemente, porque los conflictos tienden cada vez más a ser permanentes. Además, la Iglesia misma será cada vez más el blanco contra el cual se desahoguen los conflictos: una especie de chivo emisario. Y ante los agravios deberá responder con la mansedumbre y la fortaleza del Evangelio.

7°.) **Reaprender a proclamar el Evangelio.** En la Iglesia, si bien se ha progresado en la necesidad del testimonio cristiano, ha decrecido en forma alarmante la conciencia de la importancia del anuncio explícito del Evangelio. La preparación que se imparte en los centros de formación para aprender a comunicar el Evangelio es pobrísima. Muchas veces ni se sabe hacer la lectura litúrgica de la Palabra de Dios en la Misa dominical. Y algunos programas católicos a través de los Medios muestran una religiosidad anacrónica. Aprender a proclamar el Evangelio es una tarea urgente. Sólo así la Iglesia puede hacer oír su voz reconciliadora: *Somos embajadores de Cristo... Les suplicamos en nombre de él: "Déjense reconciliar con Dios"* (2 Co 5,20).

# RESEÑAS



# PERSPECTIVAS LATINOAMERICANAS SOBRE HOBBS

---

Damián J. ROSANOVICH  
Universidad de Buenos Aires  
✉ drosanovich@gmail.com

de María L. Lukac, compiladora,  
EDUCA, 2008, Buenos Aires, 272 pp.

La bibliografía de los estudios hobbesianos suma un nuevo título a su acervo de trabajos académicos con la publicación colectiva *Perspectivas latinoamericanas sobre Hobbes*. El presente volumen, de alguna manera, viene a llenar un vacío de trabajos colectivos sobre Hobbes interrumpido en pocas ocasiones por números especiales de publicaciones periódicas como el vol. VI de la *Revista Latinoamericana de Filosofía*, publicado en 1980; o el no. 32 de *Cuadernos de Filosofía*, aparecido en 1988.

Es necesario destacar, ante todo, que la presente compilación convoca a un variado conjunto de esfuerzos convergentes en los estudios hobbesianos que se hallan integrados en no pocas ocasiones en las actividades de la *Asociación de Estudios Hobbesianos*, fundada en la UBA en 1990 por la profesora Margarita Costa, fundadora y presidenta de la misma hasta el año 2003, momento en el cual asume la profesora María L. Lukac, actual presidenta. La *Asociación* ha realizado, a lo largo de su existencia, diversas jornadas de discusión colectiva de trabajos de y sobre la obra hobbesiana, ya en el marco de reuniones mensuales, ya en el contexto de las Jornadas Hobbes, las cuales se organizan cada dos años. En este sentido, el libro que aquí presentamos reúne, en trabajos resumidos, no sólo artículos escritos para la ocasión, sino profundas reflexiones sedimentadas a lo largo de estos años en debates compartidos y publicaciones individuales o colectivas. Una herramienta idónea para la divulgación de las actividades de la *Asociación* ha sido, en estos años, la publicación del *Boletín de la Asociación de Estudios Hobbesianos*, en el cual quedaron representados numerosos enfoques de tales estudios, teniendo como marco de reflexión el contexto de discusión tanto de la bibliografía y las ideas ya canónicas

en los estudios hobbesianos como las nuevas perspectivas de análisis que pudieran surgir. Sin embargo, la ausencia de una publicación colectiva como la que aquí presentamos reducía las posibilidades de difusión de tales actividades de manera conjunta. Por este motivo, celebramos la publicación del presente volumen, el cual cuenta no sólo con el aporte de investigadores de la obra hobbesiana pertenecientes a universidades de Argentina, sino con la valiosa participación de especialistas en la obra de Thomas Hobbes de distintos países de Latinoamérica.

En su conjunto, el libro presenta diversos rasgos dignos de mencionar; ante todo, un aspecto no trivial que constituye el género plural perteneciente al vocablo “perspectivas”, integrado al título del mismo. En efecto, los artículos (diecisiete más la introducción realizada por la compiladora) presentes en este texto no defienden una postura uniforme o unilateral sino que, por el contrario, alcanzan a cristalizar diversos espacios hermenéuticos desde los cuales se ilumina la matriz del pensamiento hobbesiano. Asimismo, se integran en los presentes estudios, prolíficas y eruditas referencias bibliográficas, las cuales indican no sólo fuentes de ideas sino, por el contrario, adscripciones y distanciamientos respecto de los más célebres autores de la bibliografía hobbesiana como A. Martinich, Q. Skinner o Y. Ch. Zarka.

Por otra parte, *Perspectivas* cuenta con una inusual presentación, elaborada por su compiladora que, a modo de introducción, pasa revista de modo sistemático a las lecturas más destacadas de la historia de los estudios hobbesianos, desde el siglo XVII hasta la actualidad. Este trabajo es de gran utilidad, puesto que permite tener una orientación diacrónica y a la vez precisa sobre los máximos referentes de la bibliografía hobbesiana.

Con respecto a los artículos propiamente dichos, sin entrar en una caracterización individual de cada uno de ellos, podemos mencionar, de modo sumario, que se clasifican en tres grupos, a saber: a.) perspectivas históricas; b.) perspectivas filosóficas; y c.) perspectivas políticas. Los trabajos reunidos bajo el grupo de las perspectivas históricas llevan a cabo un abordaje no tan biográfico sino textual o filosófico e histórico -a la vez- al entretejido de la obra hobbesiana. En este sentido se evalúan las fuentes originarias del pensamiento de Hobbes ancladas tanto en sus influencias, v.g. las lecturas de Tácito, como en su inserción en la historia de Inglaterra, o en la relación con la producción de textos utópicos en los siglos XVI y XVII. Es preciso destacar aquí los trabajos de A. Di Leo y de

A. Jiménez Colodrero, quienes desde diferentes ópticas, presentan estudios vinculados a la primera traducción al español de la obra juvenil de Thomas Hobbes titulada *Discursos histórico-políticos*, publicada en el año 2006 en Buenos Aires.

Por su parte, los escritos agrupados bajo las perspectivas filosóficas hacen ostensible perfiles de la obra hobbesiana no vinculados estrechamente con su Filosofía Política. Un hilo conductor que abreva con profundidad en los tópicos del universo discursivo hobbesiano lo constituye el binomio conformado entre los conflictos antropológicos concernientes al carácter decisivo que tiene el análisis de las pasiones humanas en la obra hobbesiana y, por otra parte, las controversias hermenéuticas, referidas principalmente a los desacuerdos significativos y radicales en los cuales incurren los hombres, tanto en el estado de naturaleza como en la sociedad civil, espacio jurídico en donde el soberano cuenta -en uno de sus aspectos- con la misión de o bien evitar las controversias en materia de temas conflictivos que pongan en peligro la paz y la seguridad pública (la lucha entre los poderes indirectos), o bien arbitrar dichas controversias en un marco jurídico propicio -i. e. el pacto hobbesiano, tal como es presentado en el *Leviatán*- para el resguardo de dicha paz y condiciones saludables para una vida pacífica en la cual los individuos puedan libremente perseguir sus fines privados sin obstaculizar los fines públicos.

Dentro del conjunto de artículos dedicados en su mayoría a la Filosofía Práctica de Hobbes, es necesario hacer una mención especial a los textos de C. Balzi y M. L. Lukac, quienes -de modo original- llevan a cabo un análisis de distintas categorías conceptuales hobbesianas, poniendo incluso en tela de juicio -en el caso de C. Balzi- el lugar ciertamente marginal que la Historia de la Filosofía, desde Thomas Stanley al siglo XX, pasando por G. W. F. Hegel, le ha asignado a Hobbes, en comparación con Descartes o Spinoza.

Por último, los textos colegidos bajo la óptica de las perspectivas políticas interpretan el pensamiento hobbesiano a la luz de su recepción en la teoría política del siglo XX en autores como Carl Schmitt o James Buchanan, en la proyección de las luces que la teoría del Estado de Hobbes puede proporcionar sobre el horizonte epocal del siglo XX y también del XXI, v. g. entender a Hobbes como “un manual para la supervivencia en tiempos adversos” (p. 268). En efecto, las reales posibilidades de recuperar la teoría política hobbesiana del Estado cuentan con un

polémico linaje, puesto que éste se halla vinculado estrechamente a las lecturas que hubieron de realizarse, ya por parte de autores nacionalsozialistas, ya por parte de C. Schmitt, en la Alemania de la década de 1930. En este sentido, los trabajos de J. Dotti, J. Flax y R. Janine Ribeiro persiguen el objetivo no tanto de discriminar o criticar aspectos de la Filosofía Política hobbesiana, sino de interpretar a Hobbes como una teoría digna de ofrecer herramientas idóneas para comprender problemas políticos propios del siglo XX. De este modo, el libro culmina con un artículo de R. Janine Ribeiro, el cual muestra la actualidad teórica de las tesis hobbesianas, en relación con la proliferación de asociaciones no estatales (v. g. el Primer Comando de la Capital, en Brasil) que, cumpliendo funciones públicas, atentan contra la soberanía del Estado.

En suma, la actualidad de la obra de Thomas Hobbes va cobrando, día a día, nuevos estudios en diferentes partes del mundo, los cuales hallan un asidero académico en distintos órganos institucionales de investigación provisionales o estables. En este sentido, *Perspectivas latino-americanas sobre Hobbes* se constituye como un resultado de rigurosidad académica, producto de varios años de trabajo individual y en conjunto que, podemos sostener sin dudas, contribuirá a proporcionar un nuevo estímulo a los estudios hobbesianos en Argentina y en Latinoamérica.

# LA JUSTICIA DE LOS VENCEDORES. DE NUREMBERG A BAGDAD

---

Silvina S. GONZÁLEZ NAPOLITANO  
Pontificia Universidad Católica Argentina  
✉ silvinanapolitano@yahoo.com

de Danilo Zolo.  
Edhasa, 2007, Buenos Aires, 203 pp.

**D**anilo Zolo, nacido en territorio de la ex Yugoslavia, es profesor de Filosofía y Sociología del Derecho en la Universidad de Florencia. Ha escrito varias obras provocativas, a través de las cuales manifiesta su preocupación por el Orden Mundial y la distribución del poder.

A través de este ensayo, Zolo muestra que la justicia penal se introdujo en el derecho internacional sólo para castigar a los perdedores de la guerra, lo que denomina “sistema dualista”, y que esa situación no se ha revertido a lo largo de la historia. Los tribunales de Nuremberg y Tokio sólo juzgaron a los enemigos derrotados, pero no se juzgó a los responsables de los crímenes de Hiroshima y Nagasaki o de los bombardeos de ciudades alemanas y japonesas, llevados a cabo luego de que los Aliados habían ganado la guerra y que provocaron la muerte de miles de civiles.

La Justicia de los Vencedores se manifiesta nuevamente en la década del noventa con el establecimiento del Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia. Mientras el ex presidente Milošević fue entregado a dicho tribunal internacional para su juzgamiento –Zolo manifiesta que la entrega se debió “a un chantaje económico de los Estados Unidos y a las presiones de la OTAN”–, nadie procesó a las autoridades políticas y militares de la OTAN, responsables de lo que Zolo califica de “guerra de agresión ‘humanitaria’ contra la República Yugoslava”, haciendo particular referencia a los bombardeos ininterrumpidos ocurridos en Serbia y Kosovo.

Otro ejemplo que trae Zolo es la guerra contra Irak, donde la Justicia de los Vencedores reaparece. Saddam Hussein fue capturado y detenido en un lugar secreto por fuerzas estadounidenses y procesado en Bagdad

por un tribunal especial iraquí, organizado por los Estados Unidos. Pero los militares de los vencedores que también cometieron crímenes en Irak, no fueron sometidos a procesamiento por ningún tribunal internacional.

El autor pone de manifiesto la ineficacia de las instituciones internacionales, ya desde 1945. Así, muestra su preocupación por el hecho de que la Carta de las Naciones Unidas si bien condena la guerra de agresión, las potencias vencedoras han acudido a ella impunemente, gracias al poder de veto que se atribuyeron, a través de ejemplos como la acción de los Estados Unidos en Vietnam, la Unión Soviética en Afganistán y las intervenciones de los Estados Unidos en Guatemala, Líbano, Cuba, Santo Domingo, Granada, Libia y Panamá, así como de la Unión Soviética en Europa Oriental. La agresión de los Estados Unidos a Afganistán luego de los ataques del 11 de septiembre de 2001 y la invasión de Irak en 2003, por los Estados Unidos y el Reino Unido, son ejemplos más recientes tratados por Zolo en su obra. Mientras Irak fue sometido a sanciones económicas y territoriales ordenadas por la ONU por su invasión a Kuwait en 1990, nada les ocurrió a las grandes potencias por las miles de víctimas civiles que dejaron sus acciones militares. Para Zolo, las guerras de agresión son enmascaradas por las grandes potencias bajo el rótulo de guerras (o intervenciones) “humanitarias”, para la protección de los derechos humanos, o “preventivas”, para combatir el denominado “terrorismo global”.

El profesor italiano analiza la condena del uso de la fuerza a lo largo de la historia, desde la noción de *bellum justum* hasta las intervenciones humanitarias y guerras preventivas o guerra “global”, y apela a diversas corrientes filosóficas y doctrinarias para explicar la función de la guerra en cada caso y para concluir que “la proscripción jurídica de la guerra no dio lugar a un sistema normativo unitario, coherente y exhaustivo, capaz de obtener, aunque sea de modo imperfecto y tendencioso, el objetivo declarado, esto es, la pacificación de mundo...”. También desarrolla la cuestión de la tipificación del crimen de agresión en relación con la responsabilidad internacional del individuo y del incierto estadio en el que se encuentra la Corte Penal Internacional respecto de su jurisdicción sobre esta categoría de crímenes.

Otro concepto interesante que Zolo desarrolla es el de “imperio”, puesto que considera que su resurgimiento “es una de las señales de la profunda transformación de los órdenes políticos internacionales, que se liga a los procesos de integración global y a la afirmación de fenómenos

de creciente polarización del poder y la riqueza a escala planetaria”. Para Zolo, el poder de los Estados Unidos es un poder imperial, tanto en sentido estratégico como normativo: la autoridad imperial de los Estados Unidos administra la justicia global, define las culpas o las razones de sus súbditos y desempeña funciones de policía internacional contra terrorismo, bajo el rótulo de trabajar por la paz y la seguridad internacionales.

Zolo también dedica un capítulo de la obra a las “razones del terrorismo”, en el cual se plantea si la guerra contra el terrorismo, tal como fue presentada y planificada por los Estados Unidos, es una respuesta plausible para derrotarlo, o si, en cambio, deberíamos intentar respuestas profundamente diferentes, que no ignoren lo que este autor denomina “las razones del terrorismo”. Para Zolo, el terrorismo “es un fenómeno bastante menos irracional de lo que se piensa o quiere hacerse creer”, ya que aquél “encontró un impulso determinante en el ‘trauma global’ que las guerras del Golfo de 1991 provocó en el mundo no occidental, sobre todo en el islámico, vapuleado en el corazón de sus lugares sagrados, de su civilización y de su fe”.

A lo largo de todo su ensayo Zolo confirma las palabras de Radhabinod Pal, el juez hindú del Tribunal de Tokio, quien sostuvo a través de su disidencia, que “sólo la guerra perdida es un crimen internacional”.

Sin resquemor alguno, Zolo afirma que la Justicia de los Vencedores “se aplica a los derrotados, a los débiles y a los pueblos oprimidos”, todo ello “con la connivencia de las instituciones internacionales, el silencio encubridor de gran parte de los juristas académicos, la complicidad de los medios masivos de comunicación y el oportunismo de... las llamadas ‘organizaciones no gubernamentales’ que, en realidad, están al servicio de sus propios gobiernos y conveniencias”. También hace referencia a “una praxis de estrecha colaboración judicial” entre la fiscalía general del Tribunal internacional para la Ex Yugoslavia y las fuerzas de la OTAN presentes en los territorios de la antigua Yugoslavia” que lo llevan a explicar su incapacidad para juzgar a los crímenes cometidos por los militares de la OTAN durante los bombardeos ininterrumpidos en la ex Yugoslavia. Según sus palabras “(e)l Tribunal de La Haya tenía plena competencia jurisdiccional respecto de estas violaciones y debía, por consiguiente, investigar y eventualmente incriminar a los responsables”, pero no lo hizo, sino que, por el contrario, la fiscalía general del tribunal

archivó –por considerarlas manifiestamente infundadas– “las tres denuncias formales por parte de una delegación de parlamentarios rusos del gobierno de Belgrado y un grupo de acreditados juristas canadienses”.

Tal como puede observarse, *La Justicia de los Vencedores* es una obra polémica, que ha recibido tanto elogios como críticas, pero que en cualquier caso invita a reflexionar, en general, sobre el orden jurídico internacional actual y la eficacia de las instituciones y, en particular, sobre el régimen instituido para el juzgamiento de individuos responsables de la comisión de crímenes internacionales.

# HISTORIA DEL MUNDO Y SALVACIÓN. LOS PRESUPUESTOS TEOLÓGICOS DE LA FILOSOFÍA DE LA HISTORIA

---

Matías E. ILIVITZKY  
Universidad de Buenos Aires  
✉ ilimati@yahoo.com

de Karl Löwith.  
Katz Editores, 2007, Buenos Aires, 288 pp.

El historicismo ha demostrado ser, a lo largo de la filosofía occidental, uno de los paradigmas y visiones epistemológicas más destacados y utilizados. En función de dicho rol, las más diversas tendencias ideológicas y conceptuales optaron por visualizar en el desenvolvimiento temporal de la humanidad una meta definitiva, un destino final orientador, director y, fundamentalmente, significador del todo.

En ese sentido, Karl Löwith se propone en esta obra indagar, en primera instancia, para posteriormente cuestionar en forma crítica y fundamentada, la utilización que diversos pensadores le otorgaron a la filosofía de la historia en sus respectivos sistemas teóricos. En su carácter de primer discípulo de Heidegger, y desencantado con el maestro, el autor desea develar –cual *aletheia*– una verdad oculta y trascendente en un conjunto de filósofos de por sí heterogéneo.

Si bien este grupo está comprendido en un marco trazado desde Paulo Orosio y San Agustín de Hipona hasta Karl Marx y Jacob Burckhardt, Löwith decide, originalmente, invertir el orden cronológico de su exposición, comenzando con el destacado historiador alemán, para finalizar con una remisión a las interpretaciones bíblicas de la historia. Entre los tres motivos aducidos para justificar esta curiosa operación, el primero consiste en que el lector moderno no asimila inmediatamente a las abstracciones historicistas con la teología – lo cual representa la tesis central de investigación del trabajo – sino que, por el contrario, la asocia con la creencia en el desarrollo inevitable del progreso esgrimida por el positivismo heredero de la Ilustración, es necesario

comenzar por lo que le es más familiar, por el más cercano pasado, para a partir de ese terreno comenzar a desandar el prolongado camino recorrido por la reflexión historiográfica desde las postrimerías de la Antigüedad hasta los albores del siglo XX.

El segundo argumento está basado en una proposición que también avalan la historia conceptual y la historia de las ideas, consistente en despojarse de prejuicios y motivaciones existentes en el presente para analizar hechos y teorías pasadas, ya que podrían dificultar una comprensión más adecuada del objeto de estudio. De esa forma, y así como su colega y amigo Leo Strauss proponía, frente a la querrela entre los antiguos y los modernos, eliminar las presuposiciones que posee el investigador contemporáneo, Löwith espera que, al comenzar su estudio por el final, se entiendan más fácilmente tanto las modificaciones como las bases del pensamiento historicista.

Finalmente, el tercer causante de la alteración de la cronología radica en que en la modernidad no existe un fundamento último que organice a los datos ofrecidos por la empiria en la práctica profesional de la historiografía, la cual ha cesado de buscarlo. Por ende, se revela necesario observar el surgimiento de la linealidad teleológica pero no a través de un salto abrupto por sobre las generaciones intermedias, sino por el contrario desglosar paulatinamente a las teorías que conforman la filosofía de la historia para arribar, de manera mediatizada, a los elementos originarios.

Habiendo efectuado la explicación antedicha, Löwith procede con la descripción de los comienzos del historicismo, el cual trasciende a la historiografía debido a que no existe un sustrato empírico que fundamente sus juicios, como ésta, por lo que, a nivel epistemológico, sólo puede ser abordado desde la filosofía propiamente dicha o, inadvertidamente para la mayoría de los analistas contemporáneos, desde la teología.

A la vez, tampoco todo el campo de la investigación filosófica es admisible. La concepción temporal de la Grecia clásica –retomada también en la antigua Roma hasta el apogeo del cristianismo– era cíclica, y no lineal, y se fundamentaba en las revoluciones y circunvalaciones de los objetos celestes. Carecía de objetivos finales, y se basaba en una repetición constante de ciertos eventos de importancia cardinal de la cosmología pagana, que guardaban una paradójica similitud con situaciones acaecidas entre la humanidad, como el nacimiento, la muerte y la regeneración. La significación era buscada por los principales referentes de la historiografía clásica.

sica, como Heródoto o Tucídides, en el interior y a partir de los acontecimientos históricos, y no desde una posición de exterioridad interpretativa del conjunto.

Por lo tanto, Löwith realiza un nuevo recorte disciplinar, observando que la pregunta por un sentido último en la historia proviene del pensamiento judío y cristiano, y que dicho interrogante será retomado posteriormente por una filosofía que, a pesar de pretenderse secularizada e independiente de la teología, conserva en el fondo la impronta teleológica de ésta.

La historia desde la acepción judaico-cristiana tiene una meta final: la salvación. En función de la caída en el pecado y de la expulsión del género humano del paraíso, el hombre espera constantemente ser redimido de sus penas y culpas en una instancia conciliatoria que le otorgue una absolución y consagración definitivas. De esta forma se produce un fenómeno que, mientras denigra el valor del presente, exacerba la espera del acontecimiento más relevante del futuro, lo cual a su vez invierte el significado del vocablo griego *historein*, referido a sucesos presentes y pasados.

Lo antedicho anula el rasgo fatalista y determinista de la visión cíclica, que implica que lo que aconteció y acontece volverá a suceder en idénticas condiciones, y se plantea el carácter contrario a la profecía presente en la historia, que verá en lo ocurrido los elementos que permiten vaticinar el porvenir. Al contrario de la tradición vigente en Grecia, se busca en el exterior y por fuera de los hechos acontecidos en la realidad la clave que permita entenderlos y que posibilite avizorar a la vez sus potenciales desenvolvimientos. Consecuentemente, la historia perderá la pluralidad que la caracterizaba en la Antigüedad, en donde estaba conformada por la sumatoria de pequeños relatos aislados, para acceder a una unificación sustentada en la escatología.

Ahora bien, habiendo explicado la dicotomía existente, ¿es posible arribar a algún tipo de armonización entre ambas perspectivas? Löwith cita el caso del historiador inglés Arnold Toynbee, quien postulase que el movimiento ascendente y recto de la religiosidad puede ser complementado con el cíclico de las civilizaciones. Sin embargo, ésta es una opción que el autor de *De Hegel a Nietzsche* descarta al tratar de demostrar precisamente en *Historia del mundo y salvación* la imposibilidad de encontrar nuevas orientaciones en la historiografía contemporánea que, aún cuando algunos de sus principales exponentes lo nieguen, continúa asentada

sobre sendas corrientes, limitándose a presentar ocasionales variantes y aliteraciones de éstas. Löwith manifiesta hacia el final de esta reveladora obra el desencanto de quien contempla la prolongada búsqueda de un sentido en la historiografía, a sabiendas de que dicho esfuerzo se encuentra cercano –ya que el decir condenado equivaldría a un determinismo historicista- a la infructuosidad.

# CRONOLOGÍA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL

---

Rodrigo CONDE GARRIDO  
Pontificia Universidad Católica Argentina  
✉ rodrigocondegarrido@gmail.com

de Eugenio Vargas García.  
Contraponto, 2005,  
Río de Janeiro, 336 pp.

En los últimos años, Brasil ha consolidado fuertemente una posición protagónica en el escenario internacional. El mejor ejemplo de ello es que integre el selecto grupo de países emergentes más atractivos para inversiones, BRIC's según el modelo creado por el Grupo Goldman Sachs, como demostración de la percepción positiva que el mundo tiene de nuestro vecino luso-americano.

Debe destacarse que el haber alcanzado este reconocimiento no se debe a un azaroso devenir, puesto que “el proceso histórico no es algo arbitrario y está condicionado por determinantes nacionales e internacionales en el orden de lo político, económico, cultural y social” (de la Balze 1995:37). Así, puede considerarse que este camino transitado sin pausa, ha sabido ser encauzado adecuadamente por la dirigencia brasileña a través de sólidas políticas de estado de largo plazo, en las que se percibe la confluencia de tres aspectos fundamentales de la vida de todo Estado.

En primer lugar, el desarrollo de su propia historia nacional, forjadora de características particulares que lo distinguen en la sociedad internacional.

El segundo elemento a considerar es el tipo de relaciones que mantiene con los países de su región. En el caso brasileño se destaca un perfil orientado al liderazgo con aire de algo más que un *primus inter pares* –aceptado o resistido por sus vecinos, según los casos y las circunstancias, pero nunca confrontado abiertamente–. La prioridad que le otorga su política exterior a la región puede verse evidenciada en la decisión de crear, en 2003, una Subsecretaría General de América del Sur en Itamaraty (p. 276).

Por último, queda reflexionar sobre la proyección estratégica que despliega en el plano global. Es claro que a través de distintas acciones,

Brasil refleja una ambición por ser aceptado en el restringido grupo de países que orientan la política internacional. Un ejemplo paradigmático de esta aspiración se manifiesta en su rol activo en las discusiones sobre la ampliación de los asientos permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU desde 1993 (p. 249), cuya apertura brindaría la posibilidad de presentar su propia candidatura.

Los numerosos hechos que expresan la evolución brasileña en estos tres niveles, junto a datos contextuales de terceros actores y sucesos internacionales relevantes, se encuentran sistemáticamente documentados en *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*.

Editada con el apoyo de la Fundación Alexandre de Gusmão, esta publicación corrige, amplía y actualiza su primera versión publicada en el año 2000, en la que cubría el período 1492–1998, extendiéndose en esta nueva edición hasta el año 2004. Así, las casi trescientas páginas en las que se despliega esta cronología, ofrecen la posibilidad de que el lector pueda tener un contacto cercano con el desarrollo nacional e internacional del Brasil. Partiendo desde el Descubrimiento de América, se señalan los aspectos que condujeron a la conformación de la compleja trama de relaciones que componen el escenario actual en que un Estado con su trascendencia debe desempeñarse.

Una cronología de hechos, en una primera –y obvia– lectura, constituye una herramienta útil que nos permite la fácil ubicación temporal de un determinado acontecimiento, funcionando como fuente de consulta que proporciona datos exactos. Del mismo modo, nos ofrece la posibilidad de vincular la información presentada, elaborar asociaciones referidas a la comprensión de procesos, vislumbrar acciones y consecuencias, continuidades y rupturas, cercanías y alejamientos, etc. Asimismo, nos brinda elementos objetivos para confrontar los hechos históricos con la actualidad, ya que “los propios criterios que el historiador utiliza para analizar el pasado remiten a una implícita comparación con su presente, que sirve de parámetro para el análisis” (Fausto y Devoto 2004:10). Más aún, representa un sólido recurso para la realización de proyecciones, ya que la Historia nos “permite exponer los orígenes del presente e iluminar las circunstancias de su gestación, funcionamiento y transformación” (Zappia 2004:323).

A fin de que estos saludables efectos puedan tener lugar, debe tenerse en cuenta que “la aproximación al pasado con visiones sesgadas conduce

a desdeñar o a sobrevalorar arbitrariamente unas evidencias del pasado por sobre otras, y con ello, el riesgo de *comprobar como correctas* visiones equívocas” (Zappia 2001/2002:233), por lo que la confección de una cronología nos enfrenta con algunos riesgos metodológicos, correctamente anticipados por Vargas García en su nota introductoria. En primer lugar, debe advertirse el inevitable criterio convencional en la selección de los hechos que serán contenidos y los que serán dejados de lado. Tal como nos remarca Boris Fausto en su *Historia Concisa de Brasil*, “es necesario tener en cuenta que los análisis del pasado, por más objetivos que traten de ser, siempre están sujetos a revisiones y a distintas formas de interpretar ese pasado” (Fausto 2003:274). En este sentido, el autor de la cronología nos revela que optó por incluir los sucesos considerados indispensables conforme el tratamiento que tuvieran en la historiografía. Además, debe prestarse atención a la adjetivación que acompaña la referencia, ya que ella puede dejar entrever cierta postura historiográfica o juicio de valor, que atente contra la objetividad pretendida. Así, Vargas García menciona que los comentarios adicionales fueron reducidos, intencionalmente, al mínimo.

La principal garantía que puede encontrar el lector sobre la seriedad y rigurosidad de la investigación queda expuesta por la trayectoria de su autor, pues en él se conjugan la pasión académica del historiador especializado en las relaciones internacionales, con la formación ejecutiva del diplomático egresado del Instituto Río Branco del Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño. De este modo posee las dos grandes ópticas necesarias para encarar un proyecto de estas características. Por un lado la visión amplia que le han ofrecido sus estudios de la Historia en diversos grados. Por el otro, el conocimiento cercano de la planificación y ejecución de la política exterior de su país.

Cabe hacer aquí alusión a las referencias efectuadas a la relación Brasil-Argentina. En esta línea, puede decirse que, a pesar de no ser el propósito de este trabajo centrarse en esta bilateralidad, es notoria la importancia que el autor adjudica a los vínculos entre los dos países, ya que la mención de hechos comunes a ambos (en su mayoría) como a propios de la Argentina, figura más de cien veces. Cifra equiparable a las alusiones a los Estados Unidos, con la diferencia de que la gran aparición de éste último se debe, principalmente, a su destacado rol en los grandes sucesos internacionales. Estas cantidades toman un mayor significado si

se las compara, por ejemplo, con México, el cual tiene cerca de treinta citas.

Así, en estas páginas puede percibirse cómo la historia conjunta de nuestras dos naciones se ha ido intensificando, con un marcado crecimiento en los últimos veinticinco años, primordialmente en lo concierne a firmas de tratados, visitas presidenciales, acciones en conjunto en organismos internacionales, lo que confirma que “el impulso político dado por las transiciones democráticas y las demandas generadas por la evidente complementariedad en el campo económico, cultural y académico generaron muchos intercambios y mayor colaboración, de los cuales el MERCOSUR es el emblema más visible” (Fausto y Devoto 2004:20).

Por todo lo dicho hasta aquí, este libro resulta de inestimable valor para promover una mayor y mejor comprensión de la evolución del Brasil, excediendo con didáctica amplitud temática los tres niveles de la vida estatal señalados al comienzo. Contribuye, a su vez, al propósito de fomentar y consolidar el conocimiento mutuo entre nuestros dos pueblos, de forma que la celebración del “Día de Amistad Argentino-Brasileño”, conmemorado por primera vez el 30 de noviembre de 2004 (p. 286), sea repetida por muchas generaciones más.

## REFERENCIAS

**DE LA BALZE**, Felipe. Compilador. 1995. *Argentina y Brasil, enfrentando el siglo XXI*. Buenos Aires: ABRA – CARI.

**FAUSTO**, Boris. 2003. *Historia concisa de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

**FAUSTO**, Boris y Fernando **DEVOTO**. 2004. *Brasil e Argentina, um ensaio de história comparada (1850 – 2002)*. Brasília: 34.

**ZAPPÍA**, Paulo A. 2001/2002. “El conocimiento histórico y la política internacional”. *Signos universitarios. Revista de la Universidad del Salvador*, XXI, 38, pp. 217-236.

**ZAPPÍA**, Paulo A. 2004. “Política internacional, historia y prognosis”. *Criterio*, 2294, pp. 320-323.

# POLÍTICA. CUESTIONES Y PROBLEMAS

---

Santiago Manuel ALLES  
Pontificia Universidad Católica Argentina  
✉ santiago.alles@gmail.com

de Luis Aznar y Miguel De Luca.  
Emecé, 2007, 2da edición ,  
Buenos Aires, 394 pp.

Reseñar una obra colectiva supone muchas veces una propuesta incómoda. Trabajos de autores diversos, abordan múltiples casos con interrogantes, teorías e hipótesis disímiles (cuando no contradictorios) y arrojan una mirada donde se encuentran en permanente tensión la amplitud temática y la coherencia del abordaje. *Política. Cuestiones y Problemas* (Emecé, 2007), de Luis Aznar y Miguel De Luca, no está a salvo de estos desafíos, tensiones y dilemas, pero tal situación expone la diversidad de miradas que, tanto en nuestro país como en el mundo, se reúnen en la ciencia política y las múltiples sub-disciplinas que la integran.

“Fruto de la experiencia proporcionada tras muchos años de enseñanza e investigación” (p.13), Luis Aznar, primer Director de la carrera de Ciencia Política (FCS/UBA, entre fines de 1990 y abril de 1996); y Miguel De Luca, desde hace varios años Secretario Académico de la carrera de Ciencia Política (FCS/UBA) y presidente de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) proponen en *Política...* un recorrido por los tópicos más relevantes de la disciplina con el fin de brindar una obra de consulta introductoria para “los alumnos de la treintena de carreras y departamentos de Ciencia Política y Gobierno que existen hoy en día en la Argentina” (p.13).

En los dos primeros trabajos se aborda la cuestión disciplinar: ¿la ciencia política es una disciplina autónoma? ¿qué la diferencia y cómo se relaciona con otras disciplinas sociales? ¿cuáles son sus temas predominantes o, para usar la expresión de Bobbio, “recurrentes”? ¿cómo abordar tales temas y producir conocimiento científico?

El capítulo inicial, firmado por Luis Aznar, establece la especificidad del estudio de lo político recorriendo las diversas tradiciones teóricas pre-

sentos en él y, en esta operación, enlaza los dos grandes terrenos que componen la disciplina: lo normativo y lo empírico. La ciencia política es (al menos hasta donde sé) la única disciplina que reúne en su seno ambas formas de abordaje a la realidad social, las ideas y los hechos, *political theory* y ciencia social. Tras lo cual, Santiago Rotman presenta en el segundo capítulo un completo panorama de la cuestión metodológica: si la ciencia política constituye un campo científico autónomo, tal como sostiene antes Aznar, debe disponer de un conjunto de herramientas metodológicas aceptadas para generar conocimiento.

Recién entonces, establecidas las bases disciplinares sobre su autonomía científica y sus métodos propios, en los siguientes capítulos se recorren algunos grandes temas, desde Estado y democracia, pasando por sistemas y actores.

En el tercer capítulo se encuentra la única incorporación respecto a la primera edición: un trabajo sobre el “Estado” de Andrés Malamud. Esta incorporación parece un gran acierto, que se enmarca en un visible retorno a la preocupación por el Estado, movimiento iniciado por el ya clásico *Bringing the State back in* editado hace ya dos décadas por Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (Cambridge University Press, 1985) y que se ha visto reflejado en un importante conjunto de trabajos sustentados en las diferentes escuelas del neo-institucionalismo; en esta empresa cabe destacar la reciente publicación de *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*, recopilación coordinada por Carlos Acuña y editada el año pasado por el “Proyecto de Modernización del Estado”.

Malamud recoge entonces un debate sobre el Estado que se encuentra revalorado y revitalizado, pero lleno de tensiones: “El Estado contemporáneo está sujeto a dos tipos de tensiones: las hay de fragmentación y de integración. Las tensiones de fragmentación tienen causas fundamentalmente políticas y se relacionan con el resurgir de los nacionalismos subestatales; las de integración reconocen motivaciones principalmente económicas vinculadas con el proceso de globalización” (p.98). Es decir, un Estado *entre dos fuegos* es considerado, cada vez con más énfasis, como una herramienta crucial para alcanzar las grandes metas de la comunidad política: igualdad, libertad, derechos, orden, progreso.

El cuarto capítulo aborda la pregunta del régimen político. Si bien el título del capítulo habla sólo de “Democracia”, un título más inclusivo hubiera sido más apropiado: el trabajo de María Soledad Méndez Parnes

y Juan Negri brinda un completo mapa teórico sobre democracia y autoritarismo, pero también quiebras y transiciones; y concluye con el más reciente (aunque con una agenda incierta y muy discutida) debate sobre la calidad de la democracia.

El trabajo de Mara Pegoraro y Florencia Zulcovsky propone un recorrido abarcador alrededor del problema del “Gobierno”. En efecto, se trata de un objeto complejo, en el que se anuda un conjunto de “actores, funciones e instituciones”; y que remite al problema de la distribución del poder. Así, las autoras prestan principal atención, primero, a su distribución territorial, que coloca en el foco del análisis la siempre inestable tensión entre centralización y federalismo; y luego, a su distribución horizontal (o entre poderes), recuperando el clásico debate entre parlamentarismo y presidencialismo. Ahora bien, la distribución del poder nada dice de la calidad del gobierno y eso conduce al problema de la gobernanza, con el que se cierra el quinto capítulo.

Los trabajos de Luciana Cingolani y Miguel De Luca analizan dos problemas teórica y empíricamente conexos: partidos y sistemas de partidos; y elecciones y sistemas electorales. Por un lado, el capítulo de Cingolani presenta un panorama del estado del arte en materia de partidos, brindando un rico análisis sobre los tipos y formas de organización de los partidos políticos. Sin embargo, el trabajo relega la cuestión de los sistemas de partidos, un tema conexo pero diferente, lo cual supone un déficit en el planteo general de la obra; una futura reedición debería reconsiderar la posibilidad de incluir además un estudio específico sobre la cuestión. Por otro lado, De Luca brinda una útil clasificación de los tipos y reglas de elección pero también un completo argumento teórico sobre los efectos de los sistemas electorales.

Si el trabajo de Cingolani introducía actores cruciales en la política moderna, los capítulos de Federico Rossi y Martín D’Alessandro se dedican a otros dos “actores” relevantes. Por un lado, el trabajo de Rossi analiza los movimientos sociales alrededor de cinco ejes principales: tipos de movimientos, explicación de su surgimiento, formas de organización, repertorio de la protesta e impacto. Por otra parte, el capítulo de D’Alessandro se dedica a un asunto muy repetido pero usualmente descuidado en la ciencia política moderna, interesada principalmente en estructuras e instituciones, tal como la cuestión del liderazgo político que remiten al actor político individual. Es decir, se habla con frecuencia de

líderes de uno u otro tipo, pero se ha brindado al problema menos atención de la debida; el aporte de la obra en esa dirección es valioso.

El capítulo final, de Elsa Llenderozas, está dedicado a las “Relaciones Internacionales” en tanto sub-disciplina como también en tanto objeto, lo cual es distintivo del incómodo status de la materia en la ciencia política. Si bien las Relaciones Internacionales constituyen un campo indudablemente propio del estudio de la política, al punto que con frecuencia es difícil separar una y otra esfera, “la evolución de las Relaciones Internacionales en tanto disciplina estuvo marcada por distintas discusiones en cuanto a la definición, el método y los objetivos” al punto que, a lo largo de su existencia, se desarrollaron numerosas “controversias teóricas y epistemológicas que cuestion[aron] incluso su status como disciplina científica” (p.339). Su status como sub-disciplina se ha consolidado en forma sustantiva, no obstante lo cual su espacio en la obra sigue siendo un compartimento único, en el que se agrupan teorías, métodos y objetos, en un visible contraste con el trato específico de los demás temas tratados.

Por último, *Política...* cuenta además con tres apéndices valiosos. Uno de ellos podría considerarse un apéndice *descentralizado*: al término de cada capítulo, los autores ponen a disposición del lector un conjunto de “recursos en la red”, donde listan sitios en Internet referidos al tema, donde se agrupan desde organizaciones internacionales hasta organismos públicos nacionales, extranjeros e internacionales, pasando por *think-tanks* y bancos de datos. A su vez, cuenta con dos apéndices *convencionales*, ubicados al final del libro. El primero reúne una extensa serie *introducciones* a la ciencia política, *handbooks*, manuales y diccionarios.

El segundo de estos apéndices, dedicado a las “principales revistas de ciencia política” locales e internacionales, parece un aporte inmenso para la institucionalización de la disciplina. Quienes comienzan a vincularse con la ciencia política, pero muy especialmente aquellos jóvenes estudiantes que provienen de la escuela secundaria a quienes en buena medida va dirigida esta obra, tardan en reconocer que la ciencia política es una disciplina viva, impulsada por innumerables debates, que en frecuentes ocasiones han ocurrido en una arena concreta: las revistas científicas. La inclusión de este apéndice constituye, en términos generales, un aporte a posicionar ante los estudiantes otras formas de difusión científi-

ca más allá del libro y, en términos concretos, a señalar cuáles son las más conocidas, reputadas y confiables publicaciones de ciencia política.

Pero, a su vez, quienes hacemos la Revista *Colección* sentimos que la inclusión de un apéndice de estas características envuelve un reconocimiento al trabajo que, día a día, hacen los editores académicos en nuestro país, para establecer, desarrollar e institucionalizar un campo de generación y difusión científica.



# PASSION, CRAFT AND METHOD IN COMPARATIVE POLITICS

---

Santiago Manuel ALLES  
Pontificia Universidad Católica Argentina  
✉ santiago.alles@gmail.com

de Gerardo Munck y Richard Snyder.  
Johns Hopkins University Press, 2007,  
Baltimore, 773 pp.

La política comparada no es un universo de investigaciones entre sí inconexas, sólo reunidas por un estilo de trabajo; sino que, antes bien, se trata de un proyecto colectivo, impulsado por un extendido grupo de *scholars* interconectados a lo largo y ancho del globo, que recoge una tradición multifacética, que no se constituye como un bloque monolítico sino como un haz lleno de diversidad teórica y metodológica. *Passion, Craft and Method in Comparative Politics* (Johns Hopkins University Press, 2007), de Gerardo Munck y Richard Snyder, reúne las apreciaciones de algunos de los más importantes comparativistas del siglo veinte, con esta idea como permanente telón de fondo.

Sin embargo, *Passion, Craft and Method...* no intenta sólo presentar el estado de la disciplina, aunque también lo haga, sino que principalmente recoge la dimensión personal de la política comparada mediante una serie de entrevistas realizadas entre mediados de 2001 y mediados de 2003 a quince personalidades de indisputada relevancia en la disciplina. Presentadas por dos capítulos introductorios, cada uno firmado por uno de los autores, las entrevistas permiten a estos quince comparativistas contar sus experiencias, discutir sobre teorías y métodos, evaluar el rol de los aspectos normativos y analizar sus perspectivas de la disciplina, brindando así un lúcido cuadro de situación.<sup>1</sup>

En este grupo de comparativistas se ha reunido, de acuerdo a la propia clasificación de los autores (p. 5), a tres grupos generacionales: un grupo de *older Americans*, nacidos entre los '10 y los '20, tales como

1. Algunas de estas entrevistas fueron publicadas parcialmente en revistas científicas. Por ejemplo, véase segmentos de las entrevistas a Dahl, Linz, Przeworski y Laitin en *Política y Gobierno*, XXI (1), 2005.

Gabriel Almond, Barrington Moore, Robert Dahl y Samuel Huntington; un grupo de *foreigners* nacidos entre los '20 y los '30, tales como Juan Linz, Arend Lijphart, Guillermo O'Donnell y Adam Przeworski; y un grupo de *younger Americans*, nacidos entre los '30 y los '40, tales como James Scott, Alfred Stepan, Robert Bates, David Collier, David Laitin y Theda Skocpol. Estas diferencias generacionales y de origen, tal como enfatiza Snyder (p. 6-9), implicaron muy diferentes experiencias personales, las cuales condujeron a muy diversas preocupaciones e intereses.<sup>2</sup>

Las entrevistas conducidas por Munck y Snyder según un cuestionario semi-estructurado, que se repite una a una en todas las entrevistas, permite comparar los puntos de vista de todos los entrevistados sobre temas tales como: formación e influencias intelectuales; relación con sus colegas; ideas centrales y recepción de su producción; proceso de investigación; y logros, déficits y perspectivas de la política comparada.

## Pasión

A través de todas las entrevistas se encuentra, explícita o implícitamente, un elemento común, la pasión por el estudio de la política, la cual se proyecta sobre dos dimensiones entrelazadas. Por un lado, los entrevistados observan a la pasión como un motor crucial en la producción científica, que los impulsa permanentemente en busca de nuevos interrogantes y de nuevas respuestas, a lanzarse a nuevos desafíos, a crear instituciones que sirvan de infraestructura para nueva producción. Sin embargo, esta pasión no es capital exclusivo de los académicos, sino también, tal como resume Dahl, un motor también entre los estudiantes:

for the best students the study of politics engages not just their intellects, but also their somatic system. There is feeling, emotion. Passion! That's a quality of all the best students (p. 144).

2. La composición del grupo entrevistado, al tiempo que presenta una balanceada distribución en términos generacionales, refleja un notable desequilibrio en términos de género: sólo aparece una mujer, Theda Skocpol, entre catorce hombres. Tal circunstancia no necesariamente recae sobre la selección de casos, sino que, antes bien, da testimonio del carácter eminentemente masculino por décadas característico del campo académico.

Los entrevistados observan, no obstante, una menor pasión por la disciplina entre colegas y estudiantes en los últimos tiempos, que algunos juzgan resultado, en alguna medida, de las características de la academia actual, donde los pasos y etapas a seguir están pautados con precisión, donde tanto estudiantes como *sholars* se sienten atrapados en la *jaula de hierro* de la academia. O, en todo caso, observan menores estímulos que, finalmente, repercuten en la motivación. Sobre este punto, Linz señala:

A certain commitment and capacity for work –a passion for what you do- is important to succeed in scholarship. The very best students of mine had a certain ambition and enthusiasm, which motivated them to put all their time and energy into their work. I worry that some of the training we give students today provides less room for this kind of enthusiasm (p. 198).

Esta forma de entender la pasión remite, indefectiblemente, al clásico *Wissenschaft als beruf* de Max Weber, quien hace también especial hincapié en “lo que podríamos denominar ‘vivencia’ de la ciencia. Sin esta embriaguez, absurda para los profanos, sin esta pasión, sin la sensación de que ‘han debido pasar miles de años para que yo apareciese y pusiera a prueba esta hipótesis’, no se tiene vocación para la ciencia y hay que dedicarse a otra cosa” (1919:106, énfasis en el original). La transmisión de esa pasión por la ciencia constituye, en consecuencia, un capital crucial para la vivacidad de la disciplina.

No obstante, esta pasión también se proyecta, en segundo lugar, sobre el rol que ocupa lo normativo en el proyecto de la política comparada; el cual, en algunos casos, condujo a los entrevistados involucrarse en forma directa en la vida política. La generación intelectual de la que formaron parte los entrevistados veía en el estudio de la política un camino para influenciar sobre los procesos políticos reales. Un ejemplo de esto es el rol que ocuparon los trabajos sobre transiciones conducidos por O’Donnell y Schmitter entre fines de los ’70 y la primera mitad de los ’80. Tal como señala O’Donnell:

Values determine your research questions, that is, questions come from your moral concerns and political engagements. [...] I have done research on questions that originated in the fact that we were

governed by horrible regimes in Latin America and because I much preferred democracy. [...] Journalists and politicians, not just academics, picked it up. It was widely read in South Africa, Poland, Hungary, South Korea, China, and the Soviet Union, in most cases as a translated *samizdat*, an underground publication. Even today I encounter someone from some country who will tell me how useful the book was. [...] it had a tonic value that went beyond the intellectual (p. 297, 291).

En este sentido, la actividad política de Theda Skocpol, quien tomó parte de las campañas de educación política en el sur de los Estados Unidos durante los días de Lyndon Jonson o asesoró fugazmente al gobierno de Bill Clinton en la cuestión del *Health Care*, da muestra del involucramiento de muchos comparativistas:

From time to time, I address nonacademic audiences on policy and political issues of the day. I am an explicit partisan and have written articles and books that take partisan stances using informed social science knowledge (p. 694)

## Imaginación

La formación científica de los politólogos dedica un mayor énfasis a cómo se someten a prueba hipótesis, que a cómo las hipótesis son generadas; es decir, presta más atención a los procesos y las condiciones para testear las respuestas dadas a los interrogantes, que al proceso creativo necesario para generar (quizás inventar) esas respuestas. Este desequilibrio entre creación y prueba remite al problema de la *imaginación sociológica*, el cual sin dudas constituye un dilema permanente en la ciencia social. Décadas atrás, Weber (1919:106-108) reflexionaba sobre este punto en estos términos:

[P]or profunda y sincera que sea la pasión no es posible forzar con ella la obtención del resultado. Es un requisito previo para lo decisivo, a saber, la 'inspiración'. En la actualidad, entre los jóvenes, prevalece la idea de que la ciencia se ha convertido en una operación de cálcu-

lo, realizada en los laboratorios o en las tablas estadísticas, como en una 'fábrica' [...] [Pero aún en el laboratorio o en la fábrica] alguna idea conveniente debe ocurrírsele a alguien para que se produzca algo valioso, y esta intuición no puede ser forzada, y no tiene nada de un frío cálculo. [...] La intuición no es un sustituto del trabajo, y éste a su vez no puede sustituir ni forzar a la intuición, y tampoco puede hacerlo la pasión. [...] Las intuiciones se producen cuando ellas se les ocurre, y no cuando lo queremos nosotros. En realidad, las mejores ideas ocurren en la mente según lo describía Ihering: cuando uno fuma un cigarrillo sentado en el sofá; [...] De todos modos las ideas aparecen cuando uno menos se las espera y no cuando uno sufre, piensa y se rompe la cabeza en la mesa de trabajo. Naturalmente que las ideas no aparecerían si uno no hubiese sufrido en su mesa de trabajo y no se preocupara por los problemas planteados.

Sin embargo, en la reflexión weberiana, la imaginación es crucial, pero queda virtualmente librada al azar, se reduce a un evento que, por más que esté condicionado al trabajo previo, al *sufrimiento* en la mesa de trabajo, no deja de ser fortuito.

Por el contrario, en la perspectiva de Munck y Snyder, la imaginación puede estimularse mediante hábitos científicos concretos, los cuales se observan en los hábitos y prácticas que, por décadas, siguieron ejemplos de imaginación productiva como son los quince comparativistas entrevistados:

The interviews highlight five methods that help spark the comparative imagination of the leading scholars: 1.) 'bibliographic sleuthing', that is, hunting for untapped sources in libraries and bookstores; 2.) following current events; 3.) critical engagement with contemporary works; 4.) reading and rereading, the classics of political and social theory; and 5.) real-time observation of political action (p. 22).

## Ciencia y Teoría

No obstante, más allá de elementos eminentemente personales, tales como la pasión y la imaginación, la política comparada es un proyecto

científico y, en tal sentido, numerosos debates atraviesan las entrevistas. ¿La ciencia política es acaso ciencia? Más allá de la apariencia tautológica de la pregunta, las opiniones entre los entrevistados están francamente divididas. En un extremo encontramos posiciones cercanas a la opinión de Samuel Huntington cuando se le pregunta si se concibe a sí mismo como un científico:

Nope. The word *scientist* implies physical sciences and biological sciences. I consider myself as a scholar, not a scientist (p. 224).

La concepción de James Scott, representante de una generación más joven, se ubica en un punto cercano:

I'm not willing to say that we are just artists, so let's have fun. There are certain elementary canons of reasoning, found in classic treatises on syllogisms and logic, that need to be used and not violated. So, I don't think methodology is a waste of time. But political scientists are condemned to exist in a nether world between art, on the one hand, and an overblown, distorted image of natural science, on the other hand (p. 381-382).

No obstante, otros entrevistados tienen un punto de vista contrario en este terreno. Por caso, cuando se le pregunta a Theda Skocpol si se concibe a sí misma como una científica, responde con contundencia:

I absolutely do and always have. I have no patience whatsoever for postmodernism and the idea that we are not in the business of testing theoretical ideas against empirical evidence. I am not interested in philosophical arguments about whether or not the world is real. What interests me is formulating and testing hypotheses (p. 682).

Si bien en todos los casos parten de la división respecto de las ciencias naturales ("If you mean a *natural* scientist, obviously not", afirma Linz), el acento puesto sobre lo metodológico, sobre los mecanismos de prueba de hipótesis, etcétera, son muy diferentes entre unos y otros.

La cuestión teórica también divide el terreno comparativista, en especial alrededor del rol ocupado por la teoría de la elección racional (*ratio-*

*nal choice*) desde comienzos de la década pasada. En efecto, tal como reflexiona Munck (p. 53), la introducción de la teoría de la elección racional no significó una redefinición de la política comparada tal como la operada por la revolución conductista; sino antes bien un desplazamiento teórico, desde una teoría general de la política (*general theory of politics*) hacia una teoría general de la acción (*general theory of action*), lo cual permitió el establecimiento de nexos horizontales de tipo teórico con otras ciencias sociales como la sociología y, muy en especial, la economía.

Sin embargo, la introducción de la teoría de la elección racional no fue asumida en forma acrítica, ni siquiera por aquellos que aprecian su utilidad en numerosos terrenos, sino que por el contrario dio lugar a un encendido debate entre los comparativistas. *Scholars* como James Scott reconocen su utilidad, pero llaman la atención sobre sus límites y sobre sus pretensiones hegemónicas:

Rational choice theory is a valuable, useful, and enlightening part of political science. I have found a focus on problems of collective action and transaction costs helpful in some of my own work, though it doesn't take you very far. What I object to is the universalistic, Leninist tendencies of some people who do rational choice. I also think rational choice theory has little to say about most human decisions. Even advocates of rational choice theory admit that massive, earth-shattering decisions, like whether or not to die for your country, are not rationally thought out (p. 387).

En una línea similar, Adam Przeworski afirma:

Sometimes game theory is a useful tool, but other times it is not. I am skeptical about game theory in two ways. First, I am quite willing to believe that sometimes people do not act strategically; [...] People are not always consequentialists, by which I mean they do not always do things because they look toward the future and see the consequence of their action. [...] Second, game theory generates many equilibria and, consequently, it provides poor theories of history. [...] Again, sometimes they work and sometimes they do not (p. 498).

A su vez, otros comparativistas reaccionan con dureza cuestionando no sólo sus pretensiones hegemónicas, sino más importante aún su capacidad para explicar fenómenos políticos. Estas dos objeciones se encuentran con claridad en la visión de Juan Linz.

[Por un lado] In its effort to displace the work of previous generations, the rational choice movement of today somewhat resembles dependency theory in Latin American studies during the 1970s. [...] By contrast, I don't think the behavioral revolution attempted to displace the preceding generation so much. [...] The rational choice scholars have this odd feeling that what other people are doing is not scientific –it's journalism or maybe history, but it's not political science (p. 204-205). [Por otro lado] So much technical effort seems to be expended to come up with something that is generally stated very much at the beginning of the whole exercise. I am [...] skeptical of the method of having an interlocking set of propositions that logically hang together in some way and then saying that you have 'proven' the propositions by logical analysis (p. 203).

No obstante, estas divisiones sobre el carácter científico y sobre los campos teóricos conviven con diferentes perspectivas en términos de métodos, o también sobre el rol del trabajo de campo, la influencia de la teoría política o la relación con la historia. En suma, la política comparada es una disciplina heterogénea, llena de diversidad en numerosos aspectos.

\* \* \*

El proyecto conducido por Gerardo Munck y Richard Snyder, al hacer hincapié en la dimensión personal de la disciplina, viene a ocupar un espacio relativamente vacío en la política comparada: no se trata de una disciplina científica producida mecánicamente, "realizada en los laboratorios o en las tablas estadísticas, como en una 'fábrica'" (Weber 1919:106); sino por mujeres y hombres de carne y hueso, que forman parte de un proceso colectivo que sigue tradiciones, que se reformula a sí mismo en forma dinámica, que se mueve a partir de la discusión entre teorías y métodos, etcétera. De la misma forma que en las bellas artes se reconoce a

las obras y artistas del pasado como parte de un acervo cultural con valor en sí mismo, trabajos como *Passion, Craft and Method...* participan en la construcción de una (necesaria) tradición para la política comparada.

En nuestro medio, los trabajos sobre el estado de la ciencia política han merecido una creciente atención en épocas recientes. Así, en este terreno, esfuerzos como los hechos por Bulcourf y D'Alessandro (2001, 2002, 2003), Bulcourf y Vázquez (2004a y 2004b), Fernández (2002) o Leiras, Abal Medina y D'Alessandro (2005), entre otros más, han acercado una mayor comprensión sobre la evolución de la disciplina en la Argentina. No obstante, el estudio específico de la política comparada como sub-disciplina ha sido más escaso. Una excepción es un reciente trabajo de Jolías y Reina (2008), quienes relevan cuáles son las temáticas predominantes del área, qué espacio ha ocupado la sub-disciplina en los congresos nacionales y en journals argentinos, cómo ha evolucionado esta presencia a lo largo del tiempo, quiénes son sus protagonistas y cuáles son los trabajos más relevantes en el área.

Tal como indican Jolías y Reina, el estudio de la política comparada en nuestro país presenta un incómodo punto de partida: "Al hablar de la historia de la política comparada en nuestro país, se presenta la dificultad de si optamos por hablar de 'la política comparada en la Argentina' o de 'la política comparada y los argentinos'. Si habláramos solamente de la disciplina en la Argentina, dejaríamos de lado trascendentales trabajos de nativos radicados en el exterior; si, en cambio, optamos por la segunda postura esta sección no tendría sentido, ya que el objetivo de realizar un breve recorrido por la historia de la política comparada es observar los grados de su institucionalización y producción".

A este dilema cabe agregar que también se podría hablar de "la Argentina en la política comparada"; ya no se trata del desarrollo de la disciplina en nuestro país ni de la producción de los politólogos argentinos aquí y en el exterior, sino de la Argentina como parte del objeto comparado. En este sentido, no han sido escasos los comparativistas (argentinos o no) que han dedicado ricas investigaciones para analizar la política argentina, alimentándose y alimentando a la producción de comparativistas argentinos, fortaleciendo nuestra comprensión de los fenómenos políticos locales y produciendo conceptos luego generalizables.

Aún con esta imprecisión en sus límites y contornos, el estudio de la disciplina en nuestro país es un terreno que reclama mayor atención, no

sólo por la importancia que tiene por sí su conocimiento, sino también por la necesidad de construir una tradición disciplinar, que vincule teorías, métodos, producciones y protagonistas de la política comparada.

## Referencias

- BULCOURF**, Pablo y Martín **D’ALESSANDRO**. 2001. “Haciendo camino... la intrincada construcción de la ciencia política argentina”. *Espacios Políticos*, 1 (1).
- BULCOURF**, Pablo y Martín **D’ALESSANDRO**. 2002. “La ciencia política en la Argentina. Desde sus comienzos hasta los años ’80”. *Revista de Ciencias Sociales*, 13.
- BULCOURF**, Pablo y Martín **D’ALESSANDRO**. 2003. “La ciencia política en la Argentina”. *Introducción a la ciencia política*, compilado por J. PINTO. Buenos Aires: Eudeba.
- BULCOURF**, Pablo y Juan Cruz **VÁZQUEZ**. 2004a. “La ciencia política como profesión”. *PostData*, 10.
- BULCOURF**, Pablo y Juan Cruz **VÁZQUEZ**. 2004b. “Las publicaciones periódicas de ciencia política”. Universidad Nacional de Quilmes: Documento de trabajo, no. 13.
- FERNÁNDEZ**, Arturo. 2002. “El desarrollo de la ciencia política en Argentina”. *Ciencia política en Argentina. Dos siglos de historia*, compilado por A. FERNÁNDEZ. Buenos Aires: Biebel.
- JOLÍAS**, Lucas y Augusto **REINA**. 2008. “Las comparaciones no son odiosas. Métodos y estrategias en política comparada”. Mimeo.
- LEIRAS**, Marcelo, Juan M. **ABAL MEDINA** y Martín **D’ALESSANDRO**. 2005. “La ciencia política en la Argentina: el camino de la institucionalización dentro y fuera de las aulas universitarias”. *Revista de Ciencia Política*, 25 (1).
- WEBER**, Max. 1919. “La ciencia como profesión”. *Política y Ciencia*. Buenos Aires: Leviatán, 1989.

# LEO STRAUSS Y EL PROBLEMA TEOLÓGICO-POLÍTICO

---

Florencio HUBENAK  
Pontificia Universidad Católica Argentina  
✉ florencio\_hubenak@uca.edu.ar

de Heinrich Meier.  
Katz Editores, 2006,  
Buenos Aires, 242 pp.

Comencemos expresando nuestra satisfacción por la aparición en el ámbito de las Ciencias Sociales de nuestro país de una editorial, fundada por Alejandro Katz, que ha iniciado la publicación en castellano de una serie de obras de primera línea internacional de las más prestigiosas editoriales europeas y norteamericanas, verdadera aventura intelectual en la decaída producción nacional de estos días.

En este caso, el autor que nos interesa ocupa un primer plano en la producción intelectual, quizás por su significativa influencia en políticos vinculados al gobierno norteamericano. Se trata de Leo Strauss. Éste nació en Alemania en 1899 en un hogar judío. Se doctoró en la Universidad de Hamburgo bajo la dirección de Ernst Cassirer. Tras el acceso de Hitler al poder, en 1938 recorrió varias naciones europeas hasta refugiarse en los Estados Unidos, donde ejerció la docencia en Filosofía y Ciencias Políticas en la *New School for Social Research*. En 1949 se incorporó al claustro docente de la Universidad de Chicago, enseñando filosofía política. Entre sus múltiples escritos destacan *Sobre la tiranía*, *Derecho natural e historia política* y *Qué es la filosofía política* (1959); recientemente la editorial Katz ha publicado en castellano *La ciudad y el hombre*, donde transcribe sus conferencias en la Universidad de Virginia sobre Platón, Aristóteles y Tucídides. Autor destacado por su tarea de rescate de la filosofía política clásica, últimamente ha sido conocido en nuestro medio por la edición de la *Historia de la filosofía política*, publicada conjuntamente con Joseph Cropsey (Fondo de Cultura Económica, 1993; originalmente publicado en 1963). Murió en 1973. Recientes analistas políticos le consideran el maestro de la nueva derecha norteamericana que aconseja al presidente George W. Bush.

Hoy reseñamos un estudio dedicado a Leo Strauss debido al pensador alemán Heinrich Meier –considerado el mayor especialista contemporá-

neo en el autor y en Carl Schmitt-, quien supo encontrar el eje de su obra en el “problema teológico-político”, relación que no abunda en los intelectuales contemporáneos.

El presente libro incluye tres ensayos del autor –docente en Munich y director de la edición de las obras completas en alemán- denominados “El problema teológico-político” (2002), “Leo Strauss, un pensador en movimiento. La historia de la filosofía y la intención del filósofo” (1994) y “Por qué la filosofía política?” (2000).

En el primero de los ensayos, Meier intenta una reflexión sobre Strauss basándose en una nota a pie de página donde el autor menciona a Martín Heidegger. El muniquense transcribe una cita del propio Strauss cuando –ya en 1965- afirmaba que “desde entonces, el problema teológico-político ha seguido siendo el tema de mis investigaciones” (p. 33). Sus estudios posteriores giran básicamente sobre las vinculaciones con este tema central, incluso –para él- la querrela entre antiguos y modernos.

El autor, influenciado por la problemática actual, revive la tensión “fundamentalista”: “La alternativa fundamental es la del gobierno de la filosofía sobre la religión o el gobierno de la religión sobre la filosofía” (Strauss. cit. p. 42), aunque señala que Strauss busca superar esta tensión mediante una visión filosófica opuesta a las de Spinoza o Hobbes, pero cercana a Avicena, conocido y explorado –como los pensadores judíos- por Leo Strauss. Estas raíces le llevan a sostener la importancia fundamental de la fe en la Revelación como el camino para superar la falencia de una mera filosofía racional.

En una segunda parte Meier se preocupa con sumo cuidado por “la genealogía de la fe en la revelación” analizando los siete argumentos teológicos que Strauss plantea a la filosofía en su *Razón y Revelación* (ya en 1948). En esta parte el autor acentúa el papel de la ley divina (revelada) y las implicancias morales que trae. De este modo la preocupación política del hombre surge de sus raíces ancestrales, de su propio ser. Y aquí el filósofo es reemplazado por el profeta.

En el tercer punto vuelve sobre la referencia a Heidegger y el problema de “la presencia de Dios”.

En su segundo ensayo el autor se preocupa por “la intención del filósofo” rescatando su papel a la vez que critica al historicismo; pero, como pensador “en movimiento”, valora el aporte de la verdadera historia no teñida de historicismo.

En el último aporte Meier se interroga ¿por qué la filosofía política? y para una respuesta recurre a los textos de Strauss, buceando en un texto que ya le había sorprendido anteriormente: *Sócrates and Aristophanes* (1966) (Cfr. p. 83ss). Los argumentos del comediógrafo contra Sócrates en *Las nubes*, le permiten hilar su discurso y aseverar que “las preguntas centrales de la filosofía política –la pregunta por el mejor orden político, por la vida justa, por el dominio justo, por la necesidad del peso de la autoridad, el saber y la fuerza- sólo pueden plantearse adecuadamente en relación con aquellas otras preguntas por la naturaleza del hombre, su lugar entre el animal y Dios, por las facultades de su espíritu, la capacidad de su alma y las necesidades de su cuerpo. Por lo tanto, el objeto de la filosofía política son las cosas humanas en un sentido comprensivo, y todas las preguntas de la filosofía política tienen su origen en la pregunta que replantea el hombre como hombre; la pregunta por lo correcto” (p. 191).

De manera categórica Meier –en su defensa de la teología política por Strauss- concluye que “la fundamentación racional de la vida filosófica no puede alcanzarse por medio de postulados teóricos y deducciones, ni puede depender del logro de esfuerzos sistemáticos cuya culminación y éxito estén reservados a un futuro incierto. La filosofía tiene que dar pruebas de su racionalidad de manera eléctica, discutiendo con los más poderosos antagonistas y con las más ambiciosas alternativas... Este es el contexto en el que la crítica de la teología política cobra interés especial para la filosofía. Pues, en su objeción a la filosofía, la teología política apela a un poder no menor que la autoridad del Dios todopoderoso. Al igual que la filosofía política, la teología política tiene como objeto los asuntos políticos... Sin embargo, a diferencia de la filosofía política, la teología política se vale de presentar una teoría o doctrina políticas que en última instancia están basadas en la revelación divina” (pp. 201-2).

Es interesante subrayar que la única preocupación política concreta de Strauss fue formar una escuela –al estilo platónico-aristotélico-, a cuya trascendencia se refieren quienes mencionan su influencia en la política norteamericana contemporánea.

Meier inicia este libro afirmando que pretende “poner de relieve el centro unificador de la empresa filosófica de Leo Strauss” (p. 13) y lo logra, abriendo nuevos horizontes para incursionar en la temática de este pensador preocupado por rescatar el pensamiento filosófico-político clásico e interpretarlo desde el mundo actual.

Cabe señalar que estamos ante la obra de un autor erudito y de una obra pensada en alemán y traducida al castellano, circunstancia que motiva una lectura pausada y medita a la vez que hace más que aconsejable un conocimiento previo de la obra de Leo Strauss.

Consideramos conveniente que en una futura edición se agregue la traducción castellana a las citas en inglés, ya que ello favorecería la comprensión de quienes no se especializan en lengua inglesa; y no lo disimulan.

La obra agrega una completísima bibliografía de los escritos de Leo Strauss (pp. 226-42), que será de gran utilidad a quien se interese por la sugestiva obra del mismo.

# LAS IDEAS DE ESOS HOMBRES. DE MORENO A PERÓN

---

Matías A. MUÑARRIZ  
Pontificia Universidad Católica Argentina

de Vicente Massot. Sudamericana,  
2007, Buenos Aires.

Vicente Massot ocupa un lugar importante entre los autores argentinos. Combina su formación –sin grietas ni improvisaciones– con un claro sentido de la oportunidad para plantear temas básicos con perspectivas originales que puede exponer, si es necesario, con innegables dotes de polemista.

En el “Prólogo” Massot expresa que *Las ideas de esos hombres* trata sobre los protagonistas que han determinado la historia argentina, a su juicio Moreno, San Martín, Rivadavia, Rosas, Mitre, Roca, Yrigoyen, Justo y Perón. Le dedica a cada uno un bosquejo detallado y les adjudica que privilegiaron la acción para transformar la realidad aunque no a expensas del pensamiento.

Descontando los inevitables reparos sobre la selección de los nombres, es un buen libro, del que debe examinarse en que medida alcanza el fin que se propuso. Moreno, San Martín y Rivadavia, cada uno en su caso, aparecen presionados por las ideas dominantes en el fin del siglo dieciocho y el primer tercio del diecinueve.

Moreno vivió y actuó poco, en un ambiente estrecho y en un momento nebuloso y agitado que –no es el caso de Buenos Aires– han reconstruido Capentier y Uslar Petri en sus novelas. Aun con el tratamiento exhaustivo que Massot hace de él, a Moreno le cuesta superar al ideólogo autodidacta y activista.

En cambio en Rivadavia y San Martín –que murieron en Europa, lejos de toda figuración influyente– su protagonismo prolongado les permitió exhibir sus ideas, buscar ponerlas en práctica y manifestar sus creencias y escepticismos.

Algo semejante ocurre con Mitre y Roca, más afortunados por las posibilidades que les dio su tiempo para asociar sus ideas a la realidad. La figura de Mitre con su larga vida y su inclinación al trabajo intelectual

da pie para encontrar semejanzas y contrastes entre su pensamiento y sus posiciones.

La semblanza de San Martín es muy completa y cierra todos los temas que recorre, configurando un cuadro plausible y atractivo.

Respecto a Rosas, el autor busca sus intereses culturales y revisa sus coincidencias con los conservadores de su época. Tal vez hubiera sido más sencillo abordarlo desde la perspectiva de quién, concentrado en sus intereses personales, se formó alejado de las tensiones de la política y las guerras de la Independencia. Un temperamento así moldeado suele preferir el orden y desconfiar de los esquemas ideológicos. Se hace desear el paralelo con el chileno Portales, en alguna medida su contemporáneo.

Justo sale del simplismo con que se lo suele tratar. El general e ingeniero civil, lector y erudito, que convoca a personalidades brillantes o prometedoras, con su apego al 80 y su realismo en la crisis del treinta encaja sin dificultades en el objeto del ensayo.

En cambio a Yrigoyen y Perón su contextura –muy bien encarada en sus semblanzas– parece limitar sus posibilidades.

La exposición de Massot es muy solvente en cuanto a las maneras y lugares donde ambos acopiaron esquemas y vocabulario. Pero su prolongado e influyente protagonismo, su reticencia a mostrar su interior, la reserva y el sigilo en que vivieron –Gálvez catalogó a Irigoyen como “el hombre del misterio”– los vuelve más aptos para la crónica que para el análisis.

Yrigoyen queda como sujeto a unas convicciones tradicionales y un bagaje de conocimientos e ideales que incorporó con su esfuerzo personal. Massot repasa las actitudes y medidas como gobernante –americanismo, democracia, neutralidad, soberanía, justicia social– que le transmiten a su figura una densidad apreciable. Tal vez hubiera convenido extenderse sobre afinidad con la Reforma Universitaria. En todo caso, se nota la ausencia de referencias a situaciones y personajes contemporáneos de América Latina.

En cuanto a Perón –que como Justo murió en medio de la tensión del activismo– el resultado no es claro en cuanto a como se compatibiliza con su pragmatismo para apreciar situaciones y personas. Tal vez la aproximación hubiera sido más plausible siguiendo la secuencia marcada por una formación profesional militar esmerada, una concesión verbal a la

presión de lo contemporáneo y un permanente activismo encarado metódicamente.

Como saldo, *Las ideas...* es un libro recomendable, sobre un tema atractivo, aunque no se le puede prometer al lector que no le dará trabajo.



# **INTERCAMBIOS**





## NUEVAS FORMAS DE INESTABILIDAD POLÍTICA

- Arturo Valenzuela:** Presidencias latinoamericanas interrumpidas en América Latina
- Leiv Maristiani:** Las consecuencias de las interrupciones presidenciales sobre el régimen político en América Latina
- Kathryn Hochstetler:** Repensando el presidencialismo: desafíos y crisis presidenciales en el Cono Sur
- María Matilde Oller:** La institucionalización democrática en el callejón de la inestabilidad presidencial en el Cono Sur (1992-2003)
- Aríbal Pérez Lirio:** Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales

## VARIA

- Ciska Raventós:** Lo que fue ya no es y lo nuevo aún no toma forma: elecciones 2006 en perspectiva histórica
- Santiago Basabe Serrano:** Las preferencias ideológicas y políticas judiciales: un modelo actualizado sobre el voto en el Tribunal Constitucional de Ecuador

## NOTICIAS DE LIBROS

Realizado por Margarita Corral González, Yvonne Romero Estigarribia, Arvid Sjöström, Takahiko Tokioka, Cecilia Hernández Cruz y Christian García Reyes.

DISPONIBLE A TEXTO COMPLETO TODOS LOS ARTÍCULOS DE  
AMÉRICA LATINA HOY EN

<http://iberome.usal.es/americalatina hoy>

América Latina Hoy se publica tres veces al año (abril, agosto y diciembre) y se incluye sistemáticamente en las bases de datos e índices bibliográficos: ISOC-América Latina, Réseau Amérique-Latine, Ulrich's, Catálogo Latinoamericano, Handbook of Latin American Studies (HLAS), Hispanic American Periodicals Index (HAPI), Thompson Gale, DOI, International Bibliography of the Social Sciences (IBSS), REDALYC y Dialnet

Esta es una publicación del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica,  
con Ediciones Universidad de Salamanca  
[iberohoy.usal.es](http://iberohoy.usal.es)

### ARTÍCULOS

Nacionalismo, globalización y orden regional en el  
Noreste Asiático: el caso de Japón  
a comienzos del siglo XXI  
Takahiko Tokioka

El discurso público de la cosmoética argentina  
o la ansiedad de la alteridad (oposición-otro/a)  
Adriana Gallo

Efectos del debate electoral sobre la representación de la  
mujer: Argentina y evidencia a partir  
del caso argentino (1983-2005)  
Santiago Marañón Altas

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
Un estudio sobre las relaciones ejecutivo-legislativo en el  
nuevo espacio institucional (1987-2006)  
María Fernanda Araujo y Virginia Oliveira

Democracia y protesta social: un análisis  
sobre la dimensión social de la democracia  
Esteban Iglesias

Una democracia en época de elecciones:  
Gestión electoral y ciudadanía: el caso de Montevideo  
Walter José Cuello y Alicia Marcela Balbino

### NOTAS

VIII Congreso Nacional de Ciencia Política.  
Un espacio con nuevas voces  
Néfilo Archenti y María Belén Alonso

Democracia y soberanía popular.  
Mitos y realidades a principios del siglo XXI  
Carlos Stuenkel

## TEORÍA

GIANFRANCO PASQUINO  
*Accountability*

DIETER NOHLEN  
Instituciones y cultura política

## ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

CATALINA SHULOVITZ  
Organizaciones que invocan derechos.  
Sociedad civil y representación en la Argentina

HIGUEL DE LUCA, MARK F. JONES Y MARÍA INÉS TULA  
Revisando las consecuencias políticas de las primarias.  
Un estudio sobre las elecciones de gobernador en la Argentina

ADRIANA GALLO  
Insanas abiertas, simultáneas y obligatorias.  
La derogación de la ley 25.611 y el emblemático caso de Uruguay

SEBASTIÁN ETCHEHENDY Y RUTH BERINS COLLIER  
Golpeados pero de pie. Surgimiento sindical y neocorporativismo  
segurado en Argentina (2003-2007)

PATRICIO NAVIA Y PRISCILA ROJAS MORALES  
El efecto de la participación electoral en las primarias  
para la elección presidencial de 1999 en Chile

## REFLEXIÓN

PABLO BULLCOURF  
Algunas reflexiones sobre la empuñanza  
de la ciencia política en la Argentina

ENTREVISTA  
Oscar Oszlak

## RESEÑAS

Auspicio



A g o s t o

2 0 0 8

# POSTdata

## Jalisco y la modernidad

## INTRODUCCIÓN

Luis Vicente de Aguinaga

CARMEN V. VIDAURRE

*Roberto Montenegro:  
lo nacional y el modernismo*

ARNULFO EDUARDO VELASCO

*El titiritero de la pintura mexicana:  
Carlos Orozco Romero*

MARCELA SOFÍA ANAYA WITTMAN

VICENTE PÉREZ CARABIAS  
*Presencias de la Barbanza y L'esprit nouveau*

ESTRELLITA GARCÍA

*La escultura urbana y Mathías Goeritz*

NICOLÁS SERGIO RAMOS NUÑEZ

JUAN CARLOS GONZÁLEZ VIDAL

*Relaciones intersemitóticas:*

*Palacio municipal y mural Fundación de Guadalajara*

**DOSSIER:** "La muerte de la ciencia política" / César CANSINO, Adiós a la ciencia política. Crónica de una muerte anunciada / Angelo PANEBIANCO, Sartori y la ciencia política / Danilo ZOLO, La "tragedia" de la ciencia política / Esteban MOLINA, Por una ciencia política enriquecida / Philip OXHORN, El arte de la "ciencia" política / Mauricio SALDAÑA RODRIGUEZ, Diez tareas para la ciencia política o el tobogán de Küppers / Israel COVARRUBIAS, La ciencia política frente al espejo / Bibliografía General / Cecilia LESGART, Pasado y presente de la Ciencia Política producida en Argentina. Apuntes para un debate sobre su porvenir / + ARTICULOS + COMUNICACIONES + RESEÑAS

ISSN 1666-0714

## temas y debates 14

[revista universitaria de ciencias sociales  
semestral / año 11 / número 14 / diciembre 2007]

**dossier:**  
"La muerte de la  
ciencia política"

UNR  
EDITORA

Facultad de Ciencias Políticas y  
Relaciones Internacionales  
Universidad Nacional de Rosario



# POLÍTICA y gobierno

## ARTÍCULOS

**MA. AMPARO CASAR** ■

Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006

**PATRICIA OTERO FELIPE** ■

Selección de candidatos en los partidos panameños: Las primarias y sus impactos en el Partido Revolucionario Democrático

**COVADONGA MESEGUER** ■  
**Y FABRIZIO GILARDI**

Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas

**GONZALO CABALLERO MIGUEZ** ■

El cambio institucional de la economía española del franquismo a la democracia: Un análisis histórico institucional

## RESEÑAS

Carlos Moreno Jaimes, Francisco Sales Heredia, Raymond Robertson,  
Jonathan Hiskey, Patricio Navia, John Bailey



**CIDE**



## FORMULARIO DE CANJE

Fecha

Deseamos iniciar y mantener intercambio con la Revista *Colección*, publicación del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, de la que deseamos recibir  ejemplar(es) a partir del número  y que, salvo aviso en contrario, renueven automáticamente el intercambio para cada período.

Enviamos  
en Canje

Institución

Contacto

Dirección

Código  
Postal

Ciudad

País

Teléfono

Fax

e-mail

Web

A cambio, les remitiremos automáticamente  ejemplar(es) anual(es) de la Revista indicada, que se publica trimestral/semestral/anualmente (táchese lo que no proceda), a partir del número  para lo cual les enviamos un ejemplar gratuito de muestra. Renovaremos el intercambio para cada nuevo volumen mientras Uds. no den orden en contra.

Enviar este formulario y/o publicaciones a:

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA - HEMEROTECA**

Av. A. Moreau de Justo 1300, 3er piso (C1107AAZ). Ciudad de Buenos Aires, Argentina  
hemeroteca@uca.edu.ar



## EXCHANGE FORM

Date

We desire to initiate and maintain an exchange with the journal *Colección*, publication of the Institute of Political Sciences and International Relations. We want to receive  copy/ies from number . Unless otherwise stated, please renew exchange automatically for the next period.

Journal for  
Exchange

Institution

Contact

Address  Zip  
Code

City  Country

Telephone  Fax

e-mail  Web

In exchange, we will send you automatically  annual copy/ies of the journal indicated above, that is published trimestral/semestral/annually (cross-out the incorrect options), from number . Find enclosed a free copy as sample. Exchange will be renewed for each volume automatically unless otherwise stated.

Send this form and/or publications to:

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA - HEMEROTECA**  
Av. A. Moreau de Justo 1300, 3er piso (C1107AAZ). Ciudad de Buenos Aires, Argentina  
hemeroteca@uca.edu.ar

## Indicaciones para el Envío de Colaboraciones

La Revista *Colección* recibirá trabajos con pedido de publicación en Av. Alicia Moreau de Justo 1400 (C1107AFB), Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

La Revista sólo evaluará las colaboraciones que sean presentadas según las siguientes normas.

1.) Los trabajos deben ser presentados en copia impresa, con márgenes razonables y sin enmiendas. A la vez, se requerirá una versión digital por correo electrónico (coleccion@uca.edu.ar); los cuadros, gráficos, diagramas, mapas, etc. deberán ser enviados en archivo original aparte (Microsoft Excel, SPSS, o equivalente) para facilitar la edición.

2.) La extensión de los trabajos no podrá sobrepasar los 65 mil caracteres (con espacios) cuando correspondan a las secciones “Artículos” y “Lecciones y ensayos”; el máximo de extensión será de 10 mil caracteres (con espacios) para las “Reseñas”.

3.) Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página. De la misma manera se consignarán las referencias y correo electrónico del autor y su pertenencia institucional.

4.) Las notas al pie de página se reservarán exclusivamente para añadir contenido al cuerpo del trabajo, mientras que las referencias bibliográficas se realizará según el sistema autor-fecha. Las notas se colocarán al pie de la página y, cuando en la nota se cite bibliografía, esta referencia también se realizará según el sistema autor-fecha.

5.) Todos los trabajos deberán detallar al final un listado de la bibliografía utilizada, según las normas del *Chicago Manual of Style*, ordenada alfabéticamente.

6.) Las colaboraciones dirigidas a la sección “Artículos” y a “Lecciones y ensayos” deberán estar acompañadas de un resumen del contenido del artículo, de no más de 1.200 caracteres. Además, deben enviarse al menos cinco y no más de ocho palabras clave. Tanto el resumen como los descriptores deberán estar en castellano y en inglés.

7.) Los autores deben incluir una breve bio-data, indicar su pertenencia institucional y proveer un correo electrónico de contacto. La dirección de correo será publicada, si no hay indicación contraria.

Los trabajos presentados a la Revista serán sometidos a evaluación anónima, con árbitros externos al ente editor. La resolución de los evaluadores no admite apelación y sólo serán tenidos en cuenta aquellos que obtengan el aval del proceso examinador y del Consejo de Redacción de la Revista.

En la página-web de la Revista *Colección* (<http://www.uca.edu.ar/coleccion>) podrá encontrarse un listado más detallado de sugerencias e instrucciones.

## Protocolo de Revisión y Evaluación de Originales

La Secretaría de Redacción de *Colección*, con el fin de mejorar la transparencia del proceso de evaluación de los artículos y ensayos, cree necesario que los autores y evaluadores conozcan los pasos que, desde la llegada del original hasta una eventual aceptación final, recorren los trabajos presentados.

### Acuse de recibo

*Colección* se compromete a hacer acuse de recibo del original al autor, en un plazo inferior a siete días, cualquiera sea el medio en que sea presentado.

Los trabajos deben ser enviados a las direcciones (postal o electrónica) de contacto indicadas.

### Evaluación Inicial

Los manuscritos recibidos pasaran por una “doble revisión” inicial, una de contenido y otra de formas o estilo.

Primero, los originales serán revisados por los editores u otros especialistas del área, usualmente del Consejo de Redacción. Esta revisión consiste en discernir su originalidad, relevancia e interés científico, para decidir su paso o no a revisión externa. Con el fin de no sobrecargar a nuestros evaluadores externos, *Colección* se reserva la posibilidad de rechazar trabajos en forma anticipada, brindando los motivos del caso.

En caso que la Revista prescinda de la evaluación externa, el autor será notificado en un plazo inferior a treinta días a partir del acuse de recibo del manuscrito.

Segundo, con el fin de subsanar errores antes de llegar a la instancia de evaluación externa, la Secretaría de Redacción hace una corrección preliminar de estilos. Por ese motivo, los autores pueden recibir una versión revisada del texto o ser consultados para solucionar dudas. En todos los casos, sólo se enviará a evaluación externa versiones que cuentan con el visto bueno del autor.

*Colección* sólo iniciará el proceso de revisión de trabajos que se ajusten a las “Indicaciones para el envío de colaboraciones”. La adaptación de los originales a las normas de la Revista es responsabilidad de los autores.

### **Evaluación Externa**

Si la revisión inicial es positiva, *Colección* someterá el manuscrito a un proceso de evaluación externo, en el que será mantenido el anonimato del réferi y del autor, y cuyos resultados serán dados a conocer en forma exclusiva al interesado.

*Colección* se compromete a guardar en la mayor confidencialidad no sólo la identidad del autor, sino también los contenidos del texto en proceso de revisión.

La evaluación de trabajos no implica compromiso alguno de aceptación. Sólo después de haber recibido el dictamen de la evaluación externa, *Colección* tomará una decisión sobre su eventual publicación; la Revista no publica trabajos que no hayan obtenido el aval del proceso examinador.

La evaluación externa dictaminará sobre los trabajos presentados de acuerdo a las siguientes categorías:

***Publicable*** en su versión actual sin modificaciones.

***Publicable***, con recomendación al autor de que incorpore, a criterio del propio autor, las observaciones del dictamen.

***Publicable***, condicionado a que el autor incorpore las correcciones indicadas por el dictaminador.

***No publicable.***

*Colección* urge a sus evaluadores a revisar los manuscritos en un período de entre cuatro y seis semanas; esto permitirá contar con una decisión final en menos de tres meses desde la comunicación a los autores del envío a revisión completa del manuscrito.

Los trabajos destinados a la sección “Lecciones y Ensayos” de la Revista pueden ser evaluados por árbitros vinculados a la Universidad o al Instituto, ajustándose a todas las demás exigencias del proceso de revisión regular (doble anonimato, publicación condicionada al resultado de la revisión, etc.).

Una vez concluido el proceso de evaluación, los autores recibirán la respuesta final de la Revista, acompañada por los comentarios de forma anónima elaborados por los réferis.

### **Aceptación y Aceptación con recomendaciones**

Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, el manuscrito será usualmente aceptado, condicionado a que el autor considere los comentarios y dudas propuestos en las revisiones.

Sólo muy ocasionalmente un manuscrito es aceptado sin requerir al menos ciertas revisiones mínimas.

### **Aceptación condicional**

Si las revisiones de los especialistas anónimos son favorables, pero condicionan la publicación del trabajo a que el autor incorpore las correcciones indicadas, el manuscrito será rechazado con la sugerencia de que el autor considere los comentarios y reenvíe el manuscrito revisado.

Si el autor realiza los cambios y reenvía el manuscrito a *Colección*, este será enviado a uno de los especialistas anónimos originales y a un nuevo evaluador. En esta revisión, los especialistas evaluarán los comentarios y cambios realizados por el autor después de haber introducido las críticas originales. Este segundo proceso de revisión también es realizado de forma anónima.

Si las revisiones del manuscrito reenviado son favorables, se considerará "Publicable".

### **Intercambio entre evaluador-autor**

En caso que autores y evaluadores deseen ponerse en contacto, *Colección* proveerá de los medios para hacerlo, con el debido resguardo del anonimato. Este intercambio sólo ocurrirá con la aprobación de ambas partes.

## **Corrección de pruebas de artículos aceptados para publicación**

Los autores podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en un plazo inferior a las 72 horas. No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

## **Reserva**

Las opiniones expresadas en los artículos y trabajos publicados en *Colección* son de exclusiva responsabilidad de sus respectivos autores y no comprometen las opiniones del Instituto de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.

La revista *Colección* se reserva los derechos de autor y el derecho de reproducir los artículos enteros en otros medios impresos y/o electrónicos.

El envío de material, sea en forma impresa o electrónica, implica la aceptación de la totalidad de las reglas incluidas en el presente Protocolo de Revisión y Evaluación.

