

SOCIEDAD GLOBAL

REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES Y CIENCIAS POLÍTICAS
PUBLICACIÓN DE LA UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA.

SOCIEDAD GLOBAL

Directora General: María Susana Durán Sáenz

Co-directores: Leonardo Granato, Juan Cruz Vazquez, Carlos Nahuel Oddone y Eloísa B. Raya de Vera

Editor Responsable: Nestor F. Giannini

Secretaria de Redacción: Alicia Cusinato

Asistente Editorial: Daniel Vázquez

Diseño: Sabrina Maia Cafiero

CONSEJO ASESOR INTERNACIONAL

Manuel Alcántara Sáez – Universidad de Salamanca, España.

Fulvio Attinà – Università degli Studi di Catania, Italia.

Mauricio Baquero Herrera – Universidad del Externado, Colombia.

Kenneth E. Bauzon – Saint Joseph's College at New York, Estados Unidos.

Marco Brunazzo – Università degli Studi di Pavia, Italia.

Amado Luiz Cervo – Universidade de Brasília, Brasil.

Marie-France Christophe-Tchakaloff – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Francia.

Andrea Cilloni – Università degli Studi di Parma, Italia.

Marco Clementi – Università degli Studi di Pavia, Italia.

Antonio Colomer Viadel – Universidad Politécnica de Valencia, España.

Darc Costa – Escuela Superior de Guerra, Brasil.

Paulo Roberto de Almeida – Centro Universitário de Brasília, Brasil.

Juan Manuel de Faramián Gilbert – Universidad de Jaén, España.

Celestino Del Arenal – Universidad Complutense de Madrid, España.

Sergio Fabbrini – Università degli Studi di Trento, Italia.

Alcino Ferreira Câmara Neto – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

Xavier Fernández Pons – Universitat de Barcelona, España.

Jorge Fonseca Castro – Universidad Complutense de Madrid, España.

Fabio Fossati – Università degli Studi di Trieste, Italia.

Giuseppe Galassi – Università degli Studi di Parma, Italia.

Alfonso Galindo Lucas – Universidad de Cádiz, España.

Christian Ghymers – Institut Catholique des Hautes Etudes Commerciales, Bélgica.

Piero Graglia – Università degli Studi di Milano, Italia.

Waldemar Hummer – Universität Innsbruck, Austria.

Franz Kernic – Universität Innsbruck, Austria.

Gernot Köhler – Sheridan College, Canadá.

Viktor Krassilchikov – Academia Rusa de Ciencias, Rusia.

Tito Carlos Machado de Oliveira – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil.

Lisa Martin - Harvard University, Estados Unidos.

Miguel Ángel Martín López – Universidad de Sevilla, España.

Juan Carlos Martínez Coll – Universidad de Málaga, España.

Enrique Martínez Larrechea – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Uruguay.

Antonio Martínez Puñal – Universidade Santiago de Compostela, España.

Carlos Francisco Molina del Pozo – Universidad de Alcalá de Henares, España.

Gianfranco Pasquino – Università degli Studi di Bologna, Italia.

Charles Pennaforté – Director del Centro de Estudios em Geopolítica e Relações Internacionais, Brasil.

Marcos Aurélio Pereira Vadalão – Universidade Católica de Brasília, Brasil.

Erick Augusto Pereira Caldas – Faculdade de Ciências e Tecnologia Mater Christi, Brasil.

Raanan Rein – Tel Aviv University, Israel.

José Luis Rhi-Sausi – Centro Studi di Política Internazionale, Italia.

Pedro Rodrigues Caldas Neto – Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte, Brasil.

James N. Rosenau – The George Washington University at New York, Estados Unidos.

José Antonio Sanahuja – Universidad Complutense de Madrid, España.

Jaume Saura Estapà – Universitat de Barcelona, España.

Franciscu Sedda – Università La Sapienza di Roma, Italia.

Arno Tausch – Universität Innsbruck, Austria.

José María Trepát Cases – Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Brasil.

Stephan van Evera – Massachusetts Institute of Technology, Estados Unidos.

COLABORARON EN ESTE NÚMERO

Javier Avendaño
Bárbara Ciminari

**AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD
ABIERTA INTERAMERICANA**

Rector

Dr. Edgardo Néstor De Vincenzi

Vicerrector Académico

Dr. Francisco Esteban

Vicerrector de Gestión

Dr. Marcelo De Vincenzi

Vicerrector Administrativo

Lic. Rodolfo N. De Vincenzi

Vicerrector de Extensión

Ing. Luis Franchi

**AUTORIDADES DE LA FACULTAD
DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**

Decano

Dr. Carlos María Cloppet

Vicedecano

Dr. Alejandro Laje

Secretaria Académica

Dra. Alejandra Pasquet

**Directora de la Carrera de Relaciones
Internacionales y Ciencias Políticas**

Mag. Lic. María Susana Durán Sáenz

Secretaria Técnica

Dra. Eloísa Raya de Vera (Sede Buenos Aires)

Dra. Verónica Castro (Sede Rosario)

Consejo Asesor

Dr. Marcelo Hersalis

Dr. Raúl Maiztegui

Dr. Carlos Agostinelli

Pablo J. Salinas

Georgina Korkes



Sumario	2 - 3
Presentación	
Por <i>María Susana Durán Sáenz</i>	7 - 8
ARTÍCULOS	
Estado y Sociedad en las relaciones internacionales contemporáneas: evolución y transformaciones.	
Por <i>Leonardo Granato y Nahuel Oddone</i>	9 - 30
Los regímenes internacionales en tiempos de globalización.	
Por <i>Mariana Souto Zabaleta</i>	31 - 42
Globalización económica, soberanía de los Estados y políticas sociales: funciones y retos del Derecho Internacional ante el 'trilema' de la globalización.	
Por <i>Xavier Fernández Pons</i>	43 - 84
Restaurando el orden mediante las intervenciones armadas: orden internacional y operaciones militares internacionales en conflictos intraestatales.	
Por <i>Juan Battaleme</i>	85 - 98
El impacto de las "potencias emergentes" en el sistema internacional: el libre comercio en una encrucijada.	
Por <i>Matías Battaglia y Nicolás Terradas</i>	99 - 117
Toma de decisiones en política exterior: la relación bilateral Uruguay – Estados Unidos en la administración Vázquez.	
Por <i>Damián Rodríguez</i>	118 - 127
Brasil como potencia regional y las consecuencias para América Latina. Una exploración sobre la realidad.	
Por <i>Bárbara Ciminari</i>	128 - 143
El multiculturalismo revisitado.	
Por <i>Francisco José Calderón Vázquez</i>	144 - 156
Ciclos electorales y ciclos políticos en la Argentina: 1983-2008. ¿Democracia de "uno o de dos motores"?	
Por <i>Fabián Bosoer</i>	157 - 170
Clientelismo político: viejas técnicas, nuevas realidades.	
Por <i>Susana N. Vittadini Andrés</i>	171 - 182
La crisis de la representación política en la actualidad.	
Por <i>Elsa I. Dalmasso</i>	183 - 193
PONENCIA	
Las tecnologías de la Sociedad de la información y las nuevas dimensiones virtuales en el espacio local.	
Por <i>Leandro G. Coppolecchio</i>	194 - 220
ENSAYO	
Municipalización del Perú, ahora: la Federación Municipios Libres del Perú (FE-MULP). Por <i>Antonio Colomer Viadel</i> .	221 - 229

ESTADO DEL ARTE

Los estudios sobre política exterior y sistema internacional en Argentina. Entrevista a Juan Archibaldo Lanús.

Por *Juan Cruz Vazquez* 230 - 236

PRESENTACIÓN DE PROYECTOS

Integración fronteriza en el MERCOSUR. Acciones y desafíos desde lo local para la cooperación transfronteriza en América Latina. el MERCOSUR. Acc

Por *Damián Rodríguez* 237 - 239

RESEÑAS

Guillermo O'Donnell. Disonancias. Críticas democráticas a la democracia. Buenos Aires. Editorial Prometeo. 2007. 220 páginas.

Por *Santiago C. Leiras* 240 - 242

Carlos Calderón y José Gómez. Política, poder y centralización: de la Galicia irmandiña al ocaso de los Austria (S. XV-XVII). Editorial de la Universidad Nacional del Comahue. Neuquén. 2008. 193 páginas.

Por *Carolina Molinari* 243 - 246

Raúl Bernal – Meza "América Latina en el Mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales. 2004. 408 páginas.

Por *Solange Marquestau* 247 - 250

Marta Fernández (comp.). Lecturas sobre Pensadores Sociales Contemporáneos. Ediciones del Signo, Buenos Aires: 2006. 154 páginas.

Por *Pablo Salinas* 251 - 254

Claudio Amor (comp.). Rawls Post Rawls. Universidad Nacional de Quilmes / Prometeo, Buenos Aires, 2006, 184 páginas.

Por *Gonzalo García Vilá* 255 - 259

Carlos H. Acuña y Ariana Vaccheri (comps.). La incidencia política de la sociedad civil. Siglo XXI editores, Buenos Aires: 2007, 227 páginas.

Por *Georgina Korkes* 260 - 264

PRESENTACIÓN

Un nuevo número de Sociedad Global ve la luz. Con esfuerzo y trabajo logramos, muy a pesar de los tiempos y los avatares que traen, dar continuidad a este espacio de reflexión e intercambio académico.

Pretendiendo siempre sumar aportes críticos, elementos para el debate y perspectivas distintas desde la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, este número plasma enfoques analíticos bajo dos dossiers disciplinares.

El primero de ellos -bajo el título Globalización, Régimen Internacional y Política Exterior- reúne artículos de Leonardo Granato y Nahuel Oddone, Mariana Souto Zabaleta, Xavier Fernández Pons, Juan Battaleme, Matías Battaglia y Nicolás Terradas, Damián Rodríguez, Bárbara Ciminari y Francisco José Calderón Vázquez. El conjunto de estas reflexiones discurre sobre los cambios y movimientos que se están sucediendo en el escenario internacional de la era global, acercando al lector miradas estratégicas sobre la conjunción de aquellos procesos que, más allá de las fronteras, repercuten al interior de cada sociedad.

El segundo dossier -Miradas sobre la democracia- invita a pensar sobre la calidad democrática y los mecanismos institucionales que deben asegurarla. En este sentido, Fabián Bosoer analiza con suma lucidez los efectos del presidencialismo en la democracia argentina y de los ciclos políticos que se marcaron desde su retorno en 1983. Por su parte, Susana Vittadini Andrés se adentra con mucha solidez en el análisis de un espinoso tema: el clientelismo político y los nuevos matices y escenarios que genera. Elsa I. Dalmasso cierra este dossier con una lectura clave sobre un tema que atañe a la democracia como telón de fondo: la crisis de la representación política en nuestros días.

En la sección Ponencia Leandro G. Coppolecchio plasma un interesante y completo análisis que atañe a uno de los núcleos de época que atravesamos: las tecnologías de la sociedad de la información, los nuevos espacios locales que van generando y aquellos otros que van marginando en su avance. Enlazado con la dimensión local, la sección de Ensayo -a cargo en esta ocasión de Antonio Colomer Viadel- arroja luz sobre una iniciativa que lo tuvo como hacedor: la Federación Municipios Libres del Perú.

En la sección Estado del Arte Juan Cruz Vazquez comienza la primera de una serie de entrevistas que tienen como eje los "estudios sobre política exterior y sistema internacional en la Argentina", contando en esta ocasión con las valiosas reflexiones y la palabra autorizada

del Dr. Juan Archibaldo Lanús: referente clave de este tipo de estudios en el país.

Asimismo, en este número damos comienzo a una nueva sección: Presentación de Proyectos, un espacio destinado a difundir iniciativas institucionales relacionadas con la integración regional y la cooperación internacional, que se proyecta más allá de las entrevistas internacionales que supimos publicar en los números anteriores.

Bajo esta propuesta, Sociedad Global sigue construyéndose y buscando un dinamismo plural y crítico, intentando acercar siempre claves para pensar el mundo que vivimos.

María Susana Durán Sáenz

ESTADO Y SOCIEDAD EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS: EVOLUCIÓN Y TRANSFORMACIONES

STATE AND SOCIETY IN CONTEMPORARY INTERNATIONAL RELATIONSHIPS: EVOLUTION AND TRANSFORMATIONS

Por Leonardo Granato**

PROFESOR DE LA UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA (UAI), NACIONAL DE TRES DE FEBRERO (UNTREF) Y DE LA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA (ESPAÑA).

E-mail: granato.leonardo@gmail.com

Nahuel Oddone

PROFESOR DE LAS UNIVERSIDADES ABIERTA INTERAMERICANA (UAI), NACIONAL DE TRES DE FEBRERO (UNTREF), DE BELGRANO (UB), DE LA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA (ESPAÑA) Y DE LA UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PARMA (ITALIA).

E-mail: oddone.nahuel@gmail.com

RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto identificar los ejes fundamentales de la evolución y las transformaciones experimentadas por el Estado y su organización jurídica y política a lo largo de la historia hasta la actualidad, dando cuenta de las principales características de la sociedad contemporánea.

PALABRAS CLAVE

Estado, Sociedad, Evolución, Transformaciones, Relaciones Internacionales.

ABSTRACT

This article aims to identify the main pillars of the evolution and transformation experienced by the State and its legal and political organization throughout the history until today, giving an account of the main features of contemporary society.

KEY WORDS

State, Society, Evolution, Transformation, International Relations.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo identificar o três eixos fundamentais da evolução y as transformações experimentadas por o Estado y a sua organização jurídica y política ao largo da historia y até a atualidade, estabelecendo as principais características da sociedade contemporânea.

PALAVRAS CHAVE

Estado, Sociedade, Evolução, Transformações, Relações Internacionais.

Introducción

El presente artículo tiene por objeto identificar los ejes fundamentales de la evolución y las transformaciones experimentadas por el Estado y su organización jurídica y política a lo largo de la historia hasta la actualidad, dando cuenta de sus principales características.

El desarrollo y las transformaciones de las instituciones que integran el sistema de derecho acompañan a los cambios que experimenta la organización del Estado. El Estado, organizado jurídicamente, es un atributo de la *unitas ordinis* que permite el contrato social.

Con inspiración en las enseñanzas del reconocido jurista argentino Roberto Dromi, podemos decir entonces que los tiempos del Estado se corresponden con los tiempos del derecho, toda vez que la forma del Estado se identifica con el orden jurídico que lo legitima.

Una de las formas de analizar el mundo en que vivimos es a partir de la historia. La historia nos precede y se adelanta a cualquier consideración, la historia nos enseña por analogía y como tal corresponde a las fuerzas sociales del presente considerar cuales situaciones son comparables. En este orden de ideas, delimitaremos una serie de períodos históricos a partir de los cuales será posible identificar las diversas experiencias de construcción de la organización jurídica de la sociedad occidental.

A continuación abordaremos la organización jurídica de la sociedad occidental, las características de la sociedad contemporánea y el diseño de las nuevas instituciones contemporáneas para después poder extraer algunas reflexiones sobre el rol del Estado y la Sociedad en las relaciones internacionales contemporáneas.

1. La organización jurídica de la sociedad occidental

Previo al análisis de la etapa de la modernidad es preciso que hagamos una sucinta descripción de la premodernidad. En la premodernidad los modelos estatales prevaletentes fueron la ciudad-estado y el imperio. Por un lado, las ciudades-estado¹ como Atenas, Esparta, Cartagena

¹ En el ámbito de la premodernidad, se puede recordar la clásica obra de Tucídides y su *Guerra del Peloponeso*, en la

o la Roma republicana, pero también le *Repubbliche Marinare*² como Venecia, Génova, Pisa o Amalfi, importaron siempre una estrecha delimitación de la estructura del poder local y de las *potestas públicas*. Por su parte, el imperio llevó la implícita dominación de unas ciudades por otras, erigida en cabeza de una organización política que excedía el perímetro natural de la urbe.³

La etapa histórica de la modernidad transformó todos los estratos de la sociedad, en el amplio abanico de sus manifestaciones tanto culturales y científicas cuanto políticas y económicas. Este momento histórico, que vivió su apogeo desde el inicio del siglo XVI hasta mediados del siglo XX, fue acompañado por el ocaso del régimen feudal y el surgimiento de nuevas reconfiguraciones territoriales.

La trascendencia de la evolución experimentada en la Edad Moderna guarda directa relación con la formación de los primeros Estados y la concepción de la soberanía.⁴ En esta etapa aparece el denominado "Estado Moderno", llamado luego de la Revolución Francesa "Estado-Nación".

La Historia de las Relaciones Internacionales construye a partir de dos hechos históricos su asociación con la idea de "Estado". La Paz de Westfalia de 1648, tras la Guerra de los Treinta Años (1618-1648), sería la normalización de la idea de Estado Moderno, en tanto que la ya

que los pueblos y las ciudades eran los protagonistas de las situaciones internacionales. Tucídides (1982). *Historia de la Guerra del Peloponeso*. México D.F.: Porrúa. Según Oddone: "Con anterioridad a 1492 se entiende que asistíamos a lo que se ha denominado 'situaciones internacionales' en las que las autoridades locales tenían un rol muy importante por constituir 'Ciudades-Estado' durante la antigua Grecia, los Reinos de Taifas del Al Andalus como conjunto de 'Ciudades-Estado' o las Ligas de Ciudades como Liga Hanséatica o las *Repubbliche Marinare* durante el Medioevo", ver Oddone, Nahuel (2008). *La Red de Mercociudades. Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local*. Valencia: Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia, p. 78-79.

² Benvenuti, Gino (1989). *Le Repubbliche Marinare. Amalfi, Pisa, Genova, Venezia*. Roma: Newton & Compton Editori. Frugoni, Arcenio (1958). *Le Repubbliche Marinare*. Torino: ERI. Gianfaldoni, Paolo (2001). *Le Antiche Repubbliche Marinare. Le origini, la storia, le regate*. Pisa: CLD.

³ "Roma creó el sistema de las provincias (*Pro-vincere* o *para-vencedores*), las que fueron aumentando de manera proporcional a la extensión que iban adquiriendo las posesiones conquistadas por los legionarios romanos. Su gobierno fue encomendado originariamente a los *Praetores* y luego a los *pro-cónsules*, magistratura de reciente creación, con *imperium* y con un plazo de duración que fijaba el Senado en cada caso. También correspondió al Senado —mediante un *senatus-consultum*— establecer las líneas generales de gobierno que debía seguir el pro-cónsul y, fundamentalmente, el caudal impositivo que debía remitir anualmente a Roma". Hubeňák, Florencio (1999). *Formación de la Cultura Occidental*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, p. 126-127.

⁴ Niccolò Macchiavelli desarrolló en 1513 una teoría política del Estado que plasmó en la redacción del *Il Principe*. En esta clásica obra entendió la estructura del Estado sobre la base del poder, sustentando la realidad política sobre la base de esta esfera autónoma, independiente y dirigida por su propia razón particular: la razón de Estado. En la misma época, Jean Bodin elaboró el concepto de soberanía en "Los Seis Libros de la República". Según este autor: "La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república (...). Es preciso ahora poder aclarar lo que significa poder soberano. Digo que este poder es perpetuo, puesto que puede ocurrir que se conceda poder absoluto a uno o a varios por tiempo determinado, los cuales, una vez transcurrido éste, no son más que súbditos. Por tanto, no puede llamárseles príncipes soberanos cuando ostentan el poder, ya que sólo son sus custodios o depositarios, hasta que place al pueblo o al príncipe revocarlos. Es éste quien permanece siempre en posesión del poder (...) La soberanía no es limitada, ni en poder, ni en responsabilidad, ni en tiempo". Bodin, Jean (1997). *Los Seis Libros de la República*. Madrid: Tecnos, p. 47-48.

mencionada Revolución Francesa de 1789, sumaría a esta concepción la idea de "Nación"; determinando así la actual concepción sistémica de Estado-Nación.

Como destacara Sergio Fabbrini:

"Sobre el hecho que los Estados-Nación se hayan consustanciado territorialmente no puede haber duda. Ha sido su capacidad de controlar un territorio preciso, entre el siglo XIV y el siglo XVII, la que consintió al Estado de luchar contra sus 'rivales': las ligas y las Ciudades-Estado".⁵

Sumando la propuesta de Fabbrini con la del prestigioso historiador Charles Tilly (1975, 1992), podríamos decir que la única forma que tenía el Estado-Nación para poder sobrevivir era "exportando" esa misma forma de organización política europea al resto del mundo *vis-à-vis* se favorecía la formación de un sistema de acumulación capitalista de alcance mundial en la propuesta de Giovanni Arrighi (1999).⁶

Con el Estado-Nación y su potestad soberana se establecieron las bases del orden constitucional del siglo XVIII, instaurando el denominado "Estado de Derecho" sobre el principio de sumisión a la ley, como república o como monarquía constitucional.

Asimismo, la independencia de los Estados Unidos (1776) y la Revolución Francesa (1789) permitieron la consagración positiva de uno de los mayores aportes en materia política del siglo

5 Fabbrini, Sergio (2007). "Il processo d'integrazione europea: quali insegnamenti per le altre esperienze di aggregazione regionale", ponencia preparada para la conferencia *El proceso de integración europea: enseñanzas para otras experiencias de integración regional*, organizada por la Universidad Abierta Interamericana y el Centro Argentino de Estudios Internacionales. Buenos Aires, septiembre de 2007, p. 15. Véase también: Spruyt, Hendrix (1994). *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton: Princeton University Press.

6 También podríamos relacionar esta concepción con la posterior propuesta de la constitución de una Economía mundo capitalista teorizada por el sociólogo francés Immanuel Wallerstein. El autor Wallerstein acuñó el concepto de *economía-mundo*. Este identifica al sistema mundo capitalista como una *economía mundo capitalista*, que abarca un único espacio social que se extiende progresivamente. Su dinámica de desarrollo es un *proceso de autoinclusión*. En una primera etapa, el sistema capitalista funcionó en el reducido campo de la economía, pero para transformarse en un sistema social es que debía dar origen a la formación de un sistema de Estados debido a que estos podían asegurar la división internacional del trabajo; pero al mismo tiempo la existencia de ésta pluralidad de unidades político-estatales al interior de la economía mundo capitalista impedía la transformación del sistema en un Imperio-Mundo. Wallerstein, Immanuel (1991). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundo europea en el siglo XVI*. México: Siglo XXI editores. La propuesta del 'sistema-mundo' define la economía global como una división continúa del trabajo entre los Estados. Recientemente, la socióloga Saskia Sassen ha criticado la propuesta wallerstoniana pues "hoy en día la diferenciación entre el centro y la periferia no pasa tanto por la diferenciación entre los procesos de producción o las posiciones en los procesos de producción, sino más bien por una diferenciación funcional que atraviesa las espacialidades predeterminadas en el trabajo de Wallerstein. Cuando define la economía mundial básicamente como una red de relaciones entre Estados territoriales, Wallerstein anula la posibilidad de conceptualizar la globalización como algo más que la mera expansión de la economía global para incorporar nuevos territorios. En su análisis, se vuelve invisible la posibilidad de una reconstrucción de la espacialidad del capitalismo global". Sassen, Saskia (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz, p. 74.

XVIII: la teoría de la división de las funciones del poder, formulada años antes por el Barón de Montesquieu. El Estado Moderno fue dotado de una de las características fundamentales que lo identifican en la actualidad y que han permitido su supervivencia como organización social: el reparto del poder entre los órganos del Estado sobre la base de la distinción de la naturaleza de las funciones por ellos ejercidas.

Sin embargo, la sola distribución de las funciones del poder no se presenta como el único requisito para la constitución de un Estado Moderno; es necesario y vital el reconocimiento y respeto de los derechos del hombre, tal como dejara de manifiesto Alexis de Tocqueville en su obra *La Democracia en América*.

Si bien los aportes hasta aquí mencionados constituirán la base teórica de aproximación y construcción del concepto de Estado Moderno, será Max Weber quien desarrollará la conceptualización del Estado en su acepción occidental. El Estado es aquel que recepta para sí el monopolio de la fuerza física legítima, la que se ejerce sobre un territorio específico y una población dada.

En este sentido, podemos sostener que:

“El estudio de las relaciones internacionales se ocupa sobre todo de analizar y de explicar los tratos entre las comunidades políticas organizadas dentro de un territorio, es decir, entre los Estados (...) debe tenerse en consideración los vínculos establecidos entre los pueblos y entre los individuos (...) el intercambio de productos y de servicios, las comunicaciones de ideas, el juego de las influencias recíprocas (...) las manifestaciones de simpatía o antipatía. Pero reconoce que rara vez estas relaciones pueden disociarse de las que se han establecido entre los Estados (...) Reguladas por los Estados, se convierten en un elemento de negociación o de conflictos entre los gobiernos. Por tanto, es la acción de los Estados la que se encuentra en el centro de las relaciones internacionales.”⁷

En palabras de Krippendorff:

“Hablar de ‘política internacional’ significa hablar de Estado. Parece una verdad sobreentendida que el Estado constituye el verdadero objeto de las relaciones internacionales, su actor y ‘autor de las acciones’”.⁸

La posmodernidad sería característica del siglo XX. El tercer escalón histórico puede ubicarse finalizada la Segunda Guerra Mundial, conjuntamente con la creación de los organismos internacionales políticos, económico-financieros y administrativos que sirvieron para resguardar la paz y seguridad internacionales en la época de posguerra.⁹

7 Renouvin, Pierre y Duroselle, Jean Baptiste (2000). *Introducción a la Historia de las Relaciones Internacionales*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, p. 9.

8 Krippendorff, Ekkhart (1993). *Las Relaciones Internacionales como ciencia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, p. 65.

9 No es casual que el reconocido jurista austriaco Hans Kelsen plasmara hacia el final de su vida, en 1944, sus enseñanzas

En este contexto, según entiende Dromi:

“El final de la modernidad implicó la posibilidad de cuestionar públicamente las tesis dominantes de la Ilustración. El pensamiento moderno se presenta en esta etapa como una ficción intelectual que se ha tornado inconsecuente, pues ha fallado en su paradigma fundante: la certeza racionalista y el progreso indefinido.¹⁰

A partir de este momento histórico surgieron importantes novedades como la cooperación internacional, que continuó creciendo a través del entendimiento, manifestado en pactos y acuerdos políticos como la creación de las Comunidades Europeas, que tuvo inicio en 1950.

En este orden de ideas, el Estado globalizado es un instrumento político de la posmodernidad caracterizada por las vacilaciones entre la coexistencia y el dominio internacional, como consecuencia del enfrentamiento entre la posición capitalista liderada por Estados Unidos y la comunista dirigida por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, diferencias que frías o templadas obtuvieron su desenlace recién en la última década del siglo XX”.¹¹

El debilitamiento del Estado-Nación dio lugar pues a un Estado posmoderno signado por el proceso de la globalización. Así surgió la interpretación del “Estado globalizado”, producto de la masificación de la producción y el comercio mundiales, y posteriormente vigorizado por el aparente triunfo del llamado “pensamiento único” tras la caída de los regímenes comunistas.

Vemos así la globalización con un componente eidético-cultural y dentro de éste connotaciones ideológicas. La globalización vista como ideología, tiene un marcado carácter *a-histórico* y se la identifica como la nueva herramienta para la colonización política y cultural que se impuso sobre los países en desarrollo.¹²

Dentro del carácter *a-histórico* de la globalización es que se ubica al pensamiento único. La visión fundamentalista e ideológica de la globalización ha producido un proceso de alienación cultural, en el cual las alternativas de pensamiento económico y de política pública se redujeron al llamado pensamiento único.¹³

Pensamiento único y globalismo se conjugan en la actual etapa de la mundialización como el complejo eidético-cultural que constituye a la globalización. Los principales acontecimientos

filosóficas en aplicaciones pragmáticas, que buscaban crear un nuevo derecho internacional que garantizara el derecho a la paz.

10 Dromi, Roberto (2005). *El Derecho Público en la Hipermodernidad*. Madrid-México D. F.: Hispania Libros y Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, p. 17.

11 Pereira Castañares, Juan Carlos (1997). *Los orígenes de la Guerra Fría*. Madrid: Arco, p. 11.

12 Bernal-Meza, Raúl (2000). *Sistema Mundial y MERCOSUR*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Nuevo Hacer-Grupo Editor Latinoamericano, p. 65.

13 Bernal-Meza, Raúl (2001). “Argentina: La crisis del desarrollo y de su inserción internacional”. En *Documentos de Análisis e Informaciones*, nº 1. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, p. 39.

que han determinado las características del mundo moderno tienen su origen en amplios y profundos procesos de análisis, evaluación y planificación cuyo ámbito podríamos decir, se encuentra fuera de lo que usualmente denominamos como de "dominio público".

El globalismo es visto según Pérez Serrano como:

"El fiel continuador del que los ideólogos del autoproclamado Mundo Libre difundieron en los años de la Guerra Fría, como prolongación de la doctrina de la seguridad nacional. Todo lo que sucede en el mundo tiene, en mayor o menor medida, un efecto global y, por ende, es susceptible de ser interpretado como una amenaza para la seguridad de los poderosos".¹⁴

Tal como sostuviéramos:

"En contraposición con la visión mundialista de la realidad internacional, la globalización refleja una ideología alineada eminentemente con una cosmovisión anglosajona, o más precisamente, angloestadounidense del mundo. Sitúa el eje determinante del devenir social en lo económico-financiero, o sea, en el poder privado al cual pretende subordinar toda estructura y accionar político. La globalización exige el control 'sobre' todos los Estados del mundo, es el poder privado controlando y actuando 'por encima' del poder público".¹⁵

En la actual etapa el globalismo se ha revestido de nuevos argumentos y ha pasado a convertirse en el ingrediente más sólido del llamado pensamiento único, al que no sólo dota de una poderosa lógica interna, sino también del vocabulario específico capaz de manipular eficazmente las nuevas realidades de la globalización.¹⁶

En un anterior artículo entendíamos que:

"En este contexto, el eje del globalismo lo conforman las estructuras económicas privadas, por lo que presupone el debilitamiento, disolución y eventual desaparición -agregan otros- del Estado-Nación soberano, de 'todos' los Estados-Nación soberanos. Y esto a la vez responde al momento actual en el que impera la concentración de poder".¹⁷

El globalismo es así componente esencial del pensamiento único. Las alianzas políticas fue-

14 Pérez Serrano, Julio (2001). "Globalización y Pensamiento Único". Ponencia presentada en el Encuentro de Fin de Siglo. Utopías, realidades y proyectos. Salta: Universidad Nacional de Salta, p. 7.

15 Oddone, Nahuel y Granato, Leonardo (2004). "La globalización como proceso e ideología: las desigualdades se acrecientan" En revista *Debates Latinoamericanos*, año II, n° 3. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados de la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, p. 55.

16 Pérez Serrano, Julio (2001). "Globalización y Pensamiento Único", op. cit, p. 7.

17 Oddone, Nahuel y Granato, Leonardo (2004). "La globalización como proceso e ideología: las desigualdades se acrecientan", op. cit. p. 56.

ron seguidas por otras de carácter económico y juntas conformaron nuevos órdenes de tipo multilateral y regional.

Las implicancias sistémicas a las que hacemos mención, se analizan desde la perspectiva sostenida por el reconocido autor francés Duroselle. El estudio de las relaciones internacionales no es posible si no se analiza cada situación, cada mecanismo, desde los ángulos de la 'finalidad' -entendida en el sentido que quien dispone de un poder se propone fines e intenta llevarlos a cabo- y de la 'causalidad' -las colectividades humanas ejercen confusamente fuerzas cuya resultante modifica los acontecimientos-.¹⁸

Es por ello que dentro de las relaciones internacionales, existen acontecimientos históricos que alcanzan significados simbólicos y connotaciones sociológicas fundantes, podemos decir, con implicancias históricas concretas. Por ejemplo, los atentados del 11-S de 2001 a las torres gemelas del *World Trade Center* y del 11-M de 2004 a la estación Atocha en Madrid son sucesos que comportan estas características.

De esta manera, la cuarta etapa de la evolución del Estado asiste a un aumento del diálogo internacional multi-nivel, materialización de las estructuras sistémicas signadas por la interdependencia compleja¹⁹; la pretendida construcción de una agenda política que se encauce de manera grupal bajo el decadente liderazgo estadounidense.

La problematicidad de nuevos flagelos internacionales y el múltiple surgimiento de problemas intermésticos ponen a todos los Estados y los hombres del sistema internacional frente a la necesidad de construir nuevas escalas de *governance* desde las cuales poder dar respuestas conjuntas a problemas comunes.

En las condiciones actuales, pareciera ser que poco sirve a la Nación sus vinculaciones con el Estado. Para algunos autores es una cuestión de proporcionalidad. El Estado es un instrumento para dar respuesta a las necesidades de una Nación. Pero la cuestión es que la Nación, y el Estado, su instrumento, se hacen demasiado pequeños para dar respuesta a algunos problemas, y demasiado grandes para arreglar los pequeños problemas locales. Esta cuestión Nación-Estado,

18 Duroselle, Jean Baptiste (1992). *Tout Empire Périra*. Théorie des Relations Internationales. París: Aeman Collin.

19 "El concepto de interdependencia compleja se relaciona con el surgimiento de un orden multipolar en el cual la hegemonía deja lugar a la supremacía, con una agenda internacional sin jerarquías, con el surgimiento de canales múltiples de reracionamiento que pueden ser interestatales, transgubernamentales o transnacionales; y con la devaluación creciente de la fuerza militar y el aumento de la importancia económica en el sistema. En este sentido, la interdependencia compleja pretende presentarse como un sustituto funcional al mantenimiento del orden internacional configurado en la Posguerra Fría y la continuidad de la supremacía norteamericana mediante el sostenimiento de los regímenes internacionales creados bajo su período de hegemonía: Organización de Naciones Unidas (ONU), Acuerdo General de Aranceles y Tarifas (según sus siglas en inglés GATT), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), entre otros". Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2008). "El sistema internacional y la integración económica regional". En: Durán Sáenz, Susana; Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (Comp.). *Regionalismo y Globalización: Procesos de Integración Comparados*. Buenos Aires: Editorial Universidad Abierta Interamericana, p. 18.

entraría dentro de lo que Anthony Giddens ha denominado "instituciones conchillas", instituciones que se han vuelto inadecuadas para las tareas que están llamadas a cumplir. Externamente se las percibe como iguales pero internamente se encuentran en un proceso de cambio. A este tipo de instituciones Ulrich Beck las llama "instituciones *zombies*".

Francisco Jarauta nos cuenta que:

"Ha sido Ulrich Beck quien ha planteado lúcidamente la necesidad de leer en contextos globales aquellos acontecimientos que escapan a la lógica y previsión de los modelos convencionales de la lectura histórica. Se trata de una lógica borrosa e imprecisa en la que se condensan las tensiones generadas a lo largo del tiempo. Los riesgos que anotaba Beck como intrínsecos a la historia moderna y globalizada no eran independientes de los que analizara Zygmunt Bauman, en su *Globalization, the Human Consequences*. Se trataba así de articular los diferentes niveles del proceso particularmente en relación a los efectos y consecuencias que de ellos derivan".²⁰

2. La sociedad contemporánea

Frente a los peligros actuales que constituyen una suerte de "rechazos" explícitos de la lógica moderna, la "Hipermodernidad" en palabras de Gilles Lipovetzky²¹ o la "Modernidad Líquida" en palabras de Zygmunt Bauman,²² surgen como una "nueva modernidad", potenciada y superadora, en la que se procura renovar la defensa de los derechos del hombre, en convivencia con otros fenómenos tales como los mercados ampliados más allá de las fronteras bajo la lógica de la liberalización económica y la tecnociencia generadora de la tecnocracia; y que, como señalan algunos pensadores, es en la búsqueda y en el hallazgo de certezas, que se vuelven a marcar los límites y las exigencias, deseando "compartir" la soberanía, rescatando el poder del Estado en la regulación y en el control, e intentando "solidarizar" la economía, fiscalizar los mercados e incorporar las organizaciones sociales en la instancia y ejercicio de la responsabilidad pública, tanto para la gestión como para fiscalización de acciones y conductas de interés público general.

El avance y desarrollo de la civilización occidental, que algunos autores han denominado "occidentalización", se ha caracterizado, desde el advenimiento de la Edad Moderna, por la expansión de las fronteras científicas y culturales, sociales, económicas y geográficas, en un proceso paulatino y constante de extensión global.

La dinámica inherente a este desarrollo civilizacional, así como su vocación universalizadora,

20 Jarauta, Francisco (2003). Presentación. *Foro de la Mundialización. Después del 11 de septiembre*. Murcia: Fundación CajaMurcia, p. 8.

21 Lipovetzky, Gilles-Charles-Sébastien (2004). *Les Temps Hypermodernes*. Paris: Grasset.

22 Bauman, Zygmunt (2006). *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

han tenido por consecuencia la aparición de un nuevo fenómeno ya mencionado y conocido como globalización.

Como hemos adelantado desde hace ya algunos años, el sentido de las palabras mundialización y globalización se han hecho más precisos. Mientras que el término mundialización adquiere una connotación esencialmente económica, el término globalización posee una connotación tanto económica como político-ideológica. La globalización no constituye una nueva civilización planetaria sino que designa la multiplicación de los intercambios y la mejora de las comunicaciones internacionales que estimulan a hablar de una integración de los agentes económicos en el nivel mundial.

La globalización no es un proceso distinto o autónomo de la historia social y económica del sistema mundial; siendo el eslabón de un largo proceso que se inicia con la internacionalización y que continúa con la transnacionalización de la economía al que se le suma la fusión entre lo real y lo simbólico que genera la apariencia de un mundo sin fronteras y configura un orden global específico y por tanto con un contenido ideológico determinado.

Las distancias acortadas por la globalización no son sólo geográficas. También ha ocurrido la democratización y la difusión parcial del conocimiento que ha caracterizado a la segunda mitad del siglo pasado, configurando así un mundo físicamente unido pero a la vez que culturalmente estratificado con presencia de las denominadas brechas social, tecnológica, científica o cultural, entre otras. La difusión y democratización del conocimiento ha sido claramente parcial en un mundo donde los derechos de autor, la propiedad intelectual y las patentes industriales y farmacéuticas se han convertido en verdaderos ejes de discusión en las mesas de negociación global y de litigio entre los Estados.

Existe además una reconversión de la relación entre lo local y lo global. La sociedad se articula hoy sobre la base de la convivencia de dos aldeas; la global y la local. Es la realización de aquella idea de "pensar globalmente y actuar localmente". Los hombres poseen ahora más espacios comunes y, aparentemente, menos fronteras. Ello se parece verificarse en la conciencia de la sociedad civil, en la mutación del concepto de soberanía, en el dominio de la sociedad del conocimiento, en la propiedad del saber, y en la instalación de dinámicas redes tecnológicas de comunicación e información sin fronteras, que generan un hábitat de sobre-información, transparencia e interconexión generando una suerte de dinámica que algunos autores han identificado como "glocal".

Como han sostenido Robertson y White:

"Actualmente la forma de la globalización se remodela reflexivamente (...) en manera tal de acentuar los proyectos de glocalización como característica constitutiva de la globalización contemporánea.²³"

23 Robertson, Ronald y White, Kathleen (2004). "La glocalizzazione rivisitata ed elaborata". En: Sedda, Franciscu. (Comp.). *Glocal: sul presente a venire*. Roma: Luca Sossella Editore, p. 32.

En la organización social “hipermoderna”, donde el hombre es elevado a la categoría de “ciudadano del mundo”, las distancias se acortan y las capacidades se prolongan. La vida es local y global a la vez. Como hemos denominado en otro trabajo han surgido las obligaciones glocales.²⁴ En el contexto actual de glocalización, los procesos de democratización política y de descentralización del Estado, ambos necesariamente capitalistas, revalorizan el papel de las autoridades y gobiernos locales.

La interconexión terminó con mapas y distancias; el acceso a la tecnología ha hecho del mundo común un hábitat entre espejos donde los hombres comparten, si bien en distinto grado, las mismas aspiraciones.

El término “topopoligamia” ha sido acuñado por el sociólogo Ulrich Beck. Un mundo topopoligámico es aquel en el que los ciudadanos reconocen su “pertenencia” a varios lugares distintos a la vez, es estar casado con muchos sitios al mismo tiempo, lo que lleva a la globalización de la propia vida o biografía. Como sinónimos de topopoligamia, encontramos a la “multilocalidad” o la “politopacidad”.

Siguiendo a Beck entendemos que:

“La multilocalidad o politopacidad, la transnacionalidad de la biografía y la globalización de la propia vida; proporcionan un motivo ulterior para el socavamiento de la soberanía del Estado nacional (...); se disuelve así, la interdependencia entre lugar y comunidad (o sociedad). El acto de cambiar de y de elegir lugar es el padrino de la glocalización de las biografías”.²⁵

La vinculación global-local se constituye a partir de una tensión vivencial: la desterritorialización se da en paralelo a la reinención del territorio como requisito funcional y como principio político del nuevo orden glocal.

Como nos recuerda Bauman:

“Parece haber una afinidad íntima, un condicionamiento mutuo y un fortalecimiento recíproco entre la ‘globalización’ de todos los aspectos de la economía y el renovado énfasis sobre el ‘principio territorial’”.²⁶

24 Sobre este punto, véase la introducción y tercera parte del libro: Oddone, Nahuel (2008). *La Red de Mercociudades. Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local*. Valencia: Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia.

25 Beck, Ulrich (1997). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas de la globalización*. Barcelona: Paidós, p. 111.

26 Bauman, Zygmunt (2006). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, p. 91.

La aldea global y la aldea local se dan la mano en una relación de abstracción y territorialidad. La aldea global de la abstracción se materializa en la aldea local de la territorialización.

Desde la perspectiva de Dromi:

“La aldea global es un espacio abstracto, con un poder cultural dominante que provee de definiciones y contenidos a esta gran red de interconexión. La aldea local es su dimensión concreta y personalizada, con una realización urbana y rural adyacente, que integra la heterogeneidad social a la tecnología y al conocimiento de la red global; es la que devuelve -de algún modo- certeza, confianza, desarrollo y seguridades al hombre, una vez que se ha sumado a la red de los servicios esenciales y a los rumbos de la integración de la economía. La agenda del presente parecería exigir la construcción de nuevos mapas de interconexión y el conocimiento de la nueva geografía científica y de los nuevos mercados y espacios de la cultura del trabajo”.²⁷

La sociedad contemporánea vive en la “vacilación” de las nuevas definiciones del Estado y de la formulación de nuevas certezas. En este sentido, el desafío para la ciencia política, el derecho y la economía es categórico a los efectos de crear nuevos marcos conceptuales de contención para la vacilación humana. Los tiempos de la política, el derecho y la economía deben acompañar y contener los tiempos de la humanidad.

3. El diseño de las nuevas instituciones jurídicas contemporáneas

La historicidad es un elemento de suma importancia en toda construcción institucional. La hipermodernidad o modernidad líquida tan sólo reclaman una nueva organización y una renovada redistribución político-económica que permitan la construcción de eficientes instancias de convivencia social por las cuales se reedifiquen los cánones y los códigos que informan y protegen a la sociedad.

La relación entre los individuos y la sociedad se traduce en el plano político en la relación entre los ciudadanos y el Estado.²⁸ Una estructura política estatal dada es fiel reflejo de la so-

27 Dromi, Roberto (2005). *El Derecho Público en la Hipermodernidad*. Madrid-México D. F.: Hispania Libros y Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, p.32.

28 “La quintaesencia de la democracia consiste en que el pueblo participa en la formación de la voluntad política de la comunidad. Los elementos personales del pueblo son los ciudadanos (...) En la democracia moderna la regla debe ser que un integrante es ciudadano (...) Siendo, pues, el número de ciudadanos siempre relativamente grande, surge el problema de la unificación de la voluntad. Este problema se resuelve o por medio de la votación o mediante el sorteo (...) La democracia descansa en la igualdad de los ciudadanos (...) Básicamente la igualdad democrática es la igualdad con respecto al destino común de los ciudadanos”. Goldschmidt, Werner (1984). *El Principio Supremo de Justicia*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Belgrano, p. 34.

ciudad y, por lo general, se encuentra dividida entre los que tienen poder y mandan y los que no tienen y por tanto, obedecen. Entre unos y otros late la lógica relacional y general del poder de los que gobiernan -y que poseen una autoridad tal con mandato expreso- y el de los que obedecen -bajo su condición de libertad-.

No hay libertad sin Estado. Tal como manifestara Dromi:

“La libertad y la autoridad se presuponen; no existe verdadera libertad sin autoridad, tal como lo demuestran las distintas situaciones de anarquía que se han producido a lo largo de la historia; ni es autoridad real la que prescinde de la libertad de los gobernados, sino un ejercicio despótico del poder, sin más legitimación que la propia fuerza”.²⁹

La propia existencia del Estado de Derecho requiere de un juego armónico entre autoridad y libertad dentro de una comunidad política. Sólo puede haber libertad real donde existe un ejercicio legítimo y justo de la autoridad; la que resulta desnaturalizada si el derecho no oficia de límite y contención del poder. La evolución político-jurídica ha permitido generar un consenso universal sobre derechos y competencias, libertades y prerrogativas que deben necesariamente armonizarse dentro del marco del orden jurídico constitucional, con base en una ley fundamental.³⁰

La reformulación de la ecuación sintetizada en la relación “autoridad-libertad” ha tenido por consecuencia una renovación de las condiciones en que se vinculan los ciudadanos con el Estado a lo largo de los años. Los cambios en la relación se han visto manifestados en las potestades subjetivas y los derechos del hombre. Así las cosas, como consecuencia natural, el Estado debe dar respuesta a esta nueva realidad, satisfaciendo las crecientes demandas de una sociedad civil que se muestra cada vez más comprometida con la solidaridad y participación social.

La prudencia política, refrendada por la experiencia histórica, permite sostener que no existe mejor forma de defender la libertad que instaurar el derecho como “límite del poder”.³¹

Los derechos fundamentales derivan de la propia dignidad del ser humano, el cual es el destinatario principal de la protección estructurada desde el Estado. De la protección emana la igualdad esencial en tanto seres racionales que buscan acceder a la verdad.

La dignidad esencial del hombre junto con la protección de su vida, libertad y propiedad se traducen en la necesidad de un reconocimiento positivo de los derechos y garantías producto de

29 Dromi, Roberto. *El Derecho Público en la Hipermodernidad*, op. cit., p. 33.

30 “La idea de que hay en todos los regímenes una ley especial, una ley suprema, una ley de leyes es una idea muy antigua. En cierta medida podríamos rastrear en la historia de las instituciones europeas y en el de otras civilizaciones este concepto. Hay, en algún momento, en todos los ordenamientos jurídicos una regla, una norma, una ley que es distinta a las otras y que en cierta forma se la considera vértice o culminación de esa pirámide de normas que supone el conjunto de reglas que rigen a una sociedad”. Colomer Viadel, Antonio (2006). *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*. Valencia: Editorial de la Universidad Politécnica de Valencia, p. 43.

31 Díez Picazo, Luis María (2003). *Sistema de Derechos Fundamentales*. Madrid: Thompson-Civitas, p. 27-28.

las relaciones sociales establecidas, núcleo del constitucionalismo moderno. No se trata de derechos absolutos; pues todos los ordenamientos prevén sus propios límites, que deben resguardar una razonable relación con el contenido esencial de los derechos fundamentales.

Estos derechos fundamentales tienen preeminencia formal sobre las prerrogativas del Estado, por lo que deben ser organizados para garantizar su efectiva vigencia. Son derechos naturales, inalienables e imprescriptibles, piedra angular de toda axiología jurídica, de inexcusable referencia en la construcción constitucional de un Estado democrático y necesarios de adaptación en cada etapa de la historia.³²

En cuanto las “generaciones” de dichos derechos fundamentales, Dromi nos recuerda que:

“Los derechos fundamentales de primera generación, relativos a las libertades públicas y aparecidos en los albores del constitucionalismo formal, a finales de la Edad Moderna, y los de segunda generación o sociales, propios de la primera mitad del siglo XX, han cedido el protagonismo a los derechos que conciernen a la sociedad en su conjunto, que no tienen una titularidad individualizada sino que corresponden al colectivo humano, como los derechos que se refieren al medio ambiente, a las relaciones de consumo, al desarrollo sustentable o a la protección del acervo cultural e histórico. Estos derechos, denominados por la doctrina como de ‘tercera generación’, requieren de herramientas procesales que posibiliten su tutela jurisdiccional expedita y eficiente. Por ello, la declamación constitucional de los derechos fundamentales debe hallarse acompañada de la previsión de las garantías que aseguren su efectiva vigencia”.³³

Hoy en día, la mayoría de los textos constitucionales contienen el reconocimiento de derechos fundamentales tanto de un modo explícito cuanto implícito incorporando los diferentes tratados internacionales de derechos humanos, lo que ha implicado una considerable expansión de los derechos fundamentales reconocidos y de sus garantías.

En este sentido y tal como manifestara el jurista argentino Sagüés:

“El auge del derecho transnacional, presente en las nuevas constituciones con distintas variaciones; pero, en general, con un reconocimiento, en las constituciones nacionales, de las normas del derecho internacional (...). Ello importa admitir, normalmente, la existencia de la jurisdicción y de la magistratura transnacional, por sobre las autoridades locales”.³⁴

32 Como nos indica un autor: “ello se resume en la famosa fórmula del artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada al comienzo de la Revolución Francesa, en 1789, cuando nos dice que en una nación, en una sociedad en donde no estén reconocidos los derechos del hombre y establecida la división de poderes, carece de Constitución”. Colomer Viadel, Antonio (2006). *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*, op. cit p. 46.

33 Dromi, Roberto (2005). *El Derecho Público en la Hipermodernidad*, op. cit, p.36-37.

34 Sagüés, Néstor P. (1999). *Elementos de Derecho Constitucional*. Tomo I. Buenos Aires, Astrea, p. 30.

Los procesos de integración económica regional también han incidido en la conformación de un bloque de derechos fundamentales común a los Estados miembros en conjunción con la construcción y consolidación de un bloque de principios y cláusulas democráticas.³⁵ Los ciudadanos de los Estados que se incorporan a los nuevos espacios de solidaridad ampliada vienen investidos de unos derechos fundamentales reconocidos y protegidos por sus respectivos ordenamientos nacionales, que deben ser igualmente preservados por el derecho producto del proceso de la integración regional.³⁶

Las modificaciones producidas en la arena internacional y el reconocimiento de nuevas libertades fundamentales obligan a reformular la conceptualización que estudia las relaciones entre el poder y la autoridad en el marco de un estado democrático de derecho.

El poder político, como producto o atributo esencial de la comunidad política, es la capacidad del Estado, concebida como medio para la realización del objetivo general del bien común. Es una capacidad cualitativa necesaria para mantener el orden y, por tanto, al Estado, que en el contexto antes descrito de hipermodernidad o de modernidad líquida se encuentra en una aparente situación paradójica de alta vulnerabilidad.

No hay orden social sin poder y derecho. La relación entre el poder y el derecho se materializa en una organización social y un ordenamiento jurídico específico como el Estado.

La justificación ética del ejercicio del poder estatal sobre los hombres está dada por la rectitud en el obrar con miras al fin específico de la comunidad política.

Pero también como nos recuerda Dromi, no se debe olvidar que:

“El poder, por definición, presupone un elemento estático, la organización, y un elemento dinámico, la actuación o acción. Actúa a través del derecho, imponiendo límites subjetivos a las garantías y libertades públicas de individuo, y límites objetivos, sobre las finalidades públicas que especifican el bien común a través de la actuación de los individuos.”³⁷

35 Para el caso del MERCOSUR se deben destacar el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile del 24 de julio de 1998, pero también los antecedentes de: la Declaración Presidencial de Las Leñas del 27 de junio de 1992 en la cual se expresaba que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR; la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR firmada el 25 de julio de 1996 en San Luis, Argentina, y el Protocolo de Adhesión a esa declaración firmado por los presidentes de Bolivia y Chile.

36 Es por ello menester recordar que, según Midón: “la integración es un hecho político que se instrumenta en forma económica y jurídica, con relevantes hechos en el plano social”. Midón, Mario (1998). *Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Rubinzal - Culzoni Editores, p. 37. Tal como se ha sostenido en un anterior trabajo: “La integración pretende moldear aquellas precondiciones sociales y económicas nacionales con el fin de alcanzar objetivos específicos mediante el uso de ciertos instrumentos regionales”. Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2008). “El sistema internacional y la integración económica regional”, op. cit., p. 23.

37 Tal como se ha sostenido: “Si bien el ejercicio de los atributos de la autoridad, es decir de las competencias públicas, es un deber de los funcionarios, éstas son también en simultáneo derechos fundamentales de la sociedad en su conjunto. La gradación ponderada de los derechos fundamentales alcanza a los derechos individuales en sí mismos, y a los derechos del todo social”. Dromi, Roberto (2005). *El Derecho Público en la Hipermodernidad*, op. cit. p.41.

Pero el poder también se subordina al derecho, teniendo siempre como presupuesto un derecho anterior, que le impone el reconocimiento de cualidades, libertades o derechos individuales esenciales que devienen de la natural dignidad humana y que el derecho positivo no hace más que reconocer. Por ello el sistema republicano impone una relación equilibrada entre gobierno y control, las dos funciones principales del poder. Si se organiza el gobierno para dotarlo de autoridad, se debe instalar el control a fin de dotarlo de aptitud para resguardar la libertad”.³⁸

Los deberes del Estado se condicen con los derechos fundamentales de los ciudadanos, en tanto comprenden las competencias que la autoridad pública se encuentra obligada a ejercer en beneficio del conjunto social. A modo de ejemplo, dentro del derecho constitucional y, particularmente, dentro de las propias Constituciones se ordenan conductas al gobierno en beneficio de los derechos individuales de los ciudadanos; esto acontece cuando se atribuyen constitucionalmente competencias-deberes al órgano legislativo bajo los términos “proveer”, “promover”, “reconocer”, “garantizar” o “asegurar”, entre otros.

Existen derechos fundamentales que sin esta instancia redistributiva del Estado no pueden ser ejercidos por sus destinatarios. Son derechos que le corresponden al ciudadano pero que deben pasar necesariamente por el filtro de las categorías jurídicas de las competencias públicas, para que regresen al ciudadano con fórmulas de equidad, solidaridad y transparencia; todas ellas constitutivas y estructurales al denominado “bien común”.

Según Colomer Viadel:

“El Gobierno se ha convertido, en el marco del Estado social y democrático de Derecho, en un órgano de especial trascendencia (...). En efecto, en la actualidad la función del Gobierno es hoy el poder político más fuerte como consecuencia de las transformaciones que ha experimentado el Estado en los últimos tiempos”.³⁹

Por su parte, el Estado es además titular de derechos subjetivos que se manifiestan en sus actos de poder público, como forma de ejercicio de sus atribuciones. Si al poner en práctica tales derechos no se toman en consideración las vinculaciones entre las relaciones de causalidad y finalidad, pueden ejercerse con abuso y corrupción, con exceso o desviación, apartándose del buen origen, sentido y finalidad de dichas atribuciones.

Por otro lado, no sólo han cambiado el contenido y el modo de ejercicio de la autoridad, sino también -y quizá por sobre todo- los sujetos o actores que se consideran titulares o con capacidad

³⁸ *Ibidem* p.41.

³⁹ Colomer Viadel, Antonio (2006). *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*, op. cit. p. 452.

para ejercerla. Por ejemplo, el surgimiento y difusión de los procesos de integración regional han traído como consecuencia la instauración de autoridades regionales y comunitarias que pueden asumir un carácter de tipo supranacional o intergubernamental, con múltiples atribuciones y deberes.⁴⁰

También la aparición de las denominadas “unidades subnacionales” como entidades políticas intermedias, tales como las regiones, que pueden reunir zonas y gobiernos locales dentro de un mismo país o entre países vecinos, así como los nuevos roles desempeñados por los Departamentos, Estados Federados, Provincias, Metrópolis o grandes ciudades, representa la necesidad de estudiar viejos fenómenos de asociación política en su faz internacional, desde el punto de vista que su objeto es velar de modo más eficiente por el cumplimiento de los derechos subjetivos públicos.⁴¹

El fortalecimiento institucional local como parte de la descentralización puede facilitar la construcción de redes de colaboración y cooperación entre los diferentes niveles de la administración pública, avanzando así en la democracia participativa, la descentralización de responsabilidades y competencias.⁴²

En el estudio de la descentralización, surge como necesario analizar un principio organizacional que, si bien se encuentra plasmado en estructuras nacionales y subnacionales, parece ser que ha sido el derecho comunitario el que ha permitido su aplicación a numerosas situaciones del quehacer organizativo. Nos referimos al principio de subsidiariedad. La descentralización institucional representa la aplicación en la práctica del principio político de la subsidiariedad.

El principio de subsidiariedad es un principio considerado clave al momento de la asignación de competencias entre distintos niveles de gobierno y que cobra un significativo valor al hablar de estructuras subestatales y supraestatales.

Francis Fukuyama nos indica que el principio de subsidiariedad es aquel según el cual, en las decisiones no deben intervenir niveles de gobierno superiores a los necesarios para desempeñar

40 Como sostuviéramos en un anterior trabajo: “El estado actual del sistema internacional parece indicar que las opciones de política económica internacional son más realizables sobre bases integradas. La integración fue y es vista como un recurso de los Estados – Nación. Hay que saber qué integrar, cómo integrarse y para qué integrarse. El qué integrar hace referencia a qué sectores de la economía integrar, el cómo integrarse hace referencia a con qué mecanismos integrarse o mediante cuáles instituciones integrarse y el para qué nos indica con qué objetivo más allá de la integración nos embarcamos en el proceso de integración pues debemos recordar que la integración no es un fin en sí mismo, sino en un medio para la consecución o realización de otros fines u objetivos, los que en la mayoría de los casos continúan enlazados con el desarrollo nacional de los países que confluyen en un proceso de integración determinado. La integración se presenta como la nueva base para la toma de decisiones para lograr el desarrollo en un mundo globalizado. Los procesos de integración implican nuevas realidades que se construyen desde una mirada regional”. Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2008). “El sistema internacional y la integración económica regional”, op. cit. p. 22.

41 Para un enfoque teórico de este tema se sugiere: Luna Pont, Mariana (2008). “Gestión internacional de unidades subnacionales. Hacia un encuadre teórico y conceptual”. En Caldas, Erick y Granato, Leonardo (Coord.). *Integración Regional Sudamericana, quo vadis?*. Mossoró: Edición de los coordinadores.

42 Albuquerque, Francisco (1999). “Identidad y territorio”. En: Elgue, Mario. *Globalización, Desarrollo Local y Redes Asociativas*. Buenos Aires: Corregidor, p. 44.

una determinada función.⁴³ A nuestro entender, el principio de subsidiariedad indica la atribución de la potestad de decidir al ente más próximo al ciudadano en términos de capacidad resolutive.

La subsidiariedad así entendida, sólo puede funcionar correctamente en conjunto con una correcta asignación de competencias y en binomio con el principio de proporcionalidad.

El principio de subsidiariedad tiene por objetivo garantizar la actuación de un específico nivel de gobierno sólo si su acción resulta realmente necesaria y aporta valor añadido diferencial a la actuación de otro nivel. Trata de acercar la toma de decisiones lo más cercana posible a los ciudadanos con la comprobación constante que la acción que se emprende está justificada en relación con las posibilidades que se ofrecen en los otros estamentos inferiores.

El principio de proporcionalidad, complementa a éste anterior y persigue también el correcto ejercicio de las competencias por parte de un nivel de gobierno al prescribir que el contenido y la forma de acción no deberán exceder de lo necesario para obtener los objetivos fijados.

Estos dos principios se relacionan con un tercer principio que es el de la eficiencia, que sostiene que realizará la actividad aquel que la haga de forma más eficiente.

En términos de eficiencia, resulta necesario autorizar a los agentes locales para que actúen en función de los conocimientos locales, evitando de esta forma todos los costes que genera el movimiento de la información que circula de arriba y abajo en las jerarquías.⁴⁴

Este sistema de principios subsidiariedad–proporcionalidad–eficiencia permite que la innovación sea aceptada en un mayor nivel por las organizaciones descentralizadas ya que la capacidad decisoria se extiende por los distintos niveles de acuerdo a competencias específicas y con una mayor disponibilidad de medios a partir de las tecnologías de la información y la comunicación.

La eficiencia general del sistema debe ser complementada por la estructuración de instancias de regulación y control de las actividades que permita favorecer procesos de *accountability* por parte de las diferentes instancias de gobierno. En este sentido, cada sociedad ofrece las condiciones específicas, por definición siempre cambiantes, para crear las propias instancias de control que ella considere.

No debemos olvidar que:

“El problema (...) reside en que simplemente no existe una teoría que proporcione unas directrices generales para lograr el nivel adecuado de capacidad decisoria en la administración pública. El mismo grado de capacidad decisoria resultaría eficaz en unas sociedades e ineficaz en otras, e incluso dentro de una misma sociedad no tendría por qué funcionar en todas las etapas”.⁴⁵

43 Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado*. Buenos Aires: Sine qua non, p. 105.

44 *Ibidem*, p. 106-107.

45 *Ibidem*. p. 114

En este contexto, debemos tener en cuenta que la flexibilidad, como principio, debe ser la característica de todo sistema creado para dedicarse a la administración pública. La flexibilidad como principio es indicativa de la posibilidad de cambiar la programación de una actividad a medida que las situaciones de origen van cambiando. La flexibilidad es también sumamente importante ante el posible surgimiento de las denominadas "lagunas competenciales".

Las mejores organizaciones suelen ser las que saben adaptarse con flexibilidad a diferentes niveles de descentralización en función de la evolución de las condiciones externas.⁴⁶

En este orden de ideas, el Estado Moderno nacido en el siglo XVII resulta demasiado grande para solucionar los problemas chicos, y demasiado pequeño para enfrentar los nuevos problemas producto de la globalización del siglo XX y XXI, generando la necesidad de lograr nuevas escalas de *governance* tanto por encima como por debajo del Estado con el objetivo de escindir en una estrategia de *multi-level governance* que sólo busca generar una *governance* global.

El derecho público se presenta en este contexto como una suerte de remedio, jarabe o medicina de amplio espectro que tiende a cubrir los viejos y nuevos dogmas de la conducta pública, tanto en el nivel supra como en el nivel infra, sobre la lógica de una "governance de la proximidad".⁴⁷

Por ello algunos autores entienden que el derecho público es un simultáneo para las dos aldeas:

"Lo local (más propia de la Nación o de la provincia) y la global (más propia de la comunidad integrada o de la instancia internacional). Este nuevo derecho se encuentra condicionado y determinado por los datos objetivos de la nueva realidad política (Estados integrados), económica (mercados comunes) y social (culturas globales). Por ello, es imprescindible que este nuevo derecho dé respuesta a los nuevos desafíos impuestos por la contemporaneidad. Esta situación objetiva que impera en el contexto cultural mundial es determinante de las nuevas regulaciones jurídicas ordenadas desde el Estado para ser parte de la vida regional e internacional y, a su vez, ordenadas por la sociedad global del conocimiento para ser parte de la aldea global".⁴⁸

La síntesis histórica de los tiempos del derecho público en el marco de la nueva comprensión hipermoderna o moderna líquida del poder y de las relaciones internacionales contemporáneas extiende sus efectos al fortalecimiento del orden y del bien como fuentes de legitimación y justificación del poder; el reparto y fraccionamiento de las funciones del poder como exigencia

46 *Ibidem*, p. 116

47 Para profundizar el concepto de "governance de la proximidad", se recomienda nuestro trabajo: Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2008). "Gobiernos Locales y Redes Asociativas: estrategias para la Ciudad Digital". En: *Población y Desarrollo*, n° 36, año XVIII. San Lorenzo: Departamento de Estudios de Población y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción y Fondo para la Población de las Naciones Unidas.

48 Dromi, Roberto (2005). *El Derecho Público en la Hipermodernidad*, op. cit, p. 45-46.

y símbolo de la libertad y de la legalidad; los nuevos diálogos entre el Estado y la sociedad civil que generan nuevos instrumentos y herramientas de organización y de la autoridad pública con el mismo objetivo de siempre de perseguir el bien común para todos los hombres de este mundo.

A modo de conclusión

En este artículo hemos pretendido identificar los ejes fundamentales de la evolución y las transformaciones experimentadas por el Estado y su organización jurídica y política a lo largo de la historia.

Las transformaciones de las instituciones que integran el sistema de derecho acompañan a los cambios que experimenta la organización del Estado producto de los cambios sufridos en la sociedad.

Si los tiempos del Estado se corresponden con los tiempos del derecho, ambos se corresponden con los tiempos de la sociedad. Los cambios del derecho son producto de los cambios del Estado y los del Estado con los cambios de la sociedad, en un proceso con características de recursividad organizacional.

Analizar la organización jurídica de la sociedad occidental, las características de la sociedad contemporánea y el diseño de las nuevas instituciones nos ha permitido extraer algunas reflexiones sobre el rol del Estado y la sociedad en las relaciones internacionales del mundo presente.

Repasar la síntesis histórica de los tiempos del derecho público en el marco de la nueva comprensión del poder y de las relaciones internacionales contemporáneas refuerza sus efectos sobre el fortalecimiento del orden y del bien común como fuentes de legitimación y justificación del poder; del reparto y fraccionamiento de las funciones del poder como exigencia y del símbolo de la libertad y la igualdad jurídica; de los renovados y fluidos diálogos entre el Estado y la sociedad civil que generan nuevos y amplios debates sobre el rol de la autoridad pública en la actualidad.

REFERENCIAS:

- Bauman, Zygmunt (2006). *La globalización. Consecuencias humanas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Zygmunt (2006). *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, Ulrich (1997). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas de la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Bernal-Meza, Raúl (2001). "Argentina: La crisis del desarrollo y de su inserción internacional". En *Documentos de Análisis e Informaciones*, n° 1. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung.

Bernal-Meza, Raúl (2000). *Sistema Mundial y MERCOSUR*. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires y Nuevo Hacer-Grupo Editor Latinoamericano.

Bodin, Jean (1997). *Los Seis Libros de la República*. Madrid: Tecnos.

Caldas, Erick y Granato, Leonardo (Coord.) (2008). *Integración Regional Sudamericana, quo vadis?*. Mossoró: Edición de los coordinadores.

Colomer Viadel, Antonio (2006). *Constitución, Estado y Democracia en el Siglo XXI*. Valencia: Editorial de la Universidad Politénica de Valencia.

Diez Picazo, Luis María (2003). *Sistema de Derechos Fundamentales*. Madrid: Thompson-Cívitas.

Dromi, Roberto (2005). *El Derecho Público en la Hipermodernidad*. Madrid-México D. F.: Hispania Libros y Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense.

Durán Sáenz, Susana; Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (Comp.) (2008). *Regionalismo y Globalización: Procesos de Integración Comparados*. Buenos Aires: Editorial Universidad Abierta Interamericana.

Duroselle, Jean Baptiste (1992). *Tout Empire Périra. Théorie des Relations Internationales*. París: Aeman Collin.

Elgue, Mario (1999). *Globalización, Desarrollo Local y Redes Asociativas*. Buenos Aires: Corregidor.

Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado*. Buenos Aires: Sine qua non.

Goldschmidt, Werner (1984). *El Principio Supremo de Justicia*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Belgrano.

Granato, Leonardo y Oddone, Nahuel (2008). "Gobiernos Locales y Redes Asociativas: estrategias para la Ciudad Digital". En *Población y Desarrollo*, n° 36, año XVIII. San Lorenzo: Departamento de Estudios de Población y Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción y Fondo para la Población de las Naciones Unidas.

Hubeňák, Florencio (1999). *Formación de la Cultura Occidental*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.

Jarauta, Francisco (2003). Presentación. *Foro de la Mundialización. Después del 11 de septiembre*. Murcia: Fundación CajaMurcia.

Krippendorff, Ekkhart (1993). *Las Relaciones Internacionales como ciencia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Lipovetzky, Gilles-Charles-Sébastien (2004). *Les Temps Hypermodernes*. Paris: Grasset.

Luna Pont, Mariana (2008). "Gestión internacional de unidades subnacionales. Hacia un

encuadre teórico y conceptual". En Caldas, Erick y Granato, Leonardo (Coord.). *Integración Regional Sudamericana, quo vadis?* Mossoró: Edición de los coordinadores.

Midón, Mario (1998). *Derecho de la Integración*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.

Oddone, Nahuel y Granato, Leonardo (2004). "La globalización como proceso e ideología: las desigualdades se acrecientan". En Revista *Debates Latinoamericanos*, año II, n° 3. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Estudios Avanzados de la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas.

Oddone, Nahuel (2008). *La Red de Mercociudades. Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local*. Valencia: Instituto de Iberoamérica y el Mediterráneo de la Universidad Politécnica de Valencia.

Pereira Castañares, Juan Carlos (1997). *Los orígenes de la Guerra Fría*. Madrid: Arco.

Renouvin, Pierre y Duroselle, Jean Baptiste (2000). *Introducción a la Historia de las Relaciones Internacionales*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Robertson, Ronald y White, Kathleen (2004). "La glocalizzazione rivisitata ed elaborata". En: Sedda, Franciscu. (Comp.). *Glocal: sul presente a venire*. Roma: Luca Sossella Editore.

Sagüés, Néstor P. (1999). *Elementos de Derecho Constitucional*. Tomo I: Buenos Aires, Astrea.

Sassen, Saskia (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.

Wallerstein, Immanuel (1991). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundo europea en el siglo XVI*. México: Siglo XXI editores.

Tucídides (1989). *Historia de la Guerra del Peloponeso*. México D. F.: Porrúa.

FECHA DE RECEPCIÓN: MAYO DE 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN Y REVISIÓN FINAL: JUNIO DE 2009

LOS REGÍMENES INTERNACIONALES EN TIEMPOS DE GLOBALIZACIÓN

INTERNATIONAL REGIMES IN THE TIME OF GLOBALIZATION

Por Mariana Souto Zabaleta

PROFESORA DE LAS UNIVERSIDADES NACIONAL DEL COMAHUE Y DE PALERMO (UP), ARGENTINA.

E-mail: mszspain@yahoo.com

RESUMEN

Estas páginas constituyen un debate acerca de la noción de régimen internacional y de las implicancias que éste detenta en la era de la globalización. Para ello, este artículo analiza la relación de poderes, la constelación de intereses y la construcción de significados como aquellas dimensiones cuya interrelación hace a la creación de marcos de referencia para la constitución de reglas de juego entre los Estados.

PALABRAS CLAVE

Regímen internacional, Globalización, Poder, Interés Nacional, Significado.

ABSTRACT

This pages debate the notion of international regime and the meanings behind this word in the globalization era. In this line the paper analyses the power relations, the interest constellations and the construction of meanings as those dimensions that build a reference frame in the creation of game rules between the different states.

KEY WORDS

International Regime, Globalization, Power, National Interest, Meaning.

RESUMO

As paginas a seguir constituem um debate sobre a noção de regime internacional y das implicâncias que este conceito tem na era da globalização. Com este objetivo é que este artigo analisa a relação de poderes, a constelação de interesses y a construção de significados como aquelas dimensões que no suo relacionamento faz a criação de marcos de referencia para a constituição de regras de jogo entre os Estados.

PALAVRAS CHAVE

Regime Internacional, Globalização, Poder, Interes Nacional, Significado.

En teoría de las relaciones internacionales la definición de regímenes de Krasner aparece con un alto grado de aceptación entre los estudiosos, aunque se hayan levantado en los últimos años una serie de cuestionamientos acerca de su utilidad para el análisis de los patrones de cooperación en el sistema internacional. Más allá de estos cuestionamientos, la definición a la que hacemos referencia es un punto de partida ineludible a la hora de analizar cualquier régimen internacional en los tiempos actuales. Krasner define a los regímenes internacionales como:

“...un set de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones explícitos o implícitos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad y de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para el diseño e implementación de la acción colectiva”.¹

Los elementos constitutivos de un régimen muestran por sí solos que se trata de algo más que de un mero conjunto de instituciones o acuerdos y que, en consecuencia, pueden presentarse bajo manifestaciones tanto explícitas como implícitas.

“El concepto de regímenes internacionales es un intento de capturar la noción de que la normatividad en un determinado dominio viene de algo más difuso que de una organización concreta que puede o no estar en su centro (...) el estudio de los tratados y organizaciones formales no nos dice demasiado respecto de la vida en un área temática específica (...) Debemos estar en condiciones de ver a las organizaciones formales enclavadas en una compleja red de interacciones sociales”.²

Por lo antedicho, entendemos que el análisis de cualquier régimen internacional debe tener en cuenta, en principio, dos dimensiones. En primer término, sus características observables: la densa red de acuerdos, mecanismos e instituciones explícitas consensuados por los estados frente a la problemática en cuestión. En segundo término, las prácticas concretas que devienen de tales acuerdos o que provienen de prácticas anteriores y posteriores. En tal sentido, al ana-

1 Krasner, Stephen (1983). “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables”. En Krasner, Stephen (Ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

2 Wolfe, Robert (1999). “Rendering unto Caesar. How Legal Pluralism and Regime Theory help in understanding multiple centres of power”, trabajo presentado en *Multiple Centres of Power Workshop*, Canadá, 13 de mayo de 1999.

lizar un régimen internacional debemos observar tanto sus manifestaciones explícitas como sus prácticas implícitas de modo de detectar una dimensión formal y una dimensión material en el desenvolvimiento de los mismos.

Desde ya que las manifestaciones formales de los regímenes es una cuestión mucho más simple de observar. Se componen de una densa red de instituciones, mecanismos y acuerdos interestatales, que pueden ir desde meras declaraciones de compromiso hasta complejos mecanismos de evaluación mutua. Eventualmente pueden llegar a contemplar la aplicación de sanciones. Sin embargo, esta dimensión formal es la dimensión que menos aporta en la comprensión global de su funcionamiento. La dimensión material de los regímenes, es decir, sus prácticas concretas, es mucho más compleja de analizar y exige un detallado análisis empírico en cada caso concreto, para el que el acceso a la información no siempre es suficiente y confiable. Sin embargo, es posible establecer a priori una serie de consideraciones respecto de las puertas que quedan abiertas a partir de las manifestaciones explícitas y que sirven de guía a la hora de analizar sus manifestaciones concretas. En primer lugar, todo régimen se presenta bajo una cierta forma de ambigüedad. "Aun cuando se busca precisión, puede siempre agregar detalles sin resolver cuestiones avanzadas de interpretación que surgen cuando los actores aplican el lenguaje legal a la vida real".³ En segundo lugar, se concibe que los estados pueden enfrentar limitaciones en su capacidad de llevar a cabo los compromisos asumidos. Es por eso que la mayoría de las veces se buscan redacciones propositivas que impliquen aplicaciones progresivas de lo pactado o la instauración de períodos de transición para su cumplimiento. En tercer lugar, la práctica inevitablemente conduce a un pacto implícito entre los estados de aceptación de márgenes de variación tolerados, que se traducen en incumplimientos consentidos.

Ahora bien, previamente a la consideración de las manifestaciones explícitas e implícitas de un régimen, es necesario analizar cuáles son los factores que posibilitan su nacimiento y su mantenimiento en el tiempo.

Varias aproximaciones teóricas han sido propuestas para explicar el origen de los regímenes internacionales. En la diferenciación de estas aproximaciones se suele recurrir a diversos criterios clasificatorios con sus variados rótulos para la identificación de cada una de ellas. Por ejemplo, algunos autores afirman que de acuerdo a las variables explicativas que esas teorías enfatizan, pueden clasificarse en aproximaciones basadas en el poder, aproximaciones basadas en el interés, y aproximaciones basadas en el conocimiento. En realidad, se refieren a tres escuelas de pensamiento dentro del estudio de los regímenes internacionales: realistas, que se centran en las relaciones de poder; neoliberales; que basan su análisis en las constelaciones de intereses; y

3 Wolfe, Robert (1999), op. cit.

cognitivistas, que enfatizan la dinámica del conocimiento, la comunicación y las identidades.⁴

Generalmente la oposición entre diferentes enfoques tiende a presentarse bajo la forma de un debate central entre corrientes de corte racionalista (incluyendo al neorealismo y al neoliberalismo) frente a corrientes de corte sociológico, entre las que se presentan al cognitivismo, al constructivismo, o al propio institucionalismo sociológico.

Aunque sean varias las aproximaciones, cada una de estas perspectivas aporta elementos interesantes a la hora de analizar la génesis de un régimen internacional. De hecho no resulta difícil encontrar autores que, más preocupados por un análisis empírico de un régimen particular que por respetar las pretendidas fronteras cerradas entre las diferentes aproximaciones, recurren a varios elementos explicativos destacados por cada una de ellas para arribar a una comprensión cabal del origen de los regímenes internacionales. A modo de ejemplo, De Nevers plantea que varios factores son importantes en la formación de los regímenes, dependiendo en como se conciba la naturaleza del sistema internacional. Primero, un acuerdo en la necesidad y el valor de los regímenes debe preceder la formación de cualquier régimen; si los estados/actores no aceptan la importancia de los regímenes, la cooperación es poco probable. Segundo, está generalmente aceptado que un poder hegemónico puede ayudar en la formación de regímenes, tanto introduciendo la creación del régimen como asumiendo la mayoría de los costos. El poder hegemónico tomará esta carga porque espera beneficiarse sustancialmente del régimen. Tercero, shocks o crisis empujan a los estados a alcanzar acuerdos a través de regímenes, desde que los mismos ayudan a los estados a centrarse en sus intereses comunes. Similarmente, la incertidumbre acerca del futuro de los propios intereses, así como el de los otros estados, puede ser un incentivo para establecer un acuerdo aceptable para estados con un amplio rango de intereses. Esto impulsa a la formación de regímenes y puede también hacerlos más efectivos una vez que son establecidos. Cuarto, los esfuerzos de las comunidades epistémicas⁵ pueden ser decisivos, porque las comunidades epistémicas ayudan a promover normas y valores o al aprendizaje en un área particular, ayudando al establecimiento del régimen.⁶

No obstante, y como ya ha sido anticipado, en un intento por simplificar y ordenar el universo teórico abocado al análisis de los regímenes internacionales, se destaca la tendencia a diferenciar dos grandes posturas: un enfoque racionalista y un enfoque sociológico. Robert Keoha-

4 Hasenclaver Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker (1997a). *Theories of International regimes*. Cambridge, Cambridge Studies in International relations: Cambridge University Press.

5 Las comunidades epistémicas se definen como redes de profesionales con experticia y competencia reconocidos en un dominio particular y un reclamo autoritativo de conocimiento políticamente relevante dentro de ese dominio o área temática. Haas, Peter (1992). "Epistemic Communities and International Policy Coordination". En *International Organization*, vol. 46, n° 1. Estados Unidos: MIT press.

6 De Nevers, Renée (1999). *Regimes as mechanisms for global governance*. Nueva York, Project on World Security: Rockefeller Brothers Fund.

ne, por ejemplo, diferencia entre enfoques racionalistas y enfoques reflexivos en el análisis de las instituciones internacionales. Desde su punto de vista, las teorías realistas y neorealistas son confesadamente racionalistas. El enfoque racionalista:

“supone la escasez y la competencia tanto como la racionalidad por parte de los agentes. En consecuencia, parte de la premisa de que si no hubiera ganancias potenciales que pudieran obtenerse de los acuerdos en la política mundial... no habría necesidad de instituciones internacionales específicas”.⁷

Por otra parte, el enfoque sociológico:

“...subraya el papel de las fuerzas sociales impersonales tanto como el efecto de las prácticas, normas y valores culturales que no se derivan del cálculo de intereses”.⁸

Hasenclever, Mayer y Rittberger presentan más claramente la diferenciación entre estos dos tipos de enfoques. El racionalismo en la teoría de las relaciones internacionales supone que los estados son actores que buscan metas de acuerdo a su propio interés y cuyo comportamiento puede explicarse en términos de maximización de beneficios individuales. De acuerdo al racionalismo, las políticas exteriores así como las instituciones internacionales son el producto de cálculos de beneficios realizados por las unidades de toma de decisiones nacionales. Estos cálculos, a su vez, están informados, aunque no determinados, por las preferencias de los estados. Los racionalistas suponen que las preferencias de los actores exhiben un alto grado de estabilidad a través del tiempo. En realidad, la versión más dura del racionalismo supone que las preferencias no sólo son estables en el tiempo sino también entre actores.⁹ En definitiva, los regímenes internacionales serían creados y mantenidos por estados racionales y egoístas simplemente porque de alguna u otra manera son útiles para la consecución de lo que es percibido como su interés nacional.

Un enfoque sociológico, en cambio, entiende que los regímenes internacionales están enclavados en estructuras normativas de la sociedad internacional más amplias y que esas estructuras escapan a la teorización realista porque el racionalismo fracasa en problematizar las pre-condiciones que deben reunir los agentes racionales para involucrarse en un comportamiento optimizador. En particular, los racionalistas son cuestionados por ignorar que la racionalidad individual

⁷ Keohane, Robert (1993). *Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Hasenclever Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker (1997b). *Regimes as links between states: three theoretical perspectives*. Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, Institute for Politic Science. Alemania: University of Tübingen.

siempre presupone sociabilidad, y que no hay optimización sin socialización previa. Para el institucionalismo sociológico el comportamiento de los estados, como cualquier otro comportamiento social, presupone estructuras normativas que deben ser analizadas en sí mismas.¹⁰

Sin caer en un intento de construcción de híbridos superadores, e intentando una simplificación que posibilite la tarea analítica, resulta inevitable la observación de que optar exclusivamente por una u otra perspectiva dificulta en lugar de esclarecer el análisis de un régimen internacional en particular. Como señalan Hasenclever, Mayer y Rittberger:

“...teniendo en cuenta que el poder, los intereses y el conocimiento interactúan en la producción de regímenes internacionales, continuar invirtiendo grandes cantidades de los recursos intelectuales de cada escuela en demostrar diferencias tajantes y demostrar superioridad por encima de los competidores oscurece en lugar de profundizar nuestra comprensión de las instituciones internacionales”.¹¹

Los autores citan a Kenneth Boulding cuando afirma que ninguna de las tres escuelas por sí sola (se refiere al neorrealismo, al neoliberalismo y al cognitivismo) es capaz de capturar todas las dimensiones esenciales de los regímenes internacionales.¹²

Admitiendo lo anterior, reparar algunos elementos centrales de cada enfoque puede ser altamente útil para abordar el análisis del régimen internacional en materia de prevención y control del lavado de dinero. Sin una conjunción de tales elementos, ese análisis sería casi imposible y seguramente incompleto.

De acuerdo al neorrealismo, la posibilidad y la naturaleza de la cooperación institucional entre estados está altamente condicionada por la distribución de poder y la configuración de intereses prevalecientes. La cooperación institucional se considera más factible en condiciones hegemónicas, cuando un estado dominante puede crear y reforzar las normas del sistema internacional, y los estados dominantes tienden a crear y mantener aquellas instituciones que profundizan sus intereses y maximizan su poder.¹³ Es decir, detrás de este enfoque subyace la idea de que necesariamente en el origen de cualquier iniciativa de cooperación internacional existe uno o más estados que cuentan con la capacidad de imponer acuerdos conducentes a la realización de lo que perciben como sus intereses.

Sin descartar la naturaleza anárquica del sistema internacional, la naturaleza auto interesada-

10 Hasenclever Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker (1997b). *Regimes as links between states: three theoretical perspectives*; op.cit.

11 Hasenclever Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker (1997a). *Theories of International regimes*; op.cit.

12 Boulding, Kenneth (1978). *Ecodynamics. A new theory of social evolution*. Londres: Sage.

13 Reus-Smit, Christian (1997). "The Constitutional structure of international society and the nature of fundamental institutions". En *International Organization*, n° 22. Cambridge: Cambridge University Press.

da de los estados, o la importancia del poder, el neoliberalismo argumenta que las instituciones facilitan los acuerdos elevando los costos de violar los derechos de propiedad de otros estados, alterando los costos de transacción a través del encapsulamiento de temas, y proveyendo información confiable a sus miembros.¹⁴ Los neoliberales afirman que las instituciones internacionales desempeñan una significativa influencia en las relaciones internacionales, permitiendo a los estados, como actores racionales, resolver sus problemas cooperativos y realizar las metas que la autonomía y la auto-ayuda no puede proveerles.

Desde una perspectiva opuesta al racionalismo, se argumenta que la demanda de regímenes internacionales depende de las percepciones sobre los problemas internacionales de los actores internacionales, que, en parte, es producida por sus creencias causales y normativas. Es decir, antes de que las elecciones que involucran la cooperación puedan ser hechas, las circunstancias deben darse y los intereses identificarse. La interpretación, a su vez, se supone dependiente del cuerpo de conocimiento que los actores tienen en un tiempo y espacio determinados. Este cuerpo de conocimiento moldea la percepción de la realidad e informa a los tomadores de decisiones respecto de las vinculaciones entre causas y efectos y entre medios y fines...¹⁵ Así, una perspectiva sociológica destaca el papel de las creencias causales y normativas en la propia definición de intereses y presenta con claridad que, para dar inicio a una actividad cooperativa, debe existir una circunstancia particular que enmarque la percepción de un problema.

Algunos autores destacan en este punto la importancia de los significados intersubjetivamente compartidos tanto para la formación como para la posterior performance del régimen. Como afirma Peter Haas:

“Antes de que los estados puedan concordar en cómo enfrentar colectivamente un problema específico, deben alcanzar algún consenso sobre la naturaleza y alcance del problema y también sobre la manera en la que el problema se vincula con otras preocupaciones en la misma y otras áreas”.¹⁶

Entonces, un mínimo de comprensión colectiva concerniente a los temas en cuestión se supone condición necesaria para la elección de un cuerpo de reglas sustantivo. Para que el conocimiento tenga un impacto en la formación del régimen, debe ser ampliamente compartido por los tomadores de decisiones centrales. Debe haber un conocimiento compartido tanto de la naturaleza del problema a ser resuelto por la cooperación intergubernamental como de los medios apropiados para alcanzar los fines propuestos. Algunos autores afirman que las comunidades

14 *Ibidem*.

15 Hasenclaver Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker (1997). *Theories of International regimes*; op. cit.

16 Haas, Peter (1992) “Epistemic Communities and International Policy Coordination”. En *International Organization*, vol. 46, n° 1. Estados Unidos: MIT press.

epistémicas son cruciales canales a través de los cuales nuevas ideas circulan desde las sociedades a los gobiernos así como de país a país. Con los beneficios de las modernas comunicaciones y el relativamente libre flujo de información estas redes de especialistas a menudo operan transnacionalmente. Nuevos hallazgos son alcanzados y discutidos a través de las fronteras nacionales.¹⁷

Resulta interesante complementar estos aportes con la diferenciación que realiza Thomas Risse de las tres lógicas de interacción social en el análisis de la controversia entre perspectivas racionalistas y constructivistas. La lógica del "consecuencialismo", perteneciente al ámbito de las aproximaciones racionalistas, toma a los intereses y preferencias de los actores como mayormente estables durante el proceso de interacción. Los enfoques racionalistas se centran en las acciones estratégicas en las que los actores participan sobre la base de intereses y preferencias dadas e intentan realizarlos a través de un comportamiento estratégico. Este es el ámbito de la racionalidad instrumental donde la meta de la acción es maximizar u optimizar los propios intereses y preferencias. En tanto eso sólo sea posible a través del comportamiento cooperativo, los maximizadores de utilidades egoístas colaborarán o coordinarán su comportamiento con otros. La mayoría de los constructivistas enfatizan una racionalidad diferente: la lógica de la apropiación. Se trata de una racionalidad normativa que otorga efectos constitutivos a las normas e instituciones, desde que las reglas no sólo regulan el comportamiento, esto es, tienen efectos causales, sino que también definen identidades sociales. El constructivismo subraya el rol de los factores ideacionales. Las ideas socialmente compartidas, sean normas (expectativas colectivas acerca del comportamiento apropiado) o el conocimiento social respecto de relaciones causa efecto, no sólo regulan el comportamiento sino que también constituyen la identidad de los actores. Las normas colectivas no sólo constituyen las identidades sociales de los actores sino que también definen las reglas de juego básicas que los actores encuentran en sus interacciones. El constructivismo, de este modo, insiste en la mutua constitución entre agentes y estructuras sociales.¹⁸

De acuerdo a Risse podría presentarse una tercera lógica de la interacción social: la lógica de la argumentación. La acción comunicativa se centra en la argumentación en la que los participantes justifican sus reclamos de validez frente a una audiencia ideal. La meta de la interacción discursiva es alcanzar un consenso argumentativo con el otro, no empujarlo a la propia visión del mundo o a los propios valores morales. Un alto nivel de institucionalización internacional provee una arena en la que la deliberación puede tener lugar.¹⁹

Siguiendo al mismo autor, el proceso de argumentación en las negociaciones internacionales debe analizarse diferenciando diferentes etapas. La primera fase en la que la argumentación

17 Hasenclaver Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker (1997). *Theories of International regimes*; op. cit.

18 Risse, Thomas (2000): "Let's argue!: Communicative Action in World Politics". En *International Organization*; n° 54. Massachusetts: The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.

19 *Ibidem*.

resulta relevante se refiere al proceso de "sentarse a la mesa de negociaciones". Esto involucra tanto el establecimiento de la agenda como el desarrollo de un "conocimiento común" acerca de la situación y de los principios subyacentes que posibilitan el proceso de negociación. Para el establecimiento de la agenda los actores deben estar convencidos de que existe un problema a resolver en un proceso cooperativo antes de sentarse a negociar. La argumentación en este punto es relevante en términos de la introducción de nuevos problemas en la agenda de las relaciones internacionales. La fase de pre-negociación también involucra el establecimiento de un "conocimiento compartido". La argumentación introduce confianza entre los actores a la luz de la creencia mutua en la veracidad de los respectivos discursos y en la autenticidad de los interlocutores. Una vez que este conocimiento compartido es establecido, los actores pueden continuar con las negociaciones incluyendo el regateo distributivo siguiendo la lógica del consecuencialismo. El próximo paso en la negociación son los asuntos vinculados a la resolución de problemas, la búsqueda de una solución al problema de acción colectiva.²⁰

No debe olvidarse que las diferentes lógicas de interacción social representan tipos ideales que rara vez se presentan en forma pura en la realidad. A menudo se actúa tanto racional como discursivamente, esto es, se utilizan los argumentos para convencer al otro de que nuestras demandas están justificadas, y al hacer tal cosa seguimos normas que posibilitan nuestra interacción. En consecuencia, el comportamiento comunicativo en las relaciones internacionales involucra las tres lógicas de la interacción social. La lógica del consecuencialismo está presente en el sentido de que los actores utilizan la retórica para convencer a otros de modificar sus intereses o visiones del mundo. La lógica de la apropiación prescribe lo que es considerado legítimo en un discurso público dado y circunscribe las fronteras de ese discurso. Finalmente, la lógica de la argumentación tendrá lugar si los actores tienen incertidumbre respecto de sus propios intereses y visiones del mundo y/o si los argumentos retóricos están sujetos al escrutinio.²¹

Para muchos autores, cuando los estados formulan, mantienen y redefinen las normas, reglas y principios que facilitan la cooperación internacional se involucran en un proceso de acción comunicativa. Esto es, sus representantes debaten cómo los estados legítimos deberían o no actuar. Los teóricos de la acción comunicativa ofrecen tres aspectos relevantes para la comprensión del discurso práctico que rodea la construcción de instituciones internacionales. Primero, un acuerdo comunicativamente alcanzado debe basarse en ciertos razonamientos. Las partes tienen que justificar los principios particulares que advocan, el debate girar en torno a los méritos de las razones particulares, y los acuerdos estables, resultantes en normas legitimadoras de conducta, finalmente descansar en aquellas razones de mayor peso. Segundo, no todas las

20 *Ibidem.*

21 *Ibidem.*

razones tienen igual peso: sólo aquellas consistentes con los valores más altos preexistentes y mutuamente reconocidos son considerados válidos. Tercero, las razones con mayor peso en el discurso práctico son aquellas que apelan a ideas profundas y colectivamente compartidas que definen lo que constituye un agente social legítimo.²²

No obstante, el peligro de estas aproximaciones de corte sociológico es desvalorizar la importancia del poder en la construcción de regímenes internacionales. Sin embargo, esta cuestión subyace de modo lógico a cualquier tipo de planteo. El neorrealismo y el neoliberalismo suponen que el poder material, ya sea militar o económico, es la fuente más importante de influencia y autoridad en la política global. El constructivismo afirma que tanto el poder material como el poder discursivo son necesarios para la comprensión de los asuntos mundiales. La noción de que las ideas son cierta forma de poder, que el poder es más que la fuerza bruta, y que los poderes material y discursivo están vinculados, reconcilia a estas perspectivas con la noción de poder. Obviamente que contar con recursos que permitan emplear el poder discursivo —los recursos económicos y militares para sostener las instituciones necesarias para la reproducción formal de las prácticas sociales— es también parte de la historia.²³

Es así que, los procesos de construcción de significado no son separables de las relaciones de poder ni de las constelaciones de intereses. Previamente al nacimiento de un régimen es necesaria la identificación de circunstancias e intereses, y en esta identificación siempre hay estados generadores y estados receptores. Más correctamente deberíamos decir “complejos estado-sociedad civil”, como resaltaremos más adelante. De hecho la percepción de un problema internacional nace de determinados estados y la fuerza con la que el régimen que en consecuencia nazca dependerá obviamente de la capacidad que esos estados tengan de imponer sus creencias causales y normativas al resto de los actores del sistema. Por tal motivo, detrás de todo régimen hay uno o más estados que lo impulsan de acuerdo a su propia identificación de intereses apoyados en su capacidad de imponer iniciativas que probablemente materialicen construyendo significados. Los estados receptores pueden compartir las creencias causales y normativas de los estados generadores, o simplemente participar en búsqueda de una reducción de incertidumbres o tan sólo por la percepción de la posibilidad de sufrir mayores costos por su exclusión del régimen. Para estados no centrales son mayores los beneficios que los costos de no participar en los mismos. Esta reflexión resulta incuestionable tanto desde una perspectiva realista frente al riesgo de exclusión como desde una perspectiva constructivista en términos de la percepción intersubjetiva que tales entramados crean en el sentido de que:

22 Reus-Smit, Christian (1997). “The Constitutional structure of international society and the nature of fundamental institutions” op. cit.

23 Hopf, Ted (1998). “The promise of constructivism in international relations theory”. En *International Security* vol. 23, n° 1. Estados Unidos: MIT Press.

"...cuando la interdependencia se incrementa dentro de un área temática, los actores perciben una necesidad creciente de acción colectiva".²⁴

De este modo un análisis completo de los orígenes de los regímenes internacionales deberá transitar el triple camino de las relaciones de poder, las constelaciones de intereses y la construcción de significados. Las relaciones de poder nos permitirán diferenciar estados generadores y estados receptores e identificar para cada uno de ellos los intereses en juego. Y esta comprensión nos permitirá abordar los procesos de construcción de significado en dos instancias analíticas: la creación de significados que subyace a la definición de los intereses de los estados generadores y la creación de significados intersubjetivos que luego se derraman entre todos los actores del sistema.

REFERENCIAS

- Boulding, Kenneth (1978). *Ecodynamics. A new theory of social evolution*. Londres: Sage.
- De Nevers, Renée (1999). *Regimes as mechanisms for global governance*. Nueva York: Project on World Security, Rockefeller Brothers Fund.
- Haas, Peter (1992). "Epistemic Communities and International Policy Coordination". En *International Organization*, Volumen 46, número 1. Estados Unidos: MIT press.
- Hasenclaver, Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker (1997a). *Theories of International regimes*. Cambridge, Cambridge Studies in International relations: Cambridge University Press.
- Hasenclaver Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker (1997b). *Regimes as links between states: three theoretical perspectives*. Center for International Relations/Peace and Conflict Studies, Institute for Politic Science. Alemania: University of Tübingen.
- Hopf, Ted (1998). "The promise of constructivism in international relations theory". En *International Security*, vol. 23, n° 1. Estados Unidos: MIT Press.
- Keohane, Robert (1993). *Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Krasner, Stephen (1983). "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables". En Krasner, Stephen (Ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Reus-Smit, Christian (1997). "The Constitutional structure of international society and the nature of fundamental institutions". En *International Organization*, n° 22. Cambridge: Cambridge University Press.
- Risse, Thomas (2000). "Let's argue!: Communicative Action in World Politics". En *Interna-*

²⁴ Wolfe, Robert (1999), op. cit.

tional Organization; n° 54. Massachusetts: The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology.

Wolfe, Robert (1999). "Rendering unto Caesar. How Legal Pluralism and Regime Theory help in understanding multiple centres of power", trabajo presentado en *Multiple Centres of Power Workshop*, Canada, 13 de mayo de 1999.

FECHA DE RECEPCIÓN: ABRIL DE 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN Y REVISIÓN FINAL: JUNIO DE 2009

GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA, SOBERANÍA DE LOS ESTADOS Y POLÍTICAS SOCIALES: FUNCIONES Y RETOS DEL DERECHO INTERNACIONAL ANTE EL "TRILEMA" DE LA GLOBALIZACIÓN¹

ECONOMIC GLOBALIZATION, STATE SOVEREIGNTY AND SOCIAL POLICIES: FUNCTIONS AND CHALLENGES OF INTERNATIONAL RIGHT FACING THE "TRILEMMA" OF GLOBALIZATION.

Por Xavier Fernández Pons

PROFESOR TITULAR DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO DE LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA.

E-mail: xavierfernandez@ub.edu

RESUMEN

Actualmente, tres elementos pueden coexistir en distintas proporciones: la globalización económica, la soberanía de los Estados y las políticas sociales propias del "Estado del bienestar". Las complejas relaciones y tensiones que se dan entre estos tres elementos han sido descritas, principalmente desde las ciencias económicas, con la noción "trilema" de la globalización. Tras precisar los términos en que se plantea este "trilema", el objeto del presente estudio es reflexionar sobre qué funciones cumple (o, en su caso, podría cumplir) el Derecho internacional, en tanto que herramienta jurídica básica para regir la sociedad internacional y tratar de responder a sus retos, para preservar o impulsar cada uno de los elementos de dicho "trilema".

PALABRAS CLAVE

Derecho internacional, Globalización, Soberanía, Políticas Sociales, Cooperación Internacional.

ABSTRACT

Currently, three elements can coexist in different proportions: the economic globalization, the sovereignty of states and the social policies of the welfare state. The complex relationships and tensions that exist between these three elements have been described, mainly from the economic sciences, with the term "trilem-

¹ Este trabajo se inserta en el marco del Proyecto de investigación financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia español, titulado "La funcionalidad del Derecho internacional como instrumento en la coordinación de las políticas económicas y sociales" (SEJ2006-14418).

ma” of globalization. After clarifying the terms in which this “trilemma” is presented, the purpose of this study is to reflect on the roles played by international law (as a basic legal tool to govern the international society and seek to respond to its challenges) to maintain or boost each element of the “trilemma”.

KEY WORDS

International law, Globalization, Sovereignty, Social Policies, International Cooperation.

RESUMO

Atualmente, três elementos podem coexistir em diferentes proporções: a globalização econômica, a soberania dos Estados y as políticas sociais características do “Estado de Bem-estar”. As complexas relações y tensões que sucedem nestes três elementos forem descritas, principalmente desde as ciências econômicas, com o termino de “trilema” da globalização. Logo de precisar os términos que apresenta este “trilema”, este artigo tem como propósito reflexionar sobre que funções tem (o deveria ter) o Direito Internacional como ferramenta jurídica básica pra governar a sociedade internacional y tratar de responder a seus retos para preservar o impulsar cada um dos elementos deste “trilema”.

PALAVRAS CHAVE

Direito Internacional, Globalização, Soberania, Políticas Sociais, Cooperação Internacional.

Introducción: el llamado “trilema” de la globalización

El llamado “trilema” de la globalización es una noción acuñada y que se emplea, principalmente desde las ciencias económicas, como “herramienta pedagógica” para dar una visión de conjunto sobre algunas de las tensiones económicas, políticas y sociales que genera el proceso de globalización.² Tal como señala Tugores (2008), el economista Dani Rodrik (1997 y 1998) y el académico –y antiguo Secretario del Tesoro bajo la presidencia de Clinton– Larry Summers (1999) pueden ser considerados los padres del término “trilema” de la globalización, que ha tenido un amplio eco entre la doctrina, particularmente entre economistas y expertos en relaciones internacionales.³

² Ver Tugores Ques, J. (2008). *I després de la globalització*. Vic: Eumo Editorial. p. 120.

³ Además de en la citada obra de Tugores (2008), el llamado “trilema” de la globalización es abordado, por ejemplo, en:

El "trilema" de la globalización ha sido planteado, aunque con variantes en distintos autores, del siguiente modo: hay tres elementos que coexisten en la práctica y que pueden convivir en distintas proporciones, pero que difícilmente podrían darse de forma simultánea en su grado máximo o con "plenitud". Estos tres elementos son: la globalización económica, la soberanía de los Estados y las políticas sociales propias del llamado "Estado del bienestar". Así, por ejemplo, se argumenta que no podrían darse simultáneamente una plena integración económica mundial y robustas políticas sociales con unos Estados que siguiesen manteniendo, sobre el papel, una amplia soberanía jurídico-formal. Según esto, uno de tres "ingredientes" debe ser sacrificado o "relajado" si se quieren maximizar los otros dos.

La compleja interrelación que se da entre los tres elementos del "trilema" suele representarse gráficamente como un triángulo equilátero: en el vértice superior se sitúa la globalización económica, presentada como un fenómeno impulsado, en buena parte, por avances tecnológicos y en materia de comunicaciones y que no es fácil que pueda revertir; en los dos vértices inferiores se colocan, respectivamente, la soberanía nacional y el "Estado del bienestar". Interesa, seguidamente, describir de forma sucinta los principales caracteres de los tres indicados vértices del triángulo, para situar mejor los términos del "trilema".

Con respecto a la globalización económica, cumple reconocer que el término "globalización" es una de las palabras de moda desde finales del siglo XX, siendo profusamente utilizada en todas las ciencias sociales y los medios de comunicación, sin perjuicio de los contornos nebulosos de la noción. El esclarecedor análisis de las múltiples acepciones del término trazado por García Segura (1998) subraya, en cualquier caso, que aunque la globalización no se limita exclusivamente a aspectos económicos, éstos son rasgos fundamentales de la misma. Así, según la definición genérica de De la Dehesa (2000: 17), la globalización implicaría "un proceso dinámico de creciente libertad e integración mundial de los mercados de trabajo, bienes, servicios, tecnología y capitales". En las últimas décadas se ha observado, efectivamente, un gran incremento de los flujos económicos transfronterizos de bienes, servicios y, en especial, de capitales, mientras que la movilidad del factor trabajo sigue estando muy limitada por las políticas migratorias de los Estados, que tienden a ser restrictivas.

De acuerdo con la terminología, de origen marxista, de Vidal Villa (1998: 83), esta globalización económica se sustenta en una "infraestructura" que la hace técnicamente posible (concretada, en particular, en la mejora y el abaratamiento de los transportes, los incesantes avances en las tecnologías de la información y la comunicación y en la posibilidad de desintegrar la producción) y tiene como "estructura" al que el citado autor califica como el "capital transnacional" (liderado por las grandes empresas transnacionales, que son quienes se benefician, en mayor medida, de la apertura de los mercados nacionales, pudiendo adoptar una estrategia de inversiones a nivel mundial y deslocalizar sus actividades allí donde les resulten más rentables).

Navarro (2000); Mascariilla Miró (2003), que se refiere en plural a los "trilemas" para distinguir más claramente dos trilemas que plantea la globalización: el "trilema" económico y el "trilema" político-social; y Steinberg (2007: 42-52).

En cuanto al segundo “ingrediente” del trilema, la soberanía de los Estados puede ser considerada como una “superestructura”, en tanto que construcción político-jurídica básica para la organización de las sociedades humanas desde el surgimiento y expansión del modelo del Estado-nación. Desde que Bodin definiera el concepto moderno de soberanía, entendido como un poder político supremo, ésta ha tenido una proyección esencialmente territorial y una de sus principales concreciones en la potestad normativa del Estado, desde la que se configura un ordenamiento jurídico de alcance nacional.

Pese a la creciente interdependencia internacional en materia económica, ambiental, sanitaria... el mundo puede seguir siendo descrito en gran medida, desde un punto de vista político y jurídico, como una suerte de “rompecabezas” o “mosaico” de Estados soberanos.⁴ Si a las economías locales de la Edad Media les correspondían unas estructuras político-jurídicas esencialmente locales y, posteriormente, el desarrollo y consolidación del Estado-nación coincidió con unos mercados sustancialmente nacionales, en el actual contexto de globalización, en el que el mercado tiende a ser mundial, el lugar propio de la política sigue residiendo, principalmente, en el Estado-nación, sin perjuicio de la proliferación de organizaciones internacionales. Es en el Estado soberano y sus instituciones donde, primariamente, los ciudadanos se pueden sentir políticamente representados y aspirar a que la legislación y la acción gubernamental respondan a sus necesidades e intereses, reflejando un determinado “contrato social”.

La soberanía del Estado, ejercida por sus instituciones públicas y concretada en la opción por unas u otras políticas, no podrá dejar de estar condicionada por, en terminología de Merle (2000), múltiples actores y factores. Entre los mismos, no se puede soslayar la influencia de los países más poderosos de hecho, las empresas transnacionales, las empresas de capital eminentemente nacional que buscan la protección de su propio Estado, los *lobbies* o el pensamiento político y económico dominante en cada momento.

En el actual contexto de la globalización, la capacidad de decisión del Estado soberano se ve fuertemente condicionada por factores externos, pues la creciente interdependencia económica y el papel clave del “capital transnacional” (además de los compromisos jurídicos asumidos internacionalmente, a los que se hará referencia más adelante) reducen notablemente el margen de maniobra de los Estados.⁵

Por último, el tercer elemento del “trilema” son las políticas sociales propias de un “Estado del bienestar”, con las que se procura “compensar las deficiencias e injusticias de la economía de mercado con redistribuciones de renta y prestaciones sociales”.⁶ Este sistema de organiza-

4 La expresión “rompecabezas” o “puzzle” es empleada por García Picazo (2000: 117).

5 De ahí que algunos autores hablen de una “retirada” del Estado, como Strange (1996).

6 Según se expresa en la definición contenida en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

ción social se pudo ir consolidando a lo largo del siglo XX particularmente en Europa occidental y otros países desarrollados, aunque con notables variantes, que han llevado a hablar de diversos "modelos" de "Estado del bienestar".⁷ Particularmente en su formulación "socialdemócrata", el "Estado del bienestar" se ha diseñado en base a derechos sociales de la ciudadanía, siendo por ello de carácter público y universal, fundado en un régimen de fiscalidad directa y progresiva y constituyendo un régimen de protección social redistributivo.⁸

Estas políticas fiscales redistributivas y las políticas laborales tendientes a mejorar la situación de los trabajadores (en términos salariales, de seguridad en el empleo y de otras condiciones laborales) se ven afectadas por la globalización económica, dada la gran movilidad de las empresas y del capital a nivel mundial, que favorece una competencia fiscal entre los distintos Estados, que tienden a rebajar los impuestos sobre los factores más móviles, y propicia una desregulación y flexibilización de los "mercados de trabajo".⁹

Habida cuenta de las tensiones que se dan entre los tres ingredientes del "trilema" de la globalización, se proponen diversas alternativas para combinarlos en distintas proporciones.

Una de estas alternativas, que es designada como la "opción neoliberal", pasa por seguir impulsando la globalización económica, de la que se valora su capacidad para generar riqueza, estimular la competitividad y permitir una utilización más eficiente de los recursos mundiales. A su vez, se mantendría una soberanía formal de los Estados, aunque en la práctica puedan verse forzados a mantener políticas atractivas para el capital transnacional, sacrificando las tradicionales políticas sociales del "Estado del bienestar". Esta opción, tal como demuestra la experiencia de las últimas décadas, conduce a una creciente polarización de la riqueza, observándose que, como porcentaje de la renta nacional, las rentas del capital tienden a aumentar y las rentas del trabajo a disminuir.¹⁰

Otra alternativa, a la que se alude como "opción proteccionista" o "antiglobalizadora", apostaría por restringir el grado de apertura de las economías y primar la soberanía nacional y el "Estado del bienestar", sirviéndose de barreras típicas o novedosas, como sería la adopción de medidas contra el llamado "dumping" social o ambiental, hoy de difícil encaje bajo el régimen de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Una tercera vía, a la que Rodrik (1997; 2007) se refiere como la apuesta por un "federalis-

7 Cohen (2005: 103-109) se refiere a tres grandes modelos (el Estado benefactor liberal, el corporativista y el socialdemócrata) pero subraya que son muchas las mezclas que se dan y que hablar "de un modelo social europeo que pueda englobar al Reino Unido, Suecia, Italia y Francia casi no tiene sentido". Para un análisis detallado de los principales modelos de "Estado del bienestar", véase Esping-Andersen (1993).

8 Patón García (2005: 4).

9 De la Cal (2007).

10 Tugores Ques (2008: 114 y 131). Véase también Mascarilla Miró (2003: 77); y Oddone y Granato (2004). Para otros autores, la polarización o desigualdad no es un problema en sí mismo, sino que lo preocupante es la "pobreza" en cuanto tal. Véase Sala i Martín (2005: 6).

mo global”, pasaría por mantener los aspectos positivos de la globalización (salvaguardando, por tanto, los beneficios económicos que ésta reporta en términos absolutos y el elevado crecimiento que han venido experimentando algunas economías emergentes) y, a su vez, promover decididamente unas políticas sociales a nivel mundial, que corrijan los fallos de un mercado de dimensión mundial y favorezcan una mejor distribución de la riqueza y un desarrollo más sostenible. En esta tercera alternativa, el elemento a “sacrificar” del “trilema” sería el de la soberanía nacional, pues los Estados deberían renunciar a parte de su teórico poder de decisión individual (que *de facto* ya se ve notablemente reducido por la acentuada interdependencia económica) para poder afrontar efectivamente y de forma conjunta los retos globales.

Este tercer planteamiento puede ser visto como una cierta traslación a nivel mundial del enfoque que se ha venido desarrollando en el proceso de integración europea, en el que la creación de un mercado único se ha visto acompañada con la previsión de políticas comunes en materia de agricultura, competencia, medio ambiente, monetaria o social, aunque esta última haya sido calificada entre la doctrina como “un caparazón vacío” (Amin, 2005: 220)¹¹ y actualmente pudiera acabar suponiendo una rebaja, antes que una elevación, de los estándares sociales medios en los países de la Unión Europea.¹² Por descontado, si la integración europea se ha encontrado y se encuentra con no pocas dificultades, la viabilidad y posible articulación del indicado “federalismo global” suscita muchos interrogantes.

A la luz de las premisas indicadas, el objeto del presente estudio se concreta en reflexionar sobre qué funciones cumple (o, en su caso, podría cumplir) el Derecho internacional ante este “trilema” de la globalización, en tanto que herramienta jurídica básica para regir la sociedad internacional y tratar de responder a sus retos.

1. Las funciones del Derecho internacional ante el “trilema”

Dentro de las funciones que desempeña el Derecho internacional interesa efectuar una primera distinción: por un lado, las funciones técnico-jurídicas que debe desarrollar cualquier ordenamiento jurídico, consistentes en la creación de normas, su adjudicación y la aplicación coactiva de las mismas y que se concretan en las previsiones contenidas en las llamadas normas secundarias o normas sobre normas, según la terminología de Hart y Bobbio; por otro lado, las

11 Sobre la reciente evolución de la política social en la Unión Europea véase Olesti Rayo (2008).

12 Como ha ejemplificado la controvertida propuesta para una regulación europea de las horas de trabajo semanales. Así, el Secretario de Acción Sindical Internacional de Comisiones Obreras, Javier Doz, declaraba el 11 de junio de 2008, que la posible ampliación con la Directiva de la jornada laboral a 60 o 65 horas semanales sería “...el mayor ataque al Derecho laboral europeo desde la creación de la Unión”. Disponible en: <http://www.ccoo.es/csccoo/menu.do?Areas:Internacional:Actualidad:31937>

funciones de carácter sustantivo, que se concretan, de acuerdo con la indicada terminología, en normas primarias estableciendo simples pautas de conducta, previendo los comportamientos que sus destinatarios deben o no hacer.¹³

Ambas grandes funciones no podrán dejar de estar condicionadas por el singular medio social, básicamente "interestatal", en el que rige el ordenamiento internacional. Dada la aproximación del presente estudio, cumple centrarse en las funciones sustantivas del Derecho internacional. Éstas, según Carrillo Salcedo (1984), pueden sintetizarse en dos: regular la "coexistencia" de los Estados, estableciendo las condiciones de respeto mutuo de la soberanía nacional; y regular su "cooperación" para satisfacer necesidades e intereses comunes de la sociedad internacional.¹⁴

Tal como observara críticamente Chaumont (1970), algunos iusinternacionalistas han tendido a focalizar la misión del Derecho internacional en la regulación de la cooperación internacional, que se concreta en la imposición de límites a la soberanía de los Estados y han llegado a ver en la soberanía un instituto "conservador" u "anacrónico". Sin embargo, como bien señala dicho autor, no puede obviarse que el Derecho internacional también cumple la función esencial de preservar la soberanía de los Estados, tan vivamente invocada, por ejemplo, por los nuevos Estados que surgieron de la descolonización.¹⁵

El Derecho internacional garantiza que cada Estado pueda ejercer, bajo los límites que aquél le impone y con independencia de otros Estados, sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial.¹⁶ Así, Carrillo Salcedo (1976: 78) concluye que el Derecho internacional logra una síntesis entre la soberanía y las exigencias de la interdependencia, porque la cooperación internacional "... se hace con independencias nacionales, pues si éstas no existiesen no habría cooperación, sino dominación". El Derecho internacional actúa pues, simultáneamente, como garante y límite de la soberanía de los Estados.

Por descontado, las dos indicadas funciones abstractas del Derecho internacional, consistentes en preservar la soberanía de los Estados e impulsar la cooperación internacional imponiendo límites a dicha soberanía, se van concretando de distinta forma en cada momento histórico.¹⁷

13 Véase Hart (1961; 1998: 117) y Bobbio (1980: 317-332).

14 Carrillo Salcedo (1984: 185) observa que, desde sus orígenes, las dos funciones básicas del Derecho Internacional son: "reducir la anarquía a través de normas de conducta que permitan el establecimiento de relaciones ordenadas entre los Estados soberanos y satisfacer las necesidades e intereses comunes de los miembros de la comunidad internacional".

15 En la línea de Chaumont (1970) y subrayando la importancia capital de que tiene la pervivencia de la soberanía de los Estados para la comprensión del ordenamiento jurídico internacional y desde un punto de vista político y social, véase Hinojosa Martínez (2005).

16 Según la definición de soberanía del Estado contenida en (1988). *Diccionario de Derecho Internacional*. Moscú: Editorial Progreso, p. 355.

17 Como señala Rodríguez Carrión (1998: 88), mientras en el Derecho Internacional clásico predominaba la función de "coexistencia" y el Derecho Internacional era, sobre todo, un Derecho delimitador de competencias estatales, la función

Para quienes ven la soberanía de los Estados y sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales como “superestructuras”, el Derecho internacional, tal como lo conocemos desde la Paz de Westfalia y en tanto que construcción jurídica resultante del sistema de Estados soberanos, también compartiría esa misma naturaleza. Dado que las normas internacionales se generan, principalmente, por el mutuo consentimiento entre los Estados, el Derecho internacional podría ser descrito, gráficamente, como una “super-superestructura”. En tanto que tal, sus contenidos y las funciones que en cada momento desempeñe no podrán dejar de estar condicionados: de forma inmediata, por las posiciones de los distintos Estados, teniendo en cuenta el respectivo poder efectivo los mismos; y, de forma mediata, por los múltiples actores y factores que influyen en las instituciones de cada Estado e inciden en las relaciones internacionales.

De acuerdo con la visión transnacionalista de autores como Nye o Keohane, en la actual sociedad internacional interactúan entre sí múltiples y diversos actores estatales y no estatales, estableciendo unas complejas redes de relaciones.¹⁸ No se trata, en cualquier caso, de una red con una malla homogénea, pues cada uno de los actores tiene un “peso” distinto, una capacidad diferente para tratar de lograr sus intereses. De acuerdo con la creciente tendencia de expertos en relaciones internacionales a tomar términos o imágenes propias de las ciencias físicas como metáforas explicativas del actual devenir de la sociedad internacional, como la teoría del caos o la atracción que ejercen las hiperpotencias sobre los llamados Estados-partícula, los múltiples actores de las relaciones internacionales pueden ser descritos como astros o imanes que se atraen entre sí, con distinta fuerza y cuyas posiciones van variando, de forma más o menos racional o aleatoria e imprevisible.¹⁹ Las fuerzas “gravitatorias” o “electromagnéticas” que se dan entre los distintos actores de las relaciones internacionales acaban determinando los contenidos del Derecho internacional y las funciones que éste desempeñará prioritariamente en cada momento histórico, pues las instituciones y normas internacionales no dejan de ser la “resultante” de múltiples “vectores”.

Situando la cuestión en la gráfica imagen del “trilema” de la globalización, el Derecho internacional aparece, en tanto que instrumento maleable y de contenido variable, como una suerte de metal líquido que será atraído por los distintos polos de atracción, contribuyendo, en mayor o menor medida, a impulsar una determinada versión del trilema, más o menos escorada hacia la promoción de una globalización neoliberal, la preservación de la soberanía estatal o de políticas sociales redistributivas.

“cooperativa” ha ido asumiendo mayor relevancia a medida que se ha intensificado la interdependencia entre los Estados. 18 Véase, en tal sentido, la sintética y esclarecedora contribución de Nye y Scacco (2002).

19 Es significativo, en este sentido, que el actual Ministro de Asuntos Exteriores español destacase en un reciente artículo que entre todos los actores internacionales “se tejen una serie de relaciones contradictorias, incluyentes o excluyentes, de consecuencias imprevisibles” y que “el principio de incertidumbre de Heisenberg”, que prohíbe conocer de forma simultánea y con exactitud la posición y la velocidad de una partícula, “podría aplicarse a la realidad mundial” (Moratinos, 2007).

De este modo, las funciones del Derecho internacional ante el "trilema" de la globalización pueden consistir en favorecer uno o más de los elementos del "trilema", en detrimento, en su caso, del o los restantes. La dirección o tendencia que tome preferentemente el Derecho internacional dependerá de las complejas relaciones de fuerzas indicada entre los distintos actores estatales y no estatales, pudiéndose plantear las tres siguientes hipótesis.

1.1. Preservar la soberanía económica de los Estados

Una primera hipótesis consiste en un Derecho internacional que, ante el trilema de la globalización, ponga una especial atención en tratar de preservar la soberanía económica de los Estados. Esta orientación puede verse en ciertos instrumentos internacionales, como la "Declaración de principios" aprobada por la resolución 2.625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU, de 24 de octubre de 1970, en cuyo texto se pone un especial énfasis en la dimensión económica de la soberanía. Así, se precisa que: todo Estado tiene el "derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado"; y que la igualdad soberana comprende, entre otros elementos, el derecho de cada Estado "a elegir y a llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural"; o, incluso al referirse al principio de cooperación, se puntualiza que los Estados tienen el deber de cooperar entre sí "independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales".

También insiste en ello la "Carta de derechos y deberes económicos de los Estados" de 1974,²⁰ entre cuyas previsiones se contempla: la necesidad de un "robustecimiento de la independencia económica de los países en desarrollo"; que "todo Estado tiene el derecho soberano e inalienable de elegir su sistema económico, así como su sistema político, social y cultural, de acuerdo con la voluntad de su pueblo, sin injerencia, coacción ni amenaza externa de ninguna clase"; que "todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas"; que "todo Estado tiene derecho a "reglamentar y ejercer autoridad sobre las inversiones extranjeras dentro de su jurisdicción nacional, con arreglo a sus leyes y reglamentos y de conformidad con sus objetivos y prioridades nacionales"; que "ningún Estado deberá ser obligado a otorgar un tratamiento preferencial a la inversión extranjera"; o que todo Estado tiene derecho a "reglamentar y supervisar las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional, y adoptar medidas para asegurarse de que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y disposiciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales".

En todas estas previsiones sobresale como una función fundamental del Derecho internacional la de garantizar la soberanía económica de los Estados, tanto frente a otros Estados como

²⁰ Aprobada mediante la resolución 3.281 (XXIX) de la Asamblea General de la ONU, de 12 de diciembre de 1974.

frente a otros actores no estatales, como las empresas transnacionales, insistiendo en el derecho de los Estados a “regular” las actividades económicas, lo cual no deja de ser, a su vez, un síntoma de las presiones que los Estados reciben en la práctica.

1.2. Impulsar la cooperación internacional para la liberalización de los flujos económicos transfronterizos

Otra función que el Derecho internacional puede cumplir es la de promover la cooperación internacional para favorecer una mayor liberalización de los flujos económicos transfronterizos. De entrada y en virtud de su soberanía, los Estados están facultados para establecer fronteras o barreras económicas, que pueden afectar al comercio internacional de mercancías, servicios, a los movimientos de capitales o de personas. En un principio, cada Estado podría aumentar o reducir tales barreras de forma unilateral, en función de sus intereses, de la ideología de sus gobernantes, de su coyuntura económica, de las presiones externas o internas que reciba... La asunción de compromisos internacionales para la eliminación o reducción de ciertas barreras supone la imposición de limitaciones a la soberanía económica del Estado, que en adelante deberá ejercerse dentro de los márgenes contemplados por la normativa internacional.

Esta función del Derecho internacional, como instrumento promotor de la liberalización de las transacciones económicas transfronterizas y de la apertura de los mercados, se evidencia claramente en las previsiones del sistema multilateral de comercio, en los acuerdos de integración económica regional o en los tratados bilaterales sobre inversiones.

No deja de ser ilustrativo que algunas obras de referencia sobre Derecho internacional económico del ámbito anglosajón insistan particularmente en esta función del Derecho internacional, partiendo, en principio, del estudio de los distintos tipos de barreras económicas que pueden imponer hipotéticamente los Estados y presentando, a continuación, la normativa internacional como dirigida, esencialmente, a ir limitando esas barreras y a facilitar los flujos transfronterizos de bienes, servicios y capitales (aludiendo, raramente, a los movimientos de personas, fundamental en el proceso de integración europeo, pero ausente, en gran medida, en las previsiones de otros acuerdos económicos de vocación regional o universal).²¹

De acuerdo con este planteamiento, la eliminación o reducción de las barreras económicas (o, al menos, de algunas de ellas) sería la función propia y característica del Derecho internacional económico, soslayando o dejando en la sombra otras funciones que el Derecho internacional puede cumplir en la regulación de las relaciones económicas internacionales. Esta aproximación, aunque no deje de estar impregnada por una determinada ideología liberal, también deja constancia, en

21 Véase, por ejemplo: Jackson, Davey y Sykes (1995); Sykes y Guzman (2007).

cualquier caso, del importante rol que, en la práctica, han venido desempeñando numerosas instituciones y normas internacionales como promotores de la actual globalización económica.

1.3. Impulsar la cooperación internacional para promover un desarrollo social y sostenible

La cooperación internacional también puede tener como fin la consecución de otros objetivos, de indudable impacto económico y relevantes desde el punto de vista del "trilema" de la globalización, como son la promoción de un desarrollo social y sostenible.

El propio Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas ya alude a ello, al menos parcialmente, al referirse a la promoción del "progreso social y a elevar el nivel de vida" y al empleo de "un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos". Idea que se concreta en el propósito del artículo 1.3 de la Carta,²² así como en las previsiones sobre "Cooperación económica y social" contempladas en el Capítulo IX de la Carta, donde se prevé, por ejemplo, que la Organización promoverá: "niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social".²³

Si la cooperación al desarrollo se centró, en un principio, en promover el crecimiento económico de los países en desarrollo, desde los años noventa y particularmente a raíz de una serie de grandes conferencias impulsadas por las Naciones Unidas, se ha puesto el acento en que el desarrollo económico debe ser compatible con la preservación del medio ambiente, de acuerdo con la noción de "sostenibilidad", y se ha enfatizado, como observa Abellán (2002: 43), que "el centro del desarrollo es el ser humano".

Especialmente significativa fue, en tal sentido, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas, celebrada en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995. Así, en la "Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social" se reconoció la "importancia del desarrollo social y el bienestar de la humanidad", dándole "máxima prioridad a esos objetivos en la hora actual y en el siglo XXI" y se constató que "las transformaciones globales de la economía mundial están modificando profundamente los parámetros del desarrollo social en todos los países" y que el desafío actual "consiste en encontrar la forma de controlar esos procesos y amenazas para que aumenten sus beneficios y se atenúen sus efectos negativos sobre las personas". Entre los principios y objetivos enunciados en la citada Declaración, que deberán ser perseguidos en el plano nacional y en el plano internacional figuran, por ejemplo: "orientar la economía para

22 Que literalmente se refiere a: "Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

23 Artículo 55, apartado a) de la Carta.

satisfacer más eficazmente las necesidades humanas”, “reconocer que las políticas económicas sólidas y de base amplia constituyen una base necesaria para lograr el desarrollo social sostenido” o “promover la distribución equitativa de los ingresos y un mayor acceso a los recursos mediante la equidad y la igualdad de oportunidades para todos”.

Textos como los indicados evidencian que el Derecho internacional también es concebido como una herramienta con la que tratar de impulsar políticas sociales y de bienestar a nivel mundial. Ahora bien, la vaguedad de los compromisos alcanzados, el hecho de que se contengan, en gran medida, en instrumentos de *soft law* y que su aplicación se confíe, fundamentalmente, al plano nacional y con un limitado papel de la cooperación internacional, pone de relieve la escasa voluntad de los Estados en limitar su soberanía en este punto. Se está lejos, pues, de aquel “federalismo global” de contenido social al que se refiere Rodrik y las políticas sociales, de empleo, de redistribución de rentas... siguen siendo ámbitos donde los Estados mantienen una amplia soberanía formal, que se resiente, en cualquier caso, de fuertes presiones externas.

2. El Derecho internacional y el “trilema” en perspectiva histórica

Aunque el término “globalización” se haya extendido a finales del siglo XX, cada vez se comparte más entre la doctrina que este proceso de mundialización, principalmente en materia económica y de comunicaciones, no es algo nuevo. Aunque en las últimas décadas dicho proceso se haya acelerado considerablemente y adquiera unos rasgos específicos, hay claros antecedentes históricos de dicho proceso.

Algunos autores, como Wallerstein (1979), se remontan a los siglos XV y XVI, cuando desde diversos países de Europa occidental empezaron a establecerse colonias en América y otros continentes, empezando a fraguar, aunque de forma muy rudimentaria en sus inicios, un sistema-mundo, entendido como una compleja red de relaciones de intercambio y dependencias económicas a escala mundial.²⁴

Otros analistas se fijan particularmente en el período iniciado a mediados del siglo XIX, con el desarrollo de la Revolución Industrial, la expansión del sistema capitalista y la intensificación de la explotación colonial. Se destaca, por ejemplo, que hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX, las cifras alcanzadas por el comercio internacional y por las inversiones extranjeras representaban un alto porcentaje de la riqueza mundial, llegándose a considerar dicho período como una primera gran fase del proceso de globalización. Tras la Primera Guerra Mundial, el

24 Esteveadoral, Frantz y Taylor (2003) observan que la ratio del comercio internacional con respecto a la riqueza mundial era de sólo un 2 % en 1800, pero creció a un 10 % en 1870, luego un 17 % en 1900 y llegó a un 21 % en 1913. Sucesivamente bajó a un 14 % en 1929 y a sólo un 9 % en 1938, de modo que el período 1870-1913 marca el nacimiento de la primera gran era de la globalización comercial, mientras que el período 1914-1939 su “defunción”.

crash bursátil de 1929 y la "Gran Depresión" de los años treinta se asistía, por el contrario, a una fase de retracción de la mundialización de la economía... que sólo se retomó, de entrada tímidamente, tras el final de la Segunda Guerra Mundial.

De este modo, el actual proceso de globalización tiene unos claros antecedentes históricos y su progresión no ha sido uniforme, sino que vivió un profundo "bache" a mediados del siglo XX. Ante esta "accidentada" evolución de la mundialización de la economía interesa reflexionar sobre cómo se ha planteado el comentado "trilema" de la globalización desde una perspectiva histórica y qué papel ha desempeñado, en cada momento, el Derecho internacional.

2.1. El liberalismo en el siglo XIX

A mediados del siglo XIX, los avances tecnológicos impulsados por la Primera Revolución Industrial sentaron las bases para que las grandes potencias europeas del momento, con un particular protagonismo del Reino Unido, impulsaran la expansión del sistema capitalista y de una explotación colonial sin precedentes. Teniendo en cuenta teorías como las formuladas por Adam Smith y David Ricardo, el Reino Unido quiso impulsar una progresiva liberalización de las relaciones económicas internacionales.

En esta época, el Derecho internacional económico era muy reducido, no existían grandes acuerdos comerciales multilaterales y apenas había organizaciones internacionales. Además, las que se iban creando se dedicaban a aspectos muy específicos y de carácter eminentemente técnico, como la Unión Internacional de Telégrafos o la Unión Postal Universal.

Dejando al margen los territorios coloniales, los Estados que integraban aquella sociedad internacional oligocrática mantenían pues, sobre el papel, una amplia soberanía. Ahora bien, entre las burguesas clases dirigentes europeas predominaba claramente una ideología liberal, condensada en la máxima *laissez faire, laissez passer*, que tendía a limitar notablemente el papel del Estado en la economía, confinándolo a un papel de Estado gendarme, particularmente destinado a proteger la propiedad privada.

Las políticas sociales son muy escasas en este período, aunque empiezan a ponerse en práctica algunos primeros ejemplos de "Estado del bienestar", como el que impulsó Otto von Bismark en la Alemania unificada, no ajeno a su estrategia para contentar y desmovilizar al proletariado.

En esta época, el Derecho internacional fue muy escasamente sensible a temas sociales y son iniciativas de carácter no gubernamental y transnacional, como la publicación del *Manifiesto del Partido Comunista* de Marx y Engels en 1848 (donde ya se apunta que la gran industria tiende a crear un "mercado mundial" y a la progresiva "concentración de los capitales"²⁵) y la fundación de la Primera Internacional, el 28 de septiembre de 1864, quienes inciden en esa agenda social.

25 Digitalizado para el Marx-Engels Internet Archive por José F. Polanco en 1998. Retranscrito para el Marxists Internet Archive por Juan R. Fajardo en 1999.

La críticas que Marx y Engels hicieron a los gobiernos de la época, afirmando que aquel poder público venía a ser, pura y simplemente, el “consejo de administración que rige los intereses colectivos de la clase burguesa”,²⁶ son sintomáticas de las funciones que dichos gobiernos tendieron a asignar al Derecho internacional decimonónico, que no dejó de ser una herramienta útil para promover la expansión del comercio internacional y la promoción y protección de las inversiones extranjeras. Basten algunos ejemplos ilustrativos.

En 1860, el Reino Unido celebró un acuerdo comercial bilateral con la otra gran potencia económica del momento, Francia, conocido como acuerdo Cobden-Chevalier. Siguiendo este modelo, se multiplicaron los acuerdos comerciales bilaterales, que incluyeron, en muchas ocasiones, la cláusula de la nación más favorecida, que propició una notable apertura de los mercados.

En el siglo XIX también se consolidan las normas internacionales, convencionales y consuetudinarias, para proteger la propiedad privada de los extranjeros y algunos institutos clave del Derecho internacional, como la llamada protección diplomática, muy vinculada en aquella época a la protección del inversor extranjero. No es extraño que ante ese blindaje del inversionista, las repúblicas latinoamericanas quisieran impulsar figuras como la “Doctrina Calvo”, para tratar de que el inversor extranjero se limitase a recurrir ante sus jurisdicciones internas y renunciase a la protección de su Estado de origen,²⁷ si bien la concepción de la protección diplomática como derecho propio del Estado y no del inversor extranjero privaba de utilidad a dicha renuncia.

Asimismo, las normas sobre responsabilidad internacional comenzaron a desarrollarse, particularmente, atendiendo a casos de lesiones causadas a ciudadanos extranjeros por el Estado anfitrión, cobrando un especial protagonismo la situación de los inversores extranjeros, tal como quedaría reflejado en los ulteriores trabajos sobre codificación de la responsabilidad internacional de los Estados.²⁸

Con respecto al llamado “trilema” de la globalización, el Derecho internacional decimonónico contribuyó, pues, a la creciente mundialización de la economía, empezó a introducir limitaciones en las decisiones soberanas de los Estados, especialmente con respecto al tratamiento de los inversores extranjeros, y apenas fue utilizado para temas de carácter social.

2.2. El proteccionismo en la época de entreguerras

Tras la Primera Guerra Mundial y la Revolución Rusa, se asistió a un nuevo panorama inter-

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Ideada por el jurista, diplomático e historiador argentino Carlos Calvo (1824-1906).

²⁸ Recuérdese que los primeros trabajos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre la codificación de la responsabilidad internacional de los Estados, llevados a cabo por el Relator Especial García Amador entre 1956 y 1961, se centraron exclusivamente en la responsabilidad del Estado por daños a la persona o bienes de los extranjeros, tema que desde el siglo XIX dio lugar a una numerosa práctica y jurisprudencia, relacionada en muchos casos con la protección del inversor extranjero.

nacional. Con el conflicto estallaron las tensiones entre las grandes potencias europeas del momento, que desde la crisis económica de 1873 ya habían retomado en algunos casos políticas de neomercantilismo proteccionista (como durante la serie de "guerras de aranceles" que se dieron entre 1880 y 1895) y que rivalizaban entre sí para mantener o expandir sus respectivas áreas de influencia y acceder a recursos naturales. La Revolución de octubre de 1917 dejaba patente que alternativas propuestas al sistema capitalista y liberal podían ser llevadas a la práctica. La crisis social y política en los países contendientes fue profunda y crecieron las demandas de una mayor democracia e igualdad social.²⁹ El esfuerzo bélico también impulsó una mayor intervención de los Estados en la economía, los sindicatos y algunos partidos de origen obrero, como los laboristas británicos, ganaron fuerza, cuestionando la anterior hegemonía de los partidos burgueses.

Desde el punto de vista del Derecho internacional, es muy significativo que en el propio Tratado de Versalles no sólo se decidiera la creación de la Sociedad de Naciones, sino de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), centrada en temas socio-laborales. Sin perjuicio de los limitados poderes conferidos a dicha organización, cumple destacar su composición no exclusivamente interestatal, con el que se daba un notable protagonismo a actores no estatales en una organización internacional, avanzándose a las actuales reivindicaciones de las organizaciones no gubernamentales de superar el mero estatuto consultivo que se les suele conceder.

En cambio, en este período decae el impulso al proceso de mundialización de la economía. Pese a que en los "Catorce Puntos" del presidente Wilson se propugnaba "la supresión, hasta donde sea posible, de todas las barreras económicas", uno de los rasgos característicos de los años veinte fue la reaparición del proteccionismo en gran escala.

El *crash* bursátil de 1929 y la sucesiva "Gran Depresión" de los años treinta llevarían a una drástica intensificación del proteccionismo, que se concretó principalmente en la imposición de altos aranceles, como el elevadísimo arancel Smoot-Hawley establecido por los Estados Unidos en 1930, estrictas restricciones cuantitativas, controles de cambios y devaluaciones competitivas.³⁰ Se entró, así, en una espiral de proteccionismo que contribuyó a una fase de notable contracción del comercio internacional y de las inversiones extranjeras.

Los esfuerzos de la Sociedad de Naciones para tratar de afrontar la situación y tratar de impulsar una mayor cooperación económica entre los Estados fueron vanos, tal como se evidenció en el rotundo fracaso de la Conferencia Económica Internacional celebrada en Londres en 1933. Los Estados Unidos, que bajo la presidencia de Roosevelt comenzaban a aplicar el programa económico del *New Deal*, optaron por el aislacionismo, haciendo primar su soberanía y la implantación de políticas sociales y de lucha contra el desempleo. El Reino Unido rompió su larga tradición librecambista y trató de defenderse con una política de preferencias imperiales y en la Alemania

²⁹ Tal como se precisa en Barbero y otros (2007: 300).

³⁰ Véase Madsen (2001).

nazi se impuso la autarquía. Bajo la lógica del “sálvese quien pueda”, se asistió a un buen ejemplo de lo que la doctrina ha calificado como un peligroso “capitalismo de bloques”.³¹ Según el planteamiento del “trilema” de la globalización, el período de entreguerras se caracteriza, pues, por una retracción de la mundialización de la economía, un marcado nacionalismo económico, el impulso de ciertas políticas sociales (algunas de ellas llevadas a cabo por gobiernos totalitarios) y un notable “arrinconamiento” del Derecho internacional en temas económicos.

2.3. Keynesianismo y liberalismo en la post-guerra

Tras el desastre de la Segunda Guerra Mundial, se asiste a un nuevo contexto internacional, con un mundo bipolar, dividido entre economías planificadas y economías de mercado. En estas últimas, dada la experiencia de la “Gran Depresión”, la necesidad de recuperarse del conflicto y las reivindicaciones sociales, se tenderá, aunque con distintos enfoques, a reconocer un notable peso del Estado en la economía, emergiendo lo que se denominó “economía mixta”.

La obra del economista británico Keynes (1936), defendiendo una intensa intervención del Estado en la economía, y la expansión, particularmente en Europa occidental, de los idearios de la socialdemocracia y la democracia cristiana, permitieron desarrollar una nueva versión del capitalismo, en el que el Estado controla en buena medida la demanda efectiva a través del manejo de un creciente gasto público y la implementación de medidas fiscales. También se asistió, en destacados países de Occidente, a la nacionalización de numerosas industrias básicas, a la creación de organismos planificadores, al control de precios y salarios y a un decisivo impulso del “Estado de bienestar”.³²

Ahora bien, ¿qué papel jugó el Derecho internacional en estos primeros años de la post-guerra? Cumple reconocer que la implantación en numerosos países occidentales de políticas keynesianas o intervencionistas se debió, en gran medida, a las propias dinámicas internas de dichos países y no tanto a instrumentos de carácter internacional.

El diseño del orden económico internacional en los primeros años de la post-guerra entre los países con economía de mercado, liderados claramente por los Estados Unidos, fue fragmentario y accidentado. Si bien no se llegó a impulsar un modelo keynesiano o intervencionista a nivel internacional, tampoco fue tan vigoroso, en un principio, el relanzamiento del librecambismo, que interesaba, particularmente, a la entonces muy destacada economía estadounidense.

Los acuerdos de Bretton Woods establecieron, inicialmente, un sistema anclado en el dólar y el patrón oro, con tipos de cambio semi-fijos. Se consagraba la libertad en materia de pagos

31 Torrent Macau (2007).

32 Dicha transformación del papel del Estado en la economía queda bien reflejada en la obra de Galbraith (1984).

corrientes para facilitar el comercio internacional y se trataban de evitar las devaluaciones competitivas, pero no se preveía la liberalización de los movimientos de capitales para inversiones, pues, en aquel entonces, se dio mayor prioridad a la estabilidad de los flujos comerciales y los tipos de cambio que a la movilidad de los capitales.³³

En el ámbito comercial, la Carta de La Habana de 1948, de clara inspiración keynesiana, podría haber auspiciado dicho modelo económico y social a nivel internacional. La Carta de La Habana era un tratado extenso y trataba de conjugar una progresiva liberalización del comercio internacional (o, por lo menos, garantizar un suelo mínimo de liberalización) con ciertas políticas de intervención del Estado en la economía (como las políticas tendentes a garantizar el pleno empleo o de lucha contra las prácticas restrictivas de la competencia) y con específicas previsiones favorables a los países en desarrollo y a un comercio más equitativo de los productos básicos, que asegurase un suministro adecuado de los mismos a precios remuneratorios. También preveía la creación de una Organización Internacional del Comercio (OIC), que tendría una estructura institucional fuerte, donde las decisiones se tomarían, normalmente, por mayoría y que contaría con un avanzado sistema de solución de diferencias, que incluiría, como última instancia, la jurisdicción obligatoria del Tribunal Internacional de Justicia. La Carta de La Habana respondía a una visión holística y equilibrada de aspectos económicos y sociales, que casaría con la actual propuesta de Rodrik de un cierto "federalismo global" que corrija, con un Derecho internacional más fuerte, los "fallos" del mercado mundial.

Pero, como es notorio, la Carta de La Habana nunca llegó a entrar en vigor. Los Estados Unidos se negaron a ratificarla y le retiraron su decisivo apoyo, considerando excesivamente intervencionista el modelo contemplado en la misma. Como sucedáneo muy parcial de la misma, se contó con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947, instrumento mucho más limitado y que sólo recogía las previsiones de uno de los capítulos de la Carta de La Habana, las relativas a las políticas comerciales, tratando de impedir el retorno a "guerras comerciales" como las vividas en los años treinta y de promover, en adelante, una progresiva y multilateral liberalización del comercio de mercancías, dejando aparcados el resto de temas sociales o de mayor interés para los países en desarrollo.

Se perdía, con ello, la aproximación holística de la Carta de La Habana y el GATT de 1947 se especializaba en la liberalización del comercio internacional de mercancías. De entrada, de forma tímida, contentándose, en gran medida, con el principio del trato general de la nación más favorecida y del trato nacional en materia de tributación y reglamentación interiores y permitiendo numerosas y amplias excepciones. Pero las sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales irían promoviendo, paulatinamente, una mayor liberalización del comercio inter-

33 Torrent Macau (2007: apartados I.1 y I.2)

nacional, de la que quedaron al margen, en gran medida, algunos sectores tan relevantes para los países en desarrollo como la agricultura y los productos textiles.

Aunque, como se ha visto, en el diseño inicial de la post-guerra no llegó a abordarse de forma efectiva el tema de las inversiones extranjeras, clave para la mundialización de la economía, en los años sesenta y setenta se producirían unos hitos que, a la postre, acabarían favoreciendo también una mayor liberalización de las mismas.

Así, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) aprobaba, en 1962, el Código sobre liberación de movimientos de capital, calificado como “el único instrumento multilateral existente que promueve la liberación de los movimientos de capital” y, actualmente, los controles a los movimientos de capitales están casi abolidos en todos los países miembros de la OCDE.³⁴

Asimismo, en 1965 y bajo los auspicios del Banco Mundial, se establecía el Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI), que se ha confirmado, con el pasar de los años, como un instrumento de gran relevancia para la protección del inversor extranjero.

En fin, la profunda revisión del diseño inicial del Fondo Monetario Internacional (FMI) entre 1971 y 1975, con el fin de la convertibilidad del dólar en oro y el paso de un régimen de tipos de cambio semi-fijos a uno de cambios flotantes, acabaría siendo decisiva en la configuración del vigente orden económico internacional. Nótese que, con esta reforma del FMI, el Derecho internacional tendía a “flexibilizarse” en materia monetaria, pues los Estados recuperaban una mayor soberanía formal en cuestiones monetarias, pero a la vez éstos acabarían quedando más expuestos a los vaivenes de los movimientos internacionales de capital, viendo limitada, por vía *de facto*, su soberanía monetaria.

De este modo, el paulatino fortalecimiento del GATT de 1947 y la revisión y flexibilización del FMI marcan dos tendencias aparentemente opuestas,³⁵ pero coincidentes en sus efectos. Ambas contribuyeron al progresivo afianzamiento del liberalismo económico y a conferir un mayor poder a los mercados.

2.4. El estructuralismo en los años sesenta y setenta

De forma parcialmente simultánea a los acontecimientos que se acaban de describir, el proceso de descolonización, acelerado en la década de los años sesenta, puso de relieve las profundas desigualdades económicas entre los Estados, pues la mayoría de territorios coloniales que alcanzaban la independencia eran países subdesarrollados. Entre la doctrina de la época,

34 OCDE (2002). Código de la OCDE sobre liberalización de movimientos de capital: cuarenta años de experiencia, París. La OCDE también ha aprobado el código sobre liberación de operaciones invisibles, que cubre los servicios transfronterizos.

35 Sobre el fortalecimiento del sistema multilateral y el “debilitamiento” del FMI, véase Jackson (2000).

destacados autores abordan las causas profundas del subdesarrollo y las encuentran en la propia "estructura" del orden económico internacional imperante, que perpetúa y profundiza las diferencias entre países desarrollados y países en desarrollo, tal como plantearon, por ejemplo: Prebisch y sus análisis "centro-periferia", Wallerstein como teórico del "sistema-mundo", Amin y sus reflexiones sobre el "imperialismo" o Emmanuel y su estudio sobre el "intercambio desigual" y el progresivo "empeoramiento de los términos de intercambio".

Desde el punto de vista del Derecho internacional, interesa reseñar el eco que los planteamientos "estructuralistas" tuvieron en ciertas instancias internacionales y, particularmente, en la ONU. Así, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) centró sus recomendaciones en superar el tradicional carácter periférico de tales países, volcados a la exportación de productos básicos a los países centrales, promoviendo su industrialización, la sustitución de importaciones y una primera generación de acuerdos comerciales regionales.³⁶ La UNCTAD, creada en 1964, trató de retomar algunos de los temas contemplados en la fallida Carta de La Habana (como el comercio internacional de los productos básicos o las prácticas restrictivas de la competencia) e incorporó otros nuevos (como la transferencia de tecnología). La Asamblea General promovió nuevas estrategias para el desarrollo y, durante los años setenta, llegó a formular la ambiciosa propuesta de un "Nuevo Orden Económico Internacional" (NOEI). En las correspondientes resoluciones aprobadas en 1974, se afirma la necesidad de fundar un nuevo orden basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia... y que corrija las desigualdades y rectifique las injusticias, permitiendo la eliminación de la creciente brecha entre el Norte y el Sur.

Situándonos en el "trilema" de la globalización, las previsiones del NOEI se caracterizan por fortalecer el elemento de la soberanía del Estado, afirmándose con contundencia, por ejemplo, el principio de la soberanía permanente de los Estados sobre los recursos naturales o su capacidad para regular la entrada y actuación de los inversores extranjeros y, en particular, de las empresas transnacionales. También se incluyeron objetivos de indudable impacto social, como la estabilización de los ingresos a la exportación de los países en desarrollo y la mejora de la asistencia financiera y técnica, para promover reformas económicas y "sociales progresivas" que aseguren la plena participación de sus pueblos en el proceso y los beneficios del desarrollo. El NOEI también contemplaba seguir estimulando el comercio internacional, particularmente en beneficio de los países en desarrollo, aunque el elemento de la "mundialización" económica podría resultar el menos potenciado, al ser especialmente cauteloso con la "transnacionalización" del capital. Son ilustrativas, en este sentido, las previsiones de la citada "Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados" sobre las posibles nacionalizaciones o expropiaciones, que

36 Véase Cardoso y Faletto (1969) y Sunkel (1996).

suponían un cambio radical de la garantista visión de la propiedad privada de los extranjeros propia del Derecho internacional clásico.³⁷

De implantarse el NOEI, se estaría también, en muchos ámbitos, ante un Derecho internacional más fuerte, en el que los países en desarrollo podrían hacer valer en mayor medida su mayoría numérica (y demográfica) en la elaboración de las normas internacionales económicas.³⁸

Sin embargo, el carácter de *soft-law* de los principales instrumentos con los que se quiso implantar el NOEI, la posición contraria o abstencionista de la mayoría de países desarrollados y la evolución del contexto político y económico en los años ochenta acabarían arrinconando la reivindicación de un NOEI. Desde el punto de vista del Derecho internacional, es encomiable, en cualquier caso, el esfuerzo realizado en aquel entonces para desentrañar las causas “estructurales” del subdesarrollo y proponer todo un amplio “arsenal” de medidas jurídicas para tratar de revisar la situación.

2.5. El neoliberalismo en los años ochenta y noventa

La llamada crisis del petróleo iniciada en 1973 y agudizada en 1979 marcará notablemente el inicio de la década de los años ochenta, caracterizado por la estanflación y la percepción de un agotamiento del modelo económico keynesiano, censurado por una pujante doctrina neoliberal, encabezada por Milton Friedman, reconocido exponente de la Escuela de Chicago y muy crítico con el tamaño adquirido por el sector público en los países occidentales, censurando la distorsión que la intervención estatal introduce en el funcionamiento de los mercados.

La llegada al poder de Ronald Reagan y Margaret Thatcher llevaría a la aplicación práctica de estas nuevas políticas liberales. Las restrictivas políticas monetarias impuestas por las dos indicadas administraciones, presentadas como necesarias para controlar la inflación y lograr la estabilización de sus economías, tendría graves repercusiones para los países en desarrollo más endeudados. Muchos de ellos habían suscrito sus créditos con intereses referenciados en el *London Interbank Offered Rate* (LIBOR), que se disparó a principios de los años ochenta, incrementando enormemente el servicio de la deuda a abonar y los flujos de capitales del Sur hacia el Norte.³⁹ Los países endeudados, empezando por México en 1982, se encontraron incapaces de

37 Según el artículo 2.2.c) de dicha Carta, todo Estado tiene el derecho de: “Nacionalizar, expropiar o transferir la propiedad de bienes extranjeros, en cuyo caso el Estado que adopte esas medidas deberá pagar una compensación apropiada, teniendo en cuenta sus leyes y reglamentos aplicables y todas las circunstancias que el estado considere pertinentes. En cualquier caso en que la cuestión de la compensación sea motivo de controversia, ésta será resuelta conforme a la ley nacional del Estado que nacionaliza y por sus tribunales, a menos que todos los Estados interesados acuerden libre y mutuamente que se recurra a otros medios pacíficos sobre la base de la igualdad soberana de los Estados y de acuerdo con el principio de libre elección de los medios”.

38 Como analizó Pigrau Solé (1990).

39 Véase una sucinta pero ilustrativa descripción de este episodio en George (1999). Para un análisis de los problemas

servir sus deudas. Ante esta crítica situación, que podría calificarse de "shock" según la reciente monografía de Klein (2007) donde se examinan los "desastres" que han permitido avances del liberalismo económico, cobraron un renovado protagonismo las instituciones de Bretton Woods y, particularmente, el FMI, que condicionó la concesión de préstamos al cumplimiento de estrictos planes de ajuste estructural, con políticas de estabilización y austeridad.

La caída del muro de Berlín en 1989 y la disolución de la Unión Soviética en 1991 señalaron el fin de un modelo de economía planificada que se había presentado como alternativo al capitalismo, dando un nuevo empuje a los partidarios del neoliberalismo, que, como apuntó Fukuyama (1992) al anunciar el "fin de la historia", se enseñoa de las políticas nacionales y de buena parte de la agenda internacional durante la década de los noventa.

Un hito muy destacable fue la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT en 1994, que lleva a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a un notable fortalecimiento del sistema multilateral de comercio, que condiciona cada vez más las regulaciones domésticas (sobre obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, insumos nacionales, subvenciones...), "normalizó" el sector textil con un período transitorio de 10 años, empieza a reducir, aunque con limitaciones, el tradicional proteccionismo en el sector agrícola, se expande al comercio de servicios, fortalece la protección de la propiedad intelectual, tendente a garantizar la apropiación privada de los rendimientos de los avances tecnológicos, y se dota de un efectivo sistema de solución de diferencias, que incluye la posibilidad de autorizar al Estado vencedor la aplicación de una suerte de "contramedidas" comerciales contra el país demandado que se resista al cumplimiento. Los avances del sistema multilateral de comercio han sido tan considerables que algunos autores llegan a hablar de una "revolución" en dicho sector y enfatizan la necesidad de seguir reconociendo a los Estados un "derecho a regular"⁴⁰, atributo inherente, obviamente, a la soberanía, pero que los Estados llegaron a sentir la necesidad de explicitar en el tenor del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS).⁴¹

Asimismo, durante los años noventa se asiste a un relanzamiento de los procesos de integración económica regional, en los que, a menor escala, también se plantea internamente algo parecido al "trilema" de la globalización (en este caso, podría hablarse del "trilema" de la integración), al interactuar también tres elementos: una mayor o menor apertura de las econo-

júridicos planteados por la crisis de la deuda externa, véase Zafrá Espinosa de los Monteros (2001).

40 Véase Trachtman (2006). Para una profunda reflexión sobre las implicaciones que el fortalecimiento del sistema multilateral del comercio tiene para las visiones más anacrónicas de la noción de soberanía, particularmente enraizadas en parte de la doctrina estadounidense, véase Jackson (2006).

41 Así en el Preámbulo del AGCS se precisa: "Reconociendo el derecho de los Miembros a reglamentar el suministro de servicios en su territorio, y a establecer nuevas reglamentaciones al respecto, con el fin de realizar los objetivos de su política nacional, y la especial necesidad de los países en desarrollo de ejercer este derecho, dadas las asimetrías existentes en cuanto al grado de desarrollo de las reglamentaciones sobre servicios en los distintos países".

más nacionales, que comprenda una liberalización del comercio de mercancías y de los diversos factores de producción o sólo de algunos de ellos; la soberanía de los Estados, que pueden estar más o menos dispuestos a aceptar limitaciones de la misma o incluso a ceder el ejercicio de sus competencias soberanas a las instituciones regionales; y las consecuencias sociales de la integración económica y sus repercusiones en las políticas socio-laborales de los Estados.

En el caso de la integración europea, se consuma el establecimiento de un mercado interior y con el Tratado de Maastricht de 1992 se prevé el establecimiento de una unión económica y monetaria (UEM), acompañada de políticas comunes de cohesión y de contenido social. Aunque, comparativamente, pueda ser un referente para otras organizaciones de integración regional, la política social comunitaria ha sido uno de los aspectos menos fuertes de la Unión Europea, dado que los Estados miembros han mostrado un especial celo en mantener su soberanía en temas políticamente tan sensibles, y se ha venido concretando en medidas que también redundan en interés del propio funcionamiento del mercado único o al servicio de una mejor aceptación social de las consecuencias negativas de la globalización.⁴² Por ejemplo, la reciente creación de un Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) para conferir ayudas (muy limitadas) a trabajadores afectados por despidos resultantes de la deslocalización de empresas a terceros países o del incremento de importaciones a la Unión, tratando de promover su rápida reinserción laboral y de mejorar la aceptación social de la globalización y la flexibilización de los mercados de trabajo.

Otra iniciativa, como el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN-NAFTA) fundado en 1994, se centra en la liberalización del comercio de mercancías y servicios, en la liberalización y protección de las inversiones extranjeras, tema clave para los Estados Unidos al negociar con México, descarta la libre circulación de trabajadores, incluye ciertas previsiones sociales y ambientales, pero carece de una efectiva política de cohesión.⁴³

Entre los países de América Latina también se relanzan ciertos procesos de integración regional, como el Pacto Andino, que pasa a denominarse Comunidad Andina de Naciones (CAN) o se ponen en marcha nuevas iniciativas, como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991, que entonces se presentaron en la línea, según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de un regionalismo abierto o "nuevo regionalismo".⁴⁴

42 Valle Gálvez (2008: 40) observa que, pese a la relevancia en términos absolutos de los fondos de cohesión y otros fondos comunitarios, las políticas sociales siguen estando en manos, esencialmente, de los Estados miembros, destacando que en materia impositiva la Unión se ha limitado, en gran medida, a la armonización del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) y que los Estados son quienes conservan las políticas sobre rentas y seguridad social. Sobre las posibilidades de trasladar el modelo europeo a otros marcos de integración regional, véase Sanahuja (2007: 65), quien puntualiza que no debe magnificarse el papel de los fondos o mecanismos de redistribución de carácter transfronterizo en la Unión, pues la cohesión de las sociedades europeas "depende, esencialmente, de políticas y recursos nacionales".

43 Véase Duina (2006: 147).

44 La expresión "nuevo regionalismo" es utilizada, por ejemplo, en Bouzas, Da Motta Veiga y Ríos (2007).

Otros numerosos acuerdos comerciales regionales celebrados desde los años noventa se acaban concretando, mayoritariamente, en zonas de libre comercio, incluyendo también temas relativos a inversiones o propiedad intelectual y prestando escasa atención a la circulación de personas o a aspectos sociales.⁴⁵

También se produjo en los años noventa un espectacular crecimiento de las inversiones extranjeras, tanto directas como en cartera. Ello coincidió en el tiempo con la celebración de numerosos acuerdos bilaterales para la promoción y protección recíproca de inversiones, generalmente suscritos por países desarrollados con países en desarrollo, que competirán entre sí, en una especie de "subasta" o "concurso de belleza".⁴⁶ Para tratar de atraer al capital extranjero, los países en desarrollo asumieron en estos tratados grandes limitaciones a su soberanía y confirieron un trato preferencial e incentivos al inversor extranjero, en un sentido diametralmente opuesto a las previsiones del NOEI y retomando en algunos casos, como en materia de nacionalizaciones o expropiaciones, garantías semejantes a las Derecho internacional clásico, ahora fortalecidas por un amplio recurso al efectivo mecanismo arbitral del CIADI.⁴⁷ Es más, en estos acuerdos se introdujo la noción de expropiación "indirecta", que se produce cuando el Estado receptor de la expropiación no se apropia del bien sino que se limita a adoptar medidas legislativas o administrativas que hacen disminuir las expectativas de ganancia del inversor extranjero, condicionando con ello las políticas internas de los Estados.⁴⁸

Las instituciones financieras internacionales también tendrán un papel clave en el auge del neoliberalismo, contándose entre los principales promotores del llamado "Consenso de Washington", término acuñado por John Williamson para referirse al "recetario" de políticas económicas compartido en ese momento por el complejo político-económico-intelectual con sede en la capital estadounidense, incluyendo el FMI, el Banco Mundial, la Reserva Federal de los Estados Unidos, altos cargos de la Administración y diversos institutos de expertos (think tanks) económicos. Dicho "recetario", que fue pensado inicialmente para los países de América Latina pero tendió a generalizarse, incluyó medidas destinadas a: mantener una estricta disciplina fiscal, reordenar las prioridades del gasto público, reformar los sistemas impositivos, liberalizar las tasas de interés,

45 Véase una panorámica visión de los acuerdos comerciales regionales celebrados desde los años noventa en Crawford y Fiorentino (2005).

46 Emplea los términos "concurso de belleza" Oman (2000).

47 Véase Vives Chillida (1998). Para una visión crítica de la jurisprudencia del CIADI, véase Feldstein de Cárdenas (2006).

48 Sobre la expropiación indirecta y su incidencia en el "derecho a regular" de los Estados, véase OCDE, "Indirect expropriation" and the "right to regulate" in "international investment law", *Working Papers on International Investment*, número 4, Septiembre de 2004. Uno de los casos más controvertidos en materia de expropiación indirecta es el asunto Metalclad Corporation versus Estados Unidos Mexicanos, planteado ante el CIADI (Caso No ARB(AF)/97/I, Laudo, 30 de agosto de 2000), en el que la empresa estadounidense Metalclad demandó a México y obtuvo de éste 90 millones de dólares por habérsele negado el permiso para instalar un depósito de desechos tóxicos en una zona peligrosa para la población.

mantener una tasa de cambio competitiva, liberalizar el comercio y la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y protección de los derechos de propiedad.

Pese a no contar con un instrumento internacional que lo contemplase como tal, el "Consenso de Washington" pudo irse implantando por vías diversas, incluyendo algunas vinculadas al Derecho internacional, como las condiciones impuestas por el FMI o el Banco Mundial en sus préstamos, diversas resoluciones y recomendaciones de la OCDE o ciertos instrumentos de *soft-law* o "informales" pero de gran efectividad práctica, al responder a los intereses del capital transnacional. Un buen ejemplo de instrumento "informal" es el llamado proyecto "Doing Business", que sigue impulsando hoy el Banco Mundial y que da un *ranking* de casi todos los países del mundo en función de las facilidades y ventajas que confieren a los inversores, situando en las primeras posiciones a aquellos países que, por ejemplo, impongan menores impuestos a las ganancias empresariales, flexibilicen más su mercado laboral o procedan a privatizaciones, publicitando y celebrando los cambios legislativos que vayan en tal sentido.⁴⁹

No deja de ser llamativo que el proyecto "Doing Business" no se refiera a otros aspectos, como la calidad de las infraestructuras de un país o la preparación de su "capital humano", que también son importantes para elegir el destino de ciertas inversiones y que dependen, en buena medida, de unas adecuadas políticas públicas. De hecho, en los países más desarrollados de la OCDE se ha observado un notable mantenimiento del gasto público, que ahora tiende a sufragarse en mayor medida a través de impuestos indirectos y de los impuestos directos sobre las rentas de las personas físicas (dada la reducción generalizada de la imposición a los beneficios del capital) y se reorienta su destino hacia actividades "productivas" para el capital, como infraestructuras o la promoción de la I+D o para una mejor "aceptación social" de la globalización.⁵⁰

Se concluye, con todo ello, que algunas de las políticas económicas y sociales que están en el corazón del Estado del bienestar, como las políticas fiscales o laborales, se han resentido notablemente del actual proceso globalizador. Ciertamente, aunque los Estados mantengan en estos ámbitos una amplia soberanía formal, la interacción entre las presiones del capital transnacional, del pensamiento político y económico dominante y la contribución de ciertos instrumentos internacionales, más o menos formalizados, acaban llevando a una notable "coordinación" o "convergencia" de tales políticas *de iure* o más frecuentemente *de facto*, al servicio de la "estructura" del sistema capitalista y de su lógica de acumulación.

Ciertamente, la globalización ha contribuido a un notable crecimiento de la riqueza, tal como destacan los defensores de la mundialización económica, para quienes el problema de la

49 Véase la página web de dicho proyecto en: <http://www.doingbusiness.org/>

50 Como se analiza en Sanz Ferrán Martínez i Coma (2006).

distribución de la riqueza hay que dejarlo, fundamentalmente, a la propia lógica del mercado y del efecto "derrame".⁵¹

Sin embargo, este crecimiento económico también ha venido acompañado de una acentuación de las desigualdades, de desequilibrios sociales y ambientales. Como reacción a los mismos, la ONU impulsó en los años noventa una ambiciosa agenda de conferencias internacionales, para tratar de abordar los principales problemas o retos planteados a la sociedad internacional contemporánea. Baste referirse, como ejemplos, a la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo, donde se incorporó al Derecho internacional la noción de "desarrollo sostenible", la Conferencia de Viena de 1993 sobre derechos humanos o la ya citada Conferencia de Copenhague de 1995 sobre desarrollo social, que han sido objeto de ulteriores conferencias de seguimiento.

Estas iniciativas no impidieron, en cualquier caso, que durante los años noventa la "economía de mercado" se consolide como uno de los grandes valores del Derecho internacional contemporáneo, que ha operado en conjunto, poniendo todo en la balanza, como un "facilitador de la liberalización".⁵²

3. El cambiante e incierto contexto del "trilema" en la actualidad y los retos del Derecho internacional

Desde finales de los años noventa hasta nuestros días se ha asistido a un cambiante escenario internacional, que suscita dudas acerca de cuál podrá ser la evolución del sistema económico internacional y las funciones a desempeñar, prioritariamente, por el Derecho internacional en los años venideros.

3.1. Estancamiento de los procesos de liberalización

Los procesos de liberalización y apertura de las economías, aunque bien consolidados, parecen haber perdido ímpetu en los últimos años, tal como se ha evidenciado: al haberse descartado la propuesta de alcanzar un acuerdo multilateral en materia de inversiones, promovida inicialmente por la OCDE y después retomada sin éxito por la OMC; al no cuajar la iniciativa estadounidense de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); al aplazarse reiteradamente las negociaciones de la Unión Europea con el MERCOSUR o con la CAN; o en las dificultades por las que ha pasado la Ronda de Doha de la OMC, iniciada con una ambiciosa

51 Véanse, en tal sentido, contribuciones tales como las de Bagwhati (2004) y Sala i Martín (2005).

52 Expresión empleada por Zapatero Miguel (2007: 237).

agenda en noviembre de 2001, cuando todavía estaban muy recientes los atentados del 11-S y se sentía la necesidad de renovar la confianza en el sistema multilateral de comercio, pero que sucesivamente se ha visto recortada y bloqueada.

Esta Ronda ha puesto de relieve, especialmente tras la Conferencia Ministerial de Cancún de 2003, el nuevo rol de las economías emergentes, como Brasil, la India y China, que han articulado el llamado G-20 como contrapeso a las tradicionales potencias hegemónicas. La negativa de los Estados Unidos y de la Unión Europea a atender las pretensiones de liberalización del comercio agrícola requeridas por algunas economías emergentes, la resistencia de los países en desarrollo a facilitar más el acceso a sus mercados de productos manufacturados, apostando por seguir manteniendo unos elevados aranceles para la protección de sus industrias o las escasas ofertas presentadas para ampliar los compromisos en materia de servicios son síntomas de que la liberalización del comercio internacional se ha aproximado, hoy por hoy, a su techo.

Ciertamente, sigue el auge en la celebración de acuerdos comerciales regionales, principalmente de zonas de libre comercio, pero muchos de ellos son poco significativos, por el escaso volumen del comercio afectado o por no ir mucho más allá de lo que ya prevé el régimen multilateral.⁵³

3.2. Crisis financieras “periféricas”, descrédito del “Consenso de Washington” y revalorización del keynesianismo

Como preludio de la actual crisis financiera mundial, a la que se hará referencia más adelante, a finales de los noventa y en los primeros años 2000 ya se asistió a crisis financieras graves, aunque centradas en economías periféricas, como la que afectó al sudeste asiático en 1997 o la de Argentina en 2001-2002, que pusieron de manifiesto la volatilidad de las entradas de capitales especulativos, que al amparo de la liberalización de las inversiones extranjeras y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, van cambiando de destino como si de un “casino mundial” se tratase.⁵⁴

Algunos de los países afectados por tales crisis fueron, en su momento, “alumnos aventajados” del comentado “Consenso de Washington”. Este “recetario” quedó pues notablemente desacreditado, por su fundamentalismo en el libre mercado, rigidez y falta de adaptación a las circunstancias particulares de cada país, que fue denunciado, entre otros, por Stiglitz (2002).

En un cierto retorno a planteamientos nekeynesianos, entre la doctrina se han revalorizado las políticas económicas “nacionales”, más ajustadas a los intereses y necesidades de cada concreto entorno.⁵⁵ Las propias instituciones de Bretton Woods han tendido a reorientar parcial-

53 Véase, en tal sentido, Steinberg (2007b)

54 Se toma esta expresión de Ellwood (2003: 81).

55 Tal como analizan Bouzas y Ffrench-Davis (2005).

mente sus estrategias, poniendo un especial énfasis en factores "internos" de gran importancia para el desarrollo, como la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción.⁵⁶

3.3. El crecimiento de las economías "emergentes"

Los primeros años del 2000 también se han caracterizado por un elevado crecimiento de las grandes economías emergentes, especialmente de China e India. El caso chino es especialmente significativo, pues en el mundo esencialmente agrario y artesanal del siglo XVIII y primera mitad del XIX, era el país con el mayor producto interior bruto, pero al no subirse al tren de las primeras revoluciones industriales, en parte por los devastadores efectos de las llamadas "Guerras del Opio" orquestadas por las potencias europeas,⁵⁷ empezó a perder peso en la economía mundial. Su crecimiento sostenido en los últimos años le ha permitido escalar rápidamente posiciones, destacando particularmente en la producción y exportación de bienes manufacturados. Dichas exportaciones se han visto facilitadas desde su ingreso en la OMC en el año 2001, evidenciando una reorientación de la división internacional del trabajo, que tiende a hacer de China una "fábrica" del mundo y a confirmar la ruptura de la tradicional lógica entre un Norte industrializado y un Sur exportador de productos básicos. Cumple reconocer que buena parte de las exportaciones chinas corresponden a empresas transnacionales allí establecidas, beneficiando, en primera instancia, al capital transnacional, que saca provecho de los bajos salarios y las laxas condiciones laborales y ambientales chinas. Pero el capital autóctono chino también se está desarrollando enormemente y la férrea autoridad y estrategia "nacional" que mantienen los gobernantes chinos parece asegurar a China un "retorno" a la "centralidad" en el sistema económico mundial, con las implicaciones "geoestratégicas" y de "reparto" del poder que ello implica.⁵⁸

El crecimiento de China e India, debido al gran peso demográfico de ambos países, es invocado por los defensores de una mayor globalización como ejemplos de que la liberalización de los flujos económicos internacionales acaba siendo el principal motor para el desarrollo y la erradicación de la pobreza, tratando de desmentir aquellas tesis estructuralistas según las cuales los países más ricos perpetuarían su dominación impidiendo un mayor desarrollo de los países del Tercer Mundo.⁵⁹

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el crecimiento de China e India se está dando en dos países que, aunque ahora se benefician de la globalización y la apertura de los mercados,

56 Como precisa la estrategia a largo plazo publicada recientemente por el Grupo del Banco Mundial (2007).

57 Las "Guerras del Opio" fueron dos guerras que duraron de 1839 a 1842 y de 1856 a 1860 respectivamente y tienen un origen comercial, dado que el Reino Unido se dedicó al contrabando masivo del opio que producía en su colonia de la India hacia China, contraviniendo la legislación de este país. Francia luchó al lado del Reino Unido en la segunda guerra.

58 Véase Tamames (2007).

59 Sala i Martín (2005).

tienen una larga tradición de proteccionismo e intervención del Estado en la economía. Ello es evidente en un país con tantas décadas de “economía planificada” a sus espaldas como China, pero en el caso de India también destaca, por ejemplo, el elevado nivel de aranceles medios que sigue imponiendo a la importación de productos manufacturados, que ronda el 30%.⁶⁰ Así pues, no ha sido precisamente la aplicación del “recetario” neoliberal del “Consenso de Washington” el que ha promovido el desarrollo de estas economías emergentes, sino una combinación más “mercantilista” y “utilitarista” de intervención y apertura.

Asimismo, el crecimiento de estas grandes economías emergentes tiene complejos efectos sociales, pues aunque ha sacado a muchos millones de personas de la pobreza, también ha acentuando las desigualdades sociales en dichos países, beneficiando especialmente a una minoría (aunque numéricamente, por la cuantiosa población de esos países, sea elevada en cifras absolutas). Esta polarización de la riqueza, tanto en los países desarrollados como en las economías emergentes y la transnacionalización de la producción llevan a algunos analistas a plantear que la tradicional lógica de “países” va quedando ensombrecida por una lógica de “clases”, en la que el capital transnacional (tanto originario de las viejas potencias como de las economías emergentes) tiende a converger en sus intereses, a fundirse, tal como ejemplifica el Foro Económico Mundial (FEM) celebrado anualmente en Davos, en detrimento de amplias y atomizadas capas de la población, tanto de los países en desarrollo como de los países desarrollados, que ven recortadas sus prestaciones sociales y se ven forzadas a competir duramente por un puesto de trabajo, muchas veces escasamente remunerado e inestable.⁶¹

3.4. Fluctuación de los precios de los productos básicos

El indicado crecimiento de las grandes economías emergentes ha sido uno de los factores que más ha repercutido en algunos de los principales retos de la agenda internacional actual. Así, el aumento del consumo de combustibles y productos básicos en dichos países ha propiciado, durante los últimos años y hasta el reciente agravamiento de la crisis financiera internacional en septiembre de 2008, un notable aumento de los precios del petróleo y de productos minerales y agrícolas a nivel mundial.

Ese rápido aumento de los precios de productos agrícolas también ha estado vinculado al encarecimiento de los fertilizantes, los combustibles y a la paralela promoción de la fabricación de biocombustibles, que si bien puede contribuir, a la larga, a una rebaja del precio del petróleo, también implica destinar parte de la producción agrícola (especialmente del maíz en los Estados

60 Como se anota en Steinberg (2007b: 3).

61 Véase Vidal Villa (1998: 83).

Unidos o de la caña de azúcar en Brasil) a la producción de combustibles menos contaminantes, con los que se facilita la reducción de emisiones de dióxido de carbono y se reduce la dependencia de los combustibles fósiles.⁶²

El aumento de los precios de los productos básicos puede ser, en principio, positivo para los países exportadores de petróleo y para aquellos países en desarrollo más ricos en recursos naturales y con mayor potencial de exportación de productos agrícolas, como Brasil o Argentina. En efecto, la liquidez de los países en desarrollo mejoró notablemente en los últimos años, gracias al aumento del valor de sus exportaciones y a la llegada de nuevas inversiones extranjeras, como las que está llevando a cabo China en América Latina y África, con las que trata de asegurarse el suministro de las cuantiosas materias primas que su economía requiere.⁶³

El aumento de los precios de los productos básicos experimentado hasta finales del 2008, cuando los precios han tendido de nuevo a la baja al contraerse bruscamente la demanda en los países más desarrollados, invitaba a reflexionar sobre si se estaría rompiendo la tendencia al empeoramiento de los términos de intercambio del Sur con el Norte que denunciaron, como se ha apuntado, los estructuralistas desde los años sesenta y setenta. En aquellos años, el crecimiento se concentraba en gran medida en los países de la OCDE, que cuentan, relativamente, con escasa población y un reducido crecimiento vegetativo y cuya demanda de alimentos podía ser bien garantizada gracias a unas "exitosas" políticas de intervencionismo y proteccionismo agrícola, como la Política Agrícola Común (PAC) impulsada en las Comunidades Europeas, destinando los aumentos de sus rentas al consumo de otros bienes y servicios.

En cambio, el actual crecimiento de las grandes economías emergentes, con mucha mayor población y expectativas de incremento demográfico y todavía con unas rentas personales medias muy bajas, lleva a que los aumentos de esas rentas, aunque sean reducidos para gran parte de la población, se dirijan a una mayor demanda de alimentos. La revalorización de los productos básicos durante los años 2007 y buena parte del 2008 llevó incluso a que la Unión Europea rebajase transitoriamente sus aranceles a productos agrícolas, a fin de propiciar un aumento de las importaciones, que incrementase la oferta y permitiese contener la inflación.

El hipotético repunte de los precios de los productos básicos, que se dará cuando se vaya superando la reciente contracción de la demanda, también ofrece nuevas posibilidades de desarrollo para los países productores y exportadores de los mismos, aunque interesaría que ello no acarrearra, de nuevo, una focalización de sus economías en ser suministradores de materias primas y productos con un escaso valor agregado. Además, también hay que tener en cuenta que grandes empresas multinacionales también controlan parte de la producción agrícola mundial y

62 Sobre las ventajas de los biocombustibles, véase Machado-Filho (2008).

63 Para una crítica del actual papel de China en África, véase Marks (2008).

su distribución, de modo que el capital transnacional también se ha contado entre los primeros beneficiarios de esa escalada de precios.

3.5. La “tormenta perfecta”: crisis alimentaria, crisis energética y crisis financiera en el “centro” del sistema

Las dinámicas del libre mercado se han concretado, en los dos últimos años, en la simultánea concurrencia de tres graves crisis a escala mundial: una crisis alimentaria, una crisis energética y una crisis financiera que, habiéndose iniciado en agosto de 2007 con el incremento de la morosidad vinculada a las llamadas hipotecas *subprime* en los Estados Unidos y el pinchazo de la burbuja inmobiliaria en dicho país, se ha agravado y difundido desde septiembre de 2008, sumiendo a buena parte de los países más desarrollados en una recesión cuyo alcance y repercusiones todavía están por ver.

Con respecto a la crisis alimentaria, el aumento de los precios de los productos básicos y, en particular, de los productos agrícolas que ha tenido lugar hasta fechas recientes tuvo nefastas consecuencias. Algunos países, temiendo problemas de suministro interno, impusieron restricciones cuantitativas a las exportaciones de los mismos, reduciendo más la oferta mundial. El capital transnacional aprovechó la circunstancia y especuló en los mercados de futuros, como el de Chicago. El encarecimiento de los productos agrícolas acabó perjudicando especialmente a los países menos adelantados y a las capas de población más desfavorecidas de los países en desarrollo y desarrollados, que dedican buena parte de su renta al consumo de alimentos. La comunidad internacional ha respondido básicamente con medidas de asistencia puntuales y modestas, más propias de un reducido “Estado de la beneficencia” que de un hipotético “Estado del bienestar” mundial.⁶⁴ Esta crisis alimentaria ha puesto de relieve cuán conveniente sería contar, tal como se propuso en la Carta de La Habana o trató de lograr la UNCTAD, con unos acuerdos internacionales sobre productos básicos que realmente funcionen, que cuenten con una financiación suficiente para asegurar los suministros a unos precios estables y remuneratorios, que no sufran los vaivenes de la azarosa ley de la oferta y la demanda o la especulación del capital transnacional.

La crisis energética se agudizó especialmente durante la primavera y el verano de 2008, cuando los precios del petróleo experimentaron una espectacular escalada, confirmando que el crecimiento económico sigue teniendo sus límites materiales y todavía depende de la disponibilidad de ciertos recursos naturales. Así, el acceso a los hidrocarburos se ha vuelto a confirmar como una cuestión clave en la geoestrategia de las grandes potencias, volviendo a ganar prota-

64 Al respecto, véase Olivé y Steinberg (2008).

gonismo Rusia y el control de Oriente Medio, el Cáucaso y el Asia Central. Desde septiembre de 2008, la crisis económica mundial ha determinado un rápido descenso de los precios del crudo, que parecen moverse como en una especie de "montaña rusa", pero la acción coordinada de la OPEP o nuevos acontecimientos, como el conflicto en Gaza o la disputa entre Rusia y Ucrania por el suministro de gas, pueden llevar a nuevas alzas.

La actual crisis financiera, a diferencia de otras anteriores que afectaban esencialmente a economías periféricas, se ha generado en el propio centro del sistema y se la considera como la más grave desde la vivida con el *crash* de 1929. La crisis ha tenido su origen en los Estados Unidos, desde donde se ha propagado rápidamente al resto del mundo dada la gran integración de los mercados financieros. Es común ver sus causas en unas malas prácticas llevadas a cabo durante el período de fuerte crecimiento económico que, con carácter general, se vivió desde el año 2002, propiciado por: una gran rebaja de los tipos de interés, que causó, durante años, un exceso de liquidez; la búsqueda de altos rendimientos sin una valoración adecuada de los riesgos, como el de las llamadas hipotecas *subprime* de muy dudoso cobro; una sobrevaloración especulativa de los inmuebles y otros activos; y un inadecuado funcionamiento de los mecanismos de control, evidenciándose que "los responsables políticos, los reguladores y los supervisores de algunos países avanzados no evaluaron ni abordaron de forma adecuada los riesgos que se estaban acumulando en los mercados financieros".⁶⁵

La subsiguiente desconfianza que se instaló en los mercados financieros y el estrangulamiento del crédito, tan esencial en el actual modelo económico tanto para la producción como para el consumo, han acabado afectando a la economía mundial en su conjunto, reduciendo la demanda y aumentando el desempleo en muchos países, incluyendo economías emergentes cuyo crecimiento en los últimos años se había basado, en gran medida, en un incesante aumento de sus exportaciones hacia los países desarrollados.

Las respuestas políticas a la crisis, de entrada adoptadas unilateralmente y que, con posterioridad, han tendido a coordinarse, han pasado por: tratar de devolver la confianza en los mercados financieros, aprobando cuantiosos planes de rescate para recapitalizar el sistema bancario y asegurar los depósitos y préstamos interbancarios, lo cual no ha dejado de ser una ejemplificación de la actual tendencia a privatizar los beneficios y socializar las pérdidas, aunque, en destacados casos, se haya procedido a una parcial renacionalización de la banca; reinyectar liquidez al sistema financiero, bajando, en algunos casos drásticamente, los tipos de interés; y promover políticas fiscales expansivas, retomando típicas recetas anticíclicas keynesianas, cuyos planteamientos vuelven a estar en boga con autores como Paul Krugman, premiado con el Nobel

65 Como se apunta en la sintética descripción de las "causas primordiales de la crisis actual" contenida en la "Declaración de la cumbre sobre los mercados financieros y la economía mundial", cuyo texto está disponible en: www.eu2008.fr/PFUE/.../declaration_du_sommet_sur_les_marches_financiers_et_l_economie_mondiale

de economía en octubre de 2008, y que el nuevo presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, puede acentuar.⁶⁶

En el plano internacional, la respuesta más significativa hasta el momento ha sido la Cumbre celebrada en Washington el 15 de noviembre de 2008 sobre los mercados financieros y la economía mundial, que pone de relieve la preferencia de las potencias por tratar cuestiones clave en instancias "informales" (como el G-8, el G-20...) antes que en las instituciones ya asentadas. Cabe destacar que en la Declaración de la Cumbre se tratan de identificar los "fallos" que han llevado a la crisis actual, que son aludidos como "excesos" que han dado como resultado "una grave alteración del mercado". El plan de acción propuesto, que se irá precisando en nuevas reuniones y en otras instancias competentes, se concreta en medidas para reforzar la transparencia, responsabilidad, regulación, gestión del riesgo e integridad de los mercados financieros. A su vez, es muy ilustrativo que la Declaración omite cualquier tñmida "condena" al sistema capitalista y a su inherente lógica de acumulación, que no deja de ser la que propicia episodios de euforia especulativa como los vividos en los últimos años. Antes al contrario, la Declaración contiene algunas afirmaciones de firme compromiso con una "economía global abierta" y con el sistema capitalista, señalando expresamente que sus bases se hallan en los "principios del libre mercado", "el respeto por la propiedad privada, el comercio y las inversiones libres en los mercados competitivos", el "rechazo al proteccionismo" y la necesidad de "retomar los flujos de capital privado que resultan fundamentales para el desarrollo y el crecimiento sostenible". Así, si el presidente francés Sarkozy había presentado la Cumbre como destinada a emprender una "refundación del capitalismo",⁶⁷ queda claro que esa hipotética "refundación" no quiere cuestionar las bases esenciales del sistema, sino sólo un exceso de "desregulación" y ciertas "malas prácticas", que son presentadas como anómalas.

3.6. Reivindicaciones sociales y estrategias de cooperación al desarrollo

Ante los múltiples problemas y retos que se plantean en la actualidad ligados a la globalización económica, no es extraño que la llamada sociedad civil plantee sus críticas al vigente modelo de globalización, tal como quedó patente en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Seattle en 1999, donde se visibilizó la irrupción a escala mundial de los movimientos "antiglobalización" o "alterglobalización".

66 Steinberg (2008).

67 Véanse, por ejemplo, las declaraciones reproducidas en el diario *El País*, de 26 de septiembre de 2008, en las que el Jefe de Estado francés afirmó que: "la crisis financiera por la que pasamos no es la crisis del capitalismo, es la crisis de un sistema que se ha alejado de los valores del capitalismo, que en cierto modo los ha traicionado". Sarkozy contraponen a un llamado capitalismo "financiero" de la especulación y el crédito, un capitalismo "industrial", basado en el esfuerzo, el trabajo y el ahorro.

Desde el año 2001, estos movimientos se han articulado parcialmente alrededor del Foro Social Mundial (FSM). Con referentes intelectuales como Noam Chomsky, Susan George, Ignacio Ramonet o Alain Touraine, los movimientos por una globalización alternativa plantean propuestas concretas de reforma, como la conocida "Tobin Tax", formulada en 1971 por el economista James Tobin y que consistiría en un hipotético impuesto sobre algunas de las transacciones monetarias y financieras internacionales,⁶⁸ o la universalización de una "renta básica", formulada, entre otros, por Van Parijs (2006).

Ante estas demandas, el Derecho internacional y las instituciones internacionales mantienen una cierta inercia en sus estrategias de cooperación al desarrollo. La "Declaración del Milenio", aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con la resolución 55/2, de 8 de septiembre de 2000, precisó la necesidad de conseguir que el actual proceso de globalización económica redunde en beneficio de todos los países y contribuya efectivamente a la erradicación de la pobreza, fijando una serie de objetivos de desarrollo para el año 2015 que serán difíciles de alcanzar y que situaciones imprevistas, como la indicada "crisis alimentaria", ponen abruptamente en jaque.

La "Declaración del Milenio" no precisaba, en cualquier caso, cómo podrían alcanzarse sus metas, cuestión que fue abordada en la ulterior Conferencia de Monterrey sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en marzo de 2002 y que acabó con la adopción de un "Consenso" donde se contempla un amplio abanico de propuestas para mejorar las actuales relaciones económicas internacionales. Ahora bien, dicho "Consenso", que acaba de ser confirmado en la Conferencia Internacional de Seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada del 29 de noviembre al 2 de diciembre de 2008,⁶⁹ se caracteriza por su notable vaguedad, por el hecho de depender, en la práctica, de las decisiones que se tomen en otros foros (como en la OMC y su bloqueada Ronda de Doha) y por asumir ampliamente la "estructura" del sistema, reconociendo el papel prioritario del comercio internacional, del capital privado y de los flujos de inversiones extranjeras en la financiación del desarrollo; un sistema que, como se ha visto, responde más a la lógica de la acumulación de riqueza que a la de su distribución.

Habrà que ver si las concurrentes crisis que se dan actualmente, mostrando las debilidades del sistema, el reequilibrio entre las grandes potencias tradicionales y las economías emergentes, la revalorización, al menos en algunos países, de los planteamientos económicos de corte keynesiano y las reivindicaciones sociales serán un acicate suficiente para promover nuevas estrategias

68 La implantación de dicha tasa es el objetivo central, por ejemplo, de la ONG de origen francés ATTAC (*Association pour la Taxation des Transactions pour l'Aide aux Citoyens*), fundada en 1998.

69 En esta Conferencia, encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, celebrada en Doha y en la que han participado representantes de más de 160 países, se ha adoptado por consenso la "Declaración de Doha sobre la Financiación para el Desarrollo" (Doc. A/CONF.212/L.1/Rev.1, de 9 de diciembre de 2008), que reafirma en su totalidad los objetivos y compromisos del Consenso de Monterrey y emplaza a celebrar una conferencia al más alto nivel sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo.

y un Derecho internacional que procure, cuanto menos, un capitalismo menos “salvaje” y que responda mejor a las necesidades de amplias capas de la población.

3.7. Descoordinación e incoherencias en el Derecho internacional vigente

Tal como evidencia la evolución histórica del Derecho internacional, éste, en cuanto herramienta de regulación, puede estar al servicio de los tres elementos del llamado “trilema” de la globalización: preservar la soberanía económica de los Estados, impulsar la cooperación internacional para la liberalización de los flujos económicos transfronterizos e impulsar la cooperación internacional para promover un desarrollo social y sostenible.

En la actualidad, coexisten instituciones y normas internacionales que abundan en cada uno de esos tres “ingredientes”. Ahora bien, resulta difícil que desde el Derecho internacional se dosifiquen dichos tres ingredientes de forma coordinada y coherente para satisfacer un hipotético interés general de la humanidad o, por lo menos, de la mayor parte de la población.

Así, el carácter sustancialmente inorgánico del Derecho internacional (dada la ausencia, a escala mundial, de un legislador, un ejecutivo y un poder judicial propiamente dicho), su voluntarismo y relativismo propician que las distintas instituciones y normas internacionales se desarrollen de forma desequilibrada y, en gran medida, aisladas unas de otras y sin tener debidamente en cuenta sus mutuas implicaciones y eventuales contradicciones. En los últimos años, el problema de la sectorialización o eventual “fragmentación” del Derecho internacional ha preocupado especialmente tanto a la doctrina como a las propias Naciones Unidas, cuya Comisión de Derecho Internacional (CDI) ha analizado el tema.⁷⁰

Pese a que el artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas llama a esta organización a ser el “centro armonizador” de los esfuerzos que los Estados y otras instancias internacionales desarrollen para alcanzar sus propósitos, son notorias las dificultades para lograr una efectiva coordinación entre la ONU y las instituciones de Bretton Woods o una organización de tanto peso como la OMC, que ni siquiera ha llegado a convertirse en organismo especializado.

La especialización funcional de las organizaciones internacionales de vocación universal y la proliferación de múltiples regímenes internacionales han acabado sirviendo para desvincular sustancialmente a las instituciones internacionales específicamente “económicas” de la organización universal de fines generales y de otras organizaciones de fines específicos y contenidos más “so-

70 Véase el amplio estudio analítico presentado en 2006 por el Presidente del Grupo establecido por la CDI para examinar el tema, Martti Koskenniemi, sobre la base de los distintos esquemas y estudios elaborados por los miembros del Grupo de 2003 a 2005 (Doc. A/CN.4/L.683, de 13 de abril de 2006) y un documento de síntesis que incluye las principales conclusiones alcanzadas (Doc. A/CN.4/L.682/Add.1, de 2 de mayo de 2006) centradas en la identificación de normas para resolver eventuales conflictos normativos desde un punto de vista jurídico formal y que han excluido entrar en aspectos institucionales y de relaciones entre jurisdicciones internacionales.

ciales". Las diferencias en cuanto a la estructura orgánica de cada institución, sus procedimientos de votación y el peso relativo de los distintos Estados en unas y otras conllevan a que, en no pocas ocasiones, sus resoluciones y "discursos" sean escasamente coherentes o incluso contradictorios.

Baste recordar algunos ejemplos de ello: mientras que desde Naciones Unidas se promovían los derechos económicos, sociales y culturales, las instituciones de Bretton Woods imponían unos planes de ajuste estructural que alejaban su consecución,⁷¹ mientras que la UNCTAD ha tratado de favorecer la transferencia de tecnología hacia los países en desarrollo, en el sistema multilateral de comercio se alcanzaba un acuerdo sobre propiedad intelectual destinado a proteger la apropiación privada de los beneficios de las invenciones; mientras que la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra el derecho a la alimentación y se ha llegado a formular un derecho humano al desarrollo, el azaroso funcionamiento del libre mercado promovido internacionalmente y la insuficiencia de los acuerdos sobre productos básicos agravaban los ya lacerantes datos del hambre en el mundo con la reciente "crisis alimentaria".

En muchos casos, estas incoherencias no se concretan en conflictos normativos, pues no se está ante una antinomia entre normas propiamente dicha, que teóricamente podría resolverse según normas de conflicto como las contenidas en el artículo 30 de la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados,⁷² sino que se trata de meras "interacciones" entre normas que atienden a objetivos diferentes y que pueden tener, en la práctica, efectos o impactos adversos para la eficacia de otras normas.⁷³

Incluso en el caso de conflictos normativos en sentido estricto, el hecho de que jurídicamente ciertas normas, como las normas sobre los derechos humanos más básicos, hayan alcanzado el rango jerárquico superior de normas de *ius cogens* es escasamente útil cuando otras normas dispositivas y puramente convencionales acaban siendo las determinantes en la práctica.⁷⁴ Es más, el propio Derecho internacional incurre en la paradoja de que algunas de sus normas dispositivas, como las del sistema multilateral de comercio, cuentan con mecanismos de garantía mucho más contundentes (sujetándose a una jurisdicción obligatoria y a la posible imposición de cuantiosas sanciones económicas) que los disponibles para asegurar la observancia de las jurídicamente supremas normas de *ius cogens*.

71 Véase, por ejemplo, el informe que se presentó en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2004).

72 Relativo a la aplicación de tratados sucesivos concernientes a la misma materia.

73 Como esclarecedoramente plantea Zapatero Miguel (2007), analizando la relación entre tratados internacionales económicos y tratados internacionales sobre derechos humanos y observando que sus normas pueden generar efectos negativos y positivos entre sí sin que se den antinomias jurídicas y al margen de criterio o procedimiento jurídico alguno. A estas "interacciones" (que no conflictos) entre normas se debería responder, según el autor, intensificando la coordinación entre las instituciones que producen y aplican estas normas.

74 El contraste entre los avances alcanzados en la formulación de normas de *ius cogens* y las persistentes carencias institucionales para su garantía es examinado por Alcaide Fernández (2005).

Consideraciones finales: entre las propuestas neokantianas de un “federalismo global” y las discordantes posiciones de los principales actores internacionales

Como se ha subrayado a lo largo de esta contribución, buena parte de las instituciones y normas del Derecho internacional han sido claramente favorecedoras del proceso de globalización económica, promoviendo la liberalización de los flujos transfronterizos de bienes, servicios y capitales y extendiendo la lógica del libre mercado. Sin duda, otras instituciones y normas internacionales también han atendido a los restantes ingredientes del “trilema” de la globalización, pero, en conjunto, la vertiente relativa a las políticas sociales ha sido más débil y ha tenido que ir, además, a “contracorriente” de la lógica acumulativa del capital transnacional.

El fortalecimiento de la vertiente social del Derecho internacional, con una mayor extensión y precisión de sus contenidos y mayores garantías para tratar de asegurar su observancia, es defendida particularmente por aquellos autores que, como Habermas (2008), retoman la idea kantiana de un “Gobierno Mundial” y un “Derecho Cosmopolita” y tratan de concretar la comentada opción del “federalismo global”.

Sin embargo, el “historial” del Derecho internacional no parece invitar mucho al optimismo. Como se ha visto, en dos momentos clave hubo apuestas claras por impulsar, desde el Derecho internacional, modelos claramente alternativos al de la globalización económica dominante: la Carta de La Habana de 1948 y el NOEI. Ambos son testigos de la posibilidad de diseñar normas internacionales con una perspectiva “holística” de las múltiples interacciones entre lo económico y lo social y que traten de “transformar” la estructura básica del sistema.

Ahora bien, el sustancial fracaso de ambas iniciativas hace comprensible que entre los movimientos por una globalización alternativa se extienda un cierto escepticismo hacia la capacidad transformadora del Derecho internacional y se inclinen por la reivindicación social directa, en la línea del “transnacionalismo” de los movimientos obreros del siglo XIX.

Los actuales gobiernos de diversos países en desarrollo, particularmente en América Latina, también tienden a apostar más por una recuperación de la capacidad de diseñar políticas económicas nacionales que por un Derecho internacional, que tantas veces ha estado principalmente al servicio de las potencias hegemónicas, o por esa nebulosa promesa de un “federalismo global”.

La propia estrategia de cooperación al desarrollo de las Naciones Unidas privilegia hoy una aproximación al tema desde la perspectiva de la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales y de la sostenibilidad ambiental, fijando los objetivos cuantificados del Milenio, pero dejando en la indefinición o la ambigüedad el “cómo” se alcanzarán dichos objetivos y en qué medida deberían afectar a la “estructura” del sistema.

Tampoco los países más desarrollados parecen muy dispuestos a asumir más limitaciones

jurídicas en sus políticas impositivas o de mercado de trabajo. Así, el Comité Económico y Social Europeo (2006: 6) constataba recientemente que, incluso en un ámbito de integración tan avanzada como el de la Unión Europea, "para una serie de Estados miembros es especialmente importante que las políticas del mercado de trabajo y las relacionadas con la renta sigan siendo una responsabilidad nacional". Es más, el presupuesto de la Unión, aunque muy alto en cifras absolutas, no puede superar el 1 % del producto interior bruto de los Estados miembros, evidenciando la reluctancia de los Estados a desprenderse del control directo de los recursos públicos. Esta reluctancia crece a escala mundial, con unas organizaciones internacionales infradotadas de recursos y con endémicos problemas de financiación, que debería mejorar mucho para fortalecer el Derecho internacional y para aproximarse a ese "federalismo global" de contenidos sociales que algunos propugnan. Asimismo, la actual crisis económica, que afecta en gran medida a los países más avanzados, y la creciente competencia de las economías emergentes hacen reverdecer posturas proteccionistas entre el mundo desarrollado, temeroso especialmente de las inversiones procedentes de ciertos fondos soberanos o empresas del "Sur" en sectores estratégicos, haciéndolo poco proclive a asumir nuevos compromisos internacionales.

Mientras tanto, el capital transnacional tampoco parece interesado en la conformación de un "Gobierno Mundial", que podría restringir su capacidad de actuación y que hoy se beneficia de un Derecho internacional que "por activa" ha contribuido a una notable globalización económica y "por pasiva" deja a los Estados una amplia soberanía jurídico-formal sobre las políticas sociales, pero librándolos a múltiples presiones externas y a una feroz competencia entre sí para albergar polos de acumulación de capital. Los Estados acaban limitando así algunas de las típicas políticas del "Estado del bienestar" o adaptan su gasto e intervenciones, como en los actuales planes de rescate del sector financiero y políticas fiscales anticíclicas, "funcionalizándolos", en buena medida, al servicio del capital transnacional.

Ante las crisis que hoy se ciernen sobre el sistema y los múltiples retos que tiene planteados la sociedad internacional actual, serán las complejas relaciones de cooperación y conflicto entre los distintos actores internacionales las que irán rediseñando el papel de esa herramienta jurídica que es el Derecho internacional.

REFERENCIAS

Abellán Honrubia, V. (2002). "Nuevos parámetros para una estrategia internacional de cooperación al desarrollo", en Mariño Menéndez, F. (ed.). *El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*. Madrid: Trotta, 2002, pp. 17-43.

Alcaide Fernández, J. (2005). "Orden público y Derecho internacional: desarrollo normativo y déficit institucional". En Vargas Gómez-Urrutia, M. y Salinas de Frías, A. (coord.). *Sobera-*

- nía del Estado y Derecho internacional: homenaje al Profesor Carrillo Salcedo*, Universidad de Sevilla, vol. 1, 2005, pp. 91-116.
- Amin, S. (2005). *Más allá del capitalismo senil: por un siglo XXI no norteamericano*. Buenos Aires: Paidós.
- Bagwhati, J. (2004). *In Defense of Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- Barbero, M. I. y otros (2007). *Historia económica mundial*. Buenos Aires: Emecé.
- Bobbio, N. (1980). "Normas primarias y normas secundarias". En Bobbio, N., *Contribución a la teoría del Derecho*. Edición a cargo de A. Ruiz Miguel. Valencia: Fernando Torres Editor, pp. 317-332.
- Bouzas, R., Da Motta Veiga, P., y Ríos, S. (2007). "Crisis y perspectivas de la integración sudamericana". En *Foreign Affairs en Español*, vol. 7, núm. 4.
- Bouzas, R., French-Davis, R. (2005). "Globalización y políticas nacionales: ¿cerrando el círculo?". En *Revista de Desarrollo Económico*, vol. 45, n° 179, pp. 323-348. Buenos Aires: IDES.
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina – Ensayo de interpretación sociológica*. Santiago de Chile / reimpresión 2007 en Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Carrillo Salcedo, J. A. (1976). *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*. Madrid: Tecnos.
- Carrillo Salcedo, J. A. (1984). *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*. Madrid: Tecnos.
- Chaumont, C. (1970). "Cours Général de Droit international public". En *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 129, pp. 335 y ss.
- Cohen, D. (2005). *Tres lecciones sobre la sociedad postindustrial*. Barcelona: Katz.
- Comisión de Derechos Humanos (2004). "Consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa para el pleno ejercicio de los derechos humanos, especialmente económicos, sociales y culturales", Doc. E/CN.4/2004/47, de 16 de febrero de 2004.
- Comité Económico y Social Europeo (2006). Dictamen del Consejo Económico y Social Europeo sobre la "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización", CCMI/036 – CESE 1147/2006 EN-JBT/MIG/gf/ca, de 13 de septiembre de 2006.
- Crawford, J.-A. y Fiorentino, R. V. (2005). "The Changing Landscape of Regional Trade Agreements", *Discussion Paper*, n° 8. Geneva: WTO Publications.
- De la Cal, L. (2007). *Instituciones, mercado de trabajo y globalización*. Bilbao-HEGOA. Disponible en: http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/doku/bat/mercadotrabajo_globalizacion.pdf
- De la Dehesa, G. (2000). *Comprender la globalización*. Madrid: Alianza Editorial.

- Duina, F. (2006). *The Social Construction of Free Trade – The European Union, NAFTA, and MERCOSUR*. Princeton–Oxford: Princeton University Press.
- Ellwood, W. (2003). *Casino Mundial – Claves de la globalización económica*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Institución Alfonso el Magnánimo.
- Estevadeordal, A., Frantz, B. y Taylor, A. M. (2003). "The Rise and Fall of World Trade, 1870-1939". En *Quarterly Journal of Economics*, vol. 118(2), pp. 359-407.
- Feldstein de Cárdenas, S. L. (2006). "Arbitraje e inversiones extranjeras", *Working Paper* del Centro Argentino de Estudios Internacionales – CAEI, n° 14.
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Galbraith, J. (1984). *El nuevo Estado industrial*. Barcelona: Ariel.
- García Picazo, P. (2000). *¿Qué es esa cosa llamada "Relaciones internacionales?" - Tres lecciones de autodeterminación y algunas consideraciones indeterministas*. Madrid: Marcial Pons.
- García Segura, C. (1998). "La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales". En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales* de Vitoria-Gasteiz, pp. 315-350.
- García-Durán, R. (2007). "De por qué el capital no crea un Estado mundial". En Martínez Peinado, J. y Sánchez Tabarés, R. (eds.), *El futuro imposible del capitalismo – Ensayos en memoria de José María Vidal Villa*. Barcelona: Icaria – Antracyt, pp. 95-113.
- George, S. (1999). "A Short History of Neoliberalism", *Conference on Economic Sovereignty in a Globalising World*, March 24-26.
- Grupo del Banco Mundial (2007). *Meeting the Challenges of Global Development – A Long-Term Strategic Exercise*. World Bank Washington: Group.
- Habermas, J. (2008). *El derecho internacional en la transición hacia un escenario posnacional*. Barcelona: Katz–Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Hart, H. L. A. (1961). *El concepto de Derecho*. Oxford: traducción de Genaro R. Carrió (1998). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Hinojosa Martínez, L. M. (2005). "Globalización y soberanía de los Estados". En *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 10, pp. 1-14.
- Jackson, J. H. (2000). "International economic law in times that are interesting", *Journal of International Economic Law*, vol. 3(1), pp. 3-14.
- Jackson, J. H. (2006). *Sovereignty, the WTO, and Changing Fundamentals of In-*

- ternational Law*. New York: Cambridge University Press.
- Jackson, J. H., Davey, W. J. y Sykes, A. O. (1995). *Legal Problems of International Economic Relations*. American Casebook Series, West Group, 3rd ed.
- Keynes, J. M. (2007). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Klein, N. (2007). *La doctrina del shock. El auge del capitalismo desastre*. Barcelona: Paidós.
- Machado-Filho, H. (2008). "Climate Change an the International Trade of Biofuels". En *Carbon & Climate Law Review*, vol. 2, n° 1,2, pp. 67-77.
- Madsen, J. B. (2001). "Trade Barriers and the Collapse of World Trade During the Great Depression". En *Southern Economic Journal*, vol. 67-4, pp. 848-868.
- Marks, S. (2008). "China en África I: ¿El nuevo imperialismo?", disponible en: www.eurosur.org/acc/html/revista/r64/64chin.pdf
- Mascarilla Miró, O. (2003). *Los "trilemas" de la globalización*. Barcelona: Publicacions de la Universitat de Barcelona – Centre d'Estudis Internacionals.
- Merle, M. (2000). *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Alianza Universidad.
- Moratinos, M. A. (2007). "Diplomacia en tiempos complejos". En *Foreign Policy*, junio 2007.
- Navarro, V. (2000). *Globalización económica, poder político y Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Nye, J., y Scacco, A. (2002). "La gobernabilidad del globalismo". En *La Vanguardia – Dossier*, pp. 35-40.
- OCDE (2002). *Código de la OCDE sobre liberalización de movimientos de capital: cuarenta años de experiencia*. París.
- OCDE (2004). "Indirect expropriation" and the "right to regulate" en *international investment law, Working Papers on International Investment*, Number 2004/4.
- Oddone, N. y Granato, L. (2004). "La globalización como proceso y como ideología: las desigualdades se acrecientan". En *Working Paper del Centro Argentino de Estudios Internacionales – CAEI*, n° 3, pp. 1-30.
- Olesti Rayo, A. (2008). "La dimensión social del Tratado de Lisboa". En Martín Pérez de Nanclares, J. (coord), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional* (Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales - AEPDIRI - celebradas en Madrid, el 17 y 18 de diciembre de 2007), Madrid: lustel, pp. 581-595.
- Oliví, I. y Steinberg, F. (2008). "Cae la ayuda al desarrollo mientras suben los precios de los alimentos". En *Análisis del Real Instituto Elcano*, n° 75/2008, pp. 1-6.

- Oman, C. (2000). *Policy competition for foreign direct investment: a study of competition among governments to attract FDI*. Paris: OECD Development Centre.
- Patón García, G. (2005). *Las políticas fiscales y el Estado de bienestar*. p. 4, disponible en: www.ual.es/congresos/econogres/docs/Institucional2/Paton.pdf
- Pigrau Solé, A. (1990). *Subdesarrollo y toma de decisiones en la economía mundial*. Madrid: Tecnos.
- Rodríguez Carrión, A. (1998). *Lecciones de Derecho internacional*, 4ª ed. Madrid: Tecnos.
- Rodrik, D. (1997). *Has Globalization Gone Too Far?* Washington DC: Institute of International Economics.
- Rodrik, D. (2007). *How to Save Globalization from Its Cheerleaders*. Harvard: Harvard University.
- Sala i Martín, X. (2005). "Globalización y reducción de la pobreza", Campus de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales – FAES. pp. 1-16.
- Sanahuja, J. A. (2007). "Cohesión social: la experiencia de la Unión Europea y las enseñanzas para América Latina". En *Quórum – Revista de pensamiento iberoamericano*, nº 18, pp. 51-67.
- Sanz Ferrán Martínez i Coma, I. (2006). "Apoyo a la globalización y Estado del bienestar". En *Análisis del Real Instituto Elcano*, 129/2006.
- Steinberg, F. (2007a). *Cooperación y conflicto – Comercio internacional en la era de la globalización*. Madrid: Akal.
- Steinberg, F. (2007b). "El futuro del comercio mundial: ¿Doha o regionalismo y multilateralismo?". En *Análisis del Real Instituto Elcano*, 95/2007, pp. 1-7.
- Steinberg, F. (2008). "La crisis financiera mundial: causas y respuesta política", en *Análisis del Real Insituto Elcano*, nº 126/2008, pp. 1-8.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires: Taurus.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Summers, L. (1999). "Reflections on Managing Global Integration" En *Journal of Economic Perspectives*, pp. 3-18.
- Sunkel, O. (1996). "La CEPAL frente al presente y el futuro de América Latina". En *Revista de Coyuntura Económica*, núm. 1, pp. 19-52.
- Sykes, A. O. y Guzman, A. T. (2007). *Research Handbook on International Economic Law*. Northampton: Edward Elgar.
- Tamames, R. (2007). *El siglo de China – De Mao a primera potencia mundial*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Torrent Macau, R. (2007). "El marco jurídico internacional de la economía mundial: ¿cómo cambiar su enfoque para que recobre sentido?". En *Revista económica de Castilla – La*

Mancha, nº 10, pp. 249 y ss.

Trachtman, J. P. (2006). *The International Economic Law Revolution and the Right to Regulate*. London: Cameron May.

Tugores Ques, J. (2008). *I després de la globalització*. Vic: Eumo Editorial.

Valle Gálvez, A. (2008). "El principio de solidaridad en la práctica de la Unión Europea: la cohesión económica y social". En Aldecoa Luzarraga, F. y Forner Delaygua, J.-J. (Coord.): *La cohesión social en Iberoamérica – III Jornadas de Estudios Internacionales*, Valdivia, 19, 30 y 31 de octubre de 2007, Madrid – Barcelona – Buenos Aires: Marcial Pons, pp. 27 y ss.

Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. (2006). *La renta básica – Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. Barcelona: Paidós.

Vidal Villa, J. M. (1998). *Mundialización – Diez tesis y otros artículos*. Barcelona: Icaria-Antrazyt (2.ª ed.).

Vives Chillida, J. (1998). *El Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI)*. Madrid: McGraw-Hill.

Wallerstein, I. (1979). *El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Zafra Espinosa de los Monteros, R. (2001). *La deuda externa – Aspectos jurídicos del endeudamiento internacional*. Sevilla: Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla.

Zapatero Miguel, P. (2007). "Economía de mercado y derechos humanos – Un estudio sobre la interdependencia de las normas". En *Derechos y Libertades*, nº 16, Época II, pp. 211-239.

FECHA DE RECEPCIÓN: FEBRERO 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN Y REVISIÓN FINAL: MAYO 2009

RESTAURANDO EL ORDEN MEDIANTE LAS INTERVENCIONES ARMADAS: ORDEN INTERNACIONAL Y OPERACIONES MILITARES INTERNACIONALES EN CONFLICTOS INTRAESTATALES¹

RESTORING ORDER THROUGH ARMED INTERVENTIONS: INTERNATIONAL ORDER AND MILITARY OPERATIONS IN INTRASTATE CONFLICTS.

Por Juan Battaleme

ANALISTA DE POLÍTICA INTERNACIONAL DEL ESTADO MAYOR GENERAL DE LA ARMADA. BECARIO FULBRIGHT-DELAWARE UNIVERSITY, EN EL PROGRAMA US SECURITY AND DEFENSE IN THE ERA OF GLOBALIZATION. DOCENTE E INVESTIGADOR ADSCRITO AL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD ARGENTINA DE LA EMPRESA (UADE) Y DE LA ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA.

E-mail: jbatlalemartinez@uade.edu.ar

RESUMEN

Este trabajo indaga el rol de las intervenciones armadas en la construcción del orden internacional, analizando el rol militar legitimado entre los Estados en aquellos escenarios de conflicto humanitario. En este sentido, intenta establecer un marco conceptual ligado a la temática y describir su relación con las nociones tradicionales que hacen a los regímenes internacionales, concluyendo que en el orden entre las naciones hace falta una mayor presencia del Estado mismo y no una intromisión cuantitativa de éstos.

PALABRAS CLAVE

Intervención Armada, Conflictos Intraestatales, Orden Internacional, Emergencia Humanitaria Compleja.

ABSTRACT

This paper studies the role of armed interventions in the construction of the international order, analyzing the military role legitimated between the States in human conflict scenarios. The following pages pretend to establish a conceptual frame linked to this dimension and to describe its relationship with the traditional notions around the international regimes, concluding that the order among

¹ El presente trabajo fue realizado en el marco y con financiamiento del Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

Nations needs a stronger state and not its intromission in a quantitative scale.

KEY WORDS

Armed Intervention, Intrastate Conflicts, International Order, Complex Humanitarian Emergency.

RESUMO

Este trabalho indaga o rol das intervenções armadas na construção da ordem internacional, analisando o rol militar legitimado por os Estados em aqueles cenários de conflito humanitário. Em este sentido, procura estabelecer um marco conceitual ligado a esta temática y descrever a sua relação com as noções tradicionais vinculadas aos regimes internacionais, chegando a conclusão que o ordem entre as nações precisa uma maior presencia de Estado y não necesariamente uma intromissão quantitativa destes.

PALAVRAS CHAVE

Intervenção Armada, Conflitos Intraestados, Ordem Internacional, Emergência Humanitária Complexa.

Introducción:

En la actualidad se llevan a cabo operaciones de protección y asistencia a individuos, ampliándose hasta el rearmado de las instituciones operativas del Estado, la recreación de un entramado social cooperativo, el desarme de los grupos contendientes, la preparación del espacio viable para la negociación política, y la atención de las consecuencias más perniciosas de la violencia.

Este tipo de operaciones se denominan “Emergencias Humanitarias Complejas” que implican proteger a los individuos contra los abusos que generan los bandos armados en una guerra civil o por aquellos que comete el Estado a través de sus instituciones contra su propia población producto de la captura del mismo por un grupo que lo utiliza para la obtención de bienes privados destinados a su propio grupo.

Para ello no se descarta una acción directa por parte de la comunidad internacional en contra del principio de soberanía y autodeterminación priorizando la protección individual por sobre el principio de no intervención en asuntos domésticos a los efectos de salvaguardar la vida humana restaurando el orden social.

Tres puntos que serán desarrollados en el presente trabajo: El primero de ellos tiene que ver con el contexto complejo indefinido y altamente volátil en que estas operaciones se desenvuel-

ven ya que tiene una importancia central al momento de pensar las intervenciones humanitarias sobre todo aquellas que implican el uso de la fuerza.

El segundo elemento está relacionado con el principio de neutralidad e imparcialidad que rige a las operaciones de intervención humanitarias. Comúnmente se considera a la neutralidad como una garantía para que las fuerzas multinacionales desplegadas no sean objeto de ataques por parte del bando que se sienta perjudicado por su presencia. Ser neutral, además, supone ser garante imparcial frente a una negociación que resuelva las disputas que llevaron a la tragedia.

Sin embargo esta aproximación tiene dos problemas. El primero está vinculado a que la neutralidad e imparcialidad comprendida como no intervención en el conflicto de fondo terminan alargando el ciclo de violencia. La neutralidad de una fuerza multinacional asume que la no participación como actor del conflicto permitirá encontrar una solución negociada al problema con la expectativa de que ambas partes puedan resolver sus diferencias. Sin embargo esta "no participación" permite que cada grupo se mueva pensando en la maximización de sus intereses, actuando con lógicas de corto plazo.

El tercer aspecto implica traer a debate los procesos de disgregación que están dando como resultado nuevas unidades Estatales, que no son plenamente autónomas y que dependen ya sea de una institución internacional o de una potencia para poder sobrevivir como tal, dándose situaciones donde no se habla de colonialismo pero de hecho existen situaciones de reordenamiento administrativo o "tutelar".

Sí un Estado se debe caracterizar por el principio de autonomía y autodeterminación esto es inexistente ya que funciones centrales como el orden, la seguridad interna y la protección externa son brindadas por la comunidad internacional. A partir de la misma resulta imperante pensar en el empleo del medio militar y el rol de los futuros pacificadores.

En el terreno de operaciones quienes hacen misiones de pacificación actúan como soldados - policías quienes deben estar dispuestos ya no a dar su vida por la patria o los intereses nacionales, proveyendo un bien público global como es el de la estabilidad internacional.

La existente división militar internacional del trabajo se caracteriza por la existencia de Estados desarrollados que tienen capacidad de pelear guerras, pero que buscan que Estados menores realicen tareas de pacificación aportando las tropas que ellos no pueden o no quieren aportar.

El debate y las ideas del presente trabajo reflejan que para regenerar el orden internacional a principios del siglo XXI se necesita "más Estado" y no "más Estados", por lo tanto para construirlo se van a necesitar intervenciones flexibles e inteligentes relacionadas con el contexto en el que se van a desempeñar, dando cuenta de los peligros que eso entraña.

Entorno complejo, misiones complejas

El entorno común a las “Operaciones de Paz Complejas²,” es la violencia doméstica donde los distintos grupos pugnan por el poder en un contexto esencialmente de anarquía interior que no facilita la construcción de reglas y que lleva a conductas de maximización por parte de los actores contendientes.

Se caracterizan por la competencia entre identidades que desafían la unidad nacional, como la existencia de instituciones débiles o corruptas que no proveen bienes comunes e indivisibles, sino que emplean las estructuras del Estado para obtener beneficios y una mejor posición para su grupo de pertenencia.

La economía es inexistente primando los mercados negros, los cuales les imprimen su propia lógica a las guerras civiles actuales, existe un amplio excedente de armas livianas, junto con recursos humanos disponibles, ya sean niños u hombres desempleados listos a ser reclutados por una paga o por la necesidad de protección añadiendo complejidad al escenario interno (Khalidor, 2001: 95).

La multiplicidad de agentes participantes es otra característica. Pacificadores internacionales, las fuerzas regulares, las unidades paramilitares, fuerzas policíacas locales, bandas criminales, mercenarios, organizaciones no gubernamentales de ayuda humanitaria, agencias de información; todos cumpliendo roles específicos a sus objetivos propios que van desde la obtención de beneficios propios de la guerra, pasando por la ayuda humanitaria o informando al resto de la comunidad internacional.

En estos conflictos, la población civil y la infraestructura de sostenimiento de la vida normal sufren las consecuencias directamente. Los objetivos estratégicos en la mayoría de los casos tienen que ver con las matanzas masivas, el desplazamiento forzado de personas, la destrucción material tanto de bienes físicos como psicológicos, y la instauración del miedo y el odio de manera simultánea como forma de relación entre los contendientes (Khalidor, 2001: 71).

La guerra civil es el emergente de una formación incompleta del Estado como entidad que no solo no detenta el monopolio legítimo de la fuerza sino que además no es una institución representativa de los distintos grupos que la componen. Esto genera el espacio suficiente en sus interacciones políticas para que la violencia ascienda en sus formas separatistas, étnicas o religiosas (Doyle y Sambanis; 2006: 19).

2 A título informativo existen distintos tipos de operaciones de paz, las cuales podemos subdividir en dos grandes grupos: las misiones tradicionales la diplomacia preventiva *Preventive Diplomacy* y el de Mantenimiento de la paz *Peacekeeping* (acciones que implica el consentimiento de las partes) y las misiones complejas (que no implican necesariamente el consentimiento de las partes): Misiones de imposición de la Paz *Peaceenforcement* Misiones de construcción de la paz *Peacemaking* y misiones de reconstrucción postconflicto *Post conflict reconstruction* (Doyle y Sambanis, 2006: 10) .

La falla para instaurar a un soberano legítimo lleva como contrapartida la aparición de varios "soberanos emergentes" que se disputan territorio, homogeneidad y, en el último de los casos, supervivencia como entidades autónomas separadas. Bajo estas circunstancias se crea la llamada "política de identidad" sobre la cual circula el reclamo de creación de autoridad estatal (Muller, 2008: 20).

Estas guerras son peleadas a partir de métodos que combinan la guerra de guerrillas y las operaciones de contrainsurgencia. No se obtienen victorias decisivas en el campo de batalla sino más bien la captura de territorio se hace mediante la cooptación de la población ya sea por miedo o por convencimiento intentando ganar los "corazones y las mentes"³ de quienes habitan en ellos.

Cabe destacar que lo primero que se pierde en una guerra civil es la confianza que tienen los distintos grupos para recrear algún lazo de solidaridad social amplio que exceda a su núcleo primario. Esa pérdida de confianza es el resultado de dos posibles procesos políticos. El primero resulta de quienes aprovechan una circunstancia específica ya sea el fortalecimiento relativo del grupo *vis a vis* quien detenta el poder del Estado⁴ o un debilitamiento general de las estructuras del Estado generando un "dilema de seguridad interno" (Posen, 1993: 104). El segundo resulta del sentimiento de frustración producto de la mala asignación de beneficios a alguna parte integrante de ese Estado. Un grupo que tratado injustamente fortalece su voluntad de hacerse de aquello que cree que es propio aumentando la perspectiva de entrar en un conflicto armado (David, 1998: 80).

La reconstrucción de confianza es un elemento importante en la formación de esas sociedades post conflicto, desgarradas por las acciones políticas que estos actores llevan a cabo en la ejecución sistemática de violencia lo cual hace más complejo el despliegue negociador de los pacificadores, más cuando una de las partes transita el camino de no reconocer legítimamente a la otra.

Intervención, neutralidad e imparcialidad

Para los fines del trabajo definiremos intervención como aquellas acciones no consensuadas que desafían directamente el principio de soberanía del Estado.

Las guerras civiles, una vez que estallan, son la mayor causa de involucramiento tanto regio-

3 Los actuales escenarios post-conflicto o de guerra civil tienen esta doble acción "corazones y mentes" vs. "miedo y odio" desde Falluja, Basora en el escenario de guerra como el iraquí hasta escenarios regionales como Haití, la existencia de esta tensión complica a los pacificadores y muestra la dinámica del conflicto moderno.

4 Esta situación sucede en la actualidad en Bolivia donde el grupo de separatistas se ha fortalecido en relación al actual gobierno del presidente Morales (Battaleme y Cuesta, 2008: 3).

nal como extrarregional.⁵ Las acciones están orientadas a la restauración de cierto orden para que se puedan gestar instituciones tanto políticas como económicas y sociales que permitan darle viabilidad al nuevo Estado emergente.

En el presente siglo los soldados se despliegan en entornos donde el carácter de la misión y los riesgos vinculados a ella son más parecidos a los de una operación de guerra, obligando a los pacificadores a estar fuertemente armados -aunque en carácter defensivo- debido a que pueden ser blancos rentables para alguna fuerza opositora, o de ser necesario emplear la fuerza para reforzar las condiciones de seguridad.

Soldados desplegados en Afganistán, Timor, Irak, Somalia, Kosovo, e incluso Haití no solo no tienen un rol pasivo en la restauración del orden sino que son agentes activos del mismo y en algunos casos garantes únicos.

Una intervención principalmente se hace para que ambos contendientes negocien, abandonen las hostilidades armadas y se pueda generar un clima de entendimiento permitido por un tercero, sea un Estado, la ONU o una institución regional. Ese cese se logra a partir del despliegue de los pacificadores, pero esa acción no garantiza el éxito del mismo. Esta situación puede dejar a las facciones listas para una nueva ronda de enfrentamiento si los pacificadores se retiran, lo cual obliga a mantenerlos desplegados ya que ellos –y no los grupos contendientes– son quienes crearon el espacio de negociación y depende de la acción de ellos.

Su despliegue se debe a que son fuerzas “neutrales”, por lo tanto esa neutralidad les garantiza a los contendientes que su despliegue no parte de un interés específico en el conflicto, al tiempo que les otorga cierta tranquilidad a los hombres desplegados de que no van a ser blanco de alguna de las facciones.

Asimismo, la neutralidad es complementada con la imparcialidad. Esto implica que no se va a tomar partido por ningún bando en una disputa de manera tal de ganar el consentimiento de ambas partes evitando que se genere desconfianza con respecto a la función de los pacificadores.

En la actualidad, quienes intervienen se reconocen neutrales en relación al conflicto, pero no así imparciales en cuanto a la construcción de un espacio de negociación y de las acciones políticas y militares que los grupos llevan a cabo, la reconstrucción del orden no reconoce pasividad en cuanto a las acciones que sean conducentes a la recreación de beneficios para el conjunto del núcleo societal.

Los pacificadores pueden actuar de manera neutral pero no de manera imparcial en lo que respecta a la imposición de normas o reglas que alcanzan a todos los grupos en conflictos (Doyle y Sambanis, 2006: 13). Este es el sentido que se les dan a los despliegues de tropas, principalmente a aquellos que van a realizar misiones de reconstrucción del Estado, ya que son los garantes básicos del orden social.

5 Existieron un total de 127 guerras civiles entre 1945 y 1999 con la resultante de 16.2 millones de personas muertas, (Carter, 2008: 140).

Es por ello que con creciente regularidad vemos cómo los pacificadores comienzan a operar con una lógica que apunta a incrementar los costos de aquellas partes que no cooperan en el mantenimiento del orden, o que presentan signos activos de desertar de los compromisos asumidos.

La imparcialidad no implica ausencia de involucramiento, permitiendo un monitoreo constante junto con la posibilidad de que ninguna parte viole los acuerdos previamente alcanzados, y si algún contendiente quiere optar por esa vía, deberá tener presente que los costos bien pueden sobrepasar los beneficios de la deserción.

A partir de Kosovo las intervenciones implican un despliegue de fuerzas destinadas a proteger la vida y forzar un acuerdo de ser necesario o incluso alentar la división de un territorio. Aun cuando la comunidad internacional mantenga la neutralidad en relación al conflicto, cada vez más deja de ser imparcial frente a los eventos humanos que se suceden en una guerra civil.

Ser imparcial en estas intervenciones implica hacer saber a ambas partes que los costos de no actuar de forma cooperativa son crecientes y que van en detrimento de sus propios intereses en el conflicto. Por lo tanto la neutralidad sigue permaneciendo, pero no se convalida la idea de una "neutralidad no participativa" ya que con la participación se espera poder afectar la resultante del conflicto.

Este tipo de situación se observa con la emergencia de nuevos Estados como es la actual situación en Kosovo amparado bajo las fuerzas militares de la UE, o Afganistán en su versión coalición de voluntad mediante la fuerza de la ISAF con coordinación y comando de la OTAN.

Passar a una imparcialidad activa agrega una nueva dimensión en relación a las fuerzas desplegadas y a sus sociedades de origen.

Alterar el statu quo puede ayudar a recrear la confianza social para que los contendientes busquen obtener ganancias absolutas en detrimento de las relativas donde puedan relacionarse no como enemigos sino como coexistentes, aunque mantengan cierto grado de rivalidad, la cual existe en todas las sociedades.

Las operaciones recientes nos obligan a pensar que las sociedades que intervienen a los efectos de terminar con las consecuencias más viciosas de las guerras civiles tienen que aceptar que existen ocasiones en las cuales se pondrán en riesgo la vida de los pacificadores a los efectos de salvar la vida de quienes son las principales víctimas de estos conflictos: la población civil.

Usar la fuerza en relación a los sufrimientos que estos conflictos traen no implica romper la neutralidad, sino dar un claro mensaje acerca de las consecuencias que tiene la ausencia de límites en los conflictos civiles. Resulta necesario –como se está observando en Afganistán y en el Líbano– que para pacificar y estabilizar hay que aceptar cierto sacrificio nacional como lo muestran las crecientes bajas que sufren las tropas de la ISAF y de la UNIFIL para proteger y reconstruir a los respectivos países.

Mary Khaldor señala que el avance de este tipo de operaciones obligará a crear un nuevo

tipo de soldados-policías que implicará repensar las tácticas, el equipamiento, el comando y el control de este tipo de fuerzas. Mejorar la logística, las comunicaciones y el trabajo con las fuerzas autóctonas en el terreno que quieran trabajar por el orden y la seguridad como se ve en el armado de estas nuevas fuerzas posconflictos asistidas por las tropas internacionales.

Una modificación del *ethos* de quienes compongan esta fuerza deberá basarse en el conocimiento y el respeto a las leyes de la guerra manteniendo un estricto código de conducta, entendiendo que como legítimo portador de las armas de la comunidad internacional, tiene que estar preparado ya no solo a morir por su país sino como miembro de una fuerza multinacional puede dar su vida por las otros seres humanos que no son sus compatriotas (Khalid, 2001: 131).

División militar internacional del trabajo y neotutelaje

El modelo de coaliciones de voluntad o el creciente armado de fuerzas de despliegue para intervenciones humanitarias conocidas como *Stand By Forces* nos lleva a la pregunta acerca de la división creciente existente entre quienes realizan operaciones tradicionales de combate y quienes aportan tropas de pacificación y estabilización. Cabe señalar que un número muy reducido de Estados tiene capacidades ofensivas mientras que la gran mayoría, aun cuando retiene cierta capacidad defensiva, está optando por darle a sus fuerzas roles como pacificadores, ayudando en los esfuerzos internacionales por pacificar y reconstruir aquellos Estados que se han sumido en el caos.⁶

Con la instalación creciente del criterio de resolver los problemas regionales con soluciones locales, es que en el marco de la ONU pero así también en el marco de otras instituciones como la OTAN, la Unión Africana o la CFAC, las potencias industrializadas han comenzado a trabajar de manera activa en el desarrollo de fuerzas regionales a los efectos de poder contar con actores que se sumen al esfuerzo internacional pero que al compartir el mismo espacio político y geográfico donde surgen los conflictos, sean estos quienes puedan ser desplegados en primera instancia.

Estas coaliciones de voluntad donde existe una parte que impone la paz y otra que la cuida, provoca una creciente división del trabajo entre FF.AA. de Estados Posmodernos y FF.AA. de Estados Mo-

6 En la actualidad y bajo mandato de la ONU existen 16 operaciones en curso que emplean 63.813 tropas, 8028 policías y 2720 observadores militares. Desplegadas por todo el mundo estas fuerzas buscan restablecer o recrear las condiciones de orden necesarias para lograr una solución negociada al conflicto en curso tratando de evitar los efectos más descarnados que una guerra internacional o civil y reconstruir las instituciones del Estado de ser necesario a ellas debemos agregar un número de operación que se realizan como mediante el formato de instituciones regionales o por coaliciones de voluntad. Desde 1990 se han llevado a cabo 5 misiones bajo la responsabilidad de la ECOWAS, dos bajo el SADC, una bajo el CEMAC y dos bajo la Unión Africana, en Asia Central la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y Rusia han desplegado fuerzas en Moldova, Georgia y Tadjikistan, la UE en Bosnia, Macedonia y recientemente en el Líbano; junto con la OTAN en Kosovo, y la OTAN mas miembros de la Asociación Para la Paz en Afganistán en la ISAF. En América bajo el paraguas de la ONU se encuentra la misión de Haití (Bellamy; 2005: 157).

dernos⁷ donde estas últimas tienen un rol importante en la pacificación reorientando su preparación militar hacia este tipo de misión quedando subordinadas a fuerzas tecnológicamente superiores.

Con el objeto de solucionar las crisis humanitarias al tiempo de lidiar con los problemas vinculados a la construcción de consensos y la necesidad creciente de tener fuerzas que puedan ser desplegadas cuando estos estallan en el tercer mundo donde el grueso de estas operaciones complejas se lleva a cabo.

El G-8 a mediados del año 2004, decidió llevar a cabo una iniciativa multilateral para entrenar y equipar a 75.000 soldados —en su mayoría del continente africano— desde el año 2005 hasta el año 2009 para desarrollar operaciones tanto de mantenimiento de la paz y estabilización asistiendo en las misiones de reconstrucción de Estado allí donde sea necesario a partir del año 2010.

Conocida como la Iniciativa Global para las Operaciones de Paz (*Global Peace Operations Initiative*) tiene su centro de entrenamiento en la ciudad de Vicenza, Italia, el cual inició sus operaciones en el año 2005. La iniciativa tiene fondos por 660 millones de dólares destinados no solo al entrenamiento de unidades de “pacificadores” o fuerzas de gendarmería sino también mejorar la logística de las fuerzas participantes como la coordinación entre estas fuerzas y su capacidad para ser desplegadas de forma efectiva y sustentable en el terreno.

Si bien está orientada a los países de África, el objetivo final es incorporar un número mayor de naciones tanto de Asia, como de Europa Oriental y de América Latina.

Al encarar este tipo de entrenamiento se plantea una mejora directa en las capacidades de las naciones que participan en misiones de paz, ya que se propone resolver el problema de la falta de capacidades para operar que tienen numerosas naciones en este tipo de misiones, aún para ser desplegadas dentro de su propio espacio regional.

La división resulta de los aportes que realiza cada Estado. Los países desarrollados, los fondos, la inteligencia, el entrenamiento y el equipamiento. Los subdesarrollados, hombres en armas debidamente entrenados sujetos a las reglas del Estado dispuestos a contribuir a ese orden. De esta manera se conforma en el siglo XXI un orden cimentado a partir de aceptar que las naciones medias del sistema tendrán una función específica si quieren ser socios confiables del nuevo orden.

Con ingentes recursos a su disposición pueden echar mano de los ejércitos que los Estados modernos poseen, los cuales acogen esta función con beneplácito debido a que permite incrementar las alicaídas arcas de las fuerzas haciéndolos sentir parte y socios del orden internacional en creación (Mani, 2006: 19).

La capacidad de asistir tecnológicamente, financiar el ensamblado de las fuerzas y entrenarlos en los menesteres de la pacificación ha sido parte de la estrategia política por parte de

7 La conceptualización de Estado Posmoderno, Moderno y Premoderno la encontramos en el trabajo de Robert Cooper (2004). *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty First Century*. Groove Press: New York.

las grandes potencias desde que la principal fuente de inestabilidad internacional, proviene del colapso de los Estado premodernos.

Esta división funciona a partir del consenso, que al mismo tiempo debe construirse. Para lo cual deben suceder tres situaciones no necesariamente simultáneas: a) la causa de intervención debe ser legítima, por lo tanto y frente a la sociedad permite tener un argumento válido para desplegar tropas; b) de no existir ese consenso la potencia que quiere lograr un despliegue de pacificación debe tener la capacidad suficiente para generar pagos interesantes en el esquema del Estado susceptible a desplegar esas fuerzas; o c) cierta solidaridad ideológica entre quienes van a desplegar la misión de estabilización.

La gran mayoría de los países encuentran en las misiones de paz, de estabilización y de reconstrucción un rol para sus FF.AA. las cuales pasan a ser parte de esa construcción de orden internacional dentro del marco de las instituciones internacionales.

Su rol es doble ya que no solo ayudan al establecimiento de cierta estabilidad internacional en aquellas áreas disfuncionales sino que además crean una identidad cooperativa en materia de asuntos de seguridad internacional, situación que vemos con la proliferación de centros de entrenamiento en misiones de paz y los intercambios internacionales de oficiales y suboficiales en los mismos.⁸

Cabe destacar que las misiones de estabilización y reconstrucción se desarrollan en espacios geográficos que se caracterizan por la ausencia marcada de un Estado que integre, contenga y desarrolle a los distintos elementos de su sociedad. En este sentido, existe en la actualidad un regreso al tercer mundo por parte de las potencias. Como consecuencia de ello podemos señalar lo siguiente.

En primer lugar, son las crecientes dudas acerca de las consideraciones reales de intervención ya que es en el sur donde existen recursos necesarios para las potencias industriales, tanto las establecidas, como las ascendentes. Las disputas entre facciones dejan habilitada la posibilidad de la tentación por parte de las potencias para explotar esa situación en beneficio de sus intereses económicos, políticos y militares de corto plazo.

La intervención queda sujeta entonces en un complejo juego geopolítico de las potencias que tienen un interés concreto en poner ciertos espacios bajo su órbita de influencia. En el caso de las guerras civiles se puede hablar de una verdadera "maldición del recurso" ya que complica —por la competencia doméstica en la obtención de los mismos— los esfuerzos por generar reglas de juego social pacíficas.

Resulta interesante pensar que luego de que la comunidad internacional se haga cargo de

8 Existe un ejemplo sudamericano en este tipo de fuerzas debido al rol que tuvo en misiones de paz las FF.AA. argentinas y el actual rol que tienen las chilenas. En la reciente VII conferencia de ministros de defensa del hemisferio se trató la necesidad de desarrollar una fuerza de pacificadores regionales tarea que Argentina y Chile están llevando a cabo en el armado de la fuerza combinada Cruz del Sur y las naciones de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, pretenden hacer a la brevedad para lidiar con los desastres ambientales y con las posibles crisis humanitarias que estallen en la región.

la seguridad y la restauración del orden económico, estas unidades emergentes que en algunos casos alcanzan el rango formal de Estado, presentan peculiaridades, como por ejemplo un ejército internacional en su interior, o un entramado burocrático Estatal sostenido principalmente por una combinación entre funcionarios internacionales y locales, Estos se parecen más a colonias informales, ya sean de un país, o de una institución, que un Estado "moderno".

Todo el esfuerzo de reconstrucción posconflicto, tanto militar como económico, es desde el punto de vista político un nuevo tutelaje que en algunos casos se ejecuta con ejércitos y funcionarios de sociedades claramente mejor estructuradas, que pueden compartir una raíz común con la zona afectada y que también históricamente han sido colonias y que en la actualidad son Estados medios del sistema internacional.

Cultural y económicamente son parte de una extensa periferia, lo cual ayuda a generar cierto proceso identificador común con la población de esas sociedades dislocadas, facilitando a quienes hacen la tarea de reconstrucción comprender mejor la realidad subyacente. Contar con fuerzas del propio tercer mundo para realizar tareas de pacificación se transforma en un elemento interesante para las potencias al momento de pensar en perspectiva de una pacificación exitosa.

Este ingente tutelaje de pares nos permite hacernos preguntas —por ahora sin respuestas— acerca de las instituciones que van a emerger en esos espacios políticos, como compatibilizar el rol que tienen los pacificadores de naciones del tercer mundo en el cuál ellas también están sumergidas con sus ordenamientos domésticos, y principalmente cual será el nivel de tolerancia a la pérdida de vidas humanas por parte de estas sociedades.

La sustentabilidad del sistema político depende principalmente de una miríada de actores no gubernamentales, instituciones internacionales y domésticas como así también el entramado organizacional. Asimismo —y a diferencia con las viejas administraciones coloniales— se busca poseer un mandato internacional para hacer ejercicio del reordenamiento, con el objetivo de reconstruir y retirarse lo más rápido posible (Fearon y Laitin, 2008: 7).

La opción tutelar es el resultado de que tanto potencias como Estados medios enfrentan el clásico dilema de acción colectiva, ya que el desorden en el tercer mundo genera los mayores desafíos para el orden internacional. El problema radica en que los costos esperados para restablecer un orden político, la democracia y reconstrucción económica, excede los beneficios que se pueden obtener, por lo tanto esta situación genera la lógica de la cooperación multilateral a los efectos de compartir la carga del reordenamiento⁹ (Fearon y Laitin, 2008: 13).

9 No obstante esta realidad que obliga a la cooperación, no deja de presentar problemas en el campo de lo que llamamos reclutamiento (quienes van a pagar y proveer los insumos necesarios para crear estabilidad, el cual es un bien público internacional y donde existe la posibilidad de existencia de actores que prefieran lógicas de *free raiders*), Coordinación (como racionalizar y armonizar las actividades de reconstrucción tanto de los Estados como de las ONGs y de las Instituciones internacionales) Responsabilidad (como hacer a que los tuteladores sean responsables, pero sin exacerbar el problema del reclutamiento) y por último la estrategia de salida (que en los casos de ruptura de instituciones y guerra civil se extiende por

Es por ello que a medida que la periferia turbulenta “obliga” a intervenir para resolver las externalidades que impactan sobre el sistema internacional reordenando Estados fallidos bajo un mandato internacional se vuelve una necesidad generando el espacio de cooperación necesario a los efectos de rechazar estos efectos negativos generados por la aversión común que provoca el quiebre del Estado.

Momento de elecciones difíciles

A modo de conclusión podemos señalar que la evolución del escenario internacional está demandando más tropas internacionales que puedan operar en entornos complejos empleando una vasta gama de acuerdos ya sean regionales, globales o la legitimidad estatal para operar en aquellos escenarios que afecten la estabilidad internacional incluso con el uso de la fuerza como una posibilidad a considerar.

El emergente “responsabilidad a proteger” puede devenir en una justificación cosmopolita interesante para justificar las intervenciones militares que permitan recrear un espacio de convivencia política viable. Este concepto nos está diciendo a todos que la imparcialidad frente a determinados sucesos está perdiendo margen de manera acrecentada con el paso del tiempo.

En el siglo XXI las fuerzas militares tienen un doble rol, el tradicional de defensa de la soberanía y la protección de los intereses del Estado más allá de sus fronteras, como uno no tradicional y creciente —y en el caso de los Estados menores cada vez más activo— que es el de actuar en misiones fuera de sus espacios regionales bajo mandato de una institución internacional o una coalición de voluntad para responder a los desafíos de la ruptura de los Estados, la violencia asociada a esa ruptura y la reimposición de orden.

No debemos obviar que existe un interés de las potencias en reafirmar ese rol secundario de las fuerzas militares ya que son útiles para compartir la carga de la administración del sistema internacional, al tiempo que las deja con un rol preponderante en la estructura de poder militar internacional.

Las fuerzas desplegadas deben comprender que su función implica la participación en una guerra civil, pero con el objetivo de terminarla, por lo tanto la neutralidad no es una buena consejera, por el contrario su intervención tiene que ser un mensaje claro a las partes contendientes.

Quienes combatan a esas fuerzas y no cooperen en el establecimiento de un orden social pacífico enfrenta el serio riesgo de empeorar su posición e intereses en el posconflicto. El involucramiento de una fuerza multinacional no está libre de costos y sí quienes aportan fuerzas están dispuestos a pagar en vidas tal tipo de acción, obligan a los contendientes a reevaluar su relación costo beneficio de continuar enfrentados o enfrentar a una fuerza multinacional.

varios años obligando a los pacificadores a quedarse de manera indefinida) (Fearon y Laitin, 2008: 8).

Permitir que la intervención acelere el ciclo de guerra o que esa posibilidad sea incorporada en el cálculo racional de los contendientes puede hacer que exista una voluntad mayor para negociar una solución que mantener un estado de guerra virtual detenido por la intervención.

El problema será entonces cómo elegir la parte a la cual se va a apoyar. Quienes están a cargo de las operaciones de estabilización y reconstrucción posconflicto están trabajando con aquellos que quieren generar un entorno pacífico, independientemente de la etnia o grupo al que pertenezcan.

Trasladar instituciones, prácticas políticas y procedimientos administrativos no es una tarea fácil, indefectiblemente eso conlleva roces y tensiones que de tanto en tanto explotan como sucede en Timor, Haití, entre otros, entre la administración gubernamental y quienes cumplen rol de tutelaje.

Si tenemos presentes en estos últimos años las FF.AA. de Estados desarrollados y en vías de desarrollo han participado en todo tipo de misiones ya sean de mantenimiento, imposición y crecientemente de reconstrucción, la comunidad internacional ha acompañado estas operaciones habilitando cierto nivel de tutelaje con el objetivo de rehabilitar estos Estados a la comunidad internacional.

Ya sea en un rol protectorio, los ejércitos al servicio de las instituciones internacionales o de un Estado junto a los funcionarios de las mismas están ocupando roles tutelares con Estados emergentes, a los efectos de transformar esos espacios premodernos en sociedades de Estados modernos.

Las intervenciones son tareas que en los próximos años serán vitales para las áreas circundantes y para los centros de poder en un siglo donde la inestabilidad, la ruptura interna y la violencia internacional e intraestatal serán una constante en los años por venir.

REFERENCIAS

- Battaleme, Juan E. y Cuesta, Martín (2008). "Los Límites de la Cooperación Displícites: Autonomía e Integridad Territorial en Bolivia". En *Observatorio Bolivia* 1 mes de Julio. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI).
- Brandt, R.B. (1972). "Utilitarianism and the Rules of War". En *Philosophy and Public Affairs*, vol.1 n° 2.
- Blair, Anthony (1999). *Doctrine of the International Community*, Discurso ante el Club Económico de Chicago.
- Bueno de Mezquita, Bruce y Altfield, Michael (1979). "Choosing Sides at War". En *International Studies Quarterly*, vol. 23, n° 1.
- David, Steven (1998). "The Primacy of Internal War". En Neuman, Stephanie (comp.). *International Relations Theory and The Third World*. Nueva York: St. Martin Press.
- Doyle, Michael y Sambanis, Nicholas (2006). *Making War and Building Peace: United Nations Operations*. Princeton University Press. Princeton.
- Evans, Gareth y Sahnoun, Mohamed (2001). "Intervention and State Sovereignty: Breaking

- New Ground". En *Global Governance*, 7 (2), n° 119.
- Fearon, James y Laitin, David (2004). "Neotrusteeship and the Problem of Weak States". En *International Security*, vol. 28, n° 4. Cambridge.
- Frye, Alton (2000). *Humanitarian Intervention: Crafting a Workable Doctrine*. Washington DC: Brookings Institute.
- International Development Research (2001). *The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background*. Ottawa, Canada.
- Johnson, Carter (2008). "Partitioning to Peace: Sovereignty, Demography and Civil War". En *International Security*, vol.32, n° 4. Cambridge.
- Kaldor, Mary (2001). *New y Old War: Organized Violence in a Global Era*. California: Stanford University Press.
- Kim, Chae-Han (1991). "Third Party Participation in War". En *Journal of Conflict Resolution*, vol.35, n° 4.
- Low-Beer, Francis (1964). "The Concept of Neutralism". En *The American Political Science Review*, vol. 58, n° 2.
- Luttwak, Edward (1999). "Give a War a Chance". En *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 4. New York.
- Lyons, Gene y Mastanduno, Michael (1995). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore, The John Hopkins University Press.
- Mani, Kristina (2006). "Military Internationalism". En *Hemisphere: A Magazine of Americas*, vol. 6.
- Mandelbaun, Michael (1999). "A Perfect Failure: NATO's War Against Yugoslavia". En *Foreign Affairs*, vol.78, n°.5.
- Muller, Jerry (2008). "Us and Them". En *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 2.
- Weil, Carola (2001). "The Protection-Neutrality Dilemma in Humanitarian Emergencies: Why the need for Military Intervention". En *International Migration Review*, vol. 35, n° 1.
- Weiss, Thomas (2004). "The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to protect in a Unipolar Era". En *Security Dialogue*, vol.35, n° 2.

FECHA DE RECEPCIÓN: MAYO 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN Y REVISIÓN FINAL: JUNIO 2009

EL IMPACTO DE LAS "POTENCIAS EMERGENTES" EN EL SISTEMA INTERNACIONAL: EL LIBRE COMERCIO EN UNA ENCRUCIJADA

THE IMPACT OF THE "RISING POWERS" ON THE INTERNATIONAL SYSTEM: THE FREE TRADE IN A CROSSROAD

Por Matías Battaglia

PROFESOR AUXILIAR DE LA LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA (UAI), REPÚBLICA ARGENTINA.

E-mail: matcpol@yahoo.com.ar

Lic. Nicolás Terradas

PROFESOR AUXILIAR DE LA LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA (UAI), REPÚBLICA ARGENTINA.

E-mail: nterradas@yahoo.com

RESUMEN

El presente artículo intenta llamar la atención sobre los dilemas políticos que deberá sortear el actual sistema internacional de libre comercio de cara al declive relativo estadounidense y el progresivo ascenso de "nuevas potencias emergentes" (China, India, Rusia y Brasil). En este contexto, se concluye que el actual carácter cordial de las relaciones entre unas y otras potencias se verá crecientemente comprometido y enfrentará serias limitaciones. Por un lado, la fuerte presión del crecimiento económico y poblacional de las potencias emergentes generará un recrudescimiento de la competencia internacional por recursos escasos. Por el otro, esta misma ampliación en sus capacidades materiales se corresponderá necesariamente con intereses nacionales más amplios y expansivos.

PALABRAS CLAVE

Hegemonía, Potencias Emergentes, BRIC, Sistema de Libre Comercio.

ABSTRACT

The present article draws attention on the political dilemmas that the actual Liberal free trade global system will have to confront given the American relative

decline and the growing rise of new “rising powers” (China, India, Russia and Brazil). In this context, the main conclusion is that, despite the present amiable tone of the relations among the different great powers, this kind of relation will not last long. On the one hand, rising powers’ strong pressure emanating from the growing national populations and economies will provoke a hardening of the international competition for scarce resources. And on the other, this very same widening of their relative material capabilities will go hand in hand with more assertive and expansive national interests.

KEY WORDS

Hegemony – Rising Powers – BRIC – Liberal Free Trade Global System.

RESUMO

O presente artigo intenta chamar a atenção acerca dos dilemas políticos que terá que resolver o atual sistema internacional de livre comercio ante o declive relativo dos Estados Unidos y o progressivo papel das “novas potencias emergentes” (China, Índia, Rússia y o Brasil). Neste contexto, se conclui que o atual caráter cordial das relações entre umas y outras potencias será crescentemente comprometido y enfrentará serias limitações. Por um lado, a forte pressão do crescimento econômico y de população das potencias emergentes fará a um recrudescimento da competência internacional por os recursos escassos. Por outro, esta mesma ampliação nas suas capacidades materiais se corresponderá necessariamente com interesses internacionais más grandes y expansivos.

PALAVRAS CHAVE

Hegemonia – Poderes emergentes – BRIC – Sistema de Livre Comercio.

Reducida a su expresión más fundamental, la historia de la política internacional se encuentra escrita por el ascenso y declive de las grandes potencias. De manera recurrente, a lo largo de los siglos, son sólo aquellas sociedades más dinámicas (tanto en términos económicos, militares, como también tecnológicos y sociales) las que han escalado la estructura internacional de poder volviéndose jugadores de peso y con un impacto global indiscutible. Asimismo, a su debido tiempo, cada una de estas grandes potencias ha debido afrontar la realidad de su declive relativo frente a otros nuevos actores emergentes, cada vez más dinámicos e innovadores.¹ Estos momentos

1 Los estudios más completos sobre el tema siguen siendo: Kennedy, Paul (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House; Gilpin Robert

de "transición hegemónica" entre dos extremos de la balanza internacional de poder, en donde uno asciende y otro desciende, históricamente se han caracterizado por una altísima tensión en la competencia política, económica y militar a nivel mundial, así como también por la reconfiguración (a veces profunda) de las costumbres e instituciones internacionales que rigen diversas épocas.²

El comienzo del siglo XXI no es particularmente una excepción. Si bien el sistema internacional contemporáneo se caracteriza por la situación inédita de una hegemonía estadounidense que es ciertamente global, nuevas "potencias emergentes" se encuentran lenta pero firmemente abriéndose camino en la escena política y económica internacional. Otra característica llamativa de esta inédita configuración de poder mundial es la cantidad de competidores a los cuales debe hacer frente el hegemón. Es difícil encontrar situaciones históricas similares, en donde la potencia hegemónica haya debido afrontar a más de dos potencias en ascenso. En la actualidad, tanto países como China, India, Rusia³ o el mismo Brasil (conocidos más comúnmente como el grupo BRIC), son considerados por los estudiosos de la política internacional como potencias con aspiraciones y capacidades futuras de llevar a cabo una transición hegemónica que redefine las reglas de juego mundiales y con ello, también, les permita el acceso a los mayores beneficios de un renovado sistema político y económico global.

Dado que el actual sistema económico internacional se encuentra apoyado principalmente en la liberalización comercial⁴ y en el liderazgo estadounidense (plasmado en el dólar como la divisa internacional por excelencia), uno de los aspectos más interesantes en este progresivo reacomodo de las reglas e instituciones y de la incorporación de nuevas potencias, es ver cuál será el futuro del sistema de libre comercio en semejante contexto. Más específicamente, el analizar las posibilidades de supervivencia de un sistema que, a futuro, se verá crecientemente abandonado por el

G. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, y Organski, A.F.K. y Kugler, Jacek (1980). *The War Ledger*. Chicago: The University of Chicago Press. Para algunos trabajos contemporáneos en líneas investigativas similares, ver Jeremy Black (2008). *Great Powers and the Quest for Hegemony. The World Order since 1500*. London & New York: Routledge; y Mearsheimer, John J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Co.

2 De hecho, toda una escuela teórica se ha formado en torno al estudio de estos momentos de "transición hegemónica". Ver, *inter alia*, A.F.K. Organski, *World Politics* (1958). New York: Knopf; Organski y Kugler (2002). *The War Ledger*; Douglas Lemke (2002). *Regions of War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press; Woosang, Kim (1992). "Power Transitions and Great Power War from Westphalia to Waterloo". En *World Politics*, vol. 45, pp. 153-72; y Jonathan M. DiCicco y Jack S. Levy (1999). "Power Shifts and Problem Shifts: The Evolution of the Power Transition Research Program". En *Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, n° 6, pp. 675-704. Uno de los descubrimientos más inquietantes de esta escuela que analiza el fenómeno de las transiciones de poder a lo largo de los siglos es que, en la abrumadora mayoría de los casos, tales períodos de tensión entre potencias hegemónicas y potencias emergentes han desembocado en la guerra como mecanismo de ajuste de los intereses y las diferencias estratégicas de ambos extremos de la balanza.

3 Si bien, como se verá más adelante, el caso ruso puede ser relativizado.

4 Entendida como la libre navegación de los mares y la eliminación progresiva de barreras arancelarias.

actor más poderoso (los Estados Unidos) y que no será un lineamiento central para las potencias en ascenso (*i.e.* BRIC), independientemente de que en el corto plazo el libre comercio sea utilizado para transferir recursos desde el centro hacia la periferia, acortando así la brecha de poder.⁵

En este marco, el presente artículo intenta llamar la atención sobre los problemas políticos a los que se deberá enfrentar el actual sistema internacional de libre comercio de cara al declive relativo estadounidense y el progresivo ascenso de nuevas potencias. En concreto, por medio del análisis de las áreas de competencia geopolítica más importantes entre ambas partes, es posible identificar ciertos patrones que moldearán el futuro escenario internacional. Sobre la base de estas regularidades, el artículo realiza, en una primera sección, un sucinto recorrido histórico por los antecedentes del sistema de libre comercio, impulsado inicialmente durante el período de hegemonía británica. En una segunda sección, y haciendo un contraste con el caso británico, se analiza la actual hegemonía estadounidense y su postura con el sistema internacional de libre comercio frente al ascenso de nuevas potencias. Luego, el artículo aborda a las potencias emergentes en conjunto, haciendo hincapié en los intereses, capacidades y estrategias perseguidas en cada caso.

Por último, como conclusión general, es posible observar que, a corto plazo, en el actual ordenamiento internacional el interés en promover el libre comercio en tanto un sistema global (tradicionalmente una característica de la potencia hegemónica – Gran Bretaña y/o los EE.UU.) es crecientemente más fuerte en las potencias emergentes que en los EE.UU. En parte, este fenómeno es una consecuencia lógica de la incipiente transición del poder económico, pero también es una evidencia de la fragilidad de las normas y reglas internacionales cuando su sustento material flaquea o desaparece. Asimismo, frente a este creciente declive económico del poder estadounidense, la voluntad por parte de las potencias emergentes de disputar espacios geopolíticos también se está acrecentando. Una de las manifestaciones más claras de este aspecto es, por ejemplo, el renovado auge de la ampliación de las soberanías en los espacios marítimos.⁶ De esta forma, entonces, el orden internacional emergente se caracteriza por dos grandes procesos: por un lado, EE.UU. es cada vez más revisionista con respecto al sistema de libre comercio – que paradójicamente él mismo promoviera en el pasado – dado su declive económico relativo; y por el otro, intenta sostener las normas, reglas e instituciones políticas internacionales, que forman la estructura militar de su hegemonía. Es decir, que a medida que las potencias emergentes puedan sostener su ascenso, EE.UU. agudizará su *revisionismo* económico y sostendrá su *statusquismo* político-militar internacional.

El siglo XXI ha traído aparejado casi en el final de su primera década un dilema: el sistema

5 Algunos ejemplos importantes en este sentido son los reclamos contra el proteccionismo agrícola estadounidense y el intento de establecer por parte de EE.UU. el “*Buy American*”.

6 Es decir, la ampliación –por lo menos en materia de seguridad– de sus áreas de interés, donde el control por medio de las Fuerzas Armadas de tales áreas es considerado como necesario para garantizar la seguridad nacional.

internacional de libre comercio (asociado más comúnmente con la Organización Mundial del Comercio –OMC– y las diversas instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial –BM– y el Fondo Monetario Internacional –FMI) posee bases materiales que se encuentran en un profundo estado de transición. Ello podría generar, a la luz de casos históricos, una interrupción por parte de la potencia hegemónica de la promoción y defensa del libre comercio. En otras palabras, dado que históricamente las potencias hegemónicas se han caracterizado por el liderazgo tanto político-militar como económico y tecnológico, sus intereses estratégicos han estado ligados inexorablemente con la promoción y consolidación de un sistema de comercio global abierto y de la prolongación de su hegemonía militar (comúnmente llamada, en la actualidad, como la "búsqueda de la preponderancia" militar).

Sin embargo, el actual sistema internacional se caracteriza por una hegemonía estadounidense que, aunque indiscutible en sus elementos militares, debe hacer frente a nuevas potencias que disputan seriamente su liderazgo económico. Como lo explica Fareed Zakaria:

"a nivel político-militar, [los EE.UU.] continuamos siendo la única superpotencia mundial. Pero en todas las dimensiones restantes – industria, finanzas, educación, sociedad, cultura – la distribución del poder está cambiando, alejándose progresivamente del dominio estadounidense"⁷.

Desde mediados del siglo XX, los EE.UU., siendo la primera economía, han aleccionado al mundo sobre los grandes beneficios de un sistema de libre comercio. Ahora, cuando el resto del mundo finalmente ha asimilado el libre comercio y es el principal beneficiario de sus riquezas, los EE.UU. se resienten de semejante sistema. En este contexto, es posible identificar tres grandes patrones históricos de la política de las grandes potencias que sirven, aquí, como marco analítico para abordar posteriormente los casos particulares de Gran Bretaña, los EE.UU., y las potencias emergentes.

En primer lugar, a lo largo de la historia de las grandes potencias, la *performance* económica de los países (hegemónicos y emergentes) ha determinado en gran medida sus respectivas posiciones en tanto promotores o detractores de los sistemas económicos y políticos imperantes en cada época. Así, es posible destacar que, al igual que en el pasado, a medida que la hegemonía estadounidense ha ido evidenciando una *performance* económica inferior a la de otras potencias emergentes, su posición global relativa se ha visto debilitada y su interés en defender y promover las actuales "reglas de juego" (en este caso, el libre comercio) también se erosiona.

En segundo lugar, las potencias que se encuentran emergiendo a nivel internacional lo hacen, por su parte, primero en base a una *performance* económica relativamente superior al hegemon

⁷ Zakaria, Fareed (2008). *The Post-American World*. New York: W.W. Norton & Co., pp. 4-5.

(lo que lentamente también va traduciéndose en un posicionamiento político, tecnológico y militar cada vez más sólido), y luego a partir de la disputa progresiva de espacios geopolíticos estratégicos. En otras palabras, aquellos países en ascenso y que se caracterizan por jugar el “juego económico” de una mejor forma que el hegemón, son los que más frutos extraen de los beneficios económicos generales del sistema de libre comercio contemporáneo. Con ello, también, poseen un interés político más claro en defender y promover tal sistema u orden internacional.

Claro está, este apoyo al libre comercio por la capacidad de los emergentes de “jugar mejor el juego”, es sólo circunstancial. Necesitan seguridad en sus relaciones comerciales a largo plazo. La dependencia de altas tasas de crecimiento y bajo desempleo para mantener el orden social hace que sea impensada la aceptación de perder mercados, aún ante países “amigos”; vicisitud propia del libre comercio (por ejemplo, cuando EE.UU., perdió parte de su economía a manos de Japón y la Comunidad Económica Europea –CEE– durante la Guerra Fría). La coyuntura favorable cesará cuando el actual líder del sistema se establezca y “nuevos emergentes” jueguen mejor en algunos sectores de la industria. Esto se explica, porque, a diferencia de EE.UU., los BRIC no dispondrán de un margen de ajuste sobre su población ante una eventual competencia en productividad y eficiencia; dado que, ya lo han realizado para llegar al lugar donde están hoy en día.

Y por último, es posible identificar un tercer patrón general por el cual las áreas de competencia y disputa hegemónicas comienzan a transitar trayectorias inversas o en espejo. Por un lado, los EE.UU. necesariamente deben reacomodar sus intereses de cara a un sistema de libre comercio otrora instituido por aquel país pero que actualmente ya no brinda los mismos beneficios relativos; es decir, que enfrenta fuertes incentivos por reformar un sistema económico del cual ya no es el principal beneficiario. Y por el otro, impulsado por el ascenso de nuevas potencias globales que buscan equiparar su nuevo *status* económico con altos niveles de prestigio, de reconocimiento, de control y de poderío militar, se crean nuevas áreas de disputa geopolítica localizadas sobre todo en torno al acceso a determinados recursos estratégicos, a zonas geográficas consideradas vitales, y al control de ciertos espacios geográficos comunes (tanto territoriales como marítimos).

Generalmente, a lo largo de la historia, pocas grandes potencias han promovido el libre comercio como política central. De hecho, sólo Gran Bretaña en el siglo XIX y los EE.UU. luego de la Segunda Guerra Mundial (SGM) han actuado de esa manera. Cuando se analiza en profundidad las implicancias de estos distintos patrones, es posible observar que la preferencia por promover un sistema de libre comercio no ha sido una elección fortuita, sino que, tomando algunos factores materiales en consideración, se encuentran dos atributos en cada una de las potencias hegemónicas durante sus respectivos períodos como promotores del libre comercio.

Los atributos encontrados son: (1) la superioridad en poderío marítimo,⁸ y (2) la superioridad económica por sobre el resto de los poderes emergentes o de segundo orden. El primer factor incluye no sólo la flota de guerra en sí, sino que también los puntos y pasos estratégicos a lo largo de las principales rutas marítimas. En materia económica, no sólo la superioridad cuantitativa en términos de PIB es un factor determinante, sino que a ésta debe agregársele la capacidad de influenciar las "reglas de juego" y distribución de inversión extranjera directa (IED) en el mundo; en pocas palabras, que la desaparición del actor analizado genere principalmente crisis antes que beneficios.

Antes de adentrarnos en los casos contemporáneos, es válido recordar un antecedente de la puja por el control del comercio y las vías marítimas; en el mismo ya se encuentran las bases que según los autores, continuarán dándose en el período analizado. Como muy bien lo expresa Sergio Gaut vel Hartman:

"Durante dos siglos Roma y Cartago crecieron sin entrar en colisión, cada una en su esfera de influencia, pero en 264 a.c., a raíz de un incidente sobre Mesina, en Sicilia, se desencadenó un conflicto por el control de la isla y se puso en evidencia la causa principal del enfrentamiento entre ambas: los intereses superpuestos en los enclaves estratégicos de la región".⁹

El caso de Gran Bretaña

Esta potencia adoptó definitivamente el libre mercado luego de luchas políticas en las décadas del '30 y '40 del siglo XIX. Entre 1846 y 1849, con el rechazo de las *Corn Laws* y la eliminación de la última de las *Navigation Acts*, se aprecia el refuerzo de posiciones de los defensores del libre comercio.

Si bien el crecimiento y las bases de la política comercial basada en su flota podrían rastrear-se desde el siglo XVI; es en el siglo XIX donde alcanza su apogeo en términos militares-navales y en materia económica. En relación a la primer variable, luego de Trafalgar en 1805 (que significó el fin de la competencia francesa, al menos en términos navales), Gran Bretaña se convirtió en la primera potencia naval, y para mediados del siglo XIX, su flota sólo era equiparable a la suma del resto de las flotas de las otras potencias.¹⁰ Estrictamente relacionado, su posesión de puestos de reaprovisionamiento eran inigualables. Al fin de la época Victoriana (que finaliza en 1901 con el fallecimiento de la Reina Victoria I) contemplaba el gobernante inglés que el poder se extendía en todos los grandes pasos marítimos y oceánicos: se controlaba el estrecho de Malaca (Malasia

8 Poder naval (militar) además de los intereses marítimos del Estado.

9 vel Hartman, Sergio Gaut (2008). *Grandes Batallas de la Historia*. Buenos Aires: Andrómeda, p. 84.

10 Hobsbawm, Eric (2006). *La Era del Imperio*. Buenos Aires: Ed. Crítica, cap. 13, pp. 323 y 324.

y Singapur); el Canal de Suez y Mar Rojo (Egipto, Sudán, Somalia¹¹); el Pasaje de Drake (Islas Malvinas, Islas Shetland del Sur, Georgias y Sándwich); el paso del océano Atlántico al Índico (Sudáfrica), y se controlaba el Mediterráneo (Gibraltar y Malta), entre otras posiciones.¹²

En materia económica de 1830 a 1870 alcanzará su máximo crecimiento y será llamada el “taller del mundo”, durante ese período la producción de varios bienes tales como carbón, hierro, textiles no tenían parangón.¹³ Asimismo se debe pensar en la vigencia del Patrón Oro¹⁴ y la centralidad londinense, la Libra Esterlina llega a convertirse (para 1913) en el 40 % de las reservas de divisas mundiales, asimismo países como Rusia, Japón, Austria-Hungría entre otros, tenían principalmente como reservas, letras del Tesoro Británico o depósitos bancarios en Londres.

La preeminencia, a pesar de las emergentes potencias EE.UU. y Alemania, será mantenida hasta 1914; aunque será superada (en especial desde 1880)¹⁵ en el largo plazo. Las razones de que se pudiera mantener Londres en términos económicos como centro, a pesar de la creciente competencia, fueron las altas tasas de crecimiento en la industria del hierro y el carbón (hasta 1914); la IED en el mundo, alto perfil en servicios financieros, monetarios y comerciales; y por último, la superioridad que poseía en el transporte naviero a nivel mundial.¹⁶

El caso de los Estados Unidos

La adopción del libre comercio por parte de los EE.UU. se encuentra cronológicamente sin duda, luego del final de la Segunda Guerra Mundial; se aprecia una adopción de políticas opuestas a las que utilizó para garantizar su crecimiento a fines del siglo XIX.

En relación al sustento material del libre comercio se encuentra que hacia fines de la SGM en materia naval se poseía una indiscutida superioridad, en especial por la destrucción de la marina japonesa que era la única con posibilidad de rivalizar con el poder norteamericano en el futuro cercano.¹⁷ Esta derrota japonesa permitió acrecentar el poder marítimo estadounidense. Se consiguió

11 En esa época, Somalia británica, una porción menor del actual Estado somalí.

12 Por cuestión de espacio se trataron aquellas más relevantes y más ilustradoras.

13 Barbero, Saborido, Berenblum, Lopez Nadal, Ojeda (2007). *Historia Económica Mundial*. Buenos Aires: Editorial Emecé, p. 129.

14 Aunque el sistema es “globalmente aceptado” en el siglo XX, la mayoría de los países europeos comenzó a adoptarlo para la década de 1870 a causa del potencial económico británico.

15 De 1880 a 1895 la “exclusividad tecnológica” no pudo sostenerse.

16 Op. cit, pp. 232-3.

17 Gran Bretaña ya había sufrido los embates de Alemania durante la guerra, lo cual había generado un gran desgaste de la economía y fuerzas militares, perdiendo definitivamente la supremacía naval que había expuesto históricamente.

obtener gran parte de las posesiones niponas en el Pacífico¹⁸ y el Sudeste Asiático; teniéndose el control de pasos estratégicos como el de Malaca -además del Japón mismo y Corea del Sur-.

Asimismo el poderío naval se incrementa en este período por la asimilación de los intereses británicos. Lo cual se formaliza mediante la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (OTSEA)¹⁹ y el Tratado de Seguridad del Pacífico (ANZUS)²⁰; extendiendo el poder norteamericano alrededor del globo.

Una cita resume de manera sintética el reordenamiento:

"La postguerra del último conflicto, si bien no tuvo un formal Versalles con sus contradicciones, se caracteriza por el desmenuzamiento de los imperios coloniales que habían edificado, según la concepción marítima periférica, Gran Bretaña, Francia, Holanda y Bélgica; por un repliegue hacia las riberas que cede a Rusia la hegemonía sobre países que cultural, religiosa e ideológicamente corresponderían a Occidente²¹ [...]; y, por primera vez en la edad contemporánea, el surgimiento de un líder indiscutido de las naciones thalassico-oceánicas: los Estados Unidos de América".²²

Asimismo durante la Guerra Fría (1947-1991) el gobierno norteamericano mantuvo su superioridad naval en la confrontación. Aunque el Almirante Sergei Gorshkov promoviera la creación de una Marina Soviética de aguas azules destinada a rivalizar con la de EE.UU., la URSS ulteriormente fracasa.²³ Debe considerarse que la Unión Soviética utilizó principalmente a las unidades de superficie en operaciones cercanas a la costa; posicionándose en un rol defensivo, reconocía sus vulnerabilidades.²⁴

18 En 1944 en el discurso de Brementon -12 de Agosto- se explica que se instalarán bases en los territorios del Pacífico y no habrá impulso para la autonomía en los territorios. En Dumbarton Oaks -Septiembre del '44-, donde se establecerán las "líneas generales de la Carta de Naciones Unidas", se anuncia que no se llevará a cabo el plan de los fideicomisos -la tutela internacional en el Pacífico-. Permanecerán estos territorios bajo el artículo 82 de la Carta de la ONU como "espacios estratégicos", no sometidos a tutela internacional. Ver Grimaldi, Henri (1989). *Historia de las Descolonizaciones del Siglo XX*. Madrid: Editorial Iepala.

19 Esta última disuelta en los años '70. Países fundadores Australia, Francia, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Pakistán, Filipinas, Tailandia y EE.UU.

20 Australia, Nueva Zelanda y EE.UU.

21 Bálticos, Finlandia, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Rumania y Alemania Oriental.

22 Milia, Fernando A. (1965). *Estrategia y Poder Militar*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, p. 79.

23 Desde 1972 a 1978-80 se siguió el camino de Gorshkov y se dieron numerosos debates en materia de estrategia marítima; pero, a principios de los '80, el impulso amainó y con la muerte de Brezhnev (1982) se detuvo. Sin embargo, ya la Guerra de Afganistán (1979) había nuevamente orientado la atención hacia el plano terrestre. Mary Glantz, "Soviet naval strategy a quest for global reach?", en *Naval Historical Center*. Disponible en: <http://www.history.navy.mil/colloquial/cch10c.html> (accedido el 01/08/2009).

24 Reconocía la debilidad de sus fuerzas de superficie frente a los submarinos y portaaviones norteamericanos; dado que ambos podían atacar a los Grupos de Batalla soviéticos antes de que éstos puedan alcanzar el rango de disparo de misiles

Llegada la Post Guerra Fría (1991- actualidad), por un lado, se mantuvo la superioridad naval, y por el otro, la expansión de países que prestaron sus instalaciones y/o participaron en prácticas militares conjuntas con las fuerzas estadounidenses (como Singapur, Vietnam e Indonesia) permitió extender un cordón de control por sobre potencias emergentes como China. La extensión de la marina de guerra estadounidense llega a tener un alcance en todos los océanos y principales mares, con la 2da, 3era, 5ta, 6ta, 7ma, y 4ta Flota. Según el analista Barry Posen²⁵, el poderío marítimo norteamericano en alta mar es indiscutido dada la tecnología y cantidad de medios disponibles.²⁶

En materia económica, así como el Patrón Oro regulaba el anterior período de libre comercio, el sistema surgido de Bretton Woods reguló la economía de la post guerra; y EE.UU. y el dólar (oro) fueron el centro del mismo. Esta centralidad fue posible dado que en la post SGM los EE.UU. representaban el 70% de las reservas mundiales,²⁷ el 50% del PIB mundial y el 60% de la producción manufacturera.²⁸

El sistema de “tipo de cambio ajustable” se basaba en la paridad que establecía EE.UU. entre su moneda y el oro, ya que al poseer las mayores reservas mundiales del mineral fijaba una paridad de 35 US\$ por Onza de oro, y el resto de los países a la vez establecían la paridad con el dólar, ya que éste tenía la posibilidad de ser convertible en oro.

A pesar de que este sistema cae hacia 1971-73 por la salida de la convertibilidad, el nuevo sistema siguió teniendo a EE.UU. como centro. El mismo fue llamado “Patrón Dólar”²⁹. Durante ese período e inclusive los '90 las divisas europeas luchaban por sostenerse en valores estables e ir encaminándose hacia la moneda única; y no es hasta fin de aquella década que el Euro comienza a fortalecerse y puede llegar a ser considerada moneda de referencia (el yuan renminbi y el yen tampoco estaban en ese lapso temporal al nivel de transformarse en el eje económico).

crucero. Michael Mc Devitt (2007). “The Strategic and Operational Context”. En Scobell, Andrew y Kamphausen, Roy (eds.). *Right-Sizing the People's Liberation Army*, p. 494 [traducción propia].

25 Posen, Barry R. (2003). “Command of the Commons”. En *International Security*, vol. 28, n° 1, pp. 5-46. A pesar de que el estudio data de comienzo del siglo XXI, en aguas azules la situación poco ha cambiado y por ello las consideraciones son aún válidas.

26 Se basa en los numerosos submarinos de propulsión nuclear, superioridad en portaaviones (posee 12, de los cuales 9 son de propulsión nuclear), capacidad de despliegue de fuerzas anfibias mediante el uso de porta helicópteros/aviones de despliegue corto o vertical, y por último, los destructores clase Arleigh-Burke que se destinan para la protección de los portaaviones y equipamiento anfibio.

27 Lozano, Alvaro (2007). *La Guerra Fría*. Barcelona: Ed. Melusina, p. 53.

28 Du Buff, Richard B. (2003). “U.S. Hegemony: Continuing Decline, Enduring Danger”. En *Monthly Review*, vol. 55, n° 7.

29 Se identificaba: la flotación de las monedas más importantes, liberalización de los mercados financieros, y la erradicación progresiva de controles en la cuenta corriente y de capital. Tomado de los Estudios BCRA 2, “La política económica de la acumulación de reservas: nueva evidencia internacional”.

La década del '90 permitió dejar de lado los temores de una caída en la economía por la eventual "sobree expansión imperial" -predicción del intelectual Paul Kennedy- y posicionaron a EE.UU. en lo que Charles Krauthammer denominará el "Momento Unipolar"³⁰. En 1997 representaba un aproximadamente 27% del PIB mundial; además concentraba el 35.8 % del total mundial en el gasto en tecnología, mientras que Japón estaba en el 17.6 %, Alemania en 6.6%, Gran Bretaña en 5.7 %, Francia en 5.1 % y China en 1.6 %³¹.

Por último merece destacarse una similitud que se encuentra con el caso británico: la caída de la producción manufacturera como factor relevante en la creación de ganancias (en EE.UU. cayó a un 14% de la producción total). Como dice Joseph Stiglitz, la "Nueva Economía" estadounidense se sustentó en las "ideas"³². Las empresas "puntocom" serán el fiel reflejo del momento; las mismas "...alteraban el ritmo mismo del progreso tecnológico e incrementaban la tasa de crecimiento de la productividad hasta niveles inusitados durante un siglo o más"³³.

El surgimiento de "los otros"

La resultante de la crisis de la economía norteamericana es la consolidación de los llamados emergentes; aunque la cantidad de países que ingresan en esa categoría es vasta, desde la Argentina hasta Zimbabue, debe señalarse que cuatro son los principales aportantes al crecimiento económico mundial de los últimos años. Los emergentes aglomerados en la sigla BRIC (Brasil, Rusia, India, China) han sido los que concentraron el 50% del PIB global en 2009 y fueron los responsables del 70% del crecimiento de la economía mundial.³⁴ Aunque desde tiempo atrás su protagonismo ya era evidente. Por ejemplo, en 2005 representaban 27% del PIB mundial.³⁵ Además, numerosos estudios indican que, exceptuando a Rusia, están en vísperas de lograr una rápida recuperación de la crisis.³⁶ India y China poseen tasas de crecimiento de alrededor del 6% y Brasil (aunque cayó en el primer cuarto del año) está creciendo con mayor fuerza que el resto de

30 Ver Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*; y Krauthammer, Charles (1990/91), "The Unipolar Moment". En *Foreign Affairs*.

31 OECD (1997). *Science, Technology, and Industry: Scoreboard of Indicators 1997*. Paris: OECD.

32 Stiglitz, Joseph (2003). *Los Felices '90*. Madrid: Taurus, p. 38.

33 *Ibidem*.

34 Castro, Jorge. "El BRIC cambia el eje del poder mundial junto a los EE.UU.", en diario *Clarín*, 21 de junio de 2009.

35 "Brasil, Rusia, India y China, los dueños de la economía global", *Infobae profesional*, 1º abril de 2007.

36 Un ejemplo de análisis que ponen en duda a Rusia como una potencia emergente sólida, ver Pérez-Llana, Carlos. "Cuánto sufrirán los países emergentes", en diario *Clarín*, 21 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2008/09/21/opinion/o-01764732.htm>. (Accedido el 01/02/2009).

Latinoamérica y se espera retome la senda de crecimiento, superando el valor de precrisis ya en el próximo año.³⁷ Esto resulta aún más sugestivo en un contexto de detención y caída del crecimiento de las principales economías industrializadas (-6.3% en EE.UU.; -6% en la UE; -15% en Japón).³⁸

Vale detenerse un momento para analizar la situación, dado que en este punto la comparación con el caso de Gran Bretaña resulta ineludible. Parecería apreciarse que el sustento material del libre comercio, correspondiente a la superioridad económica, va diluyéndose al igual que sucedió con el Imperio Británico a partir de 1880. Ello abre fuertes interrogantes y sólo restaría analizar si la superioridad marítima también será puesta en cuestionamiento, dadas las iniciativas marítimas de tres de los BRIC.

Así como los EE.UU., a medida que logran un proceso de industrialización exitoso, comenzaron a ocuparse más seriamente de la política marítima, hoy en día los "BIC" se encuentran ejecutando algún tipo de ampliación de la jurisdicción o algún tipo de control sobre espacios marítimos.³⁹

En el Mar del Sur de China, Beijing aspira a efectuar un control de prácticamente todo el espacio marítimo dado que las aguas territoriales⁴⁰ que aduce tener, ocupan y sobrepasan los reclamos de Filipinas, Vietnam, Malasia, Indonesia (los mayores litigantes),⁴¹ aproximadamente reclama para sí 3 millones de Km²; se incluyen en el reclamo las islas Spratley y Parcel.⁴² Aún así, el radio de acción de la Marina China para garantizar la seguridad nacional (que lleva a cabo una fuerte modernización para convertirse en una marina de "Aguas Azules")⁴³ incluye el estrecho de Malaca y las Islas Marianas.

De modo más amplio se alega por parte de analistas norteamericanos, que China sigue la estrategia del "Collar de Perlas",⁴⁴ que incluye la posesión de islas más allá del Mar de China,

37 "BRICs, emerging markets and the world economy, Not just straw men", *The Economist*, 18 de junio de 2009.

38 Castro, op. cit.

39 Ver Kraske, James (2009). "Sovereignty at Sea". En *Survival*, vol. 51, n° 3, esp. p. 16.

40 Enmarcado su reclamo dentro de la doctrina llamada "haiyang guotuguan": "To make sure that such [maritime] resources are fully tapped and utilized, China needs to ensure the security of its maritime economic activities. A strong naval defense is essential to reducing the threat posed by sea-borne smuggling and piracy to China's tariff incomes, ocean fishery, and marine transportation". Xuetong, Yan (1995). "Economic Security, Good-neighbor Policy Emphasized in Post-Cold War Security Strategy". En *Xiandai guoji guanxi [Contemporary International Relations]*, n° 8, pp. 23-8.

41 Brunei es otro afectado pero no posee capacidades para llevar a cabo una ofensiva diplomática. O pudo siquiera ocupar parte de los espacios reclamados.

42 Yuan, Ping-dong (2006). "China-ASEAN relations: perspectives, prospects and implicacione for U.S. interests". En SSI.

43 Donde las ventas de Rusia se revisten de importancia, entre las que se incluyen ya vendidos o en proceso de venta: Destruyores Sovremenny, submarinos Kilo-class, sistemas antiaéreos navalizados S-300F, Kamov Ka-27 y Ka-28 ("Helix") helicópteros navales, aviones Su-30, entre otros.

44 Ver J. Pehrson, Christopher (2006). "String of Pearls: meeting the challenge of china's rising power across the asian littoral". En SSI; Rahul Bedi: "India and China: Neighborhood problems". En *Asia Times*, 17 de junio de /2003. Disponible en: http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/EF17Df05.html (recuperado el 01/08/2009); y también Aneez, Shihar. "Sri

involucrándose en el Océano Índico. Esto se presupone por las inversiones en puertos en Sri Lanka; en el territorio de Baluquistán en Pakistán (en el cual espera también construir una base naval); en Bangladesh (Chittagong); en Myanmar (donde espera la construir un puerto de aguas profundas); y por último, por la voluntad de construir bases y/o instalaciones militares en las islas Hainggyi y Coco.

India por su parte -siguiendo el documento Freedom to use the seas: India's Maritime Military Strategy, de 2007- entiende que la tarea de su Marina de Guerra debe abocarse a la Región del Océano Índico (IOR por sus siglas en inglés); en tanto que las amenazas que pueden surgir de esta región (casi todo el Océano Índico) por la acuciante situación humanitaria, de seguridad y pobreza, pueden impactar en India.⁴⁵ Por lo demás, esta región es neurálgica para el comercio mundial y la responsabilidad recae en India dado que "India se encuentra en una posición única en la geopolítica del IOR".⁴⁶

El área de seguridad de India estaría abarcado por nueve "choke points"⁴⁷ que van desde África al Sudeste Asiático. El informe pone de relieve sintéticamente la prioridad (y alcance) del control indio sobre estos puntos estratégicos, dado que "la estrangulación de cualquiera de ellos causaría la disrupción del comercio marítimo y una volatilidad incontrolable de los precios del petróleo y los commodities, provocando turbulencias en la economía global".⁴⁸

Finalmente, en el Atlántico, Brasil reclama el reconocimiento de la llamada "Amazonía Azul".⁴⁹ Tomado como referencia el texto O Mar no Espaço Geográfico Brasileiro, se puede apreciar que esta política se promueve en el contexto de la extensión de 200 MN⁵⁰ a 350 MN de la

Lanka gives China first exclusive investment zone". En *Reuters India*, 1º julio de 2009. En: <http://in.reuters.com/articlePrint?articleId=INIndia-40731520090701> (recuperado el 01/08/2009).

45 En la IOR, los macro-factores que pueden llevar al fracaso estatal incluyen las disputas territoriales y el gobierno insuficiente o incluso, la falta de uno. La sobrepoblación, combinada con expectativas crecientes y la atracción al crimen/terrorismo que genera el desempleo en la juventud [Traducción propia].

46 *Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy* (Integrated Headquarters Ministry of Defence, Navy, 2007), p. 25.

47 Estrecho de Hormuz, Canal de Suez, Estrecho de Bab-el-Mandeb, Estrecho de Malaca, Estrecho de Lombok, Estrecho de Sunda, Canal de Six Degree, Canal de Nine Degree, y Cabo de Buena Esperanza.

48 Op. cit. [traducción propia].

49 Un planteamiento interesante que manifiesta Brasil es que, a diferencia de lo que se puede hacer con la "Amazonia Verde" -crear infraestructura, establecer bases (Ej. Proyecto Calha Norte) y tener un sistema de vigilancia estable (SIVAM)-, para demostrar que se ejerce la soberanía sobre las fronteras en el ambiente marítimo ello sólo se puede hacer por medio de "acciones de presencia" o mediante patrullaje. La preparación de una Marina para estar a la altura de las circunstancias es un requisito básico para "poder disponer de una estructura para poder hacer valer los derechos del mar". Carlos Serafim, Frederico Simões (coord.). *Geografia: ensino fundamental e ensino médio. O mar no espaço geográfico brasileiro* (Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, Coleção explorando o ensino, v. 8, 2005), p. 19.

50 millas náuticas.

zona económica exclusiva (ZEE), avalada por la Convención de Derecho del Mar (CONVEMAR). La extensión está estipulada en 4.5 millones de Km².⁵¹ Dentro de ella se encuentran valiosos recursos naturales.⁵²

Finalmente, debe considerarse que además de la Amazonía Azul, Brasil demuestra un interés más amplio orientando sus preocupaciones en todo el Atlántico Sur (desde el “estrecho” Natal-Dakar hacia el Sur), según se aprecia en la Estrategia de Defensa Nacional (EDN).⁵³ En la misma, a la hora de elaborar hipótesis de utilización del componente militar, la amenaza de un conflicto armado en el Atlántico Sur es considerada. Asimismo, en otra sección de la EDN, dentro de la reorganización de las Fuerzas se identifica como necesaria la reorientación hacia el Atlántico Sur.⁵⁴

¿Una amenaza real?

A diferencia del traspaso del poder entre potencias anglosajonas, este nuevo escenario pareciera tener un componente mixto; es decir, en el aspecto económico se evidencia un surgimiento de los nuevos grandes actores *vis-à-vis* la decadencia relativa del hegemon. Pero al analizar el componente marítimo, no se encuentra en el corto plazo una competencia a nivel mundial entre las respectivas Marinas de Guerra. En la actualidad, y también a largo plazo, los países del BIC poseen aún demasiadas dificultades al interior,⁵⁵ así como amenazas en sus fronteras continentales, como para poder abocarse a una expansión y competencia marítima. Entonces, ¿qué impacto podría tener esta reorganización de bases materiales del sistema internacional?

Analizando los componentes geográficos y las capacidades militares de los actores, resulta claro que Brasil no podrá obstaculizar la navegación estadounidense en sus áreas de interés ya que no posee pasos estratégicos de fácil control. Sus áreas de interés, tanto la Amazonía Azul

51 El archipiélago de Fernando de Noroña, de São Pablo y San Pedro, y la Isla Trindade e Martín Vaz son importantes puntos fronterizos del Amazonía Azul.

52 Brasil esperaba obtener en aquel estudio el 80% del petróleo y el 50% del gas; también los recursos pesqueros son de interés y asimismo los nódulos polimetálicos con importantes contenidos de sulfuro y cobre. Op. cit., pp. 13-4.

53 *Estrategia de Defensa Nacional. Paz y Seguridad para Brasil* (Ministerio de Defensa, Gobierno de Brasil, diciembre de 2008).

54 Op. cit., pp. 45, 48. Esta orientación fuertemente marítima es una cuestión lógica y que se explicita en la EDN. Por un lado, se torna relevante por la protección de líneas marítimas de comercio internacional; y por el otro, además de la región sudamericana (en tanto “*entorno estratégico brasileiro*”), Brasil observa a África como un espacio de interés, basándose en el vínculo con la Comunidad de Países de la Lengua Portuguesa (CPLP) cuyo fundamento ya había sido dado por el geopolítico brasileño Gral. Meira Mattos.

55 Como por ejemplo, surgimiento de grupos armados, secesionistas, demandas sociales, desigualdad y altos niveles de pobreza, etc.

como el Atlántico Sur son grandes espacios geográficos donde resulta imposible rivalizar con los Grupos de Batalla de los EE.UU. (además, la brecha tecnológica es demasiado amplia). Por su parte, China e India,⁵⁶ sí podrían generar inconvenientes. Ambos se orientan al control de puntos estratégicos cercanos al litoral (cruciales para el progreso del comercio internacional). Esto se reviste de importancia porque estas potencias asiáticas, en contraposición al caso brasileño –y con un mayor desarrollo tecnológico–, utilizarían sus fuerzas dentro de zonas del litoral donde, retomando a Barry Posen, EE.UU. no ha logrado perfeccionar las capacidades para superar a cualquier posible amenaza.⁵⁷ En definitiva no existiría la garantía de vencerlo militarmente, pero sí de interrumpir el comercio internacional. Con esto, se puede ver que la configuración de poder ya no es tan clara como en la transición hegemónica de Gran Bretaña a EE.UU. Se encuentra un mosaico de intereses que no anulan al poderío marítimo estadounidense en términos globales pero sí lo dañaría ante un eventual enfrentamiento militar en tanto el paso por el Océano Índico, y de éste al Pacífico, se encontrarían en manos ajenas.

En tal situación, las potencias asiáticas también sufrirían económicamente si decidieran hacer uso de la fuerza; por ello, su ocurrencia se considera poco probable. Sin embargo, debe recordarse que a lo largo de la historia no siempre se ha ido a la guerra utilizando la racionalidad como fundamento. Tómese en cuenta, por ejemplo, la Guerra Ruso-Japonesa de 1905, donde no se elaboró siquiera un plan de aprovisionamiento para las naves en su viaje hasta Japón (partiendo desde el Báltico y pasando por el Océano Índico) y tampoco se evaluó la modernización de la Armada nipona de los últimos años previos al conflicto; la invasión de Irak a Kuwait en 1990, donde se ignoró el cambio de contexto internacional y se sobrevaloró el poderío nacional; y también el caso de Alemania en la SGM, que inició el conflicto sin finalizar la construcción de su Armada,⁵⁸ cuya falta coadyuvó, en buena medida, a la ulterior derrota del Eje. Por último, un caso más cercano, recuérdese Malvinas, donde hubo una escasa consulta incluso entre las propias Fuerzas antes de declarar la guerra y no hubo ningún plan de acción conjunta.

Es siempre necesario recordar el peso de las presiones políticas-sociales al interior de los

56 La idea de control de los nueve "choke points" de India se consideran ambiciosos (Ej. Cabo de Buena Esperanza), pero se considera que sí podría proyectar su poder hasta el norte del continente Africano y hasta el estrecho de Malaca.

57 Según Posen, "the contested zones" consisten en aquellas áreas de acción militar donde los adversarios aún tienen capacidad de combatir militarmente a las Fuerzas Armadas estadounidenses con alguna posibilidad de éxito. Asimismo, Posen identifica las siguientes áreas: el combate en zonas litorales, el combate cercano en espacios selváticos, montañosos y urbanos; y en el espacio aéreo por debajo de los 15.000 pies de altura. Ver Posen, "Command of the Commons", pp. 22-42.

58 Según Fernando Milia, el error alemán consistió en "quedarse a mitad de camino en la preparación de la flota y la comprensión de su empleo estratégico (...) casos como el del Graff Spee y el Bismarck son acciones miscelánicas, poco más que tácticas, que no hacen a una concepción estratégicas o, mejor aún, señalan la falta de la misma (...) También esta guerra sorprendió a la armada alemana en un proceso de desarrollo, pues la directiva política estimaba su iniciación cuatro años más tarde". Op. cit., pp. 54-5.

Estados. Esto debe ser tomado en cuenta dado que los países de Asia se encuentran en un proceso de crecimiento de su clase media, lo cual impactará certeramente en la política nacional. Esta "nueva" clase media tiene más necesidades y demandas, y es más crecientemente difícil de satisfacer desde el gobierno. Asimismo, se observa con preocupación la tendencia global hacia una menor disponibilidad a futuro de recursos base para la industria, recursos alimentarios y energéticos.⁵⁹ La eventual incapacidad de los Estados de garantizar la provisión de éstos recursos podría ser el disparador de acciones destructivas hacia mediados del actual siglo.⁶⁰

Conclusión

El sistema de libre comercio, tal y como lo conocemos actualmente, se encuentra en un momento crítico ya que las garantías materiales para su sostenimiento (vistas durante el siglo XIX y XX, en los casos de Gran Bretaña y los EE.UU.) se encuentran en un proceso de profunda transformación. Asimismo, cada una de las potencias emergentes evidencia una tendencia, a largo plazo, a la conformación de sistemas regionales de libre comercio hacia el interior, pero crecientemente restrictivos hacia el exterior. En este contexto, el actual carácter cordial de las relaciones entre unas y otras potencias se verá crecientemente comprometido y enfrentará serias limitaciones. Por un lado, la fuerte presión del crecimiento económico y poblacional de las potencias emergentes generará un recrudescimiento de la competencia internacional por recursos escasos. Por el otro, esta misma ampliación en sus capacidades materiales se corresponderá necesariamente con intereses nacionales más amplios y expansivos.

Las transiciones de poder nunca han sido fenómenos sencillos. Sin embargo, siempre ha sido más deseable cuando ellas han ocurrido de manera lenta, con bajos grados de incertidumbre relativa (*i.e.* pocas potencias en ascenso), y en una atmósfera general de estabilidad. El orden internacional emergente, en cambio, se caracteriza por una progresiva rápida transición de poder, con altos grados de incertidumbre, y en un contexto general de inestabilidad económica y financiera. La conjunción de todos estos factores repercutirá más fuertemente en la economía (y en el nivel de vida) de los EE.UU. que en las economías de las potencias emergentes debido a que su participación en el porcentaje mundial de la riqueza en la historia reciente ha dependido

59 Klare Michael T. (2008). *Planeta Sediento, Recursos Menguantes*. Barcelona: Tendencias. Si bien este autor no trata la crisis alimentaria, el incremento de los precios de productos alimentarios así como las crisis que se dieron en años recientes, lo demuestran. Ver Sample, Ian. "Global food crisis looms as climate change and population growth strip fertile land". *The Guardian*, 31 de agosto de 2007. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/environment/2007/aug/31/climatechange.food> (recuperado el 07/08/2009); ver también Loyn, David. "World wakes up to food challenge", *BBC News*, 15 de octubre de 2008. Disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7672536.stm> (recuperado el 07/08/2009).

60 Según Klare, aproximadamente hacia 2030 el mundo estaría ingresando en una etapa de escasez de recursos primarios.

del alcance global de su economía en los mercados mundiales.

La indiscutible posición hegemónica estadounidense en términos militares, que a más largo plazo también se verá afectada; en el corto plazo, generará fuertes incentivos para su utilización. Es digno de destacar que, más allá de su sistema de alianzas internacionales, históricamente los EE.UU. ha mantenido como principio rector de su política exterior que cualquier interrupción de la libre navegación (por ej., bajo la forma de la obstaculización de un paso estratégico) será interpretado como un ataque a su seguridad nacional, y que por ende, lo obligaría a utilizar la fuerza militar para revertir dicha situación.

Sin lugar a dudas, en su expresión más fundamental, la actual situación internacional es una puja por el acceso y control de recursos estratégicos crecientemente escasos. Las semejanzas con etapas históricas previas son evidentes; la competencia por colonias por parte de Europa en el siglo XIX, por ejemplo, viene a la mente. Sólo cabe esperar que la actual incipiente competencia entre las potencias aquí estudiadas no desemboque en un final igual de trágico.

REFERENCIAS

A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower (Navy, Marine Corps y Coast Guard, U.S. Government, October 2007).

Aneez, S. "Sri Lanka gives China first exclusive investment zone". En *Reuters India*, 1° de julio de 2009. Disponible en: <http://in.reuters.com/articlePrint?articleId=INIndia-40731520090701>. (Recuperado el 01/08/2009).

Barbero, Saborido, Berenblum, Lopez Nadal, Ojeda (2007). *Historia Económica Mundial*. Buenos Aires: Emecé.

Bedi, R. "India and China: Neighborhood problems", *Asia Times*, 17 de junio de 2003. Disponible en: http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/EF17Df05.html. (Recuperado el 01/08/2009).

Black, J. (2008). *Great Powers and the Quest for Hegemony. The World Order since 1500*. London y New York: Routledge.

Castro, J. "El BRIC cambia el eje del poder mundial junto a los EE.UU.", en diario *Clarín*, 21 de junio de 2009.

DiCicco, J. M. y Levy, J. S. (1999). "Power Shifts and Problem Shifts: The Evolution of the Power Transition Research Program". En *Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, n° 6, pp. 675-704.

Du Buff, R. B. (2003). "U.S. Hegemony: Continuing Decline, Enduring Danger". En *Monthly Review*, vol. 55, n° 7.

Estrategia de Defensa Nacional. Paz y Seguridad para Brasil (Ministerio de Defensa, Gobierno de Brasil, diciembre de 2008).

- Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy* (Integrated Headquarters Ministry of Defence, Navy, 2007).
- Gilpin, R. G. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glantz, M., "Soviet naval strategy a quest for global reach?". En *Naval Historical Center*. Disponible en: <http://www.history.navy.mil/colloquia/cch10c.html>. (Recuperado el 01/08/2009).
- Grimaldi, H. (1989). *Historia de las Descolonizaciones del Siglo XX*. Madrid: Ed. Iepala.
- Hobsbawm, E. (2006). *La Era del Imperio*. Buenos Aires: Ed. Crítica.
- Jing-don, Y. (2006). "China-ASEAN relations: perspectives, prospects and implications for U.S. interests". En *SSI*.
- Kennedy, P. (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House.
- Kim, W. (1992). "Power Transitions and Great Power War from Westphalia to Waterloo". En *World Politics*, vol. 45, pp. 153-72.
- Klare, M. T. (2008). *Planeta Sedito, Recursos Menguantes*. Barcelona: Tendencias.
- Kraske, J. (2009). "Sovereignty at Sea". En *Survival*, vol. 51, n° 3.
- Lemke, D. (2002). *Regions of War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lozano, Á. (2007). *La Guerra Fría*. Barcelona: Melusina.
- Mc Devitt, M. (2007). "The Strategic and Operational Context". En Scobell y Kamphausen (eds.). *Right-Sizing the People's Liberation Army*, *SSI*.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: W.W. Norton & Co.
- Milia, F. A. (1965). *Estrategia y Poder Militar*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Organski, A.F.K. y Kugler, J. (1980). *The War Ledger*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Organski, A.F.K. (1958). *World Politics*. New York: Knopf.
- Pehrson, C. J. (2006). "String of Pearls: meeting the challenge of china's rising power across the asian litoral". En *SSI*.
- Pérez-Llana, C., "Cuánto sufrirán los países emergentes", en diario *Clarín*, 21 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2008/09/21/opinion/o-01764732.htm>. (Recuperado el 01/02/2009).
- Posen, B. R. (2003). "Command of the Commons". En *International Security*, vol. 28, n° 1, pp. 5-46.

Scafati, A. "Brasil, Rusia, India y China, los dueños de la economía global". *Infobae profesional*, 1° de abril de 2007.

Schweller, R. L. (1999). "Managing the Rise of Great Powers. History and Theory". En Ross, Robert (ed.). *Engaging China: The Management of an Emerging Power*. Florencia: Routledge.

Simões Serafim, C. F. (coord.) (2005). *Geografia: ensino fundamental e ensino médio. O mar no espaço geográfico brasileiro*. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica / Coleção explorando o ensino, v. 8.

Stiglitz, J. (2003). *Los Felices '90*. Madrid: Taurus.

vel Hartman, G. (2008). *Grandes Batallas de la Historia*. Buenos Aires: Andrómeda.

Yan, X. (1995). "Economic Security, Good-neighbor Policy Emphasized in Post-Cold War Security Strategy". En *Xiandai guoji guanxi*, n° 8, pp. 23-8.

Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*. New York: W.W. Norton & Co.

FECHA DE RECEPCIÓN: MARZO DE 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN Y REVISIÓN FINAL: JUNIO DE 2009

TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR. LA RELACIÓN BILATERAL URUGUAY-ESTADOS UNIDOS EN LA ADMINISTRACIÓN VÁZQUEZ¹

DECISION-MAKING IN FOREIGN POLICY. THE URUGUAY-UNITED STATES BILATERAL RELATIONSHIP DURING VAZQUEZ ADMINISTRATION.

Jorge Damián Rodríguez

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA, REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY.

E-mail: rodriguezdiaz86@gmail.com

RESUMEN

El artículo estudia el proceso de toma de decisiones en la política exterior durante la administración del primer gobierno de izquierda en el Uruguay. El análisis se concentra en una de las instancias de negociación que el gobierno uruguayo mantuvo con los Estados Unidos; la posible firma de un Tratado de Libre Comercio con dicho país. Para ello se presentan los principales actores participantes en la toma de decisiones, sus intereses, propuestas y posibles escenarios deseables, acerca de cuál debe ser la inserción internacional que debe apostar el Uruguay para lograr una efectiva posición en la región y en el mundo.

PALABRAS CLAVE

Toma de Decisiones, Política Exterior, Tratado de Libre Comercio, MERCOSUR, Negociación Comercial.

ABSTRACT

This paper analyses the decision-making process in foreign policy during Uruguay's first left government Administration. The analysis focus on one of the negotiation levels that Uruguay's government kept with the United States: the possibility of a Free Trade Agreement with this country. With this objective, this study takes on account the leading actors in decision-making, their interests, proposals, and possible and desirable scenarios; about the type of inter-

¹ El presente trabajo se inscribe en una línea de investigación más general orientada hacia la realización de mi tesis de grado. Trabajo presentado en las jornadas anuales de Investigación Científica el 9, 10 y 11 de setiembre del 2008 en la Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República. Montevideo-Uruguay.

national insertion that Uruguay must work on to achieve an effective position in the region and in the world.

KEY WORDS

Decision-Making, Foreign Policy, Free Trade Agreement, MERCOSUR, Commercial Negotiation.

RESUMO

O artigo estuda o processo na toma de decisão na política exterior durante a administração do primeiro governo da esquerda no Uruguai. O análise se concentra em una das instancias de negociação que o governo uruguaio manteve com os Estados Unidos; a possível firma de um Tratado de Livre Comercio com este país. E por isso que se apresentam os principais atores participes na toma de decisão, seus interesses, propostas e possíveis cenários desejáveis, sobre de qual deve ser a inserção internacional que deve apostar o Uruguai para lograr uma efetiva posição na região e no mundo.

PALAVRAS CHAVES

Toma de Decisão, Política Exterior, Tratado de Livre Comercio, MERCOSUL, Negociação Comercial.

Introducción

El presente trabajo analiza una de las instancias en el proceso de formulación y ejecución de la política exterior del Uruguay, como lo es el Proceso de adopción de las decisiones. Con esto nos referimos a las distintas instancias por las cuales distintos actores de naturaleza gubernamental como también aquellos que, fuera de dicha categoría, pueden influir en la dinámica decisoria.

La importancia que cobra hoy en día un análisis de este tipo, se debe a las modificaciones en los patrones tradicionales en las estructuras decisorias de los países de América Latina, producto de los avanzados procesos de globalización o *mundialización*, que instan a la participación de nuevos actores, con preferencias y utilidades propias, que entran al juego de las negociaciones políticas en búsqueda de la maximización de sus beneficios.

Argumentaremos que la política exterior es el resultado de la formulación e implementación de decisiones de carácter estratégico y racional, interdependientes entre sí, enmarcadas en situaciones de diversa naturaleza.

1. El Uruguay Integrado: el déficit del “Arco Virtuoso”²

De un tiempo a esta parte, la agenda política uruguaya y en lo que refiere a temas internacionales, se ha visto socavada por diversos acontecimientos que condicionaron la realidad y la práctica política. Desde el inicio, y presentados en las bases programáticas del partido, la coalición de izquierda, Encuentro Progresista -Frente Amplio- Nueva Mayoría, ensaya una serie de puntos concernientes a la estrategia de inserción internacional a seguir una vez de asumido el gobierno.

Uno de los principales puntos a destacar es la idea del “*Uruguay Integrado*”; donde se prioriza y se hace hincapié en fortalecer institucionalmente al MERCOSUR, considerando dicha institución como plataforma “base” para insertar a un país de economía pequeña como lo es el Uruguay en el sistema internacional. Con ello se creía en el logro de una ventajosa inserción internacional del Uruguay en la región, en un contexto de cooperación entre el resto de pares regionales integrantes del llamado “arco virtuoso”.

Cuando hacemos alusión al déficit de ese “arco virtuoso”, nos referimos a una serie de acontecimientos de gran envergadura, por la cual la política exterior uruguaya explorara y transitara otras vías (preferentemente bilaterales) para una concreta y sólida inserción internacional.

Desde el inicio se destacó la necesidad de profundizar acuerdos comerciales tanto en el plano bilateral como multilateral existentes, o la concreción de nuevos, con el fin de asegurar la apertura de mercados, como también la intensificación de las redes de intercambios comerciales para el país.

En lo que refiere a relaciones económico-comerciales; la temprana vinculación del país con la potencia hegemónica del norte durante la actual administración de gobierno, desencadenó una diversidad de posturas y argumentos (tanto a favor como en contra), en la órbita gubernamental, con posiciones claramente definidas, que oscilan desde apuestas más latinoamericanistas con un fuerte apoyo hacia la región, como miradas puestas más allá del bloque regional, apostando a una mayor vinculación e intercambio mundial.

El detrimento por una negociación bilateral con los Estados Unidos, ante un eventual acuerdo de establecer un TLC (Tratado de Libre Comercio) con dicho país; provocó una segmentación en la órbita gubernamental de la administración Vázquez en los primeros años de la gestión, esto se debe, a los diversos escenarios que planteaban los actores partícipes en la negociación.

Se vuelve preciso un análisis exhaustivo que considere el posicionamiento, la interacción, el

² El aserto “arco virtuoso” hace referencia al discurso que diera el ex Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay Reinaldo Gargano antes de asumir el actual gobierno: “Hay un arco virtuoso con Lagos en Chile, que pasa por Kirchner en Argentina, por Da Silva en Brasil, por Vázquez en Uruguay, por Venezuela con la política social de Chávez (...) ese arco virtuoso se da porque hay un modelo neoconservador que ha hecho polvo la realidad sudamericana”. en *Diario la República*, 1° de marzo de 2005.

conjunto de visiones predominantes, el papel y predominio de los actores en el proceso de toma de decisiones, ya que dichas características pueden incidir en los objetivos inicialmente formulados, alterándolos y cambiando así el curso de la decisión y por ende del resultado de la política exterior.

2. Aspectos teóricos-metodológicos

Como toda política pública, la política exterior está compuesta no solo por acciones sino también por decisiones. Es decir, las distintas instancias o etapas por la que es sujeta una cierta política pública, en este caso, la política exterior hasta su proceso de implementación, se encuentra determinada por las reglas de juego que imponen los actores en la negociación política.

Los procesos de toma de decisiones en la política exterior han adquirido mayores dimensiones en cuanto a los actores que participan en ella, de esta manera el margen de acción por parte de los actores se ve limitado ya que es necesario una negociación que defina el juego político en el cual se encuentran insertos.

Empero, un estudio de este tipo permite describir y revelar que actores o agencias son partícipes del juego político y de esta manera precisar de qué manera son gestionadas las políticas. La gestión en sí misma muestra de qué manera los actores o agencias relevantes en el proceso de adopción de decisiones, interactúan entre sí, como también la influencia de estos, sea mediante mecanismos formales e informales.

La política exterior según Russell (1990) es el área particular de la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables político / diplomático, militar / estratégico y económico (comercial)... y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales tanto en el plano bilateral como multilateral.

Si decodificamos dicha definición entendemos la política exterior como la manifestación de una política pública (ya que es una acción estatal) desde el ámbito doméstico o interno hacia hechos del sistema internacional, que depende de factores internos y externos que van condicionando y modelando sus resultados.

Esta dependencia de ciertos factores se ha visto desdibujada por los crecientes procesos de globalización y transnacionalización que presenta todo el concierto internacional, diversas son las perspectivas en cuanto a este fenómeno "globalizado". Según argumenta Van Klaveren (1992):

"la creciente importancia de una amplia gama de actores transnacionales, la penetración de muchos sistemas políticos por agentes oficiales y no oficiales de otros Estados y el flujo de las comunicaciones internacionales, han hecho que la distinción entre factores externos e internos sea menos clara y tajante que en el pasado" (p.176).

Superada la visión estado-céntrica de la Escuela Realista sobre la Política Internacional y en el marco de un creciente proceso de globalización al que hiciéramos ya alusión, donde se viene gestando un debilitamiento y una mayor permeabilidad de las fronteras de los estados nacionales ante el sistema internacional; el proceso de toma de decisiones se ha ido complejizando cada vez más a raíz de las distintas instancias y temas que comienzan a priorizar la agenda internacional de un país.

Como argumentáramos al inicio del trabajo, la política exterior es, también, un proceso complejo que responde a diversos intereses y demandas que se producen tanto en el ámbito doméstico como también en lo externo, mediante el cual se definen estrategias de acción a seguir como también la instrumentación de diversos mecanismos por parte de los diversos actores.

Esta complejización, en cuanto el incremento de actores que participan e influyen en los procesos de decisión, tornando cada vez más heterogéneo el juego político y las instancias de negociación viene a suplantarse el tradicional canal institucional que venía monopolizando las decisiones y conducción en materia de política exterior; como lo es el eje Presidente-Canciller-servicio diplomático. Siguiendo la lógica de Van Klaveren (1992):

“Los procesos de modernización como de democratización experimentados por los países latinoamericanos han transformado los sistemas de toma de decisiones. Antes de que los países latinoamericanos alcanzaran sus actuales niveles de modernización, los procesos de toma de decisiones en el campo de la política exterior (así como en la política interna) se restringían normalmente a círculos integrados solo por unas pocas personas informadas en posiciones de autoridad. Sin embargo, la escala de la administración moderna ha cambiado tanto en la región, que la toma de decisiones se ha hecho mucho más compleja” (p.180).

Las nuevas estrategias de desarrollo que adoptó, adopta y adoptará el Uruguay hace necesaria la participación de nuevos actores, como lo son los ministros de otras carteras y sus correspondientes burocracias, principalmente aquellos que refieren a la dimensión económica-comercial y de producción de la política exterior, como también la participación de actores no estatales, como organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y las corporaciones empresariales.

Tomando los presupuestos teóricos ofrecidos por Russell para estudiar los procesos de Toma de Decisiones en política exterior, es necesario realizar una distinción analítica entre *estructura* y *proceso* decisorio.

La estructura decisoria hace referencia al quienes, es decir, qué actores o instituciones conforman dicha estructura, la estructura decisoria está integrada por uno o varios autores gubernamentales domésticos que tienen a un tiempo la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser revertida (Russell, 1990: 256). En esta categoría analítica se pueden describir las percepciones e intereses de los distintos actores

en el temático objeto de la decisión como también las capacidades y competencias que poseen para influir de una manera más o menos directa en dicha decisión.

Otra distinción analítica es la del proceso decisorio, aquí se hace mención al *cómo*, es decir al marco normativo / institucional en el cual “cohabitan” o interactúan los actores en la decisión. En lo propuesto por Russell (1990) esto es, la dinámica decisoria: en el proceso participan actores gubernamentales del país y del exterior en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de decisiones determinadas hasta que la misma es efectivamente adoptada, es decir, materializada.

Igualmente se reserva la decisión final a los actores que conforman la estructura decisoria, es decir aquellos que están normativamente y legislativamente capacitados para comprometer los recursos de una sociedad determinada; mientras que “...el resto de los actores intervinientes se posicionan en círculos más o menos cercanos de influencia sobre quienes tienen la capacidad de comprometer al Estado” (Fernández, 2007: 5).

Cabe precisar otra categoría de análisis posible, la que refiere al resultado del meollo de decisiones que se llevan a cabo hasta la materialización de la política exterior en sí. Con esto hacemos referencia al *qué*; es decir, ¿Qué se crea? ó ¿Qué se genera?, luego de gestionada la política.

Partiendo del supuesto que los resultados no son previsibles, ya que en el tránsito de la decisión los objetivos iniciales pueden ser; reformulados, modificados o no cumplidos, y que el tema aquí abordado es de acontecimiento reciente; dicha categoría explicitada no será analizada en cuanto al tema en cuestión: parafraseando a Russell (1990) “...queremos explorar cómo es la cocina de la política exterior y no los platos que salen de ella”.

3. Entre lo ideológico y lo pragmático; “decisiones a la uruguayaya”

Una vez de iniciada la gestión del primer gobierno de izquierda en el país, la diversidad de posturas ante la inserción internacional del país se empezaron a oír.

La administración Vázquez hereda una inserción internacional muy compleja y diferenciada, con varios acuerdos comerciales y posicionados en diversos frentes como lo es la participación del país como miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y como miembro fundador y pleno del MERCOSUR, entre otros.

El estrechamiento comercial con los Estados Unidos, llevado a cabo por la administración Batlle Ibáñez, y la preparación de un posible Tratado de Libre Comercio entre ambos países mediante el establecimiento de una Comisión Conjunta de Comercio entre ambos países; es el escenario en el cual actores de la actual administración deben jugar, establecer prioridades, de acuerdo a sus preferencias y estrategias de acción.

Las condicionantes externas afectan la estrategia de inserción del Uruguay. Las decisiones

deben tomarse en curso, ya no obstante de acuerdo a ideologías, si unir no ya desde un mayor pragmatismo del día a día.

La agenda de la Política Internacional uruguaya se vio socavada ante el déficit institucional mercosuriano, ya que dicha institución no cumple con las expectativas que el país requiere en su condición de economía pequeña. La red de intercambios comerciales se reduce rápidamente en términos relativos, generando una situación de bloqueo para una inserción competitiva uruguaya.

Uno de los objetivos principales en los procesos de formulación e implementación de la política exterior es ampliar las bases de consenso entre los actores que participan en la gestión de dicha política. Si se logra ese objetivo, se da una visión de estabilidad del sistema político y de su proceso de decisiones en el campo doméstico, como también generando una visión de estabilidad hacia el sistema internacional.

Siguiendo las dimensiones analíticas de Russell, la estructura decisoria, es decir, aquella integrada por actores domésticos que tiene la capacidad de comprometer los recursos de la sociedad de un país, en este caso el Uruguay y siguiendo la temática del trabajo, estuvo compuesta por la Presidencia de la República, es decir, el Presidente Vázquez y el Secretario de Presidencia Gonzalo Fernández.

Junto a estos dos actores, el equipo económico liderado por el Ministro de Economía Danilo Astori, tuvo un rol fundamental en la tratativa bilateral con los EE.UU. El apartamiento del Canciller de la República Reinaldo Gargano del proceso de toma de decisiones con respecto a una relación bilateral con los EE.UU, con una posición opuesta al del resto del ejecutivo y de la mayoría de las carteras ministeriales integrantes del equipo de gobierno de la administración de Vázquez ante ello y una apuesta a la región y al fortalecimiento del MERCOSUR, hizo que su participación se redujera al conflicto con Argentina por la instalación de una Planta de Celulosa en el territorio uruguayo.

La estructura decisoria entonces, se limitó entre el juego político de la Presidencia de la República, teniendo a Vázquez como principal vocero, y al Ministro de Economía; Danilo Astori, como principales centros de conducción de la política exterior del Uruguay en lo que refiere a la relación bilateral con la potencia hegemónica del norte.

El proceso decisorio, es decir la lógica de juego en la que los actores intentan hacer prevalecer sus preferencias, es donde, podemos encontrar la diversidad de escenarios planteado por los distintos actores, con respecto a que inserción internacional el Uruguay debe llevar a cabo. Por un lado la visita del primer mandatario uruguayo a los EE.UU. junto al equipo económico en el 2006 dejó claro sus estrategias de acción y los mecanismos a ser instrumentados, Vázquez aclaró:

“Uruguay está interesado en trabajar con Estados Unidos para profundizar el marco legal entre ambos países para mejorar nuestro acceso a los mercados de bienes y servicios. Uruguay tiene que diversificar, abrir, ampliar los mercados de los que pueda disponer para

colocar sus productos” (“We are fantastic: del pantanoso al salón oval de la casa blanca”, en revista *Caras y Caretas*, 5 de mayo del 2006, p. 6-11).

La búsqueda de consenso entre los diversos actores y la justificación de su jugada se expresan claramente en la siguiente declaración:

“A Uruguay le va hacer bien que le lleguen más inversiones para el sector productivo, que se abran nuevos mercados para colocar nuestros productos; esto en última instancia es trabajo para nuestra gente, que es lo que se pide más. Lo que pedían más los uruguayos en la campaña electoral a todos los partidos políticos, es lo que pidió el PIT-CNT en su proclama el 1º de mayo: trabajo digno, buenos ingresos, que es la mejor política social y económica que cualquier gobierno puede llevar adelante” (“We are fantastic: del pantanoso al salón oval de la casa blanca”, en revista *Caras y Caretas*, 5 de mayo del 2006, p. 6-11).

Producto de las críticas y las divergencias de opiniones por parte de sectores de la fuerza política del gobierno, hacia la jugada del Presidente de la República y del Ministro de Economía, divergencias desde la propia cancillería uruguaya, como de la sociedad civil organizada, en este caso dando respuesta a la posición adoptada por la central sindical PIT-CNT; Vázquez reiteró:

“Nuestro país trabaja por un MERCOSUR más amplio y profundo que, lejos de encerrarse en sí mismo, interactúe con otros procesos de integración, pues en el mundo actual no hay razón que justifique la soledad y el aislamiento...en dicho contexto se inscribe nuestro relacionamiento con Estados Unidos, recordando que el mismo viene desde lejos y deseamos vaya más lejos aún” (“We are fantastic: del pantanoso al salón oval de la casa blanca”, en revista *Caras y Caretas*, 5 de mayo del 2006, p. 6-11).

Por otro lado, y con una posición antagónica, el Ministro de Ganadería declara, “me siento dispuesto a comerme ese pan podrido” (semanario *Brecha*, 30 de setiembre del 2005), con la misma lógica de pensamiento el dirigente sindical Juan Castillo manifestó “estar muy preocupado, el Presidente Vázquez viene preparando la cancha para desmarcarse del MERCOSUR”. La posición de este actor social (PIT-CNT) es opuesta a una tratativa bilateral con EE.UU, sus preferencias se manifestaron en la proclama del 1º de mayo del 2006:

“... discutir de qué modelo de país estamos hablando, un país productivo implica el desarrollo de propuestas productivas agro industriales, inserción regional, combinándola con la reactivación del mercado interno. Vinculado ello a la integración regional a través del MERCOSUR de pueblos y gobiernos con la incorporación de Venezuela de Bolivia, fortaleciendo los lazos de la comunidad Andina, enfrentando el ALCA y los Tratados Bilaterales de Inversión y los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos” (“We are fantastic: del

pantanoso al salón oval de la casa blanca”, en revista *Caras y Caretas*, 5 de mayo del 2006, p. 6-11).

Ante ello e intentando hacer prevalecer la decisión en curso de un acercamiento con la potencia hegemónica del norte el Ministro de Economía y Finanzas, Danilo Astori, señala que “no hay inmoralidad mas grande para un gobierno de izquierda en el Uruguay de hoy que la de no trabajar denodadamente para atraer las inversiones necesarias para generar empleo”, refiriéndose a la posición desventajosa que presenta el Uruguay dentro del MERCOSUR, por el estrechamiento bilateral que realizan los pares, como lo es el Brasil con la Argentina, Astori manifiesta:

“nosotros creemos que es muy importante en una estrategia tener muy claro cómo, en qué dirección, en qué oportunidades se acumulan las fuerzas. Para Uruguay hay, reitero en mi modestísima opinión muy pocas opciones... creo que esta estrategia deberá ser una estrategia de especialización productiva e incorporación de tecnología” (Semanaire *Brecha*, 30 de setiembre del 2005).

Conclusiones

En lo que refiere a nuestro trabajo, la proximidad de los acontecimientos y el tema aun en discusión en la agenda internacional del país, nos posiciona en esgrimir una serie de conclusiones un tanto certeras, no así suficientes para los objetivos inicialmente plantados como guía de trabajo.

La búsqueda de acuerdos más allá del círculo mercosuriano, permitió adoptar una serie de decisiones que escapan al patrón tradicional de conducción de la política exterior, alterándose este, en temas económicos-comerciales, las carteras ministeriales de economía, logrando hacer prevalecer sus preferencias, traducidas en el accionar y en el establecimiento de mecanismos para poder instrumentarlas.

Se puede afirmar que los fenómenos que hemos mencionado generan importantes dificultades en la construcción de Políticas Exteriores de Estado e imposibilitan el mantener un proceso tradicional, o sea vertical en los procesos de toma de decisiones.

Esto manifiesta quizás la necesidad de construir un nuevo tipo de relación en la cual la política exterior contribuya con el establecimiento de nuevas formas de canales de acción, para la orientación y la búsqueda de maximizar la utilidad de todos los actores partícipes, para poder arribar a un consenso que dé cuenta de la estabilidad interna y esto se proyecte al sistema internacional.

REFERENCIAS

Allison, Gram. T. (1988). *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis*

- de los misiles de Cuba. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Attinú, Fulvio (2001). *El sistema político global. Introducción a las Relaciones Internacionales*. Barcelona: Paidós.
- Deutsch, Karl W. (1992). *Análisis de las Relaciones Internacionales*. 2a Edición. México: Editorial Gernika.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2002). *La Política Exterior de Estado. Aspectos teóricos para su comprensión*. Documento de trabajo N° 61. Unidad Multidisciplinaria. Facultad de Ciencias Sociales. Uruguay: Universidad de la República.
- Fernández Luzuriaga, Wilson (2007). *La inserción internacional en 2005. Roles y posturas de los decisores gubernamentales*. Documento de trabajo N° 71. Unidad Multidisciplinaria. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República.
- Ferro Clérico, Lilia; Fernández Luzuriaga, Wilson y Hernández Nilson, Diego (2006). "Estrategia y desarrollo de la Inserción Internacional de Uruguay a partir de Marzo del 2005". En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Uruguay: Instituto de Ciencia Política.
- Panebianco, Angelo (1991). "La dimensión internacional en los procesos políticos", en Pasquino Gianfranco (Comp.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza. (Pág.413-480).
- Russell, Roberto (1990). "Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas". En: Roberto Russell y otros: *Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Programa RIAL.
- Russell, Roberto (1986). "Teorías contemporáneas en Relaciones Internacionales". En: *Temas de Política Exterior latinoamericana. El caso uruguayo*. Buenos Aires: Argentina Grupo Editor Latinoamericano.
- Tomassini, Luciano (1989). *Teoría y Práctica de la Política Internacional*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile. Capítulos 2, 3 y 4.
- Van Klaveren, Alberto (1992). "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar". En *Revista de estudios internacionales*, n° 98, año XXV. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Pp.169-216.

FECHA DE RECEPCIÓN: MARZO 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN Y REVISIÓN FINAL: JUNIO 2009

BRASIL COMO POTENCIA REGIONAL Y LAS CONSECUENCIAS PARA AMÉRICA LATINA. UNA EXPLORACIÓN SOBRE LA REALIDAD

BRAZIL AS A REGIONAL POTENCY AND IT'S CONSEQUENCES TO LATIN AMERICA. AN EXPLORATION OVER THE REALITY.

Por Bárbara Ciminari¹

DOCENTE DE LA UNIVERSIDAD DE MORÓN (UM), REPÚBLICA ARGENTINA. COLABORADORA DE SOCIEDAD GLOBAL.

E-mail: barbara_ciminari@yahoo.com.ar

RESUMEN

El presente artículo explora las características de los intentos de liderazgo de Brasil, así como las condiciones que presenta para establecerse en dicho lugar. En este sentido, son fundamentales sus relaciones con el resto del mundo y las posibilidades que ofrece como potencia regional en términos de triangulación para el desarrollo. Ese liderazgo encuentra tanto apoyos como resistencias, sumado a un poco claro interés de Brasil por tomar a su cargo con esta responsabilidad. Es evidente que un liderazgo de este tipo en el proceso de integración puede importar a Brasil altos costos que, por ahora, parece poco dispuesto a tomar. Las siguientes páginas son un ensayo sobre un tema que se está tornando cada vez más importante y más actual en las relaciones al interior de la región.

PALABRAS CLAVES

Brasil, Integración Regional, Potencias Regionales, Países Clave.

ABSTRACT

This paper explores the characteristics of Brazil's intents of leadership and its conditions to establish in such role. In this sense, its relationships with the rest of the world are crucial, and the possibilities that this country shows as a regional leader in development triangulation terms. This leadership faces even support as resistance, and to this equation we must add Brazil's ambiguous interest to take in charge this leadership role. It is clear that a leadership of this

¹ La autora desea agradecer los comentarios y las correcciones de Juan Cruz Vazquez y Sebastián Corradini.

kind in the integration process could imply high costs that, so far, Brazil seems not eager to pay. This paper is an essay over a subject that is taking more and more importance in regional relationship.

KEY WORDS

Brazil – Regional Integration – Regional Leaders – Key Nations.

RESUMO

Este estudo explora as características dos intentos de liderança do Brasil, y as condições que apresenta para estabelecer se nesse lugar. Para este análise são fundamentais suas relações com o resto do mundo, y as possibilidades que oferece como potencia regional em términos de triangulação para o desenvolvimento. Essa liderança experimenta tanto apoios como resistências, y um não muito claro interesse de Brasil por tomar essa responsabilidade. Resulta evidente que uma liderança de este tipo no processo de integração significaria altos custos ao Brasil, que -por enquanto- no está disposto a pagar. As seguintes páginas conformam um ensaio sobre um tema que se está tornando cada vez mais relevante y mais atual.

PALAVRAS CHAVE

Brasil, Integração Regional, Líderes Regionais, Nações Chave

En las ciencias sociales la economía se transformó en las últimas décadas en el centro de la atención. Básicamente pasó a explicar muchos otros aspectos que ya tenían entidad propia y que se vieron dejados de lado. Para aquellos que trabajamos, estudiamos y analizamos constantemente ese fenómeno complejo y cambiante llamado sociedad, las décadas anteriores han mostrado la preponderancia (al menos en la teoría) de la economía por sobre la política y el aspecto social.

Pero desde un tiempo relativamente breve hacia atrás, se ha dado un proceso donde nuevamente la política ha empezado a ocupar el lugar que realmente le corresponde como potencia organizadora de la sociedad. Lentamente la comunidad científica ha recordado que más allá de otros factores, la política no pierde relevancia porque siempre, y en última instancia, las decisiones que afectan a la sociedad, son decisiones políticas.

Este proceso se ha visto potenciado especialmente por la crisis económica mundial que ha comenzado a mostrar sus primeros golpes durante el pasado año 2008. En un artículo publicado en el diario *Clarín*, Felipe González expone con una claridad admirable un nuevo tiempo que

se abre, que hace necesarias, aún por sobre el mismo mercado, las decisiones políticas fuertes y comprometidas con la realidad. Habla entonces de una vuelta a "...la política con mayúsculas, la que mira a los ciudadanos y pone al mercado a su servicio y no al revés".²

Es en este punto donde comienza a verse la importancia de las decisiones políticas para poder frenar los efectos de la crisis económica, reduciendo los impactos en la sociedad. Cada uno de los gobiernos establece cuáles son aquellas intervenciones que juzga más necesarias para frenar los efectos sobre la sociedad que rigen. Pero será necesario un cambio en el método de emprender las acciones, teniendo en cuenta que no puede dejarse que los mercados funcionen libremente. Los resultados de ese tipo de política que se ha venido aplicando han comenzado a hacerse cada vez más visibles y a golpear con fuerza la realidad.

Dentro de este nuevo panorama mundial, es claro que el papel del Estado no ha perdido validez y preponderancia de ninguna manera. A pesar de la pérdida de poder que se ha dado por la aparición de nuevos actores, no pierde por eso su capacidad propia de Estado, en tanto actor internacional.³ Las decisiones últimas en las relaciones internacionales corresponden siempre al Estado, actor fundamental en cuestiones de conflictos, mediaciones, procesos de integración, etc.

Cada una de las regiones actúa de diferentes maneras en relación con estas reglas que están establecidas en la actualidad. El escenario propio de América Latina, sobre el cual intenta centrarse el presente ensayo, presenta algunos ribetes particulares, tanto en relación con la crisis económica como con las relaciones entre los Estados.

En primer lugar, se ha dado una pérdida de poder por parte de Estados Unidos que ha encontrado cada vez más resistencia para imponer sus decisiones dentro de la región. De tal manera, en diferentes momentos y en especial en el plano discursivo, las posturas de gran parte de los países sudamericanos han virado de tal manera que se han vuelto claramente opositores a la política exterior norteamericana. Este desplazamiento de la región se hizo evidente en la declaración de la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en el año 2005. Hubo una desviación del eje central de la reunión ("Crear trabajo para enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática"), para terminar en una declaración poco coherente en la cual se desarrollan los diferentes intereses de los países del hemisferio: apoyo o rechazo a Estados Unidos (Rosemberg, 2005). Pero esta pérdida de poder ha venido mostrando sus facetas a lo largo de varios años, con discursos por parte de los líderes regionales que se oponen al poderío estadounidense y a lo que el mismo representa a través de los organismos internacionales. Son pocos los países que han mantenido el diálogo sin tensiones con el país del Norte, entre los que pueden contarse principalmente Colombia, México y Chile.

2 González Felipe. "Vuelve la política con Mayúsculas", en diario *Clarín*, 20 de Noviembre de 2008.

3 Esto no niega el crecimiento en la relevancia de otros actores internacionales. Simplemente es que más allá de la aparición y crecimiento de otros actores, el Estado, modificado en algunas de sus características sigue siendo el jugador internacional por excelencia.

En segundo lugar, este vacío hegemónico dentro de Sudamérica ha generado la necesidad de un liderazgo nuevo. Hablar de necesidad de un líder dentro de un grupo de países puede ser claramente un punto de diferencias en cuanto a las concepciones, porque podría mencionarse que no existe tal necesidad. Tal como se comprende para este escrito, la realidad de los Estados en la actualidad, los procesos de Integración y la necesidad de armonía (si no cooperación) entre ellos, demuestra con ejemplos históricos la necesidad de uno o varios Estados que guíen y soporten con cuotas de su propio poder dicho proceso. En otras palabras, cuando se producen instancias de cooperación entre países de una misma región, suele haber un Estado o un grupo de ellos que impulsan todo el proceso y toman a su cargo las resistencias y contratiempos que pudieran surgir de él.

Ese papel de liderazgo puede ser claramente ocupado por Brasil. En este momento, ese país se presenta como el único capacitado para extender su poder sobre la región, aunque con características sumamente particulares. En primer lugar, las características internas de Brasil difieren ampliamente con la imagen y la posición que ha comenzado a tener en el mundo. En segundo lugar, la política exterior de Brasil (reconocida por su coherencia y su relativa independencia del poder Ejecutivo) tiene una serie de bases claras que le permite sin esfuerzo ubicarse en esa posición. Se suma a esto la percepción que el resto del mundo por fuera de la región tiene ese país. Por otra parte, hay algunas oposiciones al liderazgo, principalmente de México y Argentina⁴ que limitan la consolidación de Brasil.

Lo cierto es que dentro de su política exterior, hay uno de los aspectos que es de vital importancia para la región y es sobre el que intenta echar luz este escrito: el proceso de integración latinoamericano. Como se analiza en el presente trabajo, la construcción de poder que realiza Brasil por medio de la integración regional (teniendo en cuenta las características que le son propias y su relación con los países vecinos) puede ser beneficiosa no sólo para Brasil, sino también para el resto de los países asociados, incluida Argentina. Y este factor debe ser tenido en cuenta por los posibles socios de Brasil para sopesar los beneficios que puedan obtenerse.

Todo este proceso en realidad se relaciona con las primeras líneas del presente escrito. Otra vez es fundamental la política, la *alta política* en los términos de las Relaciones Internacionales, como determinante hasta de la misma economía y este proceso puede ser capaz de demostrarlo.

Dada la amplitud del tema sobre el cual se pretende comenzar a exponer algunos aspectos fundamentales, el presente trabajo deberá organizarse en torno a una serie de cuestiones claramente delimitadas. Así, un primer apartado realiza una aproximación a las cuestiones de integración, así como a la realidad en América Latina. En un segundo momento, se analizarán las características que permiten establecer que Brasil conforma realmente una potencia regional y sus relaciones con sus países limítrofes.

4 Algunos autores sostienen además la importancia de Venezuela, y principalmente Chávez (De Souza, 2007) como uno de los opositores al liderazgo.

Un último apartado permitirá exponer algunas primeras conclusiones que surjan del análisis de todo el artículo, relacionadas sobre todo con la importancia de este país en la región y los beneficios que ese liderazgo puede aportar a sus asociados.

Sin lugar a dudas es grande y complejo el desafío, pero me permito hacer una salvedad antes del desarrollo del trabajo. Más allá de toda rigurosidad científica, este artículo es una reflexión, un ensayo sobre un tema que es sumamente actual y será cada vez más importante en las relaciones al interior de la región. Por tal razón, puede pecar de falta de rigurosidad. En cualquier caso, esa es su intención, que ya queda expresada desde el mismo subtítulo.

Los procesos de Integración y la actualidad de la Integración en América Latina

Los procesos de integración son en la actualidad una de las herramientas más importantes con las que cuentan los países para alcanzar sus objetivos. Sean tanto económicos, como políticos o de desarrollo, los países encuentran en estos mecanismos un buen punto de partida, dado que les permite resolver conflictos, compartir mercados, reducir costos políticos de las decisiones tomadas y posicionarse en el mundo de una manera más compacta y fortalecida que si se presentaran de manera individual.

Existen dos tipos de motivaciones que impulsan la integración. La primera es *predominantemente política*. Es el caso de la Unión Europea, que presenta características de geopolítica, porque buscó la integración para evitar más conflictos entre los países miembros. La segunda forma o motivación es la que se denomina de *motivaciones predominantemente económicas*, generalmente apoyadas por las empresas transnacionales. Existe otra diferencia que aparece entre estos dos modelos y es en la profundidad de los compromisos asumidos por los socios y la armonización de sus políticas macroeconómicas y sectoriales (Botto, 2002).

Cualquiera sea la motivación predominante de la Integración, lo cierto es que es fundamental tener en cuenta al momento de planificar la entrada en un proceso de este tipo, cuáles son las características principales de cada uno de los países que formarán parte de esta integración. El grado de desarrollo de los países que van a formar parte, es determinante para evitar de esta manera que se profundice la desigualdad que pudiera existir entre ellos.

Entre otras, las consecuencias para los países subdesarrollados pueden ser (Sunkel, 1972) la persistencia y agudización del carácter mono exportador de las economías subdesarrolladas: generalmente en los procesos de este tipo, cuando los países se encuentran centrados en un producto exportable, suele haber una especialización cada vez más profunda. Lo anterior produce que la economía del país queda atada. Esto se suma a la ampliación acumulativa de las brechas entre los países subdesarrollados y los países desarrollados, lo que redundará en una

ampliación y profundización de la brecha entre incluidos y excluidos dentro de los mismos países subdesarrollados de la región.

Pero la principal amenaza es que el proceso de integración favorezca mayormente a aquella empresa multinacional que no es de la región y que termine por disolver la empresa privada nacional, al crear -por medio de la integración de los mercados y la liberación del comercio- condiciones en las que la empresa nacional queda desfavorecida.

América Latina es un caso clave donde las diferencias entre los miembros de una asociación de este tipo es determinante de los resultados que se obtengan, porque las desigualdades son muchas entre los países e incluso dentro de ellos. Estas características que le son propias hacen que cuando se diseñen políticas de integración, se deban establecer mecanismos económicos, políticos y sociales que apunten a limar las diferencias.

En relación con lo anterior, dentro de América Latina pueden observarse muchos puntos en común, lo que no sucede en el caso de una integración con los países más desarrollados del continente, como es el caso de Estados Unidos y Canadá. En ese caso (proyecto original del ALCA) la integración expondría a los países menos desarrollados a un mercado desprotegido, donde se verían claramente los daños mencionados más arriba en este mismo apartado.⁵

En América existieron infinidad de intentos de Integración, que incluyeron las más diversas combinaciones de países. El éxito de cada una de ellas fue absolutamente dispar, aunque en la actualidad existen algunas en pleno funcionamiento⁶ como son el MERCOSUR, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Pero se suman a estos procesos una gran variedad de propuestas, que se han intensificado con los años, que distraen los procesos integracionistas que ya existen (Varas, 2008).

Entre esas propuestas se pueden incluir la Alternativa Bolivariana para América Latina y Caribe (ALBA), el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP), la Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), etc. Algunos tuvieron un mayor desarrollo que el resto, pero muchos quedaron únicamente como una declaración de voluntades, marcadas en mayor medida por un valor instrumental al posicionamiento político regional o global de quienes la formulan (Varas, 2008).

La propuesta más relevante de Estados Unidos para la región en materia de integración fue el ALCA, que tuvo momentos de gran desarrollo, durante las Cumbres de las Américas y debería haber comenzado a funcionar en diciembre de 2005. Por la oposición de algunos países de América del Sur

5 Ciminari, Bárbara. "ALCA: Integración de opuestos", Trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, *¿Hacia donde va la Argentina? Inserción Internacional. Calidad institucional y nuevas representaciones*, 6 al 9 de Noviembre de 2007.

6 Sin duda es sumamente extenso el debate sobre la calidad de cada uno de esos procesos y en qué medida se cumplen los acuerdos iniciales, pero los mismos exceden el alcance de este artículo.

y por sobre todo el “no apoyo” de Brasil, el ALCA no funcionó y al momento no presenta perspectivas de funcionar, sobre todo con el aparente actual desinterés de Estados Unidos en la región.

En este aspecto, es de destacar que si bien el proyecto de Estados Unidos tuvo en gran medida como objetivo debilitar los procesos subregionales de integración, el MERCOSUR se mantuvo sin fisuras y operando como una unidad, demostrando voluntad de actuar como tal y confirmando que debía ser tenido en cuenta al momento de negociar.

Pero hay un grupo de procesos presentados y promovidos por Brasil que son fundamentales para el presente trabajo. El primero de ellos es la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), una comunidad tanto en política como en economía que intenta integrar a los miembros del CAN con los socios del MERCOSUR. De esta manera se generaría una integración de 12 miembros en América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela). La misma tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados (Ruiz Caro, 2008).

Según la declaración de creación de UNASUR, el mismo tiene como objetivos específicos: el fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros; el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región; la erradicación del analfabetismo; la integración energética para el aprovechamiento de los recursos de la región; la integración financiera⁷ mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros; obtener una Ciudadanía sudamericana; cooperar en materia de tecnología. Otro objetivo específico que ha comenzado a transformarse en uno de los temas principales de la integración en América Latina es el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa.⁸

UNASUR está proyectado fundamentalmente como un proyecto político y dentro de él, el Consejo de Defensa Militar propuesto por Brasil, tiene un rol relevante.⁹ La creación de dicho órgano, en el que la vigilancia de la Amazonia sería una prioridad, fue presentada por Brasil y si bien no tiene un objetivo claramente bélico, tiene como finalidad última la protección de los recursos naturales tales como el agua dulce, que serán de importancia capital para los años venideros.

El Consejo, según lo concibe Brasil, no supone una alianza militar convencional, como la Orga-

7 En este punto se inscribe la creación del Banco del Sur, que ha sido impulsado principalmente por Hugo Chávez.

8 Fuente: www.uniondenacionessuramericanas.com (Recuperado el 04 de enero de 2009).

9 Sólo Colombia se ha opuesto firmemente a esta propuesta.

nización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sino un foro para promover el diálogo entre los ministerios de Defensa de la región. La propuesta es crear un mecanismo de integración que permita discutir las realidades y necesidades de Defensa de los países suramericanos, reducir los conflictos y desconfianzas, y sentar las bases para la futura formulación de una política común en el área.

Hasta los años '90, una integración que planteara el tema de la *seguridad*, era algo totalmente improbable, lo cual se encontraba fundamentado en un principio real de las relaciones entre los principales países de la región: "...el vecino constituía una hipótesis de conflicto, no un potencial socio" (Donadío, 1997: 107).

Con la consolidación del proceso de globalización y de los grandes bloques regionales, se generó un gran cambio al interior de cada uno de esos países, fundamentalmente relacionado con la concepción del vecino. Así se pasó claramente de una lógica que tenía como eje al *conflicto*, a una donde lo central es la *cooperación*. Este fenómeno permitió un desarrollo de los procesos de integración ya lanzados y un concreto avance hacia la conformación de un único bloque regional.

El gran desafío para la UNASUR consiste en diseñar estrategias que permitan a los socios percibir la integración como un proceso de suma positiva, en términos de crecimiento económico y de una mejor distribución del ingreso. Quizás el aspecto más importante que subyace en este proceso sea el reconocimiento que sólo la integración y una voz común en los foros internacionales permitirá incidir en el diseño de las políticas globales que garanticen contenidos más justos y favorables para la región.

Es preciso recordar que uno de los pilares principales de UNASUR es el fortalecimiento de la participación ciudadana en las decisiones, abriendo el juego político a todos los interesados. Lo anterior presenta un desafío muy complejo a este proceso, porque la participación ciudadana se ha reducido de una manera estrepitosa en las últimas décadas, y la apatía política puede jugar en contra de los objetivos de la integración.

De cualquier manera, ejercer la ciudadanía como "sudamericanos" podría ser un medio de prevenir e impedir que los gobiernos socios firmen Tratados Internacionales con potencias industrializadas en los que se ponga en riesgo el patrimonio regional o la soberanía, como aquellos vinculados a la biodiversidad, cultura o educación. Por eso, la construcción y fortalecimiento de esta identidad en el imaginario colectivo es, quizás, el mayor desafío, que implicará trabajos desde la educación y la promoción por parte de cada uno de los Estados a su interior.

Brasil: nuevo actor del desarrollo internacional

Uno de los países que mayor importancia ha tomado no sólo a nivel regional sino, por sobre todo a nivel mundial, es Brasil. Su crecimiento económico, los descubrimientos de petróleo, los

intentos claros y sostenidos por obtener el desarrollo, se han sumado a sus características naturales tales como sus grandes dimensiones, el tamaño de su población y los recursos naturales disponibles para explotar. Los últimos años de este crecimiento han modificado claramente sus relaciones con sus socios comerciales más cercanos.

En primer lugar, Brasil posee un total de 191.791 millones de habitantes, que se ubican en el territorio más grande de América Latina. El PBI de Brasil alcanza los 167.803 millones de dólares, lo que demuestra la importancia de su mercado, en relación con otras economías de la región.¹⁰

Acerca de la importancia y el desarrollo de su mercado en relación con sus socios del MERCOSUR, y la importancia del afianzamiento de las mismas, se puede decir que a partir de 2004 Brasil dio un salto espectacular en sus inversiones directas en el exterior: ese año las empresas brasileñas invirtieron 10 mil millones de dólares en el exterior, frente a sólo 250 millones el año anterior. Estas inversiones se dieron principalmente en América Latina, siendo Uruguay uno de los mayores receptores de esas inversiones (Zibechi, 2008).

Según observa Alain Rouquié (1994) la política exterior brasileña cambió radicalmente en 1974, cuando comenzó a modificar su panamericanismo, olvidando uno de los lemas más importantes de ese país: "lo que es bueno para los Estados Unidos es bueno para el Brasil".¹¹ En la práctica, esto se observa en la firma de un importante acuerdo nuclear con la República Federal Alemana, el reconocimiento de la independencia de Angola y Mozambique, así como el voto a favor de países árabes sobre el sionismo en la ONU, etc.

La diplomacia de Brasil, por lo anterior, se ha organizado coherentemente en los últimos gobiernos en torno a dos ejes principales: el primero es contener la presencia de Estados Unidos en la Región, y el segundo es jugar un rol global cada vez más importante. Para lo primero se encuentra el permanente interés de Brasil del fortalecimiento de los procesos de integración regional que ha impulsado.

En cambio, para fortalecer su papel global, ha establecido la política de acceder a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, sumado a la reciente alianza estratégica con la Unión Europea y el Foro en conjunto con India y Sudáfrica (IBSA).¹² A esto se agrega su creciente proyección en África más allá de los países de habla portuguesa y en el Medio Oriente (Varas, 2008).

Uno de los principales factores que hacen que Brasil sea tan importante a nivel económico mundial es que fue catalogado como uno de los países que conforman la tesis BRIC. Dicha tesis

10 Fuente: ONU, en <http://data.un.org/> (Recuperado el 10 de enero de 2009).

11 La frase es atribuida al Ministro de Relaciones Exteriores del primer gobierno del régimen militar de 1964.

12 Junto con India y Sudáfrica conformó el Foro de Diálogo IBSA, que intenta buscar la cooperación entre los tres países que se supone tienen similares características. Los objetivos de ese foro son: la promoción de la democracia, la paz y la estabilidad; el desarrollo sostenible; la lucha contra el hambre, la pobreza y la desigualdad social a niveles nacionales e internacionales. (De Sousa, 2007).

considera que el potencial económico del Brasil, de Rusia, de la India, y de China es tal que pueden convertirse en las cuatro economías dominantes hacia el año 2050. La tesis fue formulada por el grupo Goldman Sachs, el 30 de noviembre de 2001.¹³ Se estima que estos cuatro países tendrán más del 40% de la población mundial y tendrán un PBI combinado de \$34,951 billones de dólares.¹⁴ Si bien los datos pronosticados son claramente un desafío importante para esos países, teniendo en cuenta las limitaciones que presentan en cuestiones estructurales, lo cierto es que este grupo ha sido considerado como relevante y luego de la publicación del documento comenzaron a estrechar sus lazos. Tal es así que para el año 2009 se proyectó una Cumbre entre dichos países, impulsada por los gobiernos de Brasil y Rusia.¹⁵

La publicación de este informe dio a Brasil (así como el resto de esos países) una proyección internacional mucho más fuerte y relevante al momento de tomar decisiones. Por otra parte, la mejora en la categorización de Brasil como mercado de inversiones ha permitido que se potencien tanto la producción como la economía en general. De esta manera, el país ingresó al *club de mercados seguros* de la agencia "Standard & Poor", la cual considera que el país presenta una madurez en sus instituciones y su sistema político.¹⁶

Otro de los aspectos que ese informe destaca es la posibilidad que tiene Brasil por sus mismas características no sólo de soportar sino de salir airoso de las crisis externas, lo que lo diferencia de gran cantidad de sus socios. Lula Da Silva se ha explayado sobre dicha cuestión, mencionando que la crisis mundial puede en realidad ser una oportunidad para Brasil, así como para el resto de los países BRIC.¹⁷

Pero en todos los aspectos antes detallados hay un factor histórico en Brasil que juega un papel fundamental en este proceso de crecimiento hacia el exterior, que es el de poseer un liderazgo al interior que proyecta todos los recursos con los que cuenta y los transforma en poder. En este país existe una clase dirigente con una visión estratégica y una burguesía nacional con mirada al exterior. Esto permite explicar en gran medida que la clase dirigente se esfuerce en

13 "El cumpleaños de los BRIC", en diario *El País* (España), 3 de diciembre de 2006. Disponible en: http://www.elpais.com/articulo/economia/cumpleanos/BRIC/elpepuecone/20061203elpnegeco_2/Tes

14 Fuente: Goldman Sachs, en <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book> (Recuperado el 10 de enero de 2009).

15 "Rússia e Brasil querem realizar 1a cúpula do BRIC em 2009", en diario *O Globo On Line*, 26 de noviembre de 2008 disponible en: http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2008/11/26/russia_brasil_querem_realizar_1a_cupula_do_bric_em_2009-586558082.asp (Recuperado el 06 de enero de 2009).

16 "Brasil entra en el club de los países seguros", en diario *El País* (España), 2 de mayo de 2008, disponible en http://www.elpais.com/articulo/internacional/Brasil/entra/club/paises/seguros/elpepuint/20080502elpepuint_1/Tes (Recuperado el 20 de diciembre de 2008).

17 "Para Lula, países so BRIC podem sair fortalecidos da crise", en diario *O Globo On Line* (Brasil), 26 de noviembre de 2008, disponible en: http://oglobo.globo.com/economia/mat/2008/11/26/para_lula_paises_do_bric_podem_sair_fortalecidos_da_crise-586558152.asp (Recuperado el 10 de enero de 2009).

establecer la mejor cohabitación posible entre lo interno y lo externo (Varas, 2008).

Su poder económico, geográfico, poblacional, su destacada diplomacia y su agudo accionar político se suman a un factor determinante de poder: la tenencia de petróleo. En los últimos tiempos, este país ha conseguido (luego de importantes y constantes inversiones en materia de infraestructura e investigación) descubrir importantes yacimientos de petróleo. Fue así que, desde el paradigma desarrollista de los '60, una política clara intentó desarrollar esta industria energética, cuyas empresas conexas quedarían aún en manos del Estado hacia la década del '90. El impulso final en este sentido lo dio el reciente descubrimiento de grandes reservas en la costa Atlántica a través de importantísimas inversiones a lo largo del año, que le permiten tanto la exploración como la explotación de este recurso.

Claramente, se puede observar que Brasil tiene una realidad ambigua. Por una parte, al interior es uno de los países más desiguales del mundo, con un índice de Gini que alcanza un coeficiente de 59,¹⁸ con altos niveles de pobreza, violencia social, etc. Algunas de las principales críticas al interior del país por parte de organismos extranjeros están relacionadas con mejoras en el desarrollo económico, en la educación, el sistema de salud, así como reformas institucionales que apunten a reducir la corrupción y favorecer las inversiones extranjeras.¹⁹ Por otra parte, este país ha pasado a tener cada vez más un papel importante a nivel mundial, con un reconocimiento creciente de los países de diferentes continentes. Y esto puede ser clave para el resto de las naciones en la región.

Las key nations y el papel de Brasil en América Latina

Brasil se cuenta entre los países que tienen un papel destacado en sus respectivas regiones y cuenta con una creciente influencia internacional. Se lo considera como una *potencia regional*, a pesar de no contar con el desarrollo de la totalidad de las características que esta categoría implica²⁰ (Gratius, 2007). Según menciona Fabián Calle (1997) hay una serie de países que han sido captados por los grandes centros de poder, como aquellos capaces de establecer una cierta estabilidad al interior de las regiones en las cuales se encuentran. Sus características económicas, políticas y diplomáticas permiten que sean considerados como *países claves* (o

18 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe de Desarrollo Humano 2006*. PNUD. Disponible en línea: <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/> (Recuperado el 10 de enero de 2009).

19 Book: *BRIC's and beyond*, disponible en versión digital: <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/BRICs-and-Beyond.html> (Recuperado el 04 de enero de 2009).

20 Si bien la autora encuentra que Brasil presenta las características de "aspirar al liderazgo regional", "influencia en la geopolítica regional" y creación de una identidad regional propia, reconoce que no se encuentra absolutamente desarrollada en recursos, interdependencia, influencia y reconocimiento de sus vecinos.

key nations) para los procesos pacificadores y de resolución de conflictos.

Estos conflictos que se generan son en su mayoría de carácter interno. Es interesante resaltar que una de las tendencias básicas en los últimos años en materia de seguridad internacional es que casi la totalidad de los enfrentamientos armados son de carácter endógeno. De esta manera se han dado gran cantidad de intervenciones de organismos internacionales para la resolución de estos conflictos, donde ha sido posible establecer el creciente grado de acción de estas *key nations*.²¹

Son potencias regionales que pueden ser aprovechadas en pos de resolver conflictos que, de otra manera, reclamarían una acción más directa por parte de los países más desarrollados.

Entre estos países se ubica el caso de Brasil. En particular, toma en cuenta la escasez de mecanismos institucionalizados de resolución de conflictos al interior de la región y la necesidad que surge entonces de establecer medios para tal fin. Brasil puede, en gran medida, ser la clave para esta pacificación y estabilización. Para tal motivo es entonces fundamental la percepción que desde el exterior se tenga al respecto de dicha potencia.

En este sentido es considerada claramente como una potencia *pacificadora* de la región. Los proyectos presentados para la integración de la misma responden a los principales objetivos de ese país: la integración política regional y la estabilización y promoción de la paz y la democracia entre sus vecinos.

Para esto ha impulsado una serie de iniciativas como son el MERCOSUR y posteriormente el ya mencionado UNASUR, como instrumentos para estabilizar la región en términos económicos y políticos en torno a un liderazgo benigno. Esto es claramente una estrategia que potencia a la región y le permite a Brasil convivir en un ambiente más estable y menos conflictivo.

Si bien en América del Sur no hay ningún país que pueda desafiar su posición y peso destacados, su liderazgo y representatividad regionales siguen cuestionados por algunos de sus vecinos, como ya se mencionó al comienzo de este artículo. Venezuela compite, en cierta forma, por la influencia en el Cono Sur; y la Argentina se niega a reconocer a Brasil como principal potencia regional. En cambio, los países más pequeños, como Uruguay y Paraguay, le demandan más liderazgo y responsabilidad.²²

La falta de recursos es uno de los principales problemas que puede enfrentar Brasil para su liderazgo regional, dado que es necesario asumir una determinada cantidad de costos económicos para poder obtener el reconocimiento por parte del resto de los países de la región.

21 Uno de los casos más importantes dentro de nuestro continente es el de Haití, donde Brasil se hizo cargo de la organización y conducción de las fuerzas de paz, gesto que fue tenido muy en cuenta por las grandes potencias.

22 El hecho de que el conflicto sobre las papeleras entre el Uruguay y la Argentina no se haya resuelto en el marco del MERCOSUR, y que se haya llevado ante el Tribunal Internacional de La Haya, fue interpretado desde Montevideo como una falta de capacidad de liderazgo del Brasil.

Pero es importante mencionar que Brasil presenta como una de las características más sobresalientes el uso del *soft power* y su calidad de potencia regional cooperativa. Esto hace que la diplomacia de ese país esté convencida de que la "...integración interestatal y la negociación entre las partes en conflicto son el mejor camino para promover la democracia y la paz en el mundo" (Gratius, 2007).

El papel de pacificador ha sido otorgado a Brasil por diversos analistas, lo cual implica que una potencia regional asume un papel de mediación u otro papel que permita contribuir a la paz y la estabilidad dentro del sistema internacional y más precisamente en el plano regional. Esto ha sido claro en las intervenciones de Brasil como fuerza de Paz en Haití, así como los intentos de pacificación en Paraguay y Bolivia, donde éste país se puso al frente de los acuerdos entre los países de la región para encontrar una salida pacífica a los problemas internos.

Susanne Gratius (2007) menciona tres razones por las que Brasil es el único jugador global de América Latina: 1) por su política exterior de largo plazo y el altamente profesionalizado servicio exterior que actúa con independencia del ejecutivo; 2) por sus relaciones comerciales divididas en partes iguales entre Europa, EE.UU., América Latina y Asia;²³ y 3) por su larga presencia y activa participación en foros y negociaciones internacionales.

En cualquier caso, Brasil demuestra un potencial muy grande, ya que tanto externa como internamente se lo identifica cada vez más como el principal factor de estabilidad regional (De Souza, 2007). Especialmente, se lo ha comenzado a ver como un importante agente de la cooperación para el desarrollo.

En este punto es preciso detenerse, porque este país ha comenzado a desarrollar políticas de promoción del desarrollo, a través de mecanismos de cooperación con otras regiones del mundo, como por ejemplo, la Unión Europea. Esto implica básicamente una triangulación entre el Norte, Brasil y los países subdesarrollados del Sur. Esto puede transformarse en gran ayuda para América Latina, permitiendo una mejora en las inversiones en materia de desarrollo, dado que a través de Brasil las grandes potencias o grupos de potencias pueden acercarse a aquellos países del sur que más lo necesitan las tecnologías y herramientas necesarias. El punto de contacto entre ambos es Brasil.

En el nuevo escenario mundial, con los desafíos claramente planteados a la potencia hegemónica, y la aparición de grandes bloques regionales en el norte del planeta, las potencias reconocen la necesidad de aumentar la cooperación con las potencias del Sur en temas como la cuestión energética y las misiones de paz. La cuestión de las potencias emergentes del Sur es también muy relevante en un sistema internacional que está sufriendo grandes cambios. Estados Unidos se encuentra ante una crisis de legitimidad y carece de políticas concretas para zonas

23 También ha dado un papel muy relevante a África como destino de las políticas exteriores.

como América Latina y Oriente Medio. En este marco, las potencias regionales se verán impulsadas a asumir compromisos, en ocasiones más allá de la voluntad de sus gobiernos, y serán partes de alianzas que configuren un nuevo multilateralismo todavía imprevisible.

Algunos últimos pensamientos

La realidad latinoamericana, tan cambiante a lo largo de su historia, ha comenzado a mostrar cada vez más las ventajas de una integración real entre todos sus miembros. Las desigualdades internas, los problemas de desarrollo y las constantes amenazas a la estabilidad y la seguridad, parecen encontrar en las soluciones conjuntas una nueva herramienta, poco desarrollada aún, es cierto, pero útil.

La integración latinoamericana parece en la actualidad haber alcanzado la suficiente legitimidad como para ser emprendida con la resolución necesaria para que realmente funcione. Es claro que depende en gran medida de las decisiones políticas de aquellos que deben impulsarlo, favorecido el proceso por los lazos que han comenzado a extenderse, la existencia de procesos subregionales de integración y según lo analizado en este artículo, por una potencia regional capaz de asumir los costos de este proyecto.

Sin lugar a dudas existen una serie de cuestiones que pueden entorpecer este proceso, en especial las reticencias de los mismos países a la existencia y el reconocimiento de un líder dentro de la región. Aún así, es posible ver este factor de liderazgo como una gran herramienta para lograr el desarrollo y mejorar las condiciones económicas, políticas y sociales de cada uno de los países que conformen el pretendido bloque regional.

Los mecanismos de pacificación y triangulación que se pueden obtener con la ayuda de Brasil son reales, pudiendo aportar a la región aquellos beneficios de los que carece. Un proceso de integración con este país, y que reúna a la totalidad (o al menos gran parte) de América Latina, es un gran paso en esta dirección.

La importancia del MERCOSUR en materia económica es sin duda fundamental, especialmente para los países que lo conforman, dado que ha permitido una expansión del mercado y una cooperación creciente. Pero es necesaria una dosis más de "politización", de desarrollo de instituciones que más allá de lo meramente económico, intenten fortalecer los lazos en aspectos políticos y sociales, estableciendo alianzas más duraderas y mecanismos de resolución de conflictos.

Esto claramente no debería limitarse al MERCOSUR, sino que debería extenderse al resto de la región, dado que se comparten gran cantidad de características que permitirían obtener gran cantidad de beneficios de una integración de estas dimensiones. Otra vez, la integración simplemente en materia económica no parece ser la solución más adecuada. Probablemente la realización de grandes esfuerzos para poder estrechar lazos entre los países en materia política

y social, pueda aportar mayores beneficios a los Estados Miembros.

La cuestión que América Latina sea la región con mayor disparidad en la distribución de la riqueza así como las claras flaquezas en materia institucional hace que los argumentos para la integración deban sobrepasar las cuestiones más técnicas y económicas, para dar paso a cuestiones más sociales y aplicables a una realidad sumamente compleja y cambiante que, sin embargo, presenta un gran potencial con vistas al futuro. El papel de Brasil en este gran escenario latinoamericano parece hacerse más claro, como aquella potencia regional capaz de emprender este proceso de manera decidida y con eso, generar mayores beneficios para sí mismo y para los socios de dicho proyecto.

REFERENCIAS

- Botto, Mercedes (2002). *Integración regional en América Latina*. Trabajo preparado para el "Curso de Formación de Líderes Juveniles de América Latina". Argentina.
- Calle, Fabián (1997). "Los debates acerca de la geoestrategia y la geoeconomía internacional en la post Guerra Fría: el factor regional". En revista *Colección*, año III, n° 6, Escuelas de Ciencias Políticas. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- Ciminari, Bárbara (2007). "ALCA: Integración de opuestos". En *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, ¿Hacia donde va la Argentina? Inserción Internacional. Calidad institucional y nuevas representaciones*. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).
- De Sousa, Sarah (2007). *La India, el Brasil y Sudáfrica: ¿Potencias emergentes o países en desarrollo?* Documento de trabajo FRIDE. Madrid: FRIDE (Disponible en <http://www.fride.org>).
- Donadio, Marcela (1997). "Del conflicto a la cooperación: los mecanismos de concertación en la seguridad del Cono Sur". En revista *Colección*, año III, n° 6, Escuelas de Ciencias Políticas. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- Furtado, Celso (1974). *El mito del desarrollo económico y el futuro del tercer mundo*. Buenos Aires: Periferia.
- Rosemberg, Laura (2005). *¿Unión democrática o fisura económica de las Américas?* Documento de trabajo FRIDE. Madrid: FRIDE. (Disponible en www.fride.org).
- Rouquié, Alain (1994). *Extremo occidente: introducción a América Latina*. Buenos Aires: Emecé.
- Ruiz Caro, Ariela (2008). "UNASUR and the Challenge of Being South American". En *Americas Policy Program Column*. Washington, DC: Center for International Policy.
- Russell Roberto, y Tokatlian Juan Gabriel (2003). *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1999). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI.

Sunkel, Osvaldo (1972). *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Visión.

Varas, Augusto (2008). "Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía". En *Comentario FRIDE*. Madrid: FRIDE.

Zibechi, Raúl (2008). "¿Está construyendo Brasil su propio 'patio trasero'?" . En *Programa de las Américas*, Reporte. Washington, DC: Center for International Policy. (Disponible en <http://www.ircamericas.org/esp/5722>).

FECHA DE RECEPCIÓN: MAYO DE 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN Y REVISIÓN FINAL: JUNIO DE 2009

EL MULTICULTURALISMO REVISITADO

THE MULTICULTURALISM REVISITED

Por Francisco José Calderón Vázquez

PROFESOR ASOCIADO, UNIVERSIDAD DE MÁLAGA (ESPAÑA).

E-mail: fjalderon@uma.es

RESUMEN

El presente artículo plantea una panorámica de uno de los conceptos más polémicos y controvertidos de la actualidad –el multiculturalismo– a partir de una revisión básica de sus coordenadas histórico-culturales y de sus autores más significativos. La coyuntura de grave contracción económica mundial por la que transitamos y las posibles connotaciones proteccionistas que podrían derivarse de la misma, hacen todavía más sugestiva la revisión de uno de los referentes culturales esenciales del Occidente en el último tercio del Siglo XX.

PALABRAS CLAVE

Multiculturalismo, Pluralismo, Migraciones, Etnias, Razas, Globalización.

ABSTRACT

This paper reviews one of the most polemic and controversial concepts nowadays – such as the multiculturalism – in historical-cultural coordinates and from the perspective of those authors conceived to be essential in its debate. The actual worldwide economical contraction situation and the potential protectionist shade upon it, suggest even more a review upon one of the essential occidental cultural basis in the last decades of the XX Century.

KEY WORDS

Multiculturalism, Pluralism, Migrations, Ethnicity, Races, Globalization.

RESUMO

O presente artigo brinda uma panorâmica sobre um dos conceitos mais polêmicos y controversos da atualidade –o Multiculturalismo– a partir de uma revisão básica das suas coordenadas histórico-culturais y de seus autores mais

significativos. A atual situação de grave constrição econômica mundial que transitamos y as conotações protecionistas que poderiam resultar da mesma, fazem ainda más sugestiva a revisão de um dos referentes culturais essenciais do hemisfério nas últimas décadas do Século XX.

PALAVRAS CHAVE

Multiculturalismo, Pluralismo, Migrações, Etnias, Raças, Globalização.

1. Introducción

La tendencia a la multiculturalidad aparece como una constante, reiterada en todo el escenario internacional. No en vano, en las décadas finales del siglo XX el mundo ha asistido a una de las mareas migratorias más impresionantes de la historia humana. Los flujos migratorios procedentes de Asia, África y América con destino a la zona UE registraron un fuerte incremento, alrededor del 75% en el período comprendido entre 1980 y 2000, registrando Estados Unidos y Canadá aumentos aún mayores¹ (PNUD, 2004).²

La aceleración de los movimientos y flujos migratorios, provocada por la globalización, está cambiando muy rápidamente el perfil étnico y cultural de muchos países en la escena internacional. En particular de los estados occidentales, principales receptores de dichos flujos. Las sociedades occidentales aparecen cada vez más como una suerte de *patchwork* o mosaico de grupos mayoritarios y minoritarios identificados por su lengua, etnia, cultura o status económico, el resultado es una suerte de miscelánea mundial en la que es muy difícil encontrar países homogéneos.³

La magnitud de tales cifras parece indicar con claridad que la multiculturalidad no resulta ser un fenómeno coyuntural, pasajero o esporádico, sino que parece haber arraigado con fuerza. En palabras de Amartya K. Sen (2004)⁴ "...ha venido para quedarse", fundamentalmente, porque la situación de multiculturalidad es en gran medida el resultado de procesos migratorios sostenidos. Procesos cuyo motor a lo largo de la historia no ha sido otro que la búsqueda de mejores horizontes personales y familiares. La aspiración a la mejora, una de las más humanas que pueda

1 Sirva como dato el que en el periodo citado el volumen de personas nacidas en otros países, residentes en USA pasó de 14 a 35 millones de individuos

2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *Informe Desarrollo Humano 2004: La Libertad Cultural en el Mundo Diverso de hoy*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa Libros. Documento electrónico disponible online en http://hdr.undp.org/reports/global/2004/espanol/pdf/hdr04_sp_complete.pdf

3 Se calcula que los 2/3 de la totalidad de los países del mundo albergan algún tipo o tipo de minoría étnica o cultural que representa al menos el 10% de la población.

4 Sen, Amartya K. (2004). "La libertad cultural en el mundo diverso de hoy. Perspectiva General". En *PNUD Informe Desarrollo humano 2004: La Libertad Cultural en el Mundo Diverso de hoy*, op. cit.

albergar un ser humano, no parece que pueda ser relativizada. Por ello mientras existan hombres y mujeres, llenos de sueños, urgencias y necesidades, sobre la faz de la Tierra, parece muy difícil que tales dinámicas migratorias puedan ser abortadas, malogradas o interrumpidas, por más que se repriman, obstaculicen o traten de impedirse.

Por ello, resulta muy sugestivo profundizar en el conocimiento de los conceptos y posicionamientos teóricos que han dado cuerpo al mundo global de nuestros días, paradigma de los cuales es el Multiculturalismo.

2. Aproximación a un concepto ambiguo

Los conceptos “Multiculturalidad” y “Multiculturalismo” presentan perfiles imprecisos, por cuanto que la replicación de dichos términos en diferentes disciplinas, contextos temporales y ámbitos operativos, así como su utilización por múltiples actores, ha traído aparejada, tantas veces, su desvirtuación y pérdida de significado. Habiendo quedado dichos conceptos marcados por el estigma de la ambigüedad.

Desde una perspectiva operativa, el término *multiculturalidad* se refiere a la coexistencia en un mismo espacio socio-territorial de individuos y grupos de individuos pertenecientes a distintas etnias, culturas y nacionalidades (Cortina, 2005). La multiculturalidad describe, por tanto, una situación de hecho con connotaciones de pluralidad de identidades y de diversidad étnico-cultural (Arango, 2002)⁵. El término *multiculturalidad* aparece referenciado al de *multiculturalismo* que, empleado como adjetivo, se utiliza normalmente para designar el sesgo hacia el reconocimiento y la promoción de la diversidad que se da en la orientación de determinadas políticas inmigratorias, dirigidas a favorecer y estimular la integración de los flujos migratorios y de las minorías étnicas en la sociedad de acogida. Políticas cuyo objetivo es impedir procesos de asimilación de los distintos grupos, culturas o nacionalidades minoritarias por los grupos mayoritarios o el Estado.

En este sentido, las políticas multiculturalistas pretenden dar respuesta a cuestiones existenciales como las siguientes ¿Cómo afrontar los retos que supone la presencia de grandes flujos migratorios en el seno de las sociedades de acogida? ¿Cómo abordar los problemas cotidianos derivados de la integración o incorporación de grandes grupos de inmigrantes a la sociedad receptora? ¿Cómo afrontar procesos de construcción comunitaria partiendo de realidades étnicas y culturales que parecen los fragmentos de algún macro rompecabezas?

A partir de esta base, la multiculturalidad en ciertas coordenadas ideológicas puede recibir un significado determinado, mientras que en otras puede recibir significados distintos e incluso con-

⁵ Arango, Joaquín (2002). “¿De qué hablamos cuando hablamos de multiculturalismo?”, El País, 23 de marzo de 2002.

tradictorios (Sartori, 2001⁶; Kymlicka, 1996)⁷ lo que redundan en su perfil impreciso, necesitado de casuística aclaración (Rodrigo Alsina, 1997)⁸. De ahí que determinados autores (Vázquez Rial, 2001⁹; Estrach, 2001¹⁰; Rodrigo Alsina, 1997; Lamo de Espinosa, 1995)¹¹ señalen los aspectos sombríos del multiculturalismo actual. Entendiendo que detrás de determinadas propuestas multiculturales podrían identificarse “retóricas de exclusión”, es decir: la orientación de determinadas corrientes de pensamiento a plantear una visión de las culturas como *bunkers* comunicados. Compartimentos estancos no permeables, no susceptibles de relación o interacción.

Tales planteamientos resultan análogos, por acción u omisión, a los viejos arquetipos racistas. Si bien en los nuevos formatos la afeja exclusión racial, viene sustituida por la exclusión por identidad cultural. En estas coordenadas, la cultura se entiende como mecanismo de atribución de status y por tanto de exclusión, en definitiva una nueva versión de racismo, sólo que sin razas (Vertovec, 1996; 1999).¹²

Esta perspectiva “monolítica” o estática de la cultura, operando una suerte de reduccionismo cultural, planteada por autores como Huntington (1997) se contrapone a la perspectiva dinámica de mezcla o miscelánea cultural. Siguiendo a Marvin Harris (1990)¹³ las culturas actuales suelen ser el resultado de la combinación de elementos provenientes de otras culturas,¹⁴ fusio-

6 Sartori, Giovanni (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus.

7 Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía Multicultural*. Colombia: Paidós. Trad. C. Castells Auleda.

8 Rodrigo Alsina, Miguel (1997). “Elementos para una comunicación intercultural”. En revista *CIDOB d’afers internacionals*, nº 36. Barcelona. <http://www.cidob.org/castellano/publicaciones/Afers/36.cfm> y Rodrigo Alsina, Miguel (2001). “La comunicación intercultural”. Documento electrónico disponible en: http://www.portalcomunicacion.com/esp/pdf/aab_lec/rodrigo.pdf [en internet desde 2001].

9 Vázquez Rial, Horacio (2001). “Lo multicultural como mitología y coartada del racismo”. En revista *Scripta Nova*, nº 94 (29). Barcelona: Universidad de Barcelona. <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-29.htm>

10 Estrach, Núria (2001). “La máscara del multiculturalismo”. En revista *Scripta Nova*, nº 94 (104). Barcelona: Universidad de Barcelona. <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-29.htm>

11 Lamo de Espinosa, Emilio (1995). “Fronteras culturales”. En Lamo de Espinosa, Emilio (editor). *Culturas, Estado, Ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa*. Madrid: Alianza Editorial, pp.13-79.

12 Vertovec, Steve (1996). “Multiculturalism, Culturalism and Public Incorporation”. En revista *Ethnic and Racial Studies*, vol. 19, 1: 49-69.

Vertovec, Steve (1999). “Minority Associations, Networks and Public Policies: Re-assessing Relationships”. En revista *Ethnic and Racial Studies*, vol. 25.

13 Harris, Marvin (1990). *Antropología cultural*. Madrid: Alianza.

14 “Todas las culturas consisten en una mezcla de elementos derivados de otras culturas como resultado del contacto directo o indirecto y de la difusión, algo que están cierto de Grecia como de Egipto. Es indudable que cuanto más desarrollada y compleja es una sociedad en mayor medida su cultura y subculturas refleja la influencia de contactos de difusión cercanos y alejados y mayor será a su vez la influencia cultural de dicha sociedad” (Harris, 1990).

nes o hibridaciones culturales resultantes de siglos de contacto. Para Harris (2001),¹⁵ la cultura no es una realidad fija o invariable, como parecen pretender las corrientes englobadas dentro del *determinismo cultural*. Sino que al ser dinámica está en constante cambio, sufriendo y ejerciendo recíprocamente influencias sobre otras culturas. Para Said (1996)¹⁶ las culturas son un fenómeno complejo y mestizo, resultado de mutuas y múltiples interacciones. Siguiendo a Adela Cortina (2005)¹⁷ las culturas han aprendido con la interacción, y continúan evolucionando. Por ello, aunque en la temática cultural exista una acentuada tendencia a la continuidad, parece coexistir con una evidente propensión al cambio. De ahí que las líneas de frontera culturales sean movibles, aunque la velocidad de dicho movimiento posiblemente resulte lenta.

Otros autores cuestionan la propia trascendencia y relatividad del concepto, alegando que la multiculturalidad puede ser una realidad de hecho, o una de las muchas tendencias de las modas intelectuales actuales (Savater, 2004),¹⁸ o incluso un mero discurso, incluido dentro de lo que actualmente se consideraría "políticamente correcto" (Hopenhayn, 2000)¹⁹ todo dependería de cómo se formulen e implementen las propuestas multiculturales.

3. Los orígenes del multiculturalismo

Como tal concepto, el multiculturalismo aparece en la segunda mitad del siglo XX en el contexto académico anglosajón y norteamericano. Siguiendo a Sartori (2004) las trazas del concepto se remontan a las corrientes neomarxistas inglesas fuertemente influenciadas por el relativismo de Michel Foucault (1995)²⁰ y las ideas de la postmodernidad de activación de las diferencias y los islotes culturales de Jean François Lyotard (1989).²¹

En su dimensión ideológico-cultural, siguiendo a Oleza (2003)²² los contenidos esenciales

15 Harris, Marvin (2001). *Introducción a la Antropología General*. Madrid: Alianza. Edición española de Juan Oliver Sánchez Fernández.

16 Said, Eduard W. (1996). *Cultura e imperialismo*. Barcelona: Anagrama.

17 Cortina, Adela. (2005). "Europa Intercultural", en diario *El País*, 22 de noviembre de 2005. Disponible en www.etnor.org/html/pdf/adela/200502574.pdf

18 Savater, Fernando (2004). "Idolatría de la diversidad", en diario *El País*, 1º de julio de 2004.

19 Hopenhayn, Martín (2002). "El reto de las identidades y la multiculturalidad". En revista *Pensar Ibero América*, nº 0. Barcelona: Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Disponible en: www.campus.oei.org/pensariberoamerica/ric00a01.htm

20 Foucault, Michel (1995). *La arqueología del saber*. Madrid: Siglo XXI. 15ª ed.

21 Lyotard, Jean François (1989). *La condición postmoderna*. Madrid: Cátedra.

22 Oleza, Joan (2003). "Multiculturalismo y Globalización: pensando históricamente el presente desde la literatura". En *Prosopopeya. Revista de crítica contemporánea*, nº 4, pp. 133-156. Disponible en: <http://www.uv.es/entresiglos/oleza/pdfs/multiculturalismo%20y%20globalizacio.pdf>

del multiculturalismo provienen en gran medida del marco teórico de los *Cultural Studies*, contenedor que engloba toda una serie de corrientes teóricas como el deconstruccionismo de John Brenkman,²³ el neomarxismo de Frederick Jameson²⁴ o el posmarxismo de Edward Said,²⁵ entre otros.

Los *Cultural Studies* irrumpen con fuerza en el panorama académico norteamericano a partir de los '80, constituyendo su común denominador el hecho de ser promovidos desde posicionamientos ideológicos de izquierda. En este sentido, parecen palpables las influencias marxistas europeas y el postestructuralismo de Michel Foucault (1980).²⁶ Los *Cultural Studies* podrían entenderse como una reacción contra el universalismo occidentalista surgida en un país como los Estados Unidos de Norteamérica de acentuada esencia multiétnica y multicultural, aunque a pesar de proyectarse como bandera de las ideas asimilacionistas del crisol de razas y del *melting pot*, parezca esconder bajo su epidermis, fuertes contradicciones y conflictos entre dichas etnias y culturas.

En el complejo y, a veces abigarrado, panorama teórico del multiculturalismo, destacan por su carácter de referente las tesis de W. Kymlicka (1996) centro de la corriente denominada "liberalismo multicultural". Tesis que podría encuadrarse dentro del marco teórico del liberalismo político (Rawls, 1987;²⁷ Gray)²⁸ y de los principios liberales de tolerancia, en virtud de los cuales se plantea la neutralidad del Estado²⁹ frente a las diversas opciones individuales respecto a lo que ha de ser una "buena vida". Debe remarcar, empero, que en determinados aspectos puntuales la tesis de Kymlicka tiende a exceder las fronteras del liberalismo estricto, manteniendo zonas de contacto con el liberal-comunitarismo de Charles Taylor (1993)³⁰ y con las tesis comunitaristas de "igualdad compleja" de Michael Walzer (1998),³¹ Alisdair McIntyre (1987),³²

23 Brenkman, John (1987). *Culture and Domination*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

24 Jameson, Fredric (1984). *El Postmodernismo o la Lógica Cultural del Capitalismo Avanzado*. Barcelona: Ediciones Paidós Iberica.

25 Said, Edward (1996). *Cultura e imperialismo*. Op. Cit.

26 Foucault, Michel (1980). *Vigilar y Castigar*. México: Siglo XXI.

27 Rawls, John (1987). *Teoría de la Justicia*. Barcelona: Anagrama.

28 Gray, John (2001). *Las dos caras del liberalismo. Una nueva interpretación de la tolerancia liberal*. Barcelona: Paidós.

29 Se lee en uno de sus pasajes: "La tolerancia liberal protege el derecho de los individuos a discrepar de su grupo, así como el derecho de los grupos a no ser perseguidos por el Estado." (Kymlicka, 1996).

30 Taylor, Charles (1993). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.

31 Walzer, Michael (1998). *Tratado sobre la tolerancia*. Barcelona: Paidós.

32 Macintyre, Alisdair (1987). *Tras la Virtud*. Barcelona: Crítica.

Michael Sandel (2000)³³ y Benjamín Barber (1984).³⁴ De hecho, Kymlicka (1996) no plantea una visión individualista metodológica en sus escritos, no concibe a los seres humanos como tales "átomos aislados" sino como tales sujetos sociales y comunitarios, insertos en redes de adscripción social y pertenecientes por tanto a grupos de identidad cultural determinada. Adscripción que constituye un ingrediente esencial en sus vidas, al proporcionar sentido y autoestima.

Para Kymlicka (1996)³⁵ un estado es multicultural tanto cuando sus miembros pertenecen a naciones diferentes, situación que este autor denomina "*estado multicultural*"; como cuando por causa de emigración personal o familiar provengan de otras naciones, situación considerada "*estado poliétnico*". Por tanto, para este autor, las diferencias nacionales³⁶ y étnicas constituyen la columna vertebral del multiculturalismo.

Siguiendo tales directrices, una sociedad sustentada en los principios de la tolerancia liberal debería tratar a todos los que la integran con igual consideración y respeto. Desde la óptica liberal, resultaría inadmisibles aceptar la existencia de un dualismo social que estratificase a los ciudadanos en función de su pertenencia grupal y cultural en ciudadanos de clase A (los pertenecientes a los grupos mayoritarios y dominantes) y ciudadanos de clase B (los pertenecientes a grupos minoritarios, marginales o relegados) Para evitar dicho dualismo se haría necesaria la construcción de un entorno positivo al reconocimiento mutuo y recíproco entre ciudadanos. Este contexto positivo tendría que posibilitar que los ciudadanos (independientemente de cuál sea su grupo de adscripción) se perciban como iguales y se reconozcan entre sí (Taylor, 1993).

Por tanto, se preconiza para la construcción de dicho entorno la adopción de un formato contenedor multicultural que permita la integración de los diversos grupos étnico-culturales en condiciones de igualdad. Constituyendo su idea básica el reconocimiento del derecho a ser diferentes, o lo que es igual a participar en la vida común manteniendo sus diferencias. El formato contenedor multicultural requiere para su puesta en marcha de la adopción de medidas compensatorias o de protección para el respeto a las minorías, proponiéndose por Kymlicka (1996) el reconocimiento y atribución de los denominados "derechos diferenciados en función del grupo" para las minorías y grupos minoritarios.

El reconocimiento de tales derechos implica para Kymlicka (1996) el necesario conocimiento

33 Garzón Valdés, Ernesto; Malem Seña, Jorge F. y Sandel, Michael. (2000). El liberalismo y los límites de la justicia. Barcelona: Gedisa.

34 Barber, Benjamin R. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. USA: University of California Press.

35 Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía Multicultural*. Op. Cit.

36 "...utilizo cultura como sinónimo de nación o pueblo, es decir como una comunidad intergeneracional, mas o menos completa institucionalmente que ocupa un territorio o una patria determinada y que comparte una lengua y una historia específicas" (Kymlicka, 1996).

de sus límites, lo que implica para los titulares y beneficiarios de tales derechos un ejercicio responsable de los mismos.³⁷ El conocer y aceptar las dos caras de la moneda resulta fundamental, ya que para este autor la evidencia empírica histórica indica con nitidez que “la probabilidad de que los grupos étnicos y nacionales abusen de sus derechos y de sus poderes es muy elevada”.

Desde la óptica del liberalismo clásico, el reconocimiento de las diferencias y la atribución de derechos “diferenciales”³⁸, así como las prácticas compensatorias o discriminatorias positivas en favor de los grupos o minorías étnicas o culturales, ha sido visto tradicionalmente con preocupación. Por cuanto suponía, por un lado la ruptura fáctica del principio fundacional de la igualdad individual e institucional, y por otra, la debilitación de la identidad cívica compartida y el nivel de compromiso de los miembros de esa sociedad (Kymlicka y Straehle, 2000), lo que en principio casaba mal con la idea de neutralidad del estado “liberal” frente a las múltiples y diversas opciones individuales.

Tal preocupación no es de extrañar, puesto que el núcleo del liberalismo viene constituido por la defensa de los derechos del individuo. Por lo que desde la perspectiva liberal tradicionalmente se ha venido considerando que el reconocimiento de derechos colectivos podría conducir a limitar los individuales. Para Kymlicka resulta decisivo que los grupos étnico-culturales no utilicen los derechos diferenciales como armas de ataque y defensa. Es decir, que los grupos no instrumenten sus derechos para someter a otros, ni tampoco para controlar u oprimir a sus propios miembros. En este sentido, Kymlicka (1996) considera esencial que las dinámicas grupales al interior de las minorías respeten los derechos individuales de sus miembros o, lo que es lo mismo, que sean utilizados sus derechos diferenciales como “restricciones internas” para limitar la libertad de acción de sus miembros a revisar críticamente las autoridades y las prácticas tradicionales.

Kymlicka (1996) parte del principio de que tratar a las personas como individuos, en un plano de igualdad “formalista”, supondría ocultar u omitir las injusticias que históricamente se han producido con respecto a las minorías étnico culturales, grupos de inmigrantes, etc. Por ello, en un mundo en el que la gran mayoría de países son multiculturales, o están deviniendo aceleradamente multiculturales, se impone al liberalismo político la necesidad de superar la tensión conflictual entre los derechos individuales y los derechos colectivos, promoviendo la articulación de los principios de libertad individual y justicia social, con la protección de las minorías.

37 “El reconocimiento de los derechos de las minorías conlleva unos riesgos obvios. Los nazis —y también los defensores de la segregación racial y el apartheid— hicieron uso y abuso del lenguaje de los derechos de las minorías. Dicho lenguaje lo han empleado también por doquier nacionalistas y fundamentalistas intolerantes y beligerantes para justificar la dominación de los pueblos que no pertenecen a su grupo, así como para reprimir a los disidentes dentro del propio grupo” (Kymlicka, 1996).

38 O derivados del hecho diferencial.

4. Crítica y debate en torno al multiculturalismo

Dentro de los posicionamientos críticos con las tesis multiculturalistas podrían distinguirse tres grandes campos de acción: a) el liberalismo clásico de (Barry, 2001);³⁹ b) los posicionamientos antimulticulturalistas (Sartori, 2001)⁴⁰ y los postulados marxistas y neomarxistas (M. Hardt y A. Negri, 2002;⁴¹ S. Zizek, 1998).⁴²

Desde la perspectiva liberal, Barry (2001) considera que el énfasis en la *diferencia* que las políticas multiculturalistas conllevan trae consigo un reforzamiento de los hechos diferenciales, ahondando las distancias en vez de acortarlas. Esto supone que los distintos grupos etnoculturales puedan tender a encerrarse en sí mismos, enrocándose en torno a "su" hecho diferencial, tendiendo a interactuar solo consigo mismos. Produciéndose en paralelo una baja interacción con los restantes y con la sociedad en su conjunto, impidiendo que surja un horizonte común, un proyecto común de sociedad con el cual puedan identificarse los individuos. Si cada grupo pretendiera políticas hechas a su medida, destinadas a satisfacer "sus" necesidades, el conjunto, o mejor dicho: la cohesión del mismo podría resentirse, cuarteándose el conjunto del sistema. Por tanto, para Barry, van a resultar incompatibles la perspectiva de grupo con la de sociedad, siempre y cuando el primero se anteponga a la segunda.

Sartori (2001) parte de la diferenciación fundamental entre *pluralismo* y multiculturalismo. Para este autor el pluralismo tiene su origen en las guerras de religión europeas de los siglos XVI y XVII, la separación de Iglesia y Estado y en la aparición del concepto de tolerancia. El Pluralismo, como expresión de tolerancia, supone apertura a la diversidad, es tolerante con la diversidad pero no la exalta, valora o enfatiza. El multiculturalismo, en cambio, designa por una parte una situación de hecho que indica la multiplicidad de culturas y por otra una proclama política que pretende enfatizar e institucionalizar las diferencias, considerándolas valor prioritario, piedra angular de la construcción social. Sartori percibe al multiculturalismo como un proyecto político de "promoción" de las diferencias culturales que puede traer consigo la fragmentación o "balcanización" de la sociedad. Este autor plantea el problema de la tolerancia con los intolerantes, en palabras textuales: *jusqu'à quel point la société doit-elle être ouverte?* (Sartori, 2003)⁴³

39 Barry, Brian (2001). *Culture and Equality: an egalitarian critique of multiculturalism*. Massachusetts: Harvard University Press.

40 Sartori, Giovanni (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Op. Cit.

41 Hardt, Michael y Negri, Antonio (2002). *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.

42 Zizek, Slavoj (1998). "Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional". En Jameson, Fredric y Zizek, Slavoj (Coord.) *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.

43 Sartori Giovanni (2003). *Pluralisme, Multiculturalisme et Etrangers: Essai sur la société multiethnique*. París: Editions des Syrtes.

considerando que las democracias liberales deberían prescindir de las identidades peligrosas. Señalando como tales a los flujos migratorios de matriz islámica. Los planteamientos del autor parecen responder a posicionamientos de la derecha liberal europea, lo que indica y explica la gran influencia que parecen haber alcanzado sus tesis a raíz de la vorágine de los atentados del 11-S y sus corolarios en Europa.

Tanto para Barry como para Sartori, la recepción de individuos y grupos opuestos o enfrentados a los valores e ideas seminales de las sociedades liberal-democráticas, su reconocimiento legal y la consiguiente atribución de derechos diferenciales que propugnan las propuestas multiculturalistas, podrían significar una especie de caballo de Troya que podría suponer, a la postre, la desintegración de la sociedad. Para Barry, el problema existencial del multiculturalismo radica en las "sociedades paralelas" que podrían crearse y coexistir al interior de un mismo estado, con lo que al vivir cada uno enroscado en su diferencia legalizada, en cuanto reconocida por el sistema jurídico institucional, la interacción intercultural podría ser muy débil. Por ello, este autor considera que si el horizonte grupal se antepone al horizonte societario, el resultado será la inexistencia de un destino común, un proyecto común de futuro que agrupe y galvanice la diversidad étnico-cultural.

Desde la perspectiva marxista se procede a una intensa revisión crítica del multiculturalismo. Se entiende que el multiculturalismo aborda la diversidad como tal diferencia "cultural", omitiendo el contexto de desigualdad socioeconómica y sociopolíticas donde la diversidad se produce. Asimismo, se considera que el multiculturalismo, al uso, presenta un carácter sustancialmente "eurocéntrico", tratándose de un producto nítidamente liberal, típico producto de diseño y elaboración del ámbito académico cultural anglosajón.

Para Zizek (1998) el multiculturalismo podría considerarse una suerte de ideología del capitalismo global,⁴⁴ una especie de facilitador de la globalización del capital, que repite el mismo esquema relacional que los viejos imperios coloniales decimonónicos imponían entre la metrópoli y sus colonias. En dichos planteamientos la metrópoli colonizadora trataba al pueblo colonizado como "nativos", cuya cultura debería ser estudiada y "respetada" cuidadosamente. Para Zizek (2004)⁴⁵ el "...poder colonizador no proviene más del Estado-Nación, sino que surge directamente de las empresas globales. A la larga, no sólo terminaremos usando la ropa de una República Bananera, sino que viviremos en repúblicas bananeras".

44 "Con el funcionamiento multinacional del Capital, ya no nos hallamos frente a la oposición estándar entre metrópolis y países colonizados. La empresa global rompe el cordón umbilical que la une a su nación materna y trata a su país de origen simplemente como otro territorio que debe ser colonizado. Esto es lo que perturba tanto al populismo de derecha con inclinaciones patrióticas, desde Le Pen hasta Buchanan: el hecho de que las nuevas multinacionales tengan hacia el pueblo francés o norteamericano exactamente la misma actitud que hacia el pueblo de México, Brasil o Taiwán" (Zizek).

45 Zizek, Slavoj (2004). *La revolución blanda*. Buenos Aires: Atuel / Parusia.

Los posicionamientos marxistas o neomarxistas entienden que el multiculturalismo, bajo una aparente "defensa" de la diversidad y promoción del "pluralismo" enmascara una poderosa forma "indirecta" u oblicua de racismo⁴⁶, puesto que no procede a confrontar los valores de la cultura occidental-europea o cualquier otra con las otras culturas, sino que se mantiene en una especie de posición neutral, "superpartes" de "universalidad". Desde esta posición en las alturas se pueden contemplar las otras, pero da la impresión que el pretendido respeto por la cultura del otro parece más una afirmación de la superioridad propia.

5. Conclusiones

La evidencia empírica de la historia mundial plasma que el auge y caída de los conceptos y, en definitiva, de las ideas que representan, puede traer cambios drásticos en la configuración del panorama social, como si de "modas" se tratase. En este sentido, los vientos de crisis agudan y barren el escenario occidental, y sus problemáticas secuelas en términos de invocaciones continuas a posicionamientos proteccionistas no parecen augurar buenos tiempos para las dinámicas relacionales ya se expresen éstas en términos mercantiles o personales. El multiculturalismo es una expresión, posiblemente la más significativa, de estas dinámicas relacionales, en lo personal y en lo social.

A pesar de las contradicciones y ambigüedades antes reseñadas, la idea multicultural ha dado vida y cuerpo a realidades humanas muy significativas y a esquemas de desarrollo de convivencia cosmopolita de los más depurados de la historia humana. Por ello, los posibles altibajos que los posicionamientos multiculturales puedan afrontar en un mundo en grave crisis, no pueden oscurecer su carácter de referente básico en un mundo que algún día será una gran *Kosmoupolis* como soñaron los filósofos estoicos y epicúreos 2.500 años atrás.

REFERENCIAS

- Arango, Joaquín (2002). "¿De qué hablamos cuando hablamos de multiculturalismo?", en diario *El País*, 23 de marzo de 2002.
- Barber, Benjamin R. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. USA: University of California Press.
- Barry, Brian (2001). *Culture and Equality: an egalitarian critique of multicultural-*

46 "...En el multiculturalismo existe una distancia eurocentrista condescendiente y/o respetuosa para con las culturas locales, sin echar raíces en ninguna cultura en particular. En otras palabras, el multiculturalismo es una forma de racismo negada, invertida, autorreferencial, un "racismo con distancia": "respetar" la identidad del Otro, concibiendo a éste como una comunidad "auténtica" cerrada, hacia la cual él, el multiculturalista, mantiene una distancia que se hace posible gracias a su posición universal privilegiada..." (Zizek).

- lism*. Massachussets: Harvard University Press.
- Brenkman, John (1987). *Culture and Domination*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Cortina, Adela. (2005). "Europa Intercultural", *El País*, 22 de noviembre de 2005. Disponible en www.etnor.org/html/pdf/adela/200502574.pdf
- Estrach, Núria (2001). "La máscara del multiculturalismo". En revista *Scripta Nova*, nº 94 (104). Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Foucault, Michel (1995). *La arqueología del saber*. Madrid: Siglo XXI. 15ª ed.
- Foucault, Michel (1980). *Vigilar y Castigar*. México: Siglo XXI.
- Garzón Valdés, Ernesto; Malem Seña, Jorge F. y Sandel, Michael. (2000). *El liberalismo y los límites de la justicia*. Barcelona: Gedisa.
- Gray, John (2001). *Las dos caras del liberalismo. Una nueva interpretación de la tolerancia liberal*. Barcelona: Paidós.
- Hardt, Michael y Negri, Antonio (2002). *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.
- Harris, Marvin (2001). *Introducción a la Antropología General*. Madrid: Alianza.
- Harris, Marvin (1990). *Antropología cultural*. Madrid: Alianza.
- Hopenhayn, Martín (2002). "El reto de las identidades y la multiculturalidad". En revista *Pensar IberoAmérica*, nº 0. Barcelona: Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Disponible en: www.campus.oei.org/pensariberoamerica/ric00a01.htm
- Jameson, Fredric y Zizek, Slavoj (Coord.) (1998). *Estudios culturales*. Reflexiones sobre el multiculturalismo. Buenos Aires: Paidós.
- Jameson, Fredric (1984). *El Postmodernismo o la Lógica Cultural del Capitalismo Avanzado*. Barcelona: Ediciones Paidós Iberica.
- Kymlicka, Will (1996). *Ciudadanía Multicultural*. Colombia: Paidós. Trad. C. Castells Auleda.
- Lamo de Espinosa, Emilio (1995). "Fronteras culturales". En Lamo de Espinosa, Emilio (editor) *Culturas, Estado, Ciudadanos*. Una aproximación al multiculturalismo en Europa. Madrid: Alianza Editorial.
- Lytard, Jean François (1989). *La condición postmoderna*. Madrid: Cátedra.
- Macintyre, Alisdair (1987). *Tras la Virtud*. Barcelona: Crítica.
- Oleza, Joan (2003). "Multiculturalismo y Globalización: pensando históricamente el presente desde la literatura". En *Prosopopeya. Revista de crítica contemporánea*, nº 4, pp. 133-156. Disponible en: <http://www.uv.es/entresiglos/oleza/pdfs/multiculturalismo%20y%20globalizacio.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *Informe Desarrollo Humano 2004: La Libertad Cultural en el Mundo Diverso de hoy*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa Libros.

- Rawls, John (1987). *Teoría de la Justicia*. Barcelona: Anagrama.
- Rodrigo Alsina, Miguel (2001). "La comunicación intercultural". Documento electrónico disponible en: http://www.portalcomunicacion.com/esp/pdf/aab_lec/rodrigo.pdf
- Rodrigo Alsina, Miguel (1997). "Elementos para una comunicación intercultural". En revista *CIDOB d'afers internacionals*, nº 36. Barcelona.
- Said, Eduard W. (1996). *Cultura e imperialismo*. Barcelona: Anagrama.
- Sartori, Giovanni (2001). *La sociedad multiétnica*. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros. Madrid: Taurus. Edición francesa: Sartori Giovanni (2003). *Pluralisme, Multiculturalisme et Etrangers: Essai sur la société multiethnique*. París: Editions des Syrtes.
- Savater, Fernando (2004). "Idolatría de la diversidad", *El País*, 1º de julio de 2004.
- Taylor, Charles (1993). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Vázquez Rial, Horacio (2001). "Lo multicultural como mitología y coartada del racismo". En revista *Scripta Nova*, nº 94 (29). Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Vertovec, Steve (1999). "Minority Associations, Networks and Public Policies: Re-assessing Relationships". En revista *Ethnic and Racial Studies*, vol. 25.
- Vertovec, Steve (1996). "Multiculturalism, Culturalism and Public Incorporation". En revista *Ethnic and Racial Studies*, vol. 19.
- Walzer, Michael (1998). *Tratado sobre la tolerancia*. Barcelona: Paidós.
- Zizek, Slavoj (2004). *La revolución blanda*. Buenos Aires: Atuel / Parusia.

FECHA DE RECEPCIÓN: FEBRERO DE 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN Y REVISIÓN FINAL: MAYO DE 2009

CICLOS ELECTORALES Y CICLOS POLÍTICOS EN LA ARGENTINA: 1983-2008. ¿DEMOCRACIA “DE UNO O DE DOS MOTORES”?

ELECTORAL AND POLITICAL CYCLES IN ARGENTINA: 1983-2008. “ONE-ENGINE OR TWO-ENGINE” DEMOCRACY?

Por Fabián Bosoer

DOCENTE DE LAS UNIVERSIDADES DE BUENOS AIRES (UBA) Y DE BELGRANO (UB). EDITOR DEL DIARIO CLARÍN.

E-mail: bosoer@retina.ar

RESUMEN

Desde la recuperación de la democracia en 1983, la Argentina ha demarcado sus ciclos políticos al ritmo de los períodos electorales y mandatos presidenciales, marchando siempre (tomando una imagen de Giovanni Sartori) “con una locomotora de un solo motor”. El presidencialismo les dio forma a estos ciclos, pero también las propias características de la cultura política, la evolución del sistema de partidos y liderazgos, y las experiencias de gobierno que, a lo largo de las últimas tres décadas, atravesaron –en diferentes contextos y con diversa suerte– por comparables etapas de ascenso, estabilidad y crisis. Este trabajo analiza las particularidades de dichas constantes, sus momentos de disrupción y las condiciones para otro tipo de dinámica de relación política y funcionamiento institucional, que permitan pensar en una “democracia de dos motores” como horizonte.

PALABRAS CLAVE

Democracia de Dos Motores, Presidencialismo, Parlamentarismo, Ciclo Electoral, Ciclo Político.

ABSTRACT

Since 1983's democratic restoration, Argentina has passed through clear political cycles marked by electoral cycles and presidential administrations, marching always (in the image of Giovanni Sartori) “as a one-engine locomotive”. These cycles were shaped by the presidential form of government, but also by the political culture characteristics, the leadership and party system evolutions, and the government experiences that in the last three decades –in different contexts

and its own fate— went through comparative “rise-stability-crisis” stages. This paper analyses this pattern’s characteristics, its disruption moments and the conditions towards another kind of politic relationship’s dynamics and institutional functioning: a conjunction in a “two-engine democracy” direction.

KEY WORDS

Two-engine Democracy – Presidential – Parliamentarian – Electoral Cycle – Political Cycle.

RESUMO

Desde a recuperação da democracia em 1983, a Argentina marcou seus ciclos políticos ao ritmo dos períodos eleitorais y dos mandatos presidenciais, marchando sempre (tomando uma imagem de Giovanni Sartori) “com uma locomotora de um solo motor”. O presidencialismo deu forma a estes ciclos, mas também as mesmas características da cultura política, a evolução dos sistemas de partidos y lideranças, y as experiências de governo que nas últimas três décadas —em diferentes contextos y com sorte diversa— atravessaram por etapas comparáveis de surgimento-estabilidade-criSES. Este artigo analisa as características de esta repetição, seus momentos de rompimento y as condições pra outro tipo de dinâmica de relação política y operação institucional, que permitam pensar num horizonte de “Democracia de Dois Motores”.

PALAVRAS CHAVE

Democracia de Dois Motores – Presidencialismo – Parlamentarismo – Ciclo Eleitoral – Ciclo Político.

La democracia argentina atraviesa su primer cuarto de siglo de vigencia ininterrumpida cumpliendo con gran parte de los requisitos y condiciones fijadas por la ciencia política y la teoría democrática contemporáneas, habiendo completado las etapas de transición, consolidación, crisis y recuperación que fueron descritas por los estudios de política comparada referidos a los procesos políticos de las últimas décadas.¹ El presidencialismo le dio forma a estos ciclos, pero

1 O’Donnell, Guillermo; Schmitter Philippe y Whitehead, Laurence (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós; O’Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós; O’Donnell, Guillermo; Iazzetta, Osvaldo y Culler, Jorge Vargas (comps.) (2003). *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Buenos Aires: Homo Sapiens.

también las propias características de la cultura política, la evolución del sistema de partidos y liderazgos y las experiencias de gobierno que, a lo largo de los últimos 25 años, atravesaron —en diferentes contextos y con diversa suerte— por comparables etapas de ascenso, estabilidad y crisis. Este trabajo analiza las particularidades de dichas constantes, sus momentos de disrupción y las condiciones para otro tipo de dinámica de relación política y funcionamiento institucional que permitan pensar en una “democracia de dos motores” como horizonte.

Llamaremos, en este caso, democracia “de dos motores” a un sistema político que contenga dinámicas de competencia, cooperación y conflicto autónomas respecto de la competencia electoral; que, a diferencia de las lógicas de concentración unitaria y vertical del poder y frente a la dispersión temporal, espacial y funcional de la soberanía popular, favorezca las lógicas de descentralización horizontal y mayor equilibrio entre los poderes y la institucionalización de formas de democracia participativa y control ciudadano; que incentive la deliberación como parte del proceso de decisión política; que contemple reservas de capacidades para activar más de un polo de poder en caso de crisis política o institucional; que incorpore, en fin, componentes propios de los sistemas parlamentarios en el presidencialismo.²

La primera hipótesis, premisa de este argumento, es que la presidencia (y los presidentes) han sido el principal motor en el que descansó no solamente la marcha y suerte de los gobiernos sino también en gran medida del conjunto del sistema político. Los apoyos electorales y su variabilidad en el tiempo son un indicador de esta constante y nos permiten marcar los ciclos políticos con tanta nitidez como la de los propios períodos constitucionales.

Raúl Alfonsín gana las elecciones del 30 de octubre del 83 con el 51,7% frente al 40,2% de la fórmula del Partido Justicialista Italo Luder-Deolindo Bittel. En el Congreso, la UCR obtiene una ligera mayoría en Diputados (48% a 38%) aunque tendrá un Congreso adverso, gobernando 7 provincias frente a 12 del Justicialismo. Por primera vez, el peronismo perdía una elección presidencial y por primera vez desde 1928 un líder surgido del radicalismo lograba conformar una coalición electoral mayoritaria. Alfonsín trajo la renovación del radicalismo y de allí le tocó pilotear la etapa refundacional como Presidente y figura central del proceso político a partir de 1983.

El radicalismo renovado y el peronismo renovador constituyeron, así, el remozado bipartidismo que acompañó los primeros años de la transición. En la primera renovación legislativa de 1985, la UCR revalida su mayoría con el 43% de los votos frente a un peronismo que se presenta en distintas listas entre renovadores y ortodoxos sacando en conjunto el 33%. Pero en la siguiente elección, en 1987, el radicalismo pierde la mayoría en el Congreso con un 37,2%

2 Sobre el funcionamiento del presidencialismo en América latina, tema de profuso debate y bibliografía, referimos a Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (ed.) (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad; Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew (comps.) (2002). *Presidencialismo y democracia en América latina*. Buenos Aires: Paidós.

frente al 41,5% del PJ, que además gana en 17 provincias. La UCR conserva solo dos gobiernos provinciales, el de Córdoba y Río Negro. De tal manera, la energía política del gobierno de Alfonsín toca su techo en 1987, cuando llega triunfante la renovación peronista liderada por Antonio Cafiero, José Manuel de la Sota y Carlos Menem, entre otros. Las elecciones internas del Justicialismo en 1988 abren el cauce a una nueva coalición mayoritaria liderada por Menem, que cuestiona el modelo bipartidista con una fuerte impronta de liderazgo caudillista.

El primer recambio de gobierno, de Alfonsín a Menem, el 8 de julio de 1989, fue traumático pero significó, al mismo tiempo, la primera alternancia pacífica en el poder entre las dos principales fuerzas políticas en toda la historia contemporánea de este país. La fórmula Menem-Duhalde obtiene en las elecciones del 14 de mayo del 89 un 47,5% de los votos frente al 32,5% de la UCR que lleva la fórmula Eduardo Angeloz-Juan Manuel Casella.

Al "menemismo" le tocó pilotear la entrada en los '90 y fue —a su manera— la respuesta que dio la Argentina a los desafíos de la crisis del Estado y la globalización; un modelo *hiper-presidencialista y decisionista* para encarar las reformas neoliberales que se propone como una nueva revolución conservadora-popular.³ En 1991, Menem revalida la mayoría en Diputados, con el 40% frente al 30% de la UCR. Y en el '93 la incrementa a un 42%, lo que le permite avanzar en su proyecto de reformar la Constitución para habilitar su reelección. Obtiene un 38% en la elección de la Convención Constituyente, frente a una oposición que marcha dividida con un radicalismo que sufre un retroceso como consecuencia del Pacto de Olivos firmado entre Menem y Alfonsín —saca el 20%— y una nueva fuerza política, el Frente Grande, que obtiene el 13%.

Acortado el período presidencial a cuatro años por la reforma constitucional, y limitada la posibilidad de reelección a un solo período sucesivo, llega Carlos Menem a su reelección en 1995, acompañado en la fórmula del Partido Justicialista por Carlos Ruckauf, con el 49,9% frente al 29,3% de la fórmula de la coalición integrada por José Octavio Bordón y Carlos "Chacho" Alvarez, con el 29,3% seguida de la que lleva la UCR, Horacio Massacessi-Antonio Hernández, con el 17%. El bipartidismo peronismo-radicalismo, evidenciando ya cuestionamientos, se afirma sin embargo una vez más.

Pero el segundo mandato de Menem toca su techo y empieza a saturar sus energías hacia 1997, cuando en las elecciones de medio término triunfa el Frepaso, una fuerza de centro-izquierda, de la mano de Chacho Alvarez y Graciela Fernández Meijide en los distritos clave de la provincia de Buenos Aires y la Capital Federal. En cifras globales, el PJ alcanza en esa elección el 36,3% frente al 34,5% de la UCR. Se sella en ese momento la Alianza entre la Unión Cívica Radical y el Frepaso, que se perfila entonces como una salida de los años '90 hegemonizados por

3 Boscoer, Fabián y Leiras, Santiago (2001). "Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial en la Argentina, 1989-1999: ¿una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?". En Pinto, Julio (comp.). *Argentina entre dos siglos. La política que viene*. Buenos Aires: Eudeba.

la presidencia de Menem y una resolución al problema de la sucesión presidencial. Con el triunfo de la fórmula integrada por Fernando De la Rúa y Carlos "Chacho" Alvarez se produce la segunda alternancia desde la recuperación democrática, en 1999. La Alianza obtiene el 48,4% frente al PJ, que logra el 38,3% con la fórmula Eduardo Duhalde-Ramón "Palito" Ortega.

El descalabro de esta corta experiencia de gobierno de coalición sobreviene a fines de 2001, tras sucesivos traspiés (renuncia del vicepresidente Alvarez, denuncias de sobornos en el Senado, derrota frente al peronismo en la elección legislativa de octubre 2001) y renuncia de De la Rúa en medio de un estallido social, el 20 de diciembre de ese año. Luego de la semana de los tres presidentes fallidos (Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Caamaño en ejercicio provisional de la presidencia) asume Eduardo Duhalde para completar el mandato inconcluso de De la Rúa. El período de Duhalde 2002-2003, surgido de la Asamblea Legislativa, constituye la primera experiencia de gobierno presidencial con responsabilidad parlamentaria en la Argentina.⁴

Las elecciones de abril de 2003 también producen una novedad política: el peronismo marcha dividido en tres fórmulas y, bajo las reglas del *ballottage*, termina consagrada la fórmula que obtiene el segundo lugar, Néstor Kirchner-Daniel Scioli, con el 22,2% frente a la que encabeza el ex presidente Menem junto al gobernador de Salta, Juan Carlos Romero, que había obtenido el 24,5. Ante la evidencia de una segura derrota en segunda vuelta, Menem desiste de llegar a esa instancia y cuestiona la legitimidad de origen del ganador. Así se inicia el gobierno de Kirchner, tributario de aquella crisis de 2001 que produjo el cuestionamiento generalizado de la representación política precedente. Como producto de aquellas circunstancias de crisis originaria, el llamado "kirchnerismo" se abrió camino sobre la fragmentación y difuminación política del peronismo y el radicalismo. La recuperación económica y recomposición social que logra en tiempos cortos le permiten fortalecer el poder presidencial conformando una fuerza política

4 En su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa, en los caóticos días posteriores a la crisis de fines del 2001, Duhalde habla de la necesidad de "... una nueva organización institucional para recuperar esta república arrasada por la corrupción y el desgobierno".

Por primera vez, de manera explícita, un presidente argentino planteaba *el pasaje al parlamentarismo sin medias tintas*, daba por agotado el presidencialismo tradicional y proponía ir al modelo de las democracias parlamentarias europeas. Este debate había poblado el campo académico, las propuestas reformistas en los años '80 y la reforma constitucional del '94. Pero nadie había ido tan lejos; más sorprendente aún proviniendo de una figura y un partido que habían sido durante toda su vida fervientes defensores del modelo presidencialista. La explicación de dicho giro fue la profundidad y magnitud que tuvo aquella crisis, compartida en parte por otros países de la región: Perú, Ecuador, Bolivia y Paraguay vieron también caer presidentes y reconstituirse los sistemas políticos desde la intervención de los Parlamentos. Quedó como un momento de anomalía. Sobre el particular, ver Bosoer, Fabián (2006). "¿Crisis con salvataje? Una hipótesis sobre el componente parlamentario en el auto-rescate de las democracias sudamericanas: 1999-2003". En Alberti, Giorgio Alberti; Llenderozas, Elsa y Pinto, Julio (comp.). *Instituciones, democracia e integración regional en el Mercosur*. Buenos Aires: Prometeo-Bononiae Libris. También, Mustapic, Ana María (2005). "Inestabilidad sin colapso: La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001". En *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales, n° 178, vol. 45. Buenos Aires (2005).

heterogénea, el Frente para la Victoria, frente a una oposición fragmentada.

Sobre esta recuperación del poder presidencial, la democracia recobró su vitalidad; pero, como en los primeros años de gobierno de Alfonsín y de Menem, dependió una vez más de una locomotora con un único motor: la fuerza política del Presidente. En el 2005, Kirchner gana la elección legislativa con el FpV, que obtiene un 43%. Pero en junio de 2007, tropieza frente a un primer gran desafío electoral en la Ciudad de Buenos Aires, al triunfar Mauricio Macri frente al candidato kirchnerista, Daniel Filmus.

La victoria electoral de Macri en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como la de Cafiero en la provincia bonaerense en el '87, como la de Chacho Alvarez y Graciela Fernandez Meijide en las elecciones legislativas del '97, podría representar una tercera ola renovadora, en este caso proveniente de la centro-derecha. Se abre, entonces, una ventana de oportunidad para que ese sector del espectro político, hasta entonces asociado con el pasado autoritario o con la representación política de sectores minoritarios de la sociedad, se instale como una posible fuerza de alternancia, sin los vicios y legados problemáticos de sus antecesores. El sistema político representativo amplía así su espectro de renovación: el radicalismo en el '83, el peronismo en el '87, el centro-izquierda en el '97 y el centroderecha en el 2007, cada sector del espectro ideológico-partidario recorrió ese ciclo en aquellos turnos sucesivos.⁵

Para un país de tradición hiper-presidencialista, cuya fortaleza —la concentración del poder presidencial— se presenta a la vez como una principal debilidad, la conformación de dos grandes coaliciones potenciales en condiciones de disputar el poder —una de centro-izquierda y otra de centro-derecha— no deja de ser una novedad. Abre las esperanzas para los descontentos y opositores al gobierno de Néstor Kirchner y descomprime la presión sobre Kirchner y su esposa, la senadora y candidata Cristina Fernández.

Sin embargo, las elecciones presidenciales del 28 de octubre de 2007 refrendan la mayoría presidencialista sin definir un escenario político bipolar: CFK, acompañada por el radical disidente Julio Cobos, obtiene el 45% sacando la mayor diferencia respecto de sus competidores en una elección presidencial. La secundan, lejos, con el 23% , la fórmula Elisa Carrió-Rubén Giustiniani por la Coalición Cívica y con el 17% la coalición UNA que lleva al ex ministro Roberto Lavagna junto al radical opositor Gerardo Morales.

Cabe remarcar que el *ballottage* o segunda vuelta, introducido en 1994 con la reforma constitucional en una variante *sui generis* como un modo de favorecer la formación de coali-

5 La derecha democrática no había tenido expresiones de estas características hasta ese momento: no lo terminaron de hacer las huestes de la UCD, el partido creado por el veterano dirigente liberal-conservador Alvaro Alsogaray en los años '80, y la fuerza pergeñada por el ex ministro de Economía Domingo Cavallo en los '90, Acción por la República, de la que ya pocos se acuerdan, ni la versión más reciente, el partido Recrear, del también ex ministro Ricardo López Murphy. El PRO (Propuesta Republicana), fundado por Macri y allegados en el 2000 se inscribe en ese linaje político al que le suma una hábil estrategia de incorporación de sectores jóvenes e independientes insatisfechos con los partidos tradicionales.

ciones electorales amplias que dieran mayor sustentación a los gobiernos presidenciales, no se llegó a aplicar en la Argentina, cosa que sí ha ocurrido en varios países latinoamericanos en los últimos años (Perú, Chile, Brasil, El Salvador, Guatemala...). En 1995 y 1999 los candidatos triunfadores, Menem y De la Rúa, rondaron el 50% de los votos con diferencias respecto de los competidores que les permiten su consagración en forma automática. En el 2003, quien sacó el mayor número de votos, Menem, desistió de seguir la carrera ante las evidencias de que sería derrotado. Dejó así a Kirchner ganador con un 22% de los votos, pero éste logró un rotundo triunfo en las elecciones legislativas dos años más tarde, que le allanaron el camino para aspirar a una reelección en 2007. Sin embargo Néstor Kirchner saca otra "carta fuerte": la candidatura de su esposa. Cristina Kirchner no llega a superar el 50% pero la distancia con sus competidores la consagran en primera vuelta.

Las expectativas de una mayor horizontalidad en la distribución de fuerzas en el mapa político quedaron superadas por una ratificación del presidencialismo mayoritario. En la primera dirección se ubicaron las apuestas de la candidatura presidencial del ex ministro de Economía Roberto Lavagna –buscando capitalizar la recuperación económica del período 2003-2007–, también de origen peronista y con el respaldo de la Unión Cívica Radical. La aspiración de Lavagna de conformar una coalición opositora alternativa y de carácter "centro-progresista" quedaría condicionada del potencial mercado electoral anti-gubernamental más inclinado hacia el voto conservador o peronista tradicional. Con un perfil más nítidamente opositor se mantiene Elisa Carrió, al frente del ARI, como candidata presidencial con postulaciones de fuerte contenido moralista. En un tercer andarivel marchará la figura de Macri, con su proyección política atada a la suerte de su gestión como jefe de Gobierno porteño. Otra característica de los comicios de 2007 es el desdoblamiento del calendario electoral para los comicios de gobernadores, legisladores provinciales y autoridades locales. El resultado es un escenario político nacional con un poder político altamente centralizado en la figura del Presidente pero sustentado en una realidad de alta fragmentación y territorialización de la política.

En resumen: dos esferas de gravitación

Desde 1983, todos los presidentes construyeron coaliciones sociales y políticas que superaron las bases sociales tradicionales de sus partidos y aumentaron sus poderes de negociación por encima de su representación institucional en el Congreso y las provincias. Al disminuir su popularidad, los presidentes debieron al mismo tiempo replegarse sobre el núcleo central de su coalición, formado por uno de los partidos nacionales. Lo nuevo en el panorama electoral argentino de 2007 es la existencia de una gran fuerza también difusa, heterogénea e inorgánica, el llamado "kirchnerismo", que bajo los sellos de Frente para la Victoria y Concertación Plural

funciona como un imán de atracción de pedazos del viejo aparato peronista, gobernadores e intendentes de distinto origen —la mayoría peronista de diferente extracción pero también muchos radicales—, sindicatos y movimientos sociales, figuras con predicamento territorial de base o referentes políticos y sociales tributarios del poder reconstruido desde el gobierno en estos años.

Esta coalición oficialista le da un amplio piso de marcha inicial a la presidencia de CK, pero encuentra ella misma sus límites al poco tiempo, cuando se desata el conflicto con el campo en marzo de 2008 y, coincidentemente, el ex presidente Kirchner asume la presidencia del Partido Justicialista relegando su proyecto original de “transversalidad” superadora de las viejas estructuras partidarias.

De tal modo, puede decirse hasta aquí que el eje principal que divide los dos grandes polos conformados en las elecciones de 2007 es el marcado por la dicotomía oficialismo-oposición. Recién en segunda instancia puede verse en dicha dicotomía una diferenciación de carácter más ideológico.

La segunda novedad es, paradójicamente, la persistencia de las viejas prácticas clientelares de la política territorial combinadas con las nuevas tendencias de renovación política y proyección de liderazgos femeninos a las principales responsabilidades de gobierno. Con Cristina Kirchner en la presidencia, especularían los estrategias de la Casa Rosada, Néstor Kirchner podría concentrarse en la formación de una gran organización político-partidaria con centro en un peronismo reformulado y sectores afines. Sería también una variante *sui-generis* de un “presidencialismo atenuado”, con un Jefe de Estado de facto que es, a la vez jefe partidario, y una Jefa de Gobierno atendiendo la administración política del país a la manera de un/a primer ministro europeo/a.

La idea de un “presidencialismo alternativo”

Giovanni Sartori fue quien primero planteó, en su propuesta de un “presidencialismo alternativo”, la idea de un sistema “con dos motores”. El presidencialismo y el parlamentarismo, explica Sartori, son mecanismos impulsados por un solo motor. En el primer sistema, el motor es el presidente; en el segundo, lo es el Parlamento. Con mucha frecuencia el motor presidencial falla al bajar a las intersecciones parlamentarias, en tanto que el parlamentarismo no tiene la potencia suficiente en el ascenso, la función de gobernar.⁶

El semipresidencialismo, “presidencialismo alternativo” o “presidencialismo intermitente”, en cambio, podría considerarse como un sistema con dos motores. La idea básica es tener un sistema mixto, motivado o castigado por componentes de carácter parlamentarista o presiden-

6 Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica. Ver en esta obra el capítulo IX: “El presidencialismo alternativo: una propuesta”.

cialista que se activarían cuando uno u otro poder dejan de funcionar con plenas capacidades. En palabras de Sartori, "lo fundamental es tener una zanañoria que recompense el buen desempeño y un garrote que sancione la mala conducta".⁷

¿Qué aplicaciones puede tener esta idea al análisis del diseño institucional y el funcionamiento político democrático en la Argentina contemporánea? ¿En qué medida resulta pertinente el debate sobre posibles formas mixtas, mayores componentes parlamentarios en un presidencialismo que, a todas luces, ha mostrado tanto su vigencia como sus limitaciones y déficit en los últimos 25 años?

La democracia argentina, como hemos observado, de Alfonsín a Cristina Kirchner, puede ser definida como un sistema "de un solo motor". Presidencialismo puro, atenuado tímidamente por la reforma constitucional de 1994, con rasgos de hiper-presidencialismo durante el gobierno de Carlos Menem y evidenciando sus deficiencias clásicas durante el período interrumpido de Fernando de la Rúa (legitimidad dual, rigidez del mandato, sobrecarga de tensiones sobre el presidente, lógica del ganador único o "suma cero", parálisis y crisis de gobernabilidad).

Con la crisis de 2001 se produce la primera experiencia de crisis institucional por renuncia del Presidente que se resuelve poniendo en marcha los mecanismos parlamentarios de sucesión. Esto es, encendiendo un segundo motor en el marco de las capacidades y recursos institucionales existentes. Así cabría evaluar la gestión de Eduardo Duhalde, surgida del mandato parlamentario y con responsabilidad política ante el Congreso. Un gobierno de coalición en el que si bien la figura del presidente mantiene sus facultades dentro del formato presidencialista, gobierna con lógicas y bajo condiciones más cercanas a las del formato parlamentaria o semi-presidencial.

La competencia electoral de abril 2003, y la posterior de octubre de 2005, cuyo epicentro fue ubicado en la figura presidencial y el liderazgo de Néstor Kirchner al frente de una nueva coalición mayoritaria, puso en evidencia una voluntad de transformación del sistema político y un proyecto de poder que, sin embargo, refrendó el régimen presidencialista. Según algunos autores, tras el triunfo de Cristina Kirchner en 2007, ese proyecto se ha convertido en un sistema político con "dos motores".⁸ La idea está asociada en este caso a un cambio de autoridad que no modificó la lógica política imperante; en algunos aspectos, por el contrario, la refuerza. Lo que asoma, más bien, es un liderazgo bicéfalo que transforma la esfera del Ejecutivo en una entidad dual, un sistema de poder ejercido por un doble liderazgo: por un lado, una especie de "jefe de Estado" y líder partidario, en el llano, Néstor Kirchner, y por el otro, un "jefe de Gobierno", con todas las facultades constitucionales, la presidenta Cristina Kirchner.

Por otra parte, la permanente invocación a la emergencia refuerza el decisionismo presidencialista como práctica de gobierno, siguiendo los mismos parámetros trazados durante los gobier-

⁷ *Ibidem*, p.168.

⁸ Quiroga, Hugo. "¿Un presidencialismo distinto?", en diario *Clarín*, 17 de enero de 2008.

nos de Menem en los años '90 y luego continuados durante el corto período de De la Rúa. Una expresión concreta de este decisionismo es la ampliación de atribuciones del Ejecutivo nacional en el uso discrecional de los recursos financieros. Este decisionismo presupuestario se materializó en la reforma del artículo 37 de la Ley de Administración Financiera, aprobada en 2003, que modifica las competencias propias del Congreso. Asimismo, a pesar de que ha desaparecido el contexto de excepcionalidad originado en la crisis de 2001-2002, el Congreso prorrogó por séptimo año consecutivo la Ley de Emergencia Pública dos días después de la asunción de Cristina Kirchner.⁹

Sin embargo, el conflicto entre el Gobierno y el campo, que ocupará la escena central del primer semestre de 2008, impacta directamente sobre la concepción global del poder mostrando los límites y fisuras del hiper-presidencialismo.

En primer lugar, la resolución del conflicto por la vía parlamentaria re-coloa al Congreso en un lugar protagónico, tanto en la canalización deliberativa de la representación de los intereses y demandas como en el tratamiento parlamentario de las principales políticas gubernamentales.

En segundo lugar, el papel cumplido por el vicepresidente Julio Cobos como presidente del Senado, haciendo uso de facultades constitucionales previstas y votando en contra del proyecto del Gobierno, introdujo otra innovación inesperada como forma resolutive que descomprimió la tensión social e institucional producida por la sobrecarga de demandas sobre el Presidente y la falta de efectividad de las respuestas del Poder Ejecutivo. Asimismo, la figura del jefe de Gabinete adquiere una mayor relevancia política durante la gestión de este conflicto. La participación de Alberto Fernández en las frustradas tratativas con las entidades agropecuarias concluye, tras el fracaso de la iniciativa oficial, en una renuncia que coloca a esa figura constitucional en la función de "fusible" cuya salida descomprime la tensión sobre el sistema de gobierno.

La mayoría de los análisis sobre la votación en el Congreso que terminó con el rechazo del proyecto oficial refrendatorio de las retenciones al agro tendieron a enfatizar la crisis que representó para el Gobierno y la conmoción que produjo en el escenario político nacional. Otra lectura permite analizar esa secuencia como una oportunidad de cambio, un indicador de capacidad institucional y aprendizaje político. Con el impulso a la dinámica del debate parlamentario, el Congreso recuperó por un tiempo centralidad en el ejercicio de sus atribuciones y una relativa autonomía respecto del Ejecutivo. Se evidenció la existencia de un límite a las facultades delegadas por el Congreso al Ejecutivo y con ello un mayor equilibrio entre poderes.¹⁰

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ En este sentido se pronuncia entonces el ex presidente Raúl Alfonsín al analizar el tema y utilizar la idea de "los dos motores": "El núcleo del conflicto lo constituyen las reglas de juego y procedimientos para resolver cuestiones fundamentales como el sistema tributario, los incentivos a la producción, el desarrollo regional, la coparticipación federal y la distribución social. La democracia participativa y la democracia representativa han introducido correctivos sobre una deformación delegativa de la democracia que mucho mal le hizo al país en la década pasada. Ahora hay, además, más voces, más actores, más intereses a los que no se puede desconocer. La democracia no puede funcionar con un solo motor, sea cual fuere el

En tercer lugar, la renovada actividad parlamentaria a partir de aquel desenlace de esta crisis genera una reactivación del movimiento en el escenario político partidario y un incentivo a la búsqueda de acuerdos, tanto en el oficialismo como en la oposición. En algunos casos, esto ocurre por la propia necesidad de conformar mayorías para aprobar o rechazar proyectos de ley. Pero esta propia dinámica empieza a vincularse también con el calendario electoral del año 2009.

Hay un cuarto eje de tensión, finalmente, el de la discusión sobre la coparticipación federal y las demandas de reformulación del federalismo imperfecto sobre el que se asientan las relaciones entre la Nación y las provincias. También en este caso el Congreso actúa como caja de resonancia y ámbito natural de la representación política y territorial e instancia de discusión legislativa con una autonomía mayor respecto del Poder Ejecutivo.

Interrogantes

¿Será, al final de este período histórico, el "kirchnerismo" un fenómeno político transicional, como lo fueron en sus respectivos contextos históricos el "alfonsinismo" en los años '80 y el "menemismo" en los años '90, los que se explican como formas de articular una base de sustentación para presidentes en ejercicio que deben remar a contra-corriente de los cauces políticos tradicionales? ¿Dará paso a un ciclo político diferente, con coaliciones políticas menos articuladas desde el vértice presidencialista?

Lo cierto es que ambas tendencias coexisten. Desde la recuperación democrática de 1983 hubo tres alternancias entre gobierno y oposición (de Alfonsín a Menem, de Menem a De la Rúa y de De la Rúa a Duhalde). Esto quiere decir que ningún partido retuvo la presidencia por más de dos períodos, a lo que se suma que tras el colapso del bipartidismo en el 2001, lo que tendió a producirse es la formación de coaliciones dominantes de distintos signo antes que el trasvasamiento a un partido hegemónico.

Pero existe otra lectura posible: ningún gobierno que no tuviera base peronista ha logrado concluir medianamente bien su mandato constitucional. El bipartidismo tradicional y la predominancia del peronismo como movimiento político mayoritario están transmutando hacia una configuración que sigue teniendo mucho de las formas tradicionales mientras recoge los cambios y fenómenos emergentes de la Argentina post-crisis.

En términos del sistema político argentino, la tan mentada "normalización" con dos gran-

respaldo popular que un Presidente obtenga en las urnas cuando es elegido. El hiper presidencialismo argentino es eso: la democracia de un solo motor. Esta nueva etapa ofrece la oportunidad de colocarle otro motor a la democracia, que no obstruya sino que complemente y enriquezca la tarea del Gobierno y de la oposición. De tal modo, la república democrática podrá funcionar mejor, con un parlamento activo y una sociedad civil que se expresa en su pluralidad y en paz, sin miedos ni coerciones, y que puede influir en las decisiones". Alfonsín, Raúl. "Otro motor para la democracia", en diario *Clarín*, 20 de julio de 2008.

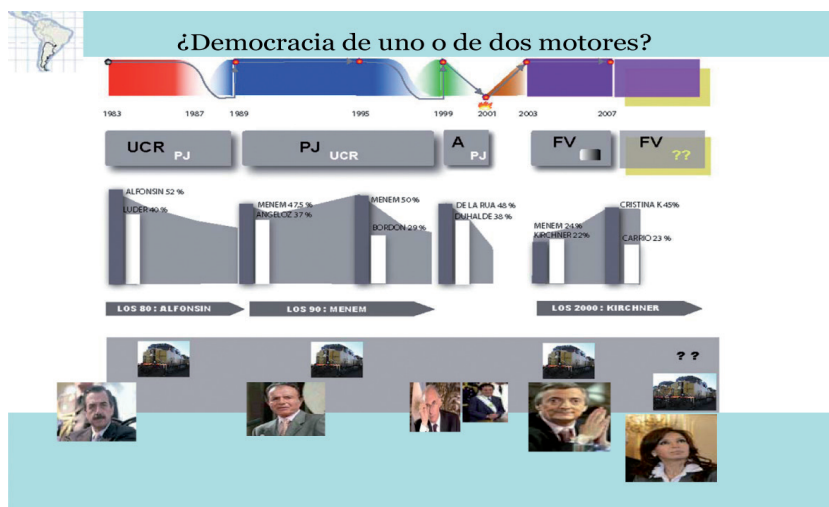
des coaliciones de centro-izquierda y centro-derecha dependerá de cómo se muevan estas fuerzas conducentes y se traduzcan, o no, en instituciones y partidos capaces de trascender la suerte de quienes circunstancialmente las conducen y lideran. La política, después de todo, es algo más que la lucha por alcanzar el poder y mantenerse en él. Y la Argentina ha dado muchos ejemplos en su atribulada historia, de grandes promesas y oportunidades que —a fuerza de sobre-dimensionarse y depositarse en manos de líderes carismáticos, caudillos de ocasión, elites clarificadas o vanguardias esclarecidas— terminaron cayendo sobre su propio peso o pulverizadas por su propia inconsistencia.

De cómo se elaboren las enseñanzas, aprendan las lecciones y eviten los errores y atolladeros de los decenios precedentes y del actual, dependerá también el modo en que la presidencia de Cristina Kirchner atraviese la barrera del bicentenario argentino en el 2010 y dé paso a una nueva etapa de la democracia argentina. Una democracia que ha cumplido ya su mayoría de edad.

Cuadro 1. Ranking de votantes en las elecciones presidenciales (1983-2007)

1	1999	DE LA RUA - ALVAREZ	9.167.261	48,37%
2	1995	MENEM - RUCKAUF	8.687.319	49,94%
3	2007	FERNÁNDEZ DE KIRCHNER - COBOS	8.197.576	42,17%
4	1989	MENEM - DUHALDE	7.953.301	47,49%
5	1983	ALFONSIN - MARTINEZ	7.724.559	51,75%
6	1999	DUHALDE - ORTEGA	7.253.909	38,27%
7	1983	LUDER - BITTEL	5.995.402	40,16%
8	1989	ANGELOZ - CASELLA	5.433.369	32,45%
9	1995	BORDON - ALVAREZ	5.095.929	29,30%
10	2003	MENEM - ROMERO	4.740.907	24,45%

Cuadro 2. Los ciclos del presidencialismo argentino (1983-2007)



REFERENCIAS

- Alfonsín, Raúl. "Otro motor para la democracia", en diario *Clarín*, 20 de julio de 2008.
- Bosoer, Fabián (2006). "¿Crisis con salvataje? Una hipótesis sobre el componente parlamentario en el auto-rescate de las democracias sudamericanas: 1999-2003". En Alberti, Giorgio Alberti; Llenderozas, Elsa y Pinto, Julio (comp.). *Instituciones, democracia e integración regional en el Mercosur*. Buenos Aires: Prometeo-Bononiae Libris.
- Bosoer, Fabián y Leiras, Santiago (2001). "Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial en la Argentina, 1989-1999: ¿una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?". En Pinto, Julio (comp.). *Argentina entre dos siglos. La política que viene*. Buenos Aires: Eudeba
- Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew (comps.)(2002). *Presidencialismo y democracia en América latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Mustapic, Ana María (2005). "Inestabilidad sin colapso: La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001". En *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales, n° 178, vol. 45. Buenos Aires (2005).
- Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario (ed.) (1998). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- O'Donnell, Guillermo; Iazzetta, Osvaldo y Cullel, Jorge Vargas (comps.) (2003). *Democra-*

cia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Buenos Aires: Homo Sapiens.

O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

O'Donnell, Guillermo; Schmitter Philippe y Whitehead, Laurence (1989). *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.

Quiroga, Hugo. "¿Un presidencialismo distinto?", en diario *Clarín*, 17 de enero de 2008.

Sartori, Giovanni (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

FECHA DE RECEPCIÓN: ABRIL DE 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN Y REVISIÓN FINAL: MAYO DE 2009

CLIENTELISMO POLÍTICO: VIEJAS TÉCNICAS, NUEVAS REALIDADES

POLITICAL CLIENTELISM: OLD TECHNIQUES, NEW REALITIES

Por Susana N. Vittadini Andrés

TAMKANG UNIVERSITY EN TAIPEI (TAIWÁN)

E-mail: vittandres@yahoo.com

RESUMEN

El clientelismo ha estado generalmente, y en forma casi exclusiva, relacionado con las actividades políticas, a pesar de estar también estrechamente vinculado con formas similares como las relaciones social-laborales (donde se hace presente tanto en los aspectos económicos como en la posibilidad de nombramientos en un cargo superior, logro de más poder o de más reconocimiento). Lamentablemente, la política en tanto actividad no está tenida en alta estima por la gente: las distorsiones ocasionadas por los intereses sectarios, partidarios o individuales le han dado una fama bastante negativa en muchos lugares y regiones. Pero dado que la política trata las actividades destinadas a la cosa pública, todas sus formas –en tanto manifestaciones negativas o positivas– deben ser analizadas y estudiadas para adoptarlas, rectificarlas, morigerarlas, o desecharlas. Por otro lado, los ciudadanos no siempre están interesados en las políticas generales que los gobiernos o candidatos prometen o intentan implementar, sino en los beneficios personales que pueden llegar a obtener a partir de su integración a determinado partido, sector político, o líder.

A veces el clientelismo ha sido mencionado como relaciones “patrón-cliente,” por ello el objeto del presente artículo es determinar las diferentes formas en que tales conceptos han sido definidos para establecer los elementos principales del clientelismo, y su posible desaparición.

PALABRAS CLAVE

Patrón, Cliente, Intercambio, Pobreza, Lealtad, Abuso.

ABSTRACT

Clientelism has been generally connected with political activities, though it is also closely related with similar ways within social-labor relations in which

the economic issue or the possibility to be appointed in a higher position, have more power, or recognition is also present. Unfortunately, politics as an activity is not highly regarded by the people, due to the sectarian, individual or partisan interests, which give it quite a negative fame, in many places and regions. But since public policy, deals with the activities destined to have as destiny the public thing, all forms, as well as its negative or positive manifestations must be analyzed and studied to adopt them, to rectify them, to soften, or to set them aside. On the other hand, the citizens are not always interested in the general policies that the governments or candidates promise or try to implement, but in the personal benefits that can get or obtain from their integration to certain party, political sector, or leader. For that reason he is that the political activity can happen in many forms of interaction, being clientelism one of them.

Sometimes clientelism is mentioned as "patron-client" relationship, so the object of present article is to determine the different ways in which such concepts have been defined to establish the main elements of clientelism and its possible vanishing.

KEY WORDS

Patron, Client, Exchange, Poverty, Loyalty, Abuse.

RESUMO

O clientelismo a sido geralmente, y em forma quase exclusiva, associado com as atividades políticas, a pesar de estar também intimamente vinculado com formas similares com as relações social-laborais (donde aparece tanto nos aspectos econômicos como em possibilidades de nomeações num cargo superior, logro de mais poder o de mais reconhecimento).

Infelizmente, a política como atividade não é considerada com boa estima por a população: as distorções ocasionadas por interesses sectários, partidários o individuais fizeram a uma fama bastante negativa em muitos lugares y regiões. Pero tendo como destino a 'coisa pública', todas as formas de política –como manifestações negativas o positivas– devem ser analisadas y estudadas para sua adoção, retificação, modificação o descarte. Por outro lado, os cidadãos não sempre estão interessados nas políticas gerais que os governos o candidatos prometem e intentam programar, mas nos benefícios pessoais que podem chegar a obter a partir de sua integração a um determinado partido

político, sector político, o líder.

A vezes o clientelismo foi mencionado como relações “patrão-cliente”, y é por isso que o objeto de este artigo e determinar diferentes formas nas quais tales conceitos forma definidos, para estabelecer os elementos centrais do clientelismo, y a sua possível desapareição.

PALAVRAS CHAVE

Patrão, Cliente, Intercambio, Pobreza, Lealdade, Abuso.

Introducción

El clientelismo ha estado generalmente relacionado con la actividad política, sin embargo, se entrelaza con otras formas como las relaciones socio-laborales, donde lo económico o la posibilidad de lograr mayor jerarquía, poder, o reconocimiento también está presente. Por ello, desde la óptica antropológica, Sabina Frederic (en Frederic, Sabina y Masson, Laura, 2007),¹ considera que al hacer alusión al “clientelismo” no se aprecia que existen otros aspectos importantes como “la formación de identidades, fundamentales para las personas (...) que hacen que ellas busquen ingresar al mundo de la política,” para lograr “una identidad socialmente reconocida al estar cerca de los candidatos; al poder participar públicamente de eventos y situaciones, que fuera de esa trama social no podrían, es una vía de inclusión”. Concluyendo que si bien el clientelismo es evaluado como un “concepto despectivo de la política” al tomarla como una “transacción,” no es menos cierto que no sólo son bienes los que están en circulación, “sino fundamentalmente valores sociales y sentidos”.²

El clientelismo político surge en Latinoamérica como una consecuencia de situaciones existentes durante el período previo, principalmente durante la dominación europea, si bien a posteriori se fueron desarrollando, local o regionalmente, otros patrones de tipo socio-político-cultural. En la base de todo el sistema está el problema de la detentación del poder político, social y económico por ciertos grupos o personas. El clientelismo político incluye relaciones sociales y económicas, que son elementos imprescindibles para su existencia y continuidad. Existiendo,

1 Aseveraciones realizadas en el marco de un artículo periodístico que trataba el tema de las “manzanas”: mujeres militantes dentro del Partido Justicialista lideradas entonces por la Señora Hilda “Chiche” González de Duhalde, que realizaran tareas de acción social.

2 El análisis realizado por Scaglia y Woods (2000) en la localidad argentina de Florencio Varela, provincia de Buenos Aires, entre marzo de 1996 y julio de 1997, les hizo concluir que allí “... la mediación clientelar es vivida por los sujetos en términos de participación” (Scaglia y Woods, 2000: 257). Como crítica sostienen que si bien “legítima prácticas prevalentes” puede originar una serie de nuevas relaciones en el seno de los sectores populares participantes, que pueden llegar a fortalecerse de manera que sea poco probable su control, por parte de los estamentos del poder políticos (Scaglia y Woods, 2000: 257).

en el inicio, una notable desproporción entre las partes, una es poderosa y la otra está con sus necesidades básicas insatisfechas: el desequilibrio ha sido, y es, evidente. La reiteración de ese desequilibrio por generaciones es lo que ha tornado esa relación en un hábito para muchos. Pero, no es menos cierto que ese tipo de hábito puede conllevar algún tipo de violencia, y con el tiempo habrá de surgir una reacción, sobre todo si las circunstancias de la relación varían por alguna razón. En principio, si las circunstancias que dieron origen a la relación de clientela se mantienen todo habrá de seguir igual, pero si algún elemento de la relación se quiebra o se altera surgirán cuestiones problemáticas entre las partes. Es que el clientelismo se basa en la situación de *status quo* en que se mantiene al cliente, donde el patrón continúa en una misma situación a ojos de la otra parte de la relación, a pesar que se halla modificado algunas de sus circunstancias.

El clientelismo político se ha desarrollado a través de los siglos en prácticamente todo el mundo, si bien en muchos lugares ha tenido características particulares. Como las estrategias o etapas básicas del mismo siempre han perdurado, se podrían mencionar la oferta de trabajo, y sustento, bajo condición del apoyo político a quien es el ofertante. Entre esos extremos coexisten una infinita variedad de formas y estructuras que hacen que no siempre sea posible su identificación. No todos los autores definen clientelismo de igual manera, es por ello que a los fines de realizar un análisis del mismo es necesario plantear las siguientes partes. En primer lugar se tratarán diferentes definiciones de clientelismo y de relaciones-patrón cliente, con sus diversos alcances, a efectos de reconocer la diversidad y al mismo tiempo los elementos comunes existentes en las mismas. Posteriormente se habrá de tratar los elementos constituyentes del clientelismo político para determinar su actualidad y efectividad, así como sus consecuencias y posibles puntos comunes con la relación patrón-cliente.

1. Definición de Clientelismo.

La expresión "clientelismo" se utiliza a veces en forma indistinta o similar a la de "relaciones patrón-cliente",³ o como "patronazgo", dependiendo la inclinación académica o regional del autor. Así, en el caso de "clientelismo", su origen se remonta a la tradición del léxico Romano, en tanto los otros dos se encuentran prioritariamente en los angloparlantes (Simona Piattoni, 2001: 4). En Latinoamérica la expresión "clientelismo" es la más usada, sin perjuicio de lo cual se incluirán algunas definiciones respecto de la otra; y las relaciones patrón-cliente que se vincu-

3 Ver, entre otros, N. Ike (1972). *Japanese Politics: Patron-client Democracy*. New York: Alfred A. Knopf; A. Weingrod (1968). "Patrons, patronage and political parties". En *Comparative Studies in Society and History*, n° 10, (pp. 1142-1158); y J.D. Powel (1970). "Peasant society and clientelist politics". En *American Political Science Review*, n° 64 (pp. 411-26).

lan a la tenencia de la tierra, de manera que los propietarios de grandes extensiones otorgaban, en algunos casos, una tenencia precaria de parcelas a cambio de trabajo y/o servicios, pero siempre sobre la base de lealtad por parte del cliente y su protección.

Al hacer mención a las relaciones patrón-cliente en el Sudeste de Asia, Scott (1972: 92) las define como aquellas en que una persona cuya situación social y económica es mejor que la del resto, hace uso de su propia influencia, proveyendo recursos como protección u otros beneficios a quienes están en situación inferior a la suya, a cambio de apoyo general, asistencia, así como servicios personales. Esta es una de las formas más tradicionales en que se ha ido desarrollando este tipo de relación, la cual continuará siempre y cuando no varíen las situaciones que le dieron origen. Es de destacar que en muchos países de esa región como Indonesia, Filipinas, o Bangladesh, la pobreza de las mayorías, así como los altos niveles de corrupción dentro de los estamentos del poder, constituyen una realidad que al presente no se ha podido revertir. Por esto las relaciones de subordinación a cambio de protección continúan, en muchos lugares, casi en forma inalterable. La alusión a la influencia realizada por el autor citado constituye una situación indefinida y de difícil conceptualización puesto que alude a un gran abanico de posibilidades.

Como situación opuesta se puede mencionar el caso de la fazenda de Boa Ventura, en Brasil. En ese lugar, Allen Johnson (1999) realizó diferentes estudios en los años 1967 y posteriormente en 1989, donde verificó la disminución de los sistemas de patrón-cliente. Los factores principales del cambio estuvieron dados por las decisiones tomadas por los patrones a partir, principalmente, de políticas nacionales que, fundamentalmente, pusieron el acento en la necesidad de mejorar la competitividad y el establecimiento de cooperativas.⁴ Finalmente, Johnson (1994: 194-195) concluye que la conciencia política y los cambios producidos por parte de los estamentos superiores –sean ellos de parte del gobierno o de los mismos patrones– fueron elementos determinantes en los cambios. También refiere que muchos de los otrora clientes quedaron sin tierras (Johnson, 1994: 195). Como el trabajo de Johnson está militado temporalmente a 1989, la evolución posterior del Movimiento de los Sin Tierra no ha podido ser visualizada y analizada. Este Movimiento con el tiempo se habría de transformar en un partido político que, merced a elecciones libres, posibilitó el acceso al poder de su líder, Luiz Inácio “Lula” da Silva, actual presidente de Brasil. Esto afirma la importancia de la politización de la gente y de las políticas públicas para lograr el desarrollo y la transformación social.

Jacob Bercovitch (1991: 14-15) recuerda que la expresión “patrón-cliente” fue utilizada, inicialmente por lo antropólogos, para más tarde evolucionar hacia lo político, e incluso a las relaciones internacionales. Los elementos definitorios básicos de esa expresión serían, a su cri-

4 Asimismo, en la electrificación en zonas rurales, y en el establecimiento de centros sanitarios. Por otra parte, uno de los patrones llevó en 1983 un televisor, que permitió a la gente tomar contacto con programas y realidades que estaban muy lejos de su propia órbita de conocimiento (Allen Johnson, 1999: 186-187).

terio, la forma en que diferentes actores se encuentran unidos con el fin de realizar un intercambio de recursos, para de esa manera asegurar orden y estabilidad en sus ambientes. Al existir aceptación se minimiza el uso de la fuerza, más no significa que ella no exista en algún grado. Asimismo, el citado autor incluye a la solidaridad, la lealtad, la confianza, entendimientos e intereses compartidos como algunas de sus características básicas. Es interesante la extensión de este tipo de relaciones al ámbito internacional, pues abarca principalmente la situación entre dos estados (Jacob Bercovitch, 1991: 15).

Para Simona Piattoni (2001: 4) el clientelismo sería el comercio de votos y de otras formas de apoyo partidario a cambio de decisiones públicas con beneficios divididos. Para otros, como González Bombal y Palermo (1987) constituye una forma de transacción donde no existe igualdad entre las partes: los recursos componen un polo de la misma, en tanto los votos se encuentran en el otro extremo, naciendo lo que han dado en llamar "favores".⁵ Por su lado, Susan Stokes (2007: 2) define clientelismo como el otorgamiento de bienes materiales por apoyo electoral, donde el criterio del patrón a los efectos de la distribución se basa en la pregunta: "¿Usted me apoyará?" En este caso la referencia a bienes materiales también constituye una forma indefinida, puesto que tal expresión incluye una enorme variedad de posibilidades: desde la entrega directa de alguna cosa, o dinero, hasta la posibilidad de dar acceso a las personas a los mismos, sin que en algunos caso exista erogación alguna de parte de quien las entrega (por ejemplo en el caso de los planes dados por partidos políticos o líderes en ejercicio de cargos gubernamentales o de poder).

En general se considera que desde el punto de vista antropológico y de la Ciencia Política, "clientelismo" hace alusión al intercambio político entre dos partes, donde el "patrón" da asistencia y protección a cambio de apoyo político, que por lo general se traduce en la expresión "trabajo por votos" (Weingrod, 1968: 379). En este caso podríamos acotar que en otras épocas se hablaba más del otorgamiento de trabajo, sin embargo, como bien se incluye en la definición citada, la oferta dentro del intercambio puede incluir cualquier forma, medio o modo de entrega de bienes (por ejemplo, al presente ciertos tipos de planes sociales que desarrollan muchos gobiernos tienen objetivos similares). De hecho el problema no está en el plan mismo sino en la imposibilidad de las personas de poder lograr mejoras reales, y la expectativa de superación de su situación socio-económica a partir del plan pero, más adelante, dejándolo de lado. Es decir: si el plan hace que se perpetúe la situación sería evidente su intencionalidad política, no tratándose de una asistencia positiva. Pero si esa ayuda es temporaria y coloca a la persona en situación de poder hacer frente a sus necesidades por sí misma, sin mantenerla en un *status quo* de dependencia, entonces sí se está frente a una política de asistencia democrática, no manipuladora.

5 María Cecilia Scaglia y Claudia Marcela Woods (2001: 247), que también citan a esos autores, agregan "... que privilegiaría un patrón atomizado de demandas, respondiendo a su vez con medidas fragmentarias y de alcance limitado".

De acuerdo con Bates (1981), Herbst (2000), y van de Walle (2000), el clientelismo está particularmente difundido en África. De manera tal que esa estructura se presentaría en países de baja productividad y la pobreza constituye una realidad palpable; por lo que autores como Scott (1969), Lemarchand y Legg (1972), consideran que la modernización y el desarrollo tenderían a destruir el clientelismo. El ejemplo más destacado de conclusión del clientelismo está en el caso de Suecia (Apostolis Papakostas, 2001) y del Reino Unido de Gran Bretaña (Frank O’Gorman, 2001), en ambos casos la situación que alteró las formas anteriores se relacionan con actitudes sociales y gubernamentales que incidieron en una administración pública más profesional, o incluso con una pertenencia social definida, así como el establecimiento de reglas y normas claras y concisas, que dejaban poco resquicio para la discrecionalidad de políticos, funcionarios, u otros integrantes de los poderes. En el caso particular de Suecia tanto los estamentos del estado, como la política y la vida social, en general, se encuentran diferenciados debido a estructuras claramente delimitadas (Apostolis Papakostas, 2001: 52-53). En tanto, en el Reino Unido de Gran Bretaña se produjo, a lo largo del tiempo, una importante reforma administrativa, impulsada por diferentes gobiernos (Frank O’Gorman, 2001: 74-76).

De las definiciones antes referidas encontramos como patrones comunes las relaciones de intercambio, sobre la base de una notoria desigualdad entre las partes. Sin embargo, creemos que la referencia a los votos debería ser ampliada por la de poder político, expresión mucho más amplia que comprende una serie de situaciones relativas al ejercicio mismo del poder. Si bien tradicionalmente los votos eran lo determinante, al presente la evolución hace que los políticos, partidos políticos, funcionarios públicos, o aquellos que estén dentro de la categoría, o vinculados a ella con cargos electivos, necesiten de la subsistencia de esa relación más allá del estadio inicial de la votación. Por lo antes referido coincidimos con lo explicitado por Simona Piattoni (2001: 4) al hablar de un comercio de votos, así como de otras formas de apoyo partidario a cambio de decisiones públicas con beneficios divididos.

2. Elementos del Clientelismo

Considerando las definiciones citadas, y las que tradicionalmente se han formulado, es dable concluir que se presentarían tres partes o etapas fundamentales, el ofrecimiento, la aceptación, y el cumplimiento de lo acordado (lo último con un alcance restringido a los términos escuetos del arreglo). Es decir, sólo se realiza el acto de intercambio y se cumple lo acordado sin mayores expectativas, sin verificar la continuidad de la relación. De allí que, una vez dado el voto, la vinculación inicial se daría por terminada dentro del contexto de lo político. Esto, precisamente, es lo que ha ido variando por la necesidad de apoyo sostenido y continuado. El político, una vez que accede al cargo, aún necesita de una base de sustentación para su continuidad si lo que desea

es precisamente seguir estando dentro de la órbita de lo gubernamental. Sin embargo, justo es reconocer que en este caso se van limitando el número de clientes, ya que se torna más difícil la continuidad de la relación con todos, sin perjuicio, por ejemplo, de que por medio de políticas sociales distributivas se trate de mantener esa lealtad y acuerdo primigenio. Aquí el problema radicaría en que para darle continuidad a la relación la mayoría de los clientes debería mantenerse en una situación similar, es decir: casi estanca, caso contrario sus aspiraciones podrían variar al extremo de querer re-negociar los términos del intercambio.

Respecto del ofrecimiento, que constituye la base de toda la relación, quien lo propicia requiere generalmente una situación de posibilidades disminuidas en la otra parte. La aceptación conlleva la toma de decisión del cliente, quien en general siente la obligación moral y material de cumplimiento de lo acordado. En tanto, quien está colocado en una situación de mayor poder puede, en algún, momento no sentir similar obligación de cumplir los términos de lo pactado si se le presenta alguna dificultad o mejora en su posición política, sin tener que recurrir al intercambio anterior. Por ello es que la vinculación se da por concluida con el voto, o con la realización de otros servicios de tipo político, no existe un control respecto de las actitudes que habrá de asumir una vez que concluya el intercambio.

La ruptura de la relación parecería constituir, desde lo teórico, un acto voluntario para las dos partes. Sin embargo, en la práctica se presentarían muchas situaciones alternativas, y si bien es cierto que en definitiva cualquiera de las dos partes puede dar por finalizado el vínculo, tampoco es menos cierto que ello está ligado a la situación relativa de cada uno de ellos. Por supuesto que la parte más débil de la relación es la que encontrará mayores problemas para arribar a ese tipo de actitud. Más aún en el caso donde la relación clientelística lleve largo tiempo, ya que el acostumbramiento y la postergación de la búsqueda de caminos alternativos hará más difícil la decisión. En este caso la parte más fuerte podrá imponer sus decisiones nuevamente, o variar la relación en forma unilateral. La situación previa a la toma de conciencia por parte de los clientes de su situación de inferioridad se asemejaría a una situación similar a la violencia simbólica definida por Bourdieu como aquello que existe en tanto el acto de reconocimiento está situado más allá del control de la mente y del deseo en la región perteneciente a los hábitos *mis-recognition* (Bourdieu y Wacquan, 1992: 168). Pero eso no significa que al tomar conciencia la conducta varíe o se torne agresiva, por el contrario en no pocos casos se deseará emular o permanecer al lado de quien es considerado como poseedor de mayor poder.

También se pueden presentar situaciones en que la parte más débil de la relación pueda llegar a colocarse en una situación más ventajosa, ya sea por propia toma de conciencia o por alguna circunstancia ajena a la relación pero que incide en ella. En este caso el replanteo del intercambio sufrirá modificaciones a parte de la nueva posición relativa de los, otrora, más débiles. En este caso la negociación posterior presentará más dificultades y alternativas para ambas

partes, pues ahora se tratará de una negociación más compleja dada la nueva posición en que una o las dos partes pueden tener.

Lo puntualizado por Simona Piattoni (2001: 4) al hablar de un comercio de votos, así como de otras formas de apoyo partidario a cambio de decisiones públicas con beneficios divididos, pone de relevancia las transformaciones que ha ido teniendo el clientelismo tradicional. Pero debemos agregar que no sólo se trata de apoyo partidario sino también personal o sectario. De manera que clientelismo sería el intercambio de bienes por apoyo político entre partes en situación desigual, pues una se encuentra mejor posicionada para ofertar, en tanto la otra posee pocas alternativas dentro de ese intercambio. Entendemos que los beneficios a que hace referencia la autora citada abarcan situaciones en que las dos partes de la relación se benefician, de alguna manera, con el intercambio.

Ninguna de las definiciones analizadas en la sección anterior hace referencia a la duración de la relación por la simple razón que no es posible determinarla a priori pues dependerá de los términos del intercambio y de las eventuales y sucesivas prórrogas que se puedan acordar. No es necesario que la negociación se realice en forma presente, pudiendo existir intermediación, pero lo determinante es la existencia de una persona real o claramente identificable⁶ en ambos extremos. Reconocer la existencia de un liderazgo real y conocido en un extremo de la relación es de vital importancia, pues dudosamente se siga a quienes carecen de reputación. Por lo general no se respeta a quien carece de méritos suficientes a los ojos del cliente, sean estos materiales, espirituales, o de otro tipo.

Para que se pueda producir una relación de tipo clientelística en lo político, según Chin-Shou Wang (2007), deben superarse algunos escollos, a saber: escasez de personas que puedan proveer a las necesidades de la gente, facciones, malversación, y por último limitaciones de tipo financiero y crediticio. Pero, en muchos casos la existencia de actos de corrupción está presente en el clientelismo, sobre todo cuando existe una intencionalidad de obtener fondos públicos para la realización de ese intercambio. El tema de la corrupción es por demás amplio, puesto que la propia definición y conceptualización del término habrá de variar con las formas culturales que ha adoptado una sociedad determinada, de allí que muchos casos de corrupción para una sociedad constituyen un aspecto de las tradiciones o costumbres de otra. Dentro del marco constitucional y legal se habla más de tipos penales ligados a la actuación de los funcionarios públicos o personas que integren el gobierno, que respecto de la apropiación, uso indebido y con fines no permitidos por la legislación vigente. Si en determinado lugar o región existe una cultura de la corrupción, es decir: que ella está internalizada y aceptada por la sociedad o el grupo como

6 Quien esta en ejercicio del Poder Ejecutivo difícilmente entable un intercambio directo, haciéndolo en cambio por medio de sus representantes. Algo similar ocurre con integrantes del Legislativo, quienes por los general delegan en sus seguidores o integrantes del grupo o partido tal misión.

la única respuesta a una situación de pobreza o de necesidad de mayor fuerza política, en este caso hablar de clientelismo como un acto corrupto no habrá de ser reconocido por el grupo dado que forma parte de su respuesta habitual a un problema planteado.

Conclusiones

El clientelismo puede ser definido como una relación de intercambio por la cual se entregan bienes o se otorga trabajo a cambio de apoyo político, y cuya duración variará de las necesidades y posibilidades de quien ostente mayor poder.

Los elementos giran en torno a sus tres etapas: ofrecimiento, aceptación y cumplimiento. Pero difícilmente los que ostenten poder quieran concluirlos, de allí el persistente deseo de continuidad que tienen, y de que no varíen las situaciones anteriores.

Importancia de accionar gubernamental para lograr una toma de conciencia en los sectores más débiles. Esa toma de conciencia es la que permitiría debilitar ese tipo de estructuras, a partir de la propia revalorización del individuo.

La pobreza y necesidades de quienes tienen menos recursos, y su continuidad en similar situación, permite a quienes deseen obtener réditos políticos poder realizar un intercambio con menor esfuerzo y exigencia de su parte. Por eso la relación es posible a partir de una apariencia de ayuda que en la práctica no es tal, dado que el cliente se mantiene en una misma posición. Por otra parte, existirá un grupo acostumbrado a ese tipo de relación que con el tiempo deberá aceptar intercambios menos redituables dada su imposibilidad de adoptar una respuesta diferente a su situación.

Entre los métodos más comunes del clientelismo político se pueden mencionar al otorgamiento de trabajo, las licencias para las actividades de importación y exportación, los contratos públicos a particulares, los créditos, los subsidios, los servicios sociales. En todos los casos el límite estaría dado por el acuerdo previo de intercambio de favores que por lo general se realiza en forma explícita.

Entre las políticas que dan lugar a un cambio o disminución del clientelismo están la profesionalización de la administración pública, exámenes de competencia para acceder a cargos, obras de infraestructura, educación, democratización interna de los partidos políticos, políticas sociales temporarias que preparan para un mejor desenvolvimiento social y la toma de conciencia de las propias potencialidades.

Referencias

Johnson, Allen (1999). "Political consciousness on Boa Ventura: 1967 and 1989 compa-

- red". En Bowen, John y Petersen, Roger (comp.). *Critical Comparison in Politics and Culture*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Bates, Robert H. (1981). *Markets and States in Tropical Africa*. California: University of California Press.
- Bercovitch, Jacob (1991). "Superpowers and client states. Analysis relations and patterns of influence". En Efrat, Moshe y Bercovitch, Jacob. *Superpowers and client states in the Middle East*. The Imbalance of Influence. Gran Bretaña: Routledge.
- Bourdieu, Pierre y Wacquan, Loïc (1992). *Invitation to a Reflexive Sociology*. Cambridge: Polity.
- Wang, Chin-Shou (2007). "Dilemmas of Electoral Clientelism: Taiwan, 1993". En *International Political Science Review*, vol. 28, n° 2.
- Frederic, Sabina y Masson, Laura (2007). "En política, nadie es autónomo," en diario *Página/12*, 27 de octubre de 2007 (recuperado el 29.04.08). Disponible online en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-93617-2007-10-27.html>
- González Bombal, María Inés y Palermo, Vicente (1987). "La Política Local". En Jelin, Elizabeth (comp.). *Movimientos Sociales y Democracias Emergentes/1*. Buenos Aires: CEAL.
- Herbst, Jeffrey I. (2000). *States and Power in Africa: Comparative Studies in Authority and Control*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Kochanek, Stanley A. (1993). *Patron-Client Politics and Business in Bangladesh*. New Delhi: Sage Publications India Ltda.
- Lemarchand, René y Keith, Legg (1972). "Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis". En *Comparative Politics*, n° 4.
- Papakostas, Apostolis (2001). "Why there is no clientelism in Scandinavia?" En Piattoni, Simona (2001). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- O'Gorman, Frank (2001). "Patronage and the reform of State in England, 1700-1860". En Piattoni, Simona (comp.). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Scaglia, María Cecilia y Woods, Claudia Marcela (2001). "Clientelismo y Políticas Sociales: el caso de Florencio Varela". En Hintze, Susana (comp.). *Estado y Sociedad. Las políticas Sociales en los Umbrales del siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Scott, James C. (1972). "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia". En *American Political Science Review*, 66:1.
- Scott, James C. (1969). "Corruption, Machine Politics and political Change". En *American Political Science Review*, n° 63.

- Stokes, Susan C. (2007). "Political Clientelism". En Boix, Carles y Stokes, Susan. *Handbook of Comparative Politics*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Van de Walle, Nicholas (2000). *The Politics of Permanent Crisis: Managing African Economies*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Weingrod, Alex (1968). "Patrons, Patronage and Political Parties". En *Comparative Studies in Society and History*, n° 10.

FECHA DE RECEPCIÓN: ENERO DE 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN Y REVISIÓN FINAL: MAYO DE 2009

LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA ACTUALIDAD

THE CURRENT POLITICAL REPRESENTATION CRISIS

Por Elsa Inés Dalmasso

DIRECTORA DE LAS LICENCIATURAS EN RELACIONES INTERNACIONALES Y EN CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA (SEDE ROSARIO).

E-mail: elsa.dalmasso@vaneduc.edu.ar

RESUMEN

La posibilidad de estar representado políticamente, o de gobernar por medio de sus representantes, es un derecho fundamental, amparado constitucionalmente en casi todos los estados modernos. Sin embargo, la forma republicana representativa de gobierno, en muchos estados actuales, amerita una reflexión sobre la legitimación y la eficacia de ese derecho. En la actualidad los medios de comunicación masiva se erigen en nexo entre representados y representantes, coadyuvando al ejercicio cívico de los ciudadanos

PALABRAS CLAVES

Representación, Derecho Fundamental, Representado, Ciudadano, Representante.

ABSTRACT

The opportunity to be represented politically, or to govern through their representatives, is a fundamental right, constitutionally protected in almost all modern states. However, the republican form of representative government, in many states today, it warrants a discussion on the legitimacy and effectiveness of that right. At present the media set themselves up as a link between representatives and represented, contributing to the exercise of civic citizens

KEY WORDS

Representation, Fundamental Right, Represented, Citizen, Representative.

RESUMO

A capacidade de se fazer representar politicamente, ou a governar através de

seus representantes, é um direito fundamental, constitucionalmente protegido, em quase todos os Estados modernos. No entanto, a forma republicana de governo representativo em muitos estados, hoje, merece uma discussão sobre a legitimidade e a eficácia desse direito. Atualmente, os meios de comunicação podem se definir como um vínculo entre representantes e representados, contribuindo para o exercício de civismo dos cidadãos.

PALAVRAS CHAVE

Representação – Direito Fundamental – Representado – Cidadão – Representante

Introducción

El concepto de representación está relacionado con la idea de democracia así como a las ideas de justicia y libertad. Sin embargo, en el transcurso de su historia, tanto el concepto como la práctica, poco tuvieron que ver con la democracia y la libertad.

Las constituciones modernas han organizado sus Estados en la forma representativa de gobierno y tanto se ha valorizado el concepto de representación que ha pasado a ser la forma generalizada de participación popular. Así es que prácticamente se ha reducido la garantía de participación de la cosa pública a la garantía de estar representado.

En la actualidad se puede observar un déficit generalizado en la práctica de este derecho. A punto tal que la representación política parece haber quedado reducida a una simple delegación de derechos, sin posibilidad de que los verdaderos titulares de esos derechos (los ciudadanos) puedan otorgar un mandato y solicitar rendición de cuentas por la gestión del apoderado.

Esta crisis de la representación política ha hecho aparecer un nuevo actor como mediador entre representante y representado: la *mass media*.

I. La representación como garantía del Derecho Fundamental de participación

La Constitución Argentina encabeza las Declaraciones, Derechos y Garantías, expresando en el artículo primero que “la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal...”, reforzando en el artículo 22 que “...el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades...”. Para dar un ejemplo de una Constitución europea, la Constitución española, en el artículo 23, garantiza el derecho de parti-

cipación de este modo: "Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal...". Casi todo el constitucionalismo moderno garantiza la participación de la ciudadanía en el gobierno a través de sus representantes.

De esta manera, el "estar representado" se cataloga como un Derecho Fundamental amparado por la máxima legislación, pero cabe analizar si este derecho está legitimado por el actor individual —el representado— y si realmente este instituto goza de la eficacia que ostenta.

Existen evidencias, en la actualidad y en la mayoría de los países, sobre la desconfianza instaurada en la ciudadanía hacia los partidos políticos, convertidos en el canal monopolizador de la representación política, demostrando que ésta encuentra reducida su legitimación sólo respecto de *quién* gobierna, pero no respecto del *qué* o del *cómo*. Esta fragilidad se ha ido acrecentando, llegando a afectar la certidumbre sobre quién es el representante. Un ejemplo claro de esto son las llamadas "candidaturas testimoniales"¹ que se implementaron en las elecciones legislativas de Argentina en junio de 2009. Hecho que le ha quitado la necesaria legitimación al concepto de representación política.

Como derecho fundamental, debería gozar de las garantías que implican su ejercicio, sin embargo parece que todos los derechos han sido concedidos al representante, dejando de lado la figura del titular de este derecho, que es el ciudadano representado.

A partir de la desnaturalización del concepto de representación política, se debe pensar en la modificación o la reglamentación del instituto. No alentar su desaparición sino en su transformación, acompañada de una remodelación de los partidos políticos (si se los cree necesarios), de modo que puedan garantizar este derecho, comenzando esencialmente a dirigir la atención a la sociedad, como protagonista de una democracia participativa e interactiva, capaz de sentirse representada y con derecho a exigir rendición de cuentas sobre el cumplimiento del mandato otorgado.

II. El concepto de "representación" a través de la historia

Los antiguos griegos carecían de una palabra similar para denominar algunos actos que podrían compararse a un tipo de representación, que no era la política. Los romanos disponían de la palabra "*representare*" de la cual deriva "representación", mas no la aplicaban aún a seres humanos que actúan por otros, o a sus instituciones políticas. Tales usos comienzan a hacer su aparición en los siglos XIII y XIV, en el latín y más tarde en el inglés, a medida que comenzaron a ser enviadas personas a participar de los Concilios de la Iglesia o al Parlamento. En un principio, lejos de ser considerado un privilegio o un derecho, la presencia en el parlamento era una carga

¹ En la boleta electoral se consignan nombres de representantes que gozan de cierta popularidad, siendo que ya anticipan que no van a asumir en los cargos para los que se postulan.

y sólo con el paso del tiempo, la representación parlamentaria comienza a ser considerada un mecanismo de promoción de los intereses locales, como un control sobre el poder del rey.

Ya en el siglo XVII la representación había llegado a ser uno de los sagrados derechos tradicionales de los ingleses, por el que valía la pena luchar y, a partir de las Revoluciones Francesa y Americana, se transformó en uno de los "Derechos del Hombre".

A partir de esos hechos históricos "representación" comienza a significar "representación popular", guardando estrecha relación con la idea de auto-gobierno y con el derecho que cada hombre tiene de decir lo que piensa. Es así como llegó a encarnarse en las actuales instituciones.²

Thomas Hobbes ofrece un completo desarrollo de su significado, en el capítulo XVI de su obra sobre política *Leviathan*, sosteniendo que un representante es alguien autorizado para actuar, mientras que el representado se hace responsable de las consecuencias de esa acción. Se trata de una perspectiva muy a favor del representante, al que sus derechos le han sido ampliados y sus responsabilidades menguadas y, como contrapartida, el representado ha aumentado sus responsabilidades y ha renunciado a algunos derechos. También sostiene Hobbes que todo gobierno es representativo, en la medida que representa a sus individuos. Debe tenerse en cuenta que esta ficción del soberano autorizado por el pueblo para actuar en su nombre, fue pensada por este autor como una forma de legitimar el poder laico y garantizar el sistema monárquico, que él defendía: como única forma de que una sociedad pueda vivir en paz y en contra de la democracia, que la consideraba propia del "estado natural de los hombres".

Para Edmund Burke la representación política es la representación del interés y ese interés posee una realidad objetiva, impersonal y desvinculada. Los *representantes* para este pensador son un grupo de elite que descubren y decretan lo que es mejor para la Nación. Son una "elite genuina", "una aristocracia natural", "una parte esencial e integral de cualquier gran cuerpo correctamente constituido" porque la masa del pueblo es incapaz de gobernarse a sí misma, dado que no está hecha para pensar o actuar sin guía ni dirección. Burke plantea "el interés" de la sociedad, en sentido amplio, no refiriéndose al simple interés subjetivo, resultando más importante que el formal, porque el pueblo puede equivocarse en su elección, pero los intereses basados en el sentido común, no. Sin embargo reconoce que la representación virtual (basada en el interés común) no puede tener una existencia larga o segura si no tiene un basamento en la representación real (por la elección).

Los teóricos del liberalismo opinaban que la representación era de "individuos" antes que de órganos corporativos, "intereses" o clases. En armonía con el individualismo existente en su perspectiva económica, la representación debía fundamentarse en personas racionales, independientes e individuales.

2 Fenichel Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pag. 3-5.

John Stuart Mill considera que el verdadero interés de cualquier hombre es su participación en el interés público y cuando persigue su interés egoísta está mal aconsejado, dado que es un "interés aparente". Su interés "real", en cambio, es de amplio registro, remoto, difícil de percibir, no sabe lo que será mejor para él, por lo tanto le incumbe, como votante, someterse a la sabiduría superior de sus representantes.

Rousseau, que rechaza la representación legislativa, se basa en que "es imposible querer por otros", puede sí, "querer en lugar de otros", lo que significaría una "representación formalista", de la que no existe ningún motivo para suponer que la voluntad del representante vaya a coincidir con la voluntad del representado. Consecuentemente "tener la voluntad de alguien sustituida por la de otro" significa, simplemente, estar dominado por otro. La crítica de Rousseau, implica una contraposición entre "legitimidad" y "representación", dado que esta última se asienta en el principio de la voluntad general, pero que prácticamente se puede convertir en criterio legitimador de la voluntad particular de los representantes.

Sin hacer juicio de valor, Max Weber, desde la sociología, sostiene que por "*representación*" se quiere significar que "la acción de algún miembro del grupo es imputada al resto, que considera dicha acción como legítima y vinculante para ellos"

Con esta rápida visión sobre el concepto de "representación" de diversos teóricos, se podrá observar que cada uno construyó dicho concepto de acuerdo al paradigma imperante y los intereses del momento histórico que le tocó vivir. Sin embargo esas concepciones ideológicas no difieren de las que imperan en la actualidad. Lo que llevaría a una primera y rápida apreciación sobre la eficacia del instituto. Sin embargo, por el hecho de que la representación política haya llegado hasta nuestros días, si bien demuestra su eficacia formal, no garantiza su legitimación desde los aspectos sociológicos y axiológicos.

III. La representación política en la actualidad

Representar significa hacer "presente" algo que no está presente; en un sentido literal: lo ausente. Existe siempre en la representación una tensión entre "ausencia-presencia" que sólo puede atenuarse en la medida que exista un pleno entendimiento entre ambos extremos a nivel relacional.

La etiqueta de "representante político" parece invitar a una apreciación crítica: ¿Es una ficción? ¿Es una fórmula vacía? ¿O es realmente la sustancia de la representación democrática?

El representante político actual, que es un legislador electo, no representa a sus votantes en cualquier asunto, ni tampoco lo hace por sí mismo aisladamente, sino que trabaja con otros representantes en un contexto institucionalizado y en una tarea específica —el gobierno de una Nación o de un Estado subnacional: provincial, municipal o regional— y en este punto generalmente aparecen conflictos entre intereses locales y generales.

No puede desconocerse, tampoco, que el representante moderno actúa dentro de una elaborada red de presiones, demandas y obligaciones.

En primer lugar, el representante político tiene un electorado y si es difícil determinar y representar los intereses o los deseos de un solo individuo, es infinitamente más difícil determinar y satisfacer los de miles de individuos, que a su vez pueden tener diversos intereses en conflicto.

En segundo lugar, y en el mejor de los casos, es un político profesional, un miembro de un partido político que debe ser sensible a su partido político y a diversos grupos e intereses públicos y privados.

En tercer lugar, el representante tiene sus opiniones y perspectivas, sintiendo que algunas medidas son intrínsecamente erróneas, inmorales o indeseables. Sus propias opiniones, incluso, pueden estar en cierta medida formadas por los líderes del partido o por otros colegas. Además, como miembro del legislativo, ocupa un cargo público al que corresponden ciertas obligaciones y expectativas.

Podría decirse, siguiendo a Fenichel Pitkin³ que en la actualidad "...representación significa actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos". Sin embargo la realidad indica que por el mero hecho de que se esté dentro de un sistema representativo, no es garantía de que el ciudadano elector esté representando verdaderamente. Por esto, cuando el representado es el pueblo con su pretensión de tener voz y voto en los intereses que le atañe, llega a ser tan relevante que el representante debe perseguir siempre los intereses de los electores, por encima de sus compromisos o intereses.

Las primordiales preguntas que deben hacerse, entonces, tenderían a esclarecer si el representante conoce acabadamente los intereses y la problemática de sus representados y si existe comunicación entre los representados y el representante electo, para que pueda cumplir con las expectativas del elector. Todo parece indicar que no, pues el desarrollo democrático que culminó con la universalidad del sufragio se está enfrentando con un conjunto de obstáculos, que en su génesis no habían sido previstos,⁴ como ser:

- Expansión de circuitos tecnocráticos de decisión ajenos a la participación ciudadana.
- Burocratización y opacidad de las esferas públicas.
- Deficiencias en las instituciones democráticas para dar respuesta a las demandas de la sociedad civil.
- Los partidos políticos que en lugar de ser simplemente intermediarios que traducen a nivel estatal la voluntad política de la sociedad, se han ido convirtiendo en auténticos muros de separación entre los electores y los elegidos.

³ *Ibidem*, p. 233.

⁴ Porras Nadales, Antonio (1996). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos, p. 14.

- La sociedad de nuestros días, con gran volumen de información, no considera satisfactorio limitarse a optar entre lo que se le ofrece, sin participar en la opción de la oferta.

Se pudo observar que la tendencia, al finalizar el siglo XX, ha sido entender la representatividad de las llamadas democracias indirectas como algo mítico e ilusorio. Apareciendo los medios de comunicación masiva como vínculos que permiten un nexo entre los representados y sus representantes.

La canalización, cada vez más frecuente, de las necesidades de la sociedad a través de programas televisivos o radiales, se ha convertido en la manera más eficaz de conseguir alguna respuesta de parte de los representantes políticos.

La *mass media*, como instrumento de reclamo y mediación entre el plano de la sociedad y el del Estado, desvirtúa la exigencia rousseauiana de libertad individual traducida en comunidad de intereses o de la comunicación entre representados y representantes en una democracia participativa, a través de la ética del discurso, como sugiere Habermas. Encontrándonos ante la paradoja de haber convertido a los medios de comunicación en los representantes no electos ante el poder, que está conformado precisamente por los representantes elegidos. Debiéndose tener conciencia, además, que las mayorías representadas también quedan desvirtuadas, dado que no todos los sectores ven reflejados sus intereses por los medios.

El concepto de representación política se configura, así, como una continua tensión entre el ideal y el logro. Sin embargo esta tensión no debería llevar a abandonar el ideal, retrocediendo a una definición operativa que acepta todo lo que hacen aquellos que comúnmente son designados como representantes, ni a abandonar su institucionalización y escapar de la realidad política. Esa tensión debe fundar el desafío de entrenar a individuos de forma tal que se comprometan en la consecución del interés público, en la genuina representación del ciudadano elector. Para que esto sea posible debe existir —como Habermas plantea⁵— una necesaria y verdadera comunicación entre el elector y sus representantes, que permita dar validez a la teoría de la representación política.

En la Constitución Argentina, los nuevos derechos y garantías incorporados en la reforma de 1994, introducen una serie de artículos de sentido programático —art. 36 a 43—. Específicamente en el artículo 36 *in fine* se indica que el Congreso sancionará una ley sobre ética para el ejercicio de la función pública, pero el déficit permanece y no existen voces que reclamen. Para Habermas⁶ esa carencia relacional entre representante y representado queda facilitada por la menor expectativa que el ciudadano tenga de sentirse presente ante el Estado.

5 Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Buenos Aires: Trotta.

6 Habermas, Jürgen (1978). *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot.

Este déficit se puede llegar a entender si se analiza históricamente este instituto por tres razones fundamentales:

1. *Tendencia a resolver la relación jurídica de representación en mera ideología, exenta de efectivo contenido jurídico-relacional:*

Enfocado desde la realidad, nos queda la evidencia de que, en el mandato de representación, queda impedida la posibilidad de que el elector intervenga de algún modo en la fijación de los contenidos, quedando diluida su identidad en el común de la Nación. No está previsto ningún tipo de contacto o control intermedio o posterior tutelado por el Derecho y queda sin fijarse la responsabilidad del representante, es decir no existe la forma de que éste vuelva de alguna forma a sus representados.

En la Constitución Argentina, los nuevos derechos y garantías incorporados en la reforma de 1994, introducen una serie de artículos de sentido programático —art. 36 a 43—. Específicamente en el artículo 36 *in fine* se indica que el Congreso sancionará una ley sobre ética para el ejercicio de la función pública, pero el déficit permanece y no existen voces que reclamen. Quedando planteada, entonces, la tensión existente entre un discurso de ideología relacional y una realidad construida de espaldas a la idea de relación.

2. *Tendencia a identificar reductivamente “representación” con “poder”*

En la Edad Media la representación adoptó la disposición trilateral, los *representantes* que recibían el mandato o apoderamiento de unos *representados* para que actuasen su representación ante el *Monarca*, que significaba el “poder”.

En la Modernidad, cuando la burguesía plantea su acceso al poder, se planteó como una pugna entre el Parlamento, constituido en representación nacional y la Corona, a la que aquél disputa su soberanía.

En la actualidad los representantes, especialmente los oficialistas, no actúan “frente al poder” tratando de limitarlo, sino que, por sucesión, “son el poder”. Es decir que con el Parlamento actual la representación ha perdido su sentido triangular, propio de la Edad Media, para fundir en un solo lado “representación” y “poder”, dado que los representantes pasan a ser simultáneamente la representación como ciudadanos y el poder ante el cual la ciudadanía tendría que estar representada.

Sartori,⁷ hablando sobre los sistemas parlamentaristas, dice que “... estamos ante un hecho embarazoso: se ha llegado a un punto en el cual un órgano representativo acaba por representar a alguien (al pueblo, a la Nación) ante sí mismo. Aunque esto se ve un poco más atenuado en los sistemas presidencialistas, es difícil que los representantes detentadores del poder elaboren sus propias limitaciones”.

7 Sartori, Giovanni (1968). “Representational Systems”. En Sills, David L. (Ed.) *International Encyclopaedia of the Social Sciences*. Nueva York: The Macmillan and the Free Press.

3. Tendencia a entender la representación como forma de inhibición o desentendimiento post electoral:

No debemos desconocer que toda representación conlleva un cierto principio aristocrático, que está en la esencia misma de la diferenciación entre representante y representado. Esto estaba "justificado" en los argumentos de la burguesía liberal del siglo XVIII, pero si en la actualidad se piensa que el diputado es un "especialista" mucho más capaz que nosotros, de *querer por nosotros y de conocer nuestro auténtico interés*, entonces se está a punto de legitimar la actitud del representante que, se atreva o no a decirlo con esta claridad, considera que para él carece de todo tipo de interés mantener con sus electores cualquier tipo de comunicación o contacto posterior a las elecciones.

A veces, y eso es lo más difícil de solucionar, "...ese desinterés post electoral, no es sólo de parte de los representantes, cosa que podría entenderse con mayor facilidad, dada la natural tendencia de la clase política de eliminar controles, sino que es la lógica de los representados la que, en estricta mentalidad burguesa, juega en el sentido de la desconexión posterior".⁸

Este apretado análisis tiende a que nos planteemos ¿qué entendemos por el derecho de representación? ¿Elegimos a conciencia a quienes nos deben representar? ¿Nuestros representantes conocen nuestras expectativas y nosotros conocemos sus programas? ¿Tenemos derecho de exigir rendición de cuentas a nuestros representados? Según sean las respuestas podremos decidir si el derecho de representación política funciona o padece de graves deficiencias comunicacionales.

Conclusión

Si de acuerdo a nuestra hipótesis este instituto padece una crisis, no se trata de intentar sustituir los procedimientos de la democracia formal representativa sino, simplemente, de hacerlos funcionar adecuadamente. Fundamentar la representación política en procedimientos de democracia participativa, concebidos conforme al discurso de legitimación y justicia. Revisar, corregir y hacer avanzar las formas actuales de la representación, de manera que posibilite la incorporación de elementos relacionales. Por ejemplo, habría que generar fórmulas que aproximen a representantes y representados, evitando caer en las formas imperativas de relación, que el sistema no toleraría.

Tendrá que pensarse en el elector, no desde su indefensión y desde su aislamiento actual, sino en la posibilidad de organizar su potencial colectivo, lo que permitiría referir su intervención, incluso, a la vida interna de los partidos.

8 Garrarena Morales, Ángel (1991). Representación Política y Constitución Democrática. Madrid: Cuadernos Civitas

Como solución a esta deficiencia comunicativa en la representación política, Porras⁹ presenta dos posibles soluciones:

a) reforzar el circuito comunicativo existente —el de la representación política clásica— representado por los partidos políticos; o

b) reforzar la autonomía funcional de los distintos subsistemas que integran la compleja realidad contemporánea.

En el primer caso la institución de los partidos aumentaría su capacidad de conocimiento racional y de respuesta política, sin transformarse internamente; mientras que en el segundo, con la generación de diversos circuitos institucionales autónomos (provincias, regiones, municipios, asociaciones), con un mecanismo de intercomunicación pluralista y horizontal operaría un efecto relativo de descarga sobre el circuito representativo central (nacional).

Ambas posibilidades, y más aun implementadas en forma conjunta, permitirían tender el nexo desarticulado entre los representantes y sus representados, dando significación al acto eleccionario.

Sin embargo, en la actualidad, esta cuestión de la representación política, afectada por los vicios congénitos del liberalismo político, no puede prescindir del apoyo de la *mass media*, que se ha erigido en la voz y oído de la sociedad. Una especie de "representante de hecho" del pueblo elector relegado y desposeído de su mandato, con posibilidad de exigir rendición de cuentas, si no hubiera cumplimiento en el ejercicio de la función encomendada. Tal vez estemos ante un elemento que permita reconstruir el trípode que originó la representación ante el poder.

Para que esto pueda concretarse y mientras exista la figura de la representación política como es entendida hasta el presente, resultará de gran utilidad la participación de los medios de comunicación masiva, a través de un periodismo ético, tanto de carácter general como local, con libertad de expresión y puesto al servicio de la comunidad toda. Por otro lado, la participación ciudadana, respetuosa de sus derechos y deberes, organizada en sus sectores de interés, pero entendiendo las necesidades generales desde la óptica local, coadyuvará a la concientización social sobre la responsabilidad de dar su opinión mediante el acto eleccionario. Y ambos como medios eficaces de contralor de sus representantes.

Las entidades educativas tienen el gran desafío en la formación de los recursos humanos especializados y, junto a los medios de comunicación como formadores sociales de primer nivel, el trabajo de inducir al conocimiento de los derechos que el constitucionalismo social garantiza al pueblo.

Solo de esta forma, parece ser posible que la ciudadanía actual sea capaz de constituirse en defensora de sus derechos fundamentales y desarrollar sus capacidades para determinar su propio destino a través de sus representantes.

9 Porras Nadas, Antonio (1996). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos, p. 154 y subsiguientes.

REFERENCIAS

Fenichel Pitkin, Hanna (1985). *El concepto de Representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Garrorena Morales, Angel (1991). *Representación Política y Constitución Democrática*. Madrid: Cuadernos Civitas.

Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Buenos Aires: Trotta.

Habermas, Jürgen (1978). *L'espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Paris: Payot.

Olivas, Enrique (1991). *El Problema de Legitimación en el Estado Social*. Madrid: Trotta.

Porrás Nadales, Antonio (1996). *El debate sobre la crisis de la representación política*. Madrid: Tecnos.

Sartori, Giovanni (1968). "Representational Systems". En Sills, David L. (Ed.) *International Encyclopaedia of the Social Sciences*. Nueva York: The Macmillan and the Free Press.

FECHA DE RECEPCIÓN: MAYO DE 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN Y REVISIÓN FINAL: JUNIO DE 2009

LAS TECNOLOGÍAS DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y LAS NUEVAS DIMENSIONES VIRTUALES EN EL ESPACIO LOCAL¹

THE INFORMATION SOCIETY TECHNOLOGIES AND THE NEW VIRTUAL DIMENSIONS OF THE LOCAL SPACE

Por Leandro G. Coppolecchio

DOCENTE E INVESTIGADOR DE LAS UNIVERSIDADES NACIONAL DE LA MATANZA (UNLAM) Y NACIONAL DE LOMAS DE ZAMORA (UNLZ)

E-mail: lcoppole@unlam.edu.ar

RESUMEN

Los nuevos avances tecnológicos conformaron una compleja realidad, donde la dimensión virtual presenta desafíos en términos de accesibilidad para aquellos sectores de menores recursos y educación. Esta ponencia estudia el impacto de las Tecnologías de la Sociedad de la Información (TSI) y algunas iniciativas por una mayor inclusión de la población y de las particularidades de lo local en el proceso de tecnología global

PALABRAS CLAVE

TSI, Dimensión Virtual, Inclusión Social, Acceso, Local

ABSTRACT

The new technological improvements have drawn a complex reality, where the virtual dimension brings access challenges for those sectors with lesser resources and education. This paper studies the Information Society Technologies (IST) impacts and some programs towards a wider popular and local inclusion in the global technology process

¹ El presente trabajo forma parte de un conjunto de estudios realizados en el Programa de Subsidios de Investigación CyT-MA dentro del Proyecto de investigación a mi cargo "Internet en la gestión urbana: Políticas para la gestión y el desarrollo local en la Sociedad de la Información" con sede en el Departamento de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de La Matanza. Asimismo, cabe destacar que se utilizaron datos de un proyecto previo, también bajo mi dirección denominado "Los actores sociales de las TSI en el ámbito urbano", en el marco del Programa Prioritario de Investigación Aldea 21 del Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes.

KEY WORDS

IST, Virtual Dimension, Social Inclusion, Access, Local

RESUMO

O novo avance tecnológico desenha uma complexa realidade, donde a dimensão virtual apresenta desafios em termos de acessibilidade para aqueles setores de menores recursos y educação. Este trabalho estuda o impacto das Tecnologias da Sociedade da Informação (TSI) y algumas iniciativas para uma maior inclusão da população y das particularidades do âmbito local no processo tecnológico global

PALAVRAS CHAVE

TSI, Dimensão Virtual, Inclusão Social, Acesso, Local

En los últimos años autores de diversas nacionalidades y disciplinas califican la actual revolución tecnológica como punto de inflexión en la historia. Los análisis sobre las Tecnologías de la Sociedad de la Información (TSI) en relación con los procesos de transformación global, las instancias de toma de decisiones tecnológicas realizadas por actores públicos y privados y las transformaciones en la producción y reproducción del territorio urbano regional muestran que en muchos casos se amplían las formas de la participación política y las comunicaciones horizontales entre los ciudadanos (Hall, 1994).

Esta realidad se refleja de manera creciente en el espacio urbano en la medida en que se difunden las TSI, sin embargo los modos de consumo de estas redes mundiales redefinen su contenido en función de las particularidades locales. La apropiación de estas tecnologías se realiza sin eliminar las particularidades, pues cada sociedad produce su espacio, determina sus ritmos de vida, sus modos de apropiación, expresando su función social, sus proyectos y deseos. La actual etapa de transición entre la era industrial y la post-industrial o era de la información ha sido tan discutida que no nos hemos dado cuenta de que estamos pasando a la era de la post-información, en la que la fabricación de bits puede llegar a realizarse en cualquier lugar del mundo, en cualquier momento, anulando las limitaciones geográficas y permitiendo al mismo tiempo la personalización de los servicios (Negroponte, 1995). En este caso, es imprescindible el estudio de la interfase entre las ciudades y las redes informáticas, porque las relaciones entre lo global y lo local se vuelven más estrechas y complejas. (Castells, 1995) Dado que las TSI ofrecen oportunidades significativas así como riesgos a tener en cuenta y dado que las formas de la comunicación del mañana están cobrando forma hoy, resulta crucial que todos los actores sociales, y fundamentalmente los ciudadanos, jueguen roles activos en este importante período de transición (Dertouzou, 1996). En Argentina, Mario Albornoz, autor de *Ciencia y sociedad en*

América Latina (1998); y Alejandro Piscitelli, autor de *Ciberculturas* (1995) y *Post / televisión* (1998), se han convertido en referentes clásicos de los temas contextuales con respecto a este campo del conocimiento: el primero con respecto a la interfase entre tecnología y sociedad, el segundo con respecto a la cultura.

Si bien las transformaciones en el espacio físico y social urbano son múltiples y veloces, en muchos casos son poco visibles: nuevas formas de producción de bienes y servicios, nuevos hábitos y modos de vida, formas de gestión de infraestructuras y servicio, de administración ciudadana y de participación de comunidades virtuales, de modos innovadores de asociación y de uso del espacio repercuten tanto en la forma urbana como en la organización social.

En los países más industrializados, donde las TSI ya han demostrado ser apropiadas para la transformación positiva de las ciudades y el mejoramiento de las condiciones de vida urbana, Internet constituye una tecnología usada crecientemente. La potencialidad de esta TSI para planificar, administrar y gestionar los múltiples aspectos que hacen a la vida urbana, se complementa con la posibilidad de convertirlas en un canal alternativo de comunicación y participación ciudadana. Con este fin, se promueven y auspician espacios de información y comunicación para los ciudadanos ya sea mediante *Web Pages* u otros soportes tecnológicos accesibles en centros comunitarios, calles, plazas o hasta vehículos, con la intención de involucrar a los diferentes grupos sociales en la exploración activa de identificación de necesidades, diseño de programas de acción y de formas innovadoras de gestión para la ciudad. Hay quienes se preguntan si las TSI tienen semejantes potencialidades en los países subdesarrollados como Argentina, donde existen un sinnúmero de necesidades básicas sin resolver. Lo cierto es que estas tecnologías, como siempre, no son malas ni buenas, dependen del sistema político y económico en el cual se insertan, pero tampoco son neutras, lo que en este caso tiene una doble lectura: las TSI, si bien no pueden reemplazar la carencia de infraestructuras urbanas básicas, problemas de desnutrición o cobertura de servicios sanitarios elementales, de no ser incorporadas, dado los aportes diferenciales señalados, además de significar una profundización de la brecha tecnológica y socioeconómica existente entre países ricos y pobres (al igual que entre regiones, entre ciudades y entre barrios pobres y ricos al interior de estas últimas) implicaría la creación de una nueva categoría de excluidos, en su sentido más literal, no en relación con el acceso diferencial, sino porque estos nuevos excluidos quedarán fuera de este nuevo territorio. En consecuencia estarán condenados a habitar tan sólo en una de las dimensiones del mundo globalizado, informacionizado y urbanizado de cambio de siglo.

La difusión de la imprenta en Occidente dio lugar a lo que Marshall McLuhan denominó la "Galaxia Gutenberg", se asiste ahora a un nuevo universo de la comunicación que Manuel Castells llama la "Galaxia Internet".

La interacción de tres macro procesos globales modificó la estructura social del mundo

que comenzó a basarse cada vez más en modelos de redes. Por una parte, la globalización del capital y la consecuente flexibilización en la gestión, la producción y el intercambio de mercancías, por otra, las demandas de mayor autonomía individual en torno a valores cívicos basados en la libertad de acción y expresión y, por último, los avances exponenciales de las tecnologías relacionadas con las telecomunicaciones, la informática y la microelectrónica convergieron hacia una nueva forma de sociedad basada en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TSI). De esta manera, los modelos de interconexión de computadoras en red, una tecnología desarrollada específicamente para usos militares y científicos y que durante años tuvo poca aplicación más allá de estos sectores, terminó por hacer eclosión durante 1995 alcanzando un uso generalizado gracias al *World Wide Web*.

El carácter abierto de la arquitectura de la *Web* configuró su principal fuerza. Como es relativamente sencillo conectar nuevos nodos, el costo de mantenimiento y expansión del sistema es bastante económico una vez que se cuenta con el eje troncal. Por otra parte, el *software* se generalizó gracias a la facilidad con la que se podían realizar copias domésticas, a los préstamos de los programas entre los usuarios y a la distribución gratuita por parte de las empresas programadoras que utilizaron este sistema propagandístico como una forma de ganar nichos en el nuevo mercado de Internet.

De esta múltiple contribución surgieron toda una serie de aplicaciones no planificadas como nuevos formatos de e-mail o instrumentos como el *Modem*, tableros de anuncios, sistemas de foros y *chat rooms* que se le deben más a los conocimientos técnicos y a las improvisaciones de los aficionados a la informática que a grandes organizaciones empresariales, científicas o militares.

Un ejemplo paradigmático de estas particulares e insabidas formas de creación, innovación y difusión tecnológica puede observarse en los muchos reveses y contratiempos comerciales de poderosas compañías que intentaron lograr la convergencia entre ordenadores, medios de comunicación e Internet, que muchos tecnólogos habían anunciado como uno de los mayores negocios mundiales durante los años noventa, y que acabaron en fallidas pruebas comerciales, al contrario de lo esperado, debido a la falta de demanda por parte de los consumidores. Todo esto a pesar de inversiones siderales y fusiones de empresas transnacionales como el caso de AOL con *Time Warner* que sufrieron pérdidas superiores a los mil millones de dólares en el año 2000 o el intento de emitir vídeo a través de Internet cuando Microsoft compró *Web TV* en 1997, fracasando por diversas carencias tecnológicas en el servicio que redundaban en una notable falta de calidad en comparación con la televisión y la poca predisposición del público que no estaba dispuesto a pagar por un servicio costoso y poco eficiente y que además ya era brindado por las empresas de cable y vídeo sin inconvenientes y a precios accesibles.

El principal error que cometió el sector mediático fue creer que la demanda de información y ocio era ilimitada y que si se podían concentrar todas las ventajas de los distintos medios en

uno sólo el resultado no podía ser otro que un éxito comercial sin precedentes. Sin embargo, con Internet sucedió todo lo contrario a una demanda de productos masivos. Su uso principal se reflejó en la satisfacción de intereses específicos por determinados contenidos, que muestran que la lógica innovadora y característica de Internet como medio radica en cuestiones totalmente opuestas a la masividad propia de la televisión, la radio o el cine. El ciberespacio se caracteriza por un uso autónomo, libre e interactivo de los contenidos basados en la apropiación individual y autarquía de los usuarios.

Por tanto, la cultura de Internet es el resultado de la cultura de los actores sociales que crearon Internet. Los sistemas tecnológicos se producen socialmente y la producción social se conforma fuertemente en torno a las pautas culturales. La cultura de los productores de Internet dio forma a este medio. Estos productores, que a su vez, fueron los primeros usuarios de la red, constituyeron la piedra angular de este proceso de comunicación abierta y de todos los avances obtenidos gracias a la colaboración en red. Sin este grado de apertura, los miembros de la comunidad desarrollarían sus estrategias en forma individual y competitiva con lo que el proceso de comunicación se estancaría, obstaculizando por tanto la productividad intelectual del esfuerzo cooperativo.

Esta nueva cultura nacida de Internet dio lugar a una nueva economía. No se trata de una economía *on-line* sino de una economía cuyo motor es la tecnología de la información y que está organizada en torno a redes informáticas. Estas parecen ser las fuentes del crecimiento de la producción y por lo tanto de la creación de capital en la era de la información.

Sin embargo, si los medios y los modos de producción constituyen la base desde donde se genera el capital, el poder creativo del trabajo y la eficacia de la organización empresarial dependen en último término de la capacidad de innovación. La innovación está en función de la actividad del trabajo altamente cualificado, así como de la existencia de organizaciones capaces de crear conocimiento. Dicho proceso de innovación también se ve transformado en la economía, ya que los usos de las TSI juegan un papel fundamental a la hora de lograr esta innovación.

Las aplicaciones de las TSI injirieron en los procesos de trabajo de fabricas y oficinas, conformando la base para el denominado *CAD/CAM* (diseño asistido por ordenador/fabricación asistida por ordenador) dando lugar a la *FIM* (Fabricación Integrada Flexible). Este núcleo de TSI tuvo como efecto el desarrollo de un segundo grupo de innovaciones, particularmente en el terreno de los nuevos materiales como la fibra óptica, los cerámicos, nuevas aleaciones metálicas, las aplicaciones láser para la transmisión y nuevas fuentes de almacenamiento de electricidad.

De las características de orientación procesal de las TSI se deriva un tercer efecto fundamental del nuevo paradigma tecnológico en la organización social: concretamente una mayor flexibilidad de las organizaciones en la producción, el consumo y la gestión. De hecho, la flexibilidad se muestra como una característica clave de este nuevo sistema que va cobrando forma pero tiene lugar

dentro de un contexto de producción, consumo y gestión a gran escala, asociado generalmente a grandes organizaciones y a extensas redes organizativas. Lo que ocurre es que las TSI se basan en la capacidad organizativa que resulta de las formas de producción y consumo industriales, especialmente durante su etapa de madurez, generalmente asociada con lo que se ha dado en catalogar en la bibliografía con el nombre de "Fordismo", un termino que por cierto conduce a equívocos; pero éstos contribuyen tanto a transformar el sistema como a aumentar la capacidad organizativa a base de utilizar las economías de escala y la profundidad del poder organizativo toda vez que superan la inflexibilidad y facilitan una constante adaptación a un medio en perpetuo cambio. De este modo, la oposición histórica entre la producción artesanal y la fabricación a gran escala, entre el consumo de masas y los mercados a la medida del consumidor, entre poderosas burocracias y proyectos innovadores, se ven superados dialécticamente por el nuevo mercado tecnológico, que anuncia una nueva era de organizaciones con capacidad de adaptación en relación directa con sus contextos sociales. Al incrementar la flexibilidad de todos los procesos, las TSI contribuyen a minimizar la distancia entre economía y sociedad (Castells, 1998).

Por lo tanto, la potencialidad de las TSI para planificar, administrar y gestionar los múltiples aspectos que hacen a la producción, se complementa con la posibilidad de convertirlas en un canal alternativo de comunicación y participación ciudadana. Con este fin, se promueven y auspician espacios de información y comunicación para los ciudadanos ya sea mediante *Web Pages* u otros soportes tecnológicos accesibles en centros comunitarios, con la intención de involucrar a los diferentes grupos sociales en la exploración activa de identificación de necesidades, diseño de programas de acción y de formas innovadoras de gestión para la ciudad. Sin embargo, el efecto que tiene el uso de las TSI sobre el desarrollo social está muy lejos de ser evidente.

La Comisión de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (UNCSTD) desarrolló en 1997 un largo estudio sobre los beneficios y riesgos de estas tecnologías. La Comisión concluyó que "... hay muchas instancias en que el uso de las tecnologías de información y comunicación trae amplios beneficios sociales y económicos. Sin embargo, otras instancias no menos numerosas indican que éstas no redundan en cambios en la vida de la gente de los países en desarrollo".²

En el año 2000, Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, declaraba que:

"Existe una brecha tecnológica con grandes desigualdades en infraestructura, pero también está la brecha de contenido donde una gran cantidad de información basada en el ciberespacio simplemente no es relevante para las necesidades reales de la gran mayoría de las poblaciones del mundo. Existe una brecha de género, en la que las mujeres gozan de menos acceso que los hombres y, en general, esto puede aplicarse por igual a personas,

2 Mansell, Robin y Wehn, Uta (2006). *Knowledge Societies: Information technology for sustainable development*. Nueva York: Oxford University Press (para la Comisión de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo).

países y regiones que ven limitadas sus oportunidades por la distribución dispareja de los beneficios de la tecnología digital".³

La llamada brecha tecnológica o digital es, de hecho, varias brechas en una. Las diferencias en infraestructura se reflejan en las cifras de densidad telefónica, que muestran elevados niveles de disparidad geográfica, habiendo 113,4 teléfonos por cada 100 habitantes en los Estados Unidos mientras que la proporción disminuye a 7,36 en África.⁴

Históricamente, las conexiones telefónicas han sido la espina dorsal de la conectividad a Internet y, por tanto, se encuentran al centro de la brecha en infraestructura. Es así que las cifras de densidad telefónica coinciden con el acceso diferenciado a computadoras y a Internet, donde África y Asia continúan muy atrás con respecto al resto del mundo. En África, hay sólo 1,3 computadoras personales por cada 100 habitantes, seguida por Asia con 4,45%.⁵

Aún dentro de las regiones existen grandes variaciones. Por ejemplo, en 26 de 45 países asiáticos en los que hay datos disponibles, los usuarios de Internet constituyen menos del 5% de la población. En Corea del Sur y Singapur, más del 50% de las poblaciones utiliza Internet, mientras que en países como Myanmar y Tayikistán únicamente el 0,5% posee conexión.⁶

En los países en desarrollo, las estadísticas agregadas sobre la teledensidad pueden ser engañosas. Las cifras muchas veces ocultan el bajo alcance de la capacidad de las telecomunicaciones y un alto grado de concentración urbana. Los usuarios de Internet están geográficamente muy concentrados y las poblaciones rurales por lo general son excluidas.

Asimismo, los incrementos en las cifras referidas a teledensidad, en años recientes, son resultado de un aumento en las conexiones de teléfonos celulares. Ello no podría tomarse como indicador de la difusión de las TSI entre personas que hasta la fecha han sido marginadas dado que éste es en gran medida un fenómeno urbano. Un ejemplo paradigmático de la brecha rural-urbana lo constituye la India, donde más del 70% de la población vive en áreas rurales, más del 77% de los usuarios de Internet en agosto del 2003 eran de Nueva Delhi y Mumbai.⁷

Las disparidades en el ingreso son otro factor determinante clave del acceso diferenciado. A nivel mundial el 70% de usuarios de Internet pertenece al segmento de usuarios de nivel

3 www.itu.int/wsis/messages/annan-es.html (Al respecto véase también: Gurumurthy, Ana (2007). *Informe General sobre Género y TSI*. Institute of Development Studies. Documento disponible online en: www.bridge.ids.ac.uk/reports/SP-OR-ICTs.pdf)

4 Datos confeccionados en base a Informes de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), 2007. <http://www.un.org>

5 *Ibidem*

6 *Ibidem*

7 *Ibidem*

socioeconómico más alto que sólo representa al 16% de la población, mientras que el 40% con ingresos más bajos constituye sólo el 5% de la totalidad de usuarios de Internet.⁸

Del mismo modo, el 43,7% de la población global de mayor nivel socioeconómico posee acceso a Internet mientras que en la franja de menores ingresos el índice disminuye al 1,3 por ciento. La arquitectura global de las TSI es sesgada a la ubicación de los medios de producción que refleja patrones transnacionales de uso concentrados en los países de mayor desarrollo. En particular Estados Unidos de Norteamérica que alcanza por sí sólo los 3.967,09 usuarios de Internet cada diez mil habitantes, siendo levemente superado con un índice de 3.698,06 que resulta del promedio de los países que integran la Comunidad Europea. Mientras que en el polo opuesto regiones como Asia y África descienden respectivamente a 584,69 y 123,35 usuarios de Internet cada diez mil habitantes.⁹

Es así que las actuales variables en la economía de la información no garantizan un crecimiento y uso equitativo de las TSI. Los procesos globales de producción, distribución y uso continúan siendo controlados por EE.UU. y Europa (Sassen, 1997).

Internet ha sido vista como un campo de juego potencialmente parejo, un espacio en el que cada quien participa en pie de igualdad. La realidad, sin embargo, es que está construida sobre el control corporativo del contenido y la infraestructura de la información, de las direcciones de IP (Protocolo de Internet) y los sistemas de nombres de dominio, así como de estándares técnicos que incluyen protocolos de comunicación, formatos para correo y documentos, formatos para sonido y video donde los actores principales como compañías telefónicas, redes satelitales y Proveedores de Servicio de Internet (ISP)¹⁰ generan acuerdos estratégicos impulsados por motivos lucrativos que perjudican y hasta impiden el aprovechamiento de ventajas que otorgan las TSI como es el caso de la Voz sobre IP (VoIP), o telefonía a través de Internet, una opción barata en telefonía pero que no está permitida en muchos países porque afecta la ganancia de los monopolios de las telecomunicaciones. Por ejemplo: en Sudáfrica la corporación *Telkom*, propietario y operador de la red telefónica, pese a que cuenta con un avanzado *backbone*,¹¹ no ofrece servicio telefónico por Internet. Dado que depende principalmente de las ganancias obtenidas por llamadas telefónicas.

La mayor parte de las naciones en desarrollo percibe las TSI como una oportunidad para la rápida creación de empleos. Diversos analistas realizaron investigaciones sobre las oportunidades que brindan las TSI a los países en desarrollo. Estos suponen nuevas formas de aprendizaje y

8 *Ibidem*

9 *Ibidem*

10 ISP, Proveedores de acceso a Internet en inglés *Internet Service Provides*: toda empresa que suministra servicio de conexión a Internet a por lo menos un usuario particular u organización no prestadora de servicio de acceso.

11 *Backbone*, trayectoria de red primaria de transmisión de datos para conexiones múltiples.

educación, una sociedad civil interconectada, nuevas formas de intercambio comercial. Sin embargo, el discurso que rodea a la introducción y uso de estas tecnologías a menudo acepta la vana promesa de que estas tecnologías van a ayudar a resolver los graves problemas sociales (Gore, 1996). Otros estudios han analizado esta supuesta promesa indicando más bien que hay indicios de muchos efectos perversos por parte de organizaciones privadas y estatales (Gómez, 1998).

Por ejemplo, en los países en desarrollo en los que se han instalado industrias del sector y donde fue mayor el aumento de empleos principalmente gracias a la producción de *hardware* están en su mayoría localizados en México, la India, Filipinas, Jamaica o China. Coincidiendo con la ubicación geográfica de las instalaciones denominadas maquiladoras, caracterizadas por un modelo de producción con poca o nula transferencia de habilidades tecnológicas, con bajos salarios y condiciones laborales deficientes, con ausencia de sindicatos, ausencia de crecimiento en las carreras profesionales y aumento del empleo de mujeres y niños en las tareas de más bajo nivel. Las naciones pobres compiten entre sí para atraer inversiones de corporaciones transnacionales en una carrera de decadencia socioeconómica.

Otros modos de interacción se ven imbricados por los procesos de acción y relación en la red como la formación de comunidades virtuales o la producción de nuevas estrategias políticas que los actores sociales desarrollan para informar, reclutar, organizar, dominar y contradominar en la coevolución paralela de Internet y la sociedad.

Una parte sustantiva de la dimensión política cotidiana está siendo profundamente transformada por estas redes de comunicación. Sin embargo, esta situación se desenvuelve, como en anteriores contextos históricos, de manera contradictoria. Internet no es un instrumento de libertad ni tampoco un arma para ejercer la dominación unilateral. El caso es que la libertad nunca es algo que viene dado sino que requiere una lucha constante, es la capacidad para redefinir la autonomía y poner en práctica la democracia en todos los contextos sociales. Internet ofrece un potencial extraordinario para la expresión de los derechos del ciudadano y para la comunicación de los valores humanos. Depende, entonces, de los propios ciudadanos ampliar los procesos de democratización, lo que es quizás el reto político más importante planteado por Internet.

Esta centralidad de Internet en muchas áreas de la actividad social, cultural, económica y política podría convertirse en marginalidad para aquellos que no tengan acceso a la red. Por tanto no es de extrañar que, en muchos casos, el augurio del potencial de Internet como medio para acrecentar la libertad, la productividad y la comunicación venga acompañado por denuncias sobre la posibilidad de aumentar la polarización social en términos de una nueva forma de segregación comúnmente llamada "brecha digital". La disparidad entre los que tienen y los que no tienen Internet amplia aún más la desigualdad y la exclusión social, en una compleja interacción que parece incrementar la distancia entre las promesas de la era de la información y la cruda realidad en la que está inmersa una gran parte de la población mundial.

El uso diferencial de Internet se debe principalmente a la enorme disparidad en la infraestructura de telecomunicaciones, a las formas de distribución y gestión de proveedores de servicios y contenidos para Internet, así como a las estrategias e imperativos de la comunicación global.

Las actividades clave en cada país como las desarrolladas por instituciones financieras, medios de comunicación masivos o transnacionales, no pueden esperar a la costosa y lenta modernización de todo el sistema de telecomunicaciones, que a menudo sigue un necesario, aunque lento, proceso de desregulación. Así, las empresas que ofrecen los sistemas de conexión más eficientes en los países carentes de una infraestructura adecuada, sólo atienden las necesidades de los clientes más acaudalados ya que funcionan vía transmisión satelital conectados a pequeñas redes locales generalmente privativas debido a su costo.

El nuevo modelo de desarrollo mundial requerirá, entonces, que se supere la brecha digital. Para ello es indispensable diseñar políticas de inclusión global a la nueva economía basada en Internet, impulsando canales de participación, aprendizaje y generación de conocimientos necesarios para operar en la red y apoyadas por instituciones políticas legítimas y eficientes. El interés general de la humanidad, descansa en la búsqueda de un modelo que se ajuste a estos criterios mientras aún se esté a tiempo de evitar el drama de un planeta dividido por su propia creatividad.

Las TSI como variable de desarrollo

No obstante, esta realidad no anula el gran potencial de las TSI para el fortalecimiento de la sociedad civil y el apoyo a actividades conducentes a un desarrollo sustentable. En primera instancia, uno de los problemas centrales es cómo evaluar y coordinar el uso de estas tecnologías en la sociedad. Esto es debido, entre otras razones, a la complejidad de la tarea de medir la propensión que la información tiene sobre el desarrollo (Stone y Menou, 1994), y por otra parte, la falta de indicadores adecuados en algunos países en desarrollo debido a la carencia de recursos financieros para recolectar datos relevantes (Mansell y Wehn, 1998).

En el ámbito del desarrollo internacional, el uso de las TSI como una herramienta para solucionar los problemas de desigualdad social en la Sociedad de la Información se vehiculizó en el despliegue de instalaciones que presten servicios de comunicaciones electrónicas para acceso público, especialmente en zonas de bajos recursos socioeconómicos o alejadas de los grandes centros urbanos.

Los nombres que se les ha dado a estas experiencias son variados: centros tecnológicos, telecentros, centros comunitarios de tecnología, teletiemendas, talleres comunitarios de comunicación, centros de aprendizaje en red, telecentros comunitarios de uso múltiple, clubes digitales, cabinas públicas, etc.

Aunque no hay una definición única, en este estudio utilizaremos la denominación de Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC), la característica común, independientemente de su apelativo, es la de un espacio físico que proporciona acceso público a las TSI para el desarrollo educacional, social y

económico. Basándose en la premisa de que no todos los ciudadanos tienen acceso a una computadora con conexión a Internet, se han concebido para proporcionar una amplia combinación de servicios.

Más allá de estos elementos comunes de acceso público y servicios de TSI, existe gran variedad en el modo de montar, financiar y operar un CTC y se han convertido en foco de gran atención en el discurso del desarrollo internacional. Están surgiendo en África, América Latina y Asia e incluso en sectores marginales de países desarrollados en Estados Unidos y Europa (en particular España) y han sido rápidamente acogidos como solución para los problemas de marginación económica o cultural, por proporcionar un mayor acceso a TSI confieren la posibilidad de influir y potenciar innovaciones y mejoras en el entorno social, cultural, político y económico.

El CTC se sitúa por lo general en zonas rurales o marginales, cuya población tiene acceso limitado a servicios en general, sean de comunicación u otros servicios. Tienden a ser operaciones pequeñas, financiadas por agencias internacionales y establecidas por ONG u otras agrupaciones sin fines de lucro, las cuales instalan en su sede uno o más computadores y se conectan por teléfono a un proveedor de servicios de Internet. En algunos lugares donde no hay servicio telefónico, se están explorando alternativas innovadoras de acceso inalámbrico por radio HF o VHF. Dada la naturaleza de estas actividades, el principal factor para su éxito es la capacitación de los operadores y de sus usuarios potenciales, la gente de las comunidades locales. El desafío mayor que enfrentan los CTC es su viabilidad financiera una vez terminado el apoyo de los donantes externos.

Ejemplos de estos CTC son las experiencias impulsadas por el nodo APC en Ecuador http://www.redes%20comunitarias.apc.org/ecuanex_project/index.html o *El Limón*, en la República Dominicana <http://www.sas.cornell.edu/cresp/ecopartners/ruralinet.html>.

Otro modelo es el denominado *en Cadena*, básicamente es una serie de centros, a veces operados independientemente por sus respectivos propietarios, pero interconectados y coordinados centralmente. Por lo general, una organización local facilita la instalación y conexión en red con apoyo técnico y financiero. El sector privado o el gobierno local pueden financiar la primera etapa de la puesta en marcha, y proporcionar algún apoyo técnico. Una vez establecidos, pueden manejarse como un negocio pequeño, llegando con el tiempo a ser independientes tanto económica como técnicamente. Generalmente tienen una sola o muy pocas computadoras para acceso público y usan conexiones telefónicas de los proveedores de Internet.

Uno de los ejemplos más conocidos de este modelo lo constituye la Red Científica Peruana (RCP) con alrededor de 190 cabinas públicas interconectadas por todo el país <http://ekeko.rcp.net.pe/rcp/servicios/cabina>, veinte de las cuales siguen siendo administradas directamente por la RCP. También se destaca la experiencia de Cadena de centros públicos de la *Universal Service Agency* de Sudáfrica, con 6 proyectos piloto y 68 nodos aprobados en todo el país <http://www.usa.org.za/project.htm>, los cuales están lentamente entrando en operación.

Un alto número de bibliotecas públicas, escuelas, universidades, organizaciones comunita-

rias y otras instituciones cívicas están comenzando a ofrecer acceso público a sus computadores y conexiones a Internet. El eje principal de trabajo en estas organizaciones no es la actividad de interconexión como tal, ya que éste se ofrece al público como complemento a sus otros servicios culturales, educativos o recreativos.

Estos ofrecen servicios limitados y poca capacitación para sus usuarios potenciales, y no anuncian sus servicios muy abiertamente o por fuera de su entorno inmediato. El acceso a las instalaciones está limitado por la prioridad otorgada a las actividades principales de las organizaciones mismas (calendario escolar, horario de atención al público, etc.). La conectividad tiende a basarse en una sola conexión telefónica en bibliotecas públicas o centros comunitarios, o en redes locales (LAN) más sofisticadas y líneas dedicadas, en el caso de algunos colegios y universidades.

Otros casos son las iniciativas en bibliotecas públicas como los de Ciudad de México y sus alrededores <http://www.devmedia.org/documents/robinson.htm> el proyecto Manhíça en Mozambique <http://www.ci.uem.mz/> y Amic@s en Paraguay <http://www.amicas.gov.py/>.

La UIT ha establecido asociaciones con numerosas organizaciones con el objeto de introducir CTC en varios países; entre ellos Benín, Mali, Mozambique, Tanzania, Uganda, Honduras, Argentina, Surinam, Bhután, India, y Vietnam <http://www.itu.int/ITU-D-UniversalAccess>. Además, se están estableciendo otros telecentros al estilo MCT en Pakistán y en las Filipinas <http://www.idrc.ca/pan/tele04029.html>.

En América Latina es extensa la historia de actividades, teorías y prácticas de comunicación alternativa y popular. No hay ninguna razón para pensar que el interés actual por las TSI tenga que disociarse de esta larga tradición. Dada la falta de experiencia en el campo de las TSI, las contribuciones de los investigadores y activistas de otros medios de comunicación comunitarios (radio, video, prensa, teatro, etc.) pueden enriquecer el naciente movimiento de CTC, especialmente en las áreas de evaluación, uso, y creación de contenido local relevante.

La línea que separa a los CTC de los otros medios de comunicación comunitarios es tenue, más aún cuando en Internet se van integrando diferentes formas y medios de comunicación. La interacción entre las radios comunitarias e Internet, por ejemplo, ha sido explorada por la Agencia Informativa Púlsar de la Asociación Mundial de Radiodifusores Comunitarios, y en este momento se prepara el lanzamiento de RadioNet, un programa de intercambio de producciones y guiones radiofónicos para radios comunitarias a través de Internet. El área de intervención de los CTC, como el de todas las tecnologías de comunicación, está inscrita dentro de las dinámicas y las prácticas sociales de la gente que las usa. El contexto y el contenido son los motores del uso, no de la tecnología.

Otro ejemplo de intento de integración de experiencias de comunicación alternativa es una serie de CTC ubicados en las afueras de Ciudad de México, en centros comunitarios y culturales, bibliotecas públicas y en las oficinas de una agrupación indígena. El proyecto estaba destinado a producir y proveer acceso a información nacional y local (mapas en línea con límites municipales

y propiedades privadas y comunales, información histórica y etnográfica, reglamentación forestal y precios de cosechas), y a abrir canales de comunicación, vía correo electrónico, foros o *chat*, a funcionarios gubernamentales y empresas locales.

Las actividades de los CTC no se dan en el vacío. Para entender su desempeño hay que tener en cuenta también su entorno y el contexto de actividades convergentes que les acompañan y que incluyen a diversas instituciones del ámbito gubernamental, de la sociedad civil y organismos internacionales.

Los gobiernos han considerado las TSI principalmente como una oportunidad económica, y por tanto les ha bastado con dejarse orientar por los intereses del sector privado. Esto ha significado, para los gobiernos de los países desarrollados, servir a los intereses de sus transnacionales de TSI, mientras que numerosos gobiernos del hemisferio Sur han impulsado la creación de empleos y las posibilidades de exportación en el sector. A varios gobiernos también les ha entusiasmado explorar oportunidades del gobierno electrónico, centrándose en la reingeniería de sus sistemas y procesos internos hacia una mayor eficiencia.

Recientemente, algunos gobiernos de los países en desarrollo han dado pasos iniciales encaminados a aprovechar las inmensas posibilidades para ampliar las funciones gubernamentales gracias a la incorporación de TSI como una plataforma a favor de procesos democráticos y burocráticos, desde la participación ciudadana y la transparencia hasta el pago de servicios e impuestos.

Grupos de la sociedad civil también han estado a la vanguardia en la promoción y defensa públicas a nivel mundial, señalando el tecnocentrismo de los debates globales referidos a las TSI; las múltiples brechas digitales, incluida la de género, y la necesidad de preservar y nutrir los *comunes*¹² de la información global. Adicionalmente, han denunciado las regulaciones internacionales sobre la privacidad, así como la propiedad de los medios.

En la amplia gama de temas críticos para el debate sobre la sociedad de la información se han involucrado amplios sectores de la sociedad: el movimiento de sindicatos del comercio, activistas comunitarios de los medios de difusión, grupos de interés de los medios de difusión regulares y tradicionales, parlamentarios y funcionarios de gobiernos locales, las comunidades científica y académica y, demás activistas por los derechos a la comunicación.

También varias organizaciones internacionales son actores clave en el ámbito de las TSI. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) trabaja en asuntos de infraestructura técnica. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) está debatiendo sobre una serie de temas relevantes a la sociedad de la información —educación, libre expresión, diversidad cultural— incluyendo contenido y propiedad intelectual. Mientras que

¹² El término comunes aquí utilizado se deriva del concepto de los comunes de una comunidad, espacios que son accesibles para todos los actores desde individuos hasta organizaciones. Los comunes de la información global se refiere a los actores con conocimientos en el uso de las TSI en la esfera pública y privada.

la propiedad intelectual es el principal enfoque de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), varios aspectos adicionales del intercambio de información o de la propiedad intelectual son abordados por la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Un inventario preliminar de las experiencias en América Latina muestra la variedad de iniciativas de este distinto tipo que se impulsan en la región. Algunas, como la red de Cabinas Públicas mencionada arriba, comienzan a dar muestras de éxito y sostenibilidad, mientras que otras han dejado de funcionar después de algunos meses. Hay proyectos de centros multipropósito auspiciados por la UIT en Honduras y proyectos de telecentros básicos o cívicos impulsados por los nodos APC y organizaciones locales en Ecuador (tres telecentros ubicados en comunidades indígenas amazónicas) y en Colombia (tres Unidades de Información Barrial en áreas urbanas marginales en los alrededores de Bogotá). Otros ejemplos en Venezuela son el Servicio de Cabinas de Acceso a Internet y la Fundación Centro de Información Digital o el Centro de Mujeres Comunicadoras Indígenas en Guatemala.

En varios países los CTC todavía están en la etapa de planificación, lo que no significa que no se tome en cuenta su potencial. El programa "Conectándonos al Futuro" planea instalar alrededor de 100 Infocentros en El Salvador, con el apoyo del gobierno y del Banco Mundial. En muchos casos los gobiernos locales han adoptado estrategias diferentes, centrándose en sectores específicos como escuelas primarias y secundarias, universidades o el sector industrial. Las experiencias son diversas, y un inventario más completo ayudará a preparar las herramientas de evaluación que permitan entender cuál es el resultado de estas iniciativas, y su contribución a la sociedad.

Expansión de las TSI en Argentina

En nuestro país, el acceso en general a las telecomunicaciones, y en particular a Internet, cuenta con estándares de calidad aceptables con respecto a los insumos utilizados en el tendido de redes. Sin embargo, la arquitectura de la red es ineficiente si se observa la diagramación del tendido en relación con la densidad poblacional de las regiones donde se distribuye. Por otra parte, la cantidad de usuarios conectados disminuye a medida que la red se aleja de los grandes centros urbanos.

Por ejemplo: el promedio nacional de telefonía fija cada cien habitantes es de 24,62% pero fluctúa, radicalmente, entre sectores urbanos con alta capacidad de conexión y sectores rurales o marginales, en muchos casos dentro de las propias ciudades, donde la teledensidad es casi nula o inexistente. El caso más destacable donde la distribución de la red se encuentra en extremo concentrada es en torno a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el cordón urbano del Gran Buenos Aires, donde la suma del promedio de sólo estos dos distritos alcanza un grado de teledensidad cada cien habitantes de 68,95% ocupando una superficie territorial sobre el total

del país inferior al 1% mientras que en ninguno de los 22 distritos restantes, incluidos los centros urbanos, se supera el 25%.¹³

Un tercio de las provincias argentinas tienen sólo un dígito de teledensidad. Mientras tanto, en nueve provincias ya hay más líneas celulares que fijas. A modo de contraejemplo la provincia de Salta tiene poco más de 90.000 usuarios de telefonía fija, y una cifra similar de celulares, para una población de más de un millón de habitantes. Si se toma como indicador el nivel de teledensidad, el caso argentino es una muestra del escaso desarrollo económico alcanzado por las regiones periféricas. Esta polarización refleja, al mismo tiempo, el desbalance en la distribución geográfica del PBI y la carencia de una política estratégica para elevar los niveles de teledensidad necesarios para aumentar la equidad en el acceso a las TSI. En la misma situación de Salta se encuentra un tercio de las provincias argentinas ubicadas en el norte del país, donde la teledensidad es de un solo dígito, sobre una población total que supera los 6 millones de habitantes. En el sur del país, la teledensidad aumenta a una media de 15 líneas cada 100 habitantes pero se debe más a la baja densidad poblacional en relación al tamaño del territorio que a la cantidad de terminales instaladas. En el caso del parque de computadoras personales a nivel nacional apenas supera el 11% mientras que el grado de conexión a Internet es de sólo el 8%. Asimismo, si se toma el porcentaje de distribución del parque de computadoras personales la Capital Federal junto con la provincia de Buenos Aires suman un 61,5% en relación al total del país.¹⁴

Si bien la evolución de los accesos residenciales en Argentina se incrementó en 17,4% entre diciembre de 2001 y marzo de 2007, este proceso es el resultado de una reducción del 6,5% en el número de abonos. En lo que hace al número de abonos, se observó una reducción del 80,2% en las denominadas conexiones *dial-up*, frente a un aumento del 95,4% en las conexiones de banda ancha, pasando estas últimas de participar en el mercado de los abonos con un 15,3% en diciembre de 2001, a representar el 48,1% de este total en marzo de 2007. Respecto de los minutos de telefonía consumidos por los usuarios *free* se observó un incremento del 73,3%, pasando de un consumo promedio por usuario de 355 a 1.439 minutos mensuales. Si la comparación se efectúa respecto de marzo de 2003, el total de accesos residenciales se incrementó en 19,4%, con 14,7% en el total de abonos. el número de abonados *dial-up* disminuyó 2,4%, mientras el de abonados a servicios de banda ancha se incrementó en 68,2%. A su vez los minutos telefónicos consumidos por usuarios *free* se aumentó un 30,5%.¹⁵

En el caso de las organizaciones, el total de accesos se incrementó 6,6% entre diciembre de

13 Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Argentina, año 2007.

14 *Ibidem*

15 *Encuesta a Proveedores del Servicio de Acceso a Internet (ISP)*, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) que corresponde al período comprendido entre los años 2001 y 2007, que releva semestralmente datos mensuales correspondientes a más de 200 ISP ubicados en todo el territorio argentino.

2001 y marzo de 2007, como resultado de un incremento del 5,6% en las cuentas con abono, y del 121,8% en los usuarios free, segmento éste constituido por escuelas, bibliotecas, asociaciones sin fines de lucro, y otras organizaciones que reciben un servicio gratuito por parte de un *ISP*. Entre las cuentas con abono se observa un avance de las cuentas de banda ancha del 34,6%, que pasan además, de representar en diciembre de 2001 el 36,7%, al 42,2% en marzo de 2007, frente a un retroceso del 16,0% en los accesos *dial-up*. Las conexiones punto a punto, que tienen una participación menor, se incrementaron en 128,8% en este período.

Si la comparación se efectúa respecto de marzo de 2003, el incremento observado en los accesos es del 5,1%, y del 4,4% en los abonos. En este mismo período se observa un incremento de los servicios de banda ancha del 17,9%, frente a un retroceso del 6,2% en las conexiones *dial-up* y un incremento del 33,7% en las conexiones punto a punto.¹⁶

La Capital Federal junto con la provincia de Buenos Aires suman el 48,76% sobre el total de la población del país. Si se triangula esta proporción con el porcentaje del Producto Bruto Interno Geográfico (PBIG) se observa que la suma de sólo estos dos distritos supera el 60% del PBIG nacional. Estas proporciones a escala nacional reflejan el problema de la extrema polarización social y económica del país. Es por ello que estos indicadores se encuentran en relación directamente proporcional con el grado de asimilación y uso de las TSI, donde la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires suman 2.235.653 usuarios registrados, equivalentes al 66,9% sobre un total a nivel nacional de 2.713.000 usuarios.¹⁷

Por su parte, el grado de apropiación y uso de las nuevas tecnologías en el ámbito de las empresas es un indicador de su función como principales generadores de riquezas y base económica en la sociedad de la información. Nuevamente, se observa que las empresas que poseen acceso se concentran geográficamente en torno a la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires en un 76,6%. Una situación similar se produce en el caso de empresas que utilizan Internet para el comercio electrónico. En el caso argentino la polarización en el uso y acceso a TSI de la población también se refleja en el modo en que en el sector empresarial se distribuye el porcentaje de accesos dedicados a Internet que no sólo es directamente proporcional a la incidencia que tiene la empresa en la economía sino que cuanto mayor es el capital económico, simbólico y social, mayor es la capacidad y el know-how en el uso y la apropiación de TSI.

Las empresas que cuentan con acceso a Internet pueden manejar un amplísimo abanico de información indispensable para insertarse en la economía global. En efecto, se asiste a una eclosión informativa en la *Web* a la cual las empresas no pueden estar ajenas. En Internet existen unos 950.000.000 millones de documentos, y la información *on-line* está creciendo a un ritmo

16 Ibidem

17 Datos del INDEC, op. cit.

de 7,3 millones de páginas *Web* al día, la producción de e-mail por año es 500 veces superior a la producción de páginas *Web*. La producción anual de información en todo el mundo y bajo diversas formas es de 1.500 millones de *gygabytes* de los cuales, el 93 % se produjo sólo durante el año 1999. Por lo tanto, la economía no puede funcionar sin empresas con la capacidad para apropiarse –tanto técnicamente como en términos de contenidos– en este inmenso universo de información, organizándolo, focalizándolo y transformándolo en conocimientos concretos, apropiados al proceso productivo. En este sentido, existe una diferencia notable con respecto a la apropiación de TSI que puede observarse en los porcentajes de empresas que cuentan con páginas *Web*. En el caso de la pequeñas empresas el porcentaje que cuenta con páginas *Web* es de sólo el 31%, mientras que las grandes empresas alcanzan al 68%. Esta situación indicaría que en la Argentina la polarización entre las empresas que cuentan con capacidad para adaptarse a la economía global hasta el momento mantendría una tendencia que se acumularía en el sector de las grandes empresas.¹⁸

Como se describió en los apartados anteriores, en Argentina tanto la población como el sector empresarial que accede a las TSI es minoritaria y concentrada en los sectores de mayores recursos y capacitación. Esto implicaría que las políticas gubernamentales, en el corto plazo, deberían priorizar la ampliación de los niveles de acceso a los sectores menos favorecidos.

Actualmente, los principales problemas se relacionan con la baja asignación de recursos presupuestarios para el desarrollo de una política pública activa en el sector. Asimismo, los aportes del sector privado son prácticamente nulos. A continuación se detallan las diversas iniciativas gubernamentales en torno a la incorporación de TSI en el Estado, así como también, políticas estratégicas y proyectos tendientes a la inclusión de organizaciones intermedias, empresas y demás organizaciones sociales en la Sociedad de la Información.

Caso de estudio: Programa *Argentina@Internet.todos*

En 1998 el entonces presidente Carlos S. Menem firmó el decreto 1098 que por intermedio de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación implementaba el programa *Argentina@Internet.todos* con la intención de brindar acceso a Internet a los ciudadanos de pequeñas localidades alejadas de los grandes centros urbanos o en áreas con gran densidad poblacional pero con escasos recursos socioeconómicos, sin posibilidades de acceso al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Con el acuerdo de la Unión Internacional de Telecomunicaciones se proyectó la puesta en funcionamiento de aproximadamente 1600 Centros Tecnológicos Comunitarios que funcionarían

¹⁸ Encuesta a Proveedores del Servicio de Acceso a Internet (ISP), op. cit.

como polos comunitarios de servicios introductores de las TSI's, que fueron dotados con hardware de última generación provisto de correo electrónico, fax, servicio de videoconferencia, bibliotecas virtuales, telefonía pública y demás espacios virtuales múltiples de intercambio de datos.

Con el cambio de gobierno en diciembre de 1999 el programa pasó a depender de la Secretaría para la Planificación de la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva, instancia que en la práctica produjo cambios sustanciales en la gestión e implementación de las metas iniciales de los CTC.

Un alto porcentaje de estos Centros fueron asignados a distintas instituciones y organizaciones pero sin efectivizarse la conexión a Internet ni la apertura a la comunidad dado que con la actual administración se alteró la relación y el sistema de alianzas con los actores político-partidarios que habían iniciado la implementación del programa bajo la tutela del gobierno saliente.

Frente a una iniciativa gubernamental carente de una adecuada política de seguimiento y capacitación a largo plazo, los sectores que recibieron estos sistemas comenzaron a generar experiencias autogestivas para adquirir recursos sociales, económicos, de gestión y aprendizaje.

El 18 de septiembre de 1998 el Secretario General de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, Pekka Tarjanne, y el Secretario de Comunicaciones de Argentina, Germán Kammerath, firmaron un acuerdo que preveía el establecimiento de CTC con objeto de crear polos de desarrollo socioeconómico en todo el país, de cuya implementación se haría cargo la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones —el órgano de la UIT encargado del desarrollo—.

Basados en una idea concebida en el ámbito del Plan de Acción de Buenos Aires de 1994, los centros ofrecerían la posibilidad de dar acceso a las nuevas tecnologías y a los nuevos servicios interactivos como computadoras, impresoras, aparatos de facsímil, teléfonos y fotocopiadoras independientes y en red y una serie de servicios que comprendían la conexión con Internet y con otras redes y bases de datos públicas.

El Plan de Acción de Buenos Aires contenía un programa de colaboración en el desarrollo mundial de las telecomunicaciones y las metas y los objetivos que se debían alcanzar con la participación de entidades y organizaciones no gubernamentales, cooperativas, autoridades locales, ministerios de educación y sanidad, organismos internacionales como la UNESCO, la OMS y la FAO, y empresas de telecomunicaciones. Sin embargo, en la práctica, los aportes más significativos para llevar a cabo este Programa emanaron de las grandes empresas del sector de las telecomunicaciones y la informática.¹⁹

Un conjunto de aportes privados sumó aproximadamente veinte millones de dólares pro-

19 Esta política estratégica de las compañías redonda en un doble resultado. Si bien su intención primaria es la ampliación de los mercados globales; por otra parte, es absolutamente cierto y legítimo (a pesar de buscar un rédito económico) que realizan importantes donaciones y demás contribuciones que hacen al desarrollo del sector en particular para los fragmentos poblacionales de menores recursos a nivel mundial.

venientes principalmente de empresas norteamericanas²⁰ y en menor medida europeas, para el desarrollo de una primera fase, que iría seguida de otras en función de los recursos disponibles y los resultados obtenidos.

Asimismo, por intermedio de la UIT se contrató a *Siemens* la que, a su vez, subcontrató a *Siemens Itron Business Services* como responsable de la coordinación de gran parte de la logística de instalación de los CTC en el país.²¹

La metodología utilizada por esta empresa preveía negociaciones con autoridades comunales para acordar la ubicación e instalación del cableado estructurado y el mobiliario de los CTC.

En las entrevistas realizadas se observó que esta forma de distribución no escapó a la lógica de clientelismo político de los funcionarios municipales, que repartieron la gran mayoría de los centros entre sus cuadros más allegados. Asimismo, a nivel Nacional existe una marcada concentración de CTC en Córdoba —provincia natal de Germán Kammerath—. El Proyecto de los CTC estaba articulado por dos sistemas: el Sistema Permanente de Capacitación (SPC) y el Sistema de Desarrollo de Contenidos (SDC). El primero fue liderado por un grupo de universidades estatales y privadas del país²² que formaron un comité interuniversitario en el cual se definieron los contenidos de los cursos, el cronograma de las actividades previstas, la modalidad de supervisión y evaluación, entre otras resoluciones.

En cada localidad donde se instaló un CTC, se lo asignó a una Institución Huésped o Receptora (asociaciones intermedias, escuelas, bibliotecas, cooperativas, etc.), la cual era responsable directamente ante las autoridades nacionales del funcionamiento. Las Instituciones Huésped se seleccionaron teniendo en cuenta que aceptar el CTC significaba comprometerse a utilizarlo en forma intensiva de común acuerdo con las pautas y modalidades establecidas en el programa y sus convenios anexos.

En cada localidad debían seleccionarse al menos dos referentes locales que actuarían como Coordinadores, quienes desarrollarían sus tareas en condición *Ad Honorem* salvo convenio particular con la Institución Huésped. Además, de desempeñarse como coordinadores cumplieron

20 Los mayores avances en la difusión de las TSI se deben a actores del sector privado. Responsables de la arquitectura básica de este campo y de continuas innovaciones en hardware, software y aplicaciones que controlan el marco de Internet, como las direcciones de IP (Protocolo de Internet) y los sistemas de nombres de dominios. Las corporaciones transnacionales basadas principalmente en los Estados Unidos (EUA), entre ellas *IBM*, *Microsoft*, *Oracle* y *Sun*, ejercen un poder sustancial en el ámbito de las TSI. Esto, junto a otros factores habilitadores como la infraestructura, ha llevado a que Estados Unidos sea la nación más poderosa en el campo de las TSI.

21 La subcontratación en el sector TSI es muy común como uso estratégico de recursos exteriores a la empresa para mejorar e innovar diversas actividades que tradicionalmente eran ejecutadas por personal y recursos internos. Esta maniobra de administración, por la cual una empresa delega la ejecución de ciertas actividades a empresas altamente especializadas, se ve facilitada por las características propias de alta flexibilidad y adaptabilidad de las TSI.

22 Entre las que se encontraban el Instituto Universitario Aeronáutico, la Universidad Blas Pascal, la Universidad Tecnológica Nacional y la Universidad Nacional de Río Cuarto.

do las funciones afines, de ellos dependía el cumplimiento de las disposiciones de los CTC, así como también del cuidado del equipamiento, la generación de los contenidos locales y la necesaria comunicación entre la Institución responsable y los representantes del programa, debiendo cumplir con el horario reglamentario de apertura y cierre de los centros, los cuales, debían funcionar 9 horas diarias.

En algunos casos las instituciones designaron como coordinadores a personas que ya integraban la planta de personal asalariado, ya sea asignando la tarea de coordinación del CTC como actividad extra, o modificando los puestos de trabajo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los Coordinadores trabajan sin percibir un salario, debiendo recurrir al dictado de cursos u otras actividades en su CTC para solventar sus gastos.

Para desempeñar la función del Coordinador Técnico se debía acreditar idoneidad en el uso de sistemas informáticos, además de reunir condiciones personales apropiadas para la atención al público.

Básicamente, las funciones del Coordinador Técnico del CTC debían ser las de:

- Administrar los sistemas informáticos y de comunicaciones del CTC, sus claves y contraseñas.
- Publicar y administrar el sitio web comunitario.
- Generar los reportes técnicos mensuales.
- Planificar, organizar y evaluar las actividades del CTC en que estén involucrados aspectos tecnológicos.
- Liderar el relevamiento y la digitalización de los contenidos locales.
- Asesorar a empresas, instituciones e individuos sobre la publicación de contenidos en la Web.
- Velar por el correcto funcionamiento y uso de los equipos del CTC.
- Resolver los problemas técnicos con el apoyo y asistencia de los proveedores de las tecnologías del CTC.
- Planificar, proyectar y proponer a la Institución Huésped los up-grades del equipamiento del CTC, como también la adquisición de nuevas herramientas y equipos.

Por otra parte, el Coordinador Pedagógico, debía ser un profesional de la educación, con experiencia en informática educativa. Siendo su responsabilidad:

- Planificar, organizar y evaluar las actividades del CTC en que estén involucrados aspectos de capacitación.
- Aportar sus conocimientos con relación a metodologías y estrategias didácticas para el dictado de los cursos.
- Asesorar a las instituciones educativas en relación con los proyectos específicos en los cuales utilizar las herramientas tecnológicas y la adecuada manera de insertarlos en los Proyectos Educativos Institucionales.
- Liderar el relevamiento y la digitalización de contenidos institucionales de cada centro educativo y de los contenidos que desarrollen para el sitio web, procurando las integraciones

curriculares convenientes.

- Brindar información a las escuelas acerca de sitios educativos recomendados, listas de interés, proyectos colaborativos por Internet, etc.
- Generar interés en las instituciones educativas, particularmente en los equipos directivos, por participar y desarrollar proyectos educativos que involucren las tecnologías provistas por el CTC.
- Procurar la integración y complementariedad entre las instituciones educativas a través de proyectos conjuntos.

En diciembre de 1999, con el cambio de gobierno nacional, el programa pasó a depender de la Secretaría para la Planificación de la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva, y los CTC pasaron a llamarse *Centros Inform.ar*. Las distintas fases del programa *Argentina@Internet*. Todos pasaron a formar parte del Programa Nacional para la Sociedad de la Información. Tras la renuncia del Presidente Fernando De La Rúa, en diciembre de 2001, no se produjeron cambios sustanciales en los objetivos del Programa. Sin embargo, el Programa Nacional para la Sociedad de la Información culminó sus funciones y se anularon los contratos entre las universidades y el gobierno nacional. Mientras que los CTC continuaron sus funciones gracias al apoyo de los gobiernos locales y las entidades huéspedes.

La metodología explicitada por el Programa para la distribución de los CTC preveía negociaciones con autoridades comunales. En las entrevistas se observó que esta modalidad no escapó a la lógica de clientelismo político de los funcionarios, que repartieron la gran mayoría de los centros entre sus cuadros allegados. Esta característica de la distribución fue poco funcional en relación a la calidad y capacidad de los organismos receptores, así como tampoco brindó una equitativa cobertura geográfica con respecto a las características socioeconómicas de la población. En el relevamiento se pudo verificar la superposición de CTC en algunos barrios y la carencia en otros, sin importar las variables de densidad poblacional o los niveles socioeconómicos de los Partidos.

La difusión que los CTC poseen en las comunidades adyacentes es relativamente baja. Los entrevistados indicaron la falta de difusión y promoción tanto por parte de los encargados como del sector estatal. Los CTC que más usuarios reciben son aquellos que están instalados en escuelas o próximos a ellas. La mayoría recibe un promedio que varía entre los 60 y 140 usuarios por semana, lo que hace a una proporción máxima por semana de menos de 20 usuarios por día. Si se calcula la proporción de usuarios con la cantidad de computadoras por CTC, cada computadora es utilizada diariamente sólo por 5 personas. El problema generalizado es de orden socioeconómico con un promedio del período analizado del 46,8%. En segundo lugar se ubican los problemas técnicos con un 19,4%. Es importante destacar que ambos inconvenientes muestran una tendencia creciente, estando directamente relacionados, ya que de las entrevistas

se desprende que los inconvenientes técnicos no se deben a un mal uso o incapacidad para el mantenimiento de los equipos sino a la falta de recursos económicos para la actualización del software y el hardware. Asimismo los resultados de las entrevistas se ven respaldados por las encuestas, ya que a diferencia de los factores mencionados para el caso de la variable cultural —en la que se toma en cuenta la capacidad de adaptación y provecho que los usuarios hacen del equipamiento— existe una notable mejora cuya tendencia se reduce exponencialmente siendo del 47% en el año 2001 y disminuyendo a sólo un 6% en el 2007.

Por otra parte, los CTC han logrado autofinanciarse por medio de la entidad huésped, en algunos casos gracias a bonos contribución o eventos realizados para recaudar fondos, dado que el Estado no implementó ninguna política de asesoramiento para que desarrollen nuevas fuentes de financiamiento. Asimismo, muchos de los inconvenientes técnicos que los afectan están constituidos por fallas de software en los sistemas, que serían fácilmente solucionables si los coordinadores hubieran recibido cursos básicos de instalación y programación de estos equipos.

Además de los problemas señalados, existe el de la conexión, nótese que de acuerdo a los resultados arrojados por el estudio de campo los CTC comienzan su funcionamiento con un índice de conexión a Internet del 74% en el año 2001 disminuyendo a un 48% para el 2007, que junto a la escasa difusión en las comunidades adyacentes y el casi nulo desarrollo de actividades comunitarias, condujeron a un escaso aprovechamiento de las potencialidades del CTC como nodo de gestión y desarrollo para la mayoría de sus usuarios. Asimismo, contribuyó a esta situación la deficiente capacitación de los coordinadores técnicos y pedagógicos, lo que evidenció la falta de interlocutores válidos que pudieran conducir al éxito de la experiencia. Si bien en su formulación el Programa planteó adecuadamente la capacitación como uno de sus ejes principales, en la práctica los encargados del desarrollo de contenidos y metodologías de aplicación demostraron bajo grado de competencia en la implementación. En este sentido, y de acuerdo a los datos recolectados en las entrevistas, los cursos de formación dictados no poseían módulos temáticos, cronograma de actividades, ni tampoco una modalidad de evaluación acorde a las necesidades particulares del personal que estaría a cargo de los CTC. Los criterios para seleccionar los coordinadores y las falencias en su capacitación, explican por qué la mayoría de los CTC se encuentran en una fase elemental de aprovechamiento del equipamiento instalado y de las potencialidades que brindan las TSI.

Las entrevistas a los usuarios permitieron constatar que para los usuarios de los CTC, estos centros son visualizados, principalmente, como el lugar donde adquirir nuevas habilidades para acceder a las demandas del mercado laboral. Potencialmente el imaginario es correcto, pero en la práctica no se satisface.

Desde su formulación, el Programa Argentin@.Internet.todos planteó la capacitación como uno de sus ejes principales. Desarticulados los organismos encargados del desarrollo de contenidos y metodologías de aplicación, los responsables del área pedagógica carecen de una

programación para realizar su trabajo. Los cursos de formación dictados fueron ineficientes y, asimismo, la validación de estos cursos no poseyó criterios de organización como los que poseen los circuitos de educación formal, situación que les quita legitimidad y reconocimiento a los títulos o certificados que otorgaron. Pero, la falencia más importante de los CTC es que no están capacitando a la comunidad para actuar en la Sociedad de la Información.

Reflexiones finales y desafíos futuros

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el Informe 2003 sobre la desocupación mundial, sostiene que en la nueva economía global la gigantesca deficiencia de empleo es un problema central y que muchos aspectos de la misma podrían reorientarse para solucionarlo, siendo la economía del conocimiento el más evidente, dado que la información y las tecnologías de la comunicación abren oportunidades digitales. Pero, para la mayoría de los habitantes de los países en desarrollo, la economía del conocimiento está del otro lado de la brecha digital y la realidad es la economía informal. Por tal motivo, afirma, la inversión acelerada en los sistemas de educación y de formación permanente son cruciales, dado que en la economía del conocimiento este es uno de los principales determinantes del éxito o el fracaso. Desde esta perspectiva, los CTC se convierten en un sitio privilegiado para brindar formación permanente, es decir, conocimientos relacionados con los nuevas prácticas y relaciones políticas, económicas y sociales propias de la Sociedad de la Información, que acompañen los procesos de aprendizaje de quienes reciben educación formal y, más aún, que permitan el acceso a quienes han completado su formación hace años y a quienes, en peores condiciones, nunca la recibieron.

Para quienes en general desconocen las tecnologías de información y comunicación

"...su mundo esta bastante lejos de los cables de fibra óptica, de las conexiones vía satélite, de las pantallas de la computadora y de las redes del ciberespacio. La brecha entre los poseedores y los desposeídos es ancha, pero la que actualmente se presenta entre los conectados y los desconectados es aún mayor" (Rifkin, 2000: 9-10)".

Para tender a disminuir esta distancia la educación se presenta como un factor clave, ya que como pudimos constatar, no es suficiente con acceder al equipamiento informático, lo principal es de qué manera y para qué se usa.

Una de las claves de la Sociedad de la Información está en el diseño de nuevas instituciones que respondan a los nuevos tipos de relaciones que se generan, tanto presenciales como virtuales, y ello demanda cambios en los sistemas educativos, que generen nuevos conocimientos sobre las emergentes estructuras económicas, políticas, sociales y culturales propias del nuevo entramado social.

Para poder cumplir con los objetivos previstos para los CTC. Estos deberán convertirse en es-

pacios donde los usuarios interactúen a través del hardware, el software y las redes telemáticas, pero sin perder el trato presencial y personal que los conecta con sus particulares necesidades. De este modo podrán convertirse en espacios de articulación entre lo local y lo global.

La SI plantea el aprendizaje de un nuevo lenguaje, al que podría llamarse el lenguaje de las máquinas. Para interactuar en esta nueva sociedad ya no basta con adquirir los saberes tradicionales como calcular, hablar, leer y escribir –saberes fundamentales de la sociedad industrial– en la actualidad hay que aprender a leer y escribir imágenes, aprender a leer y escribir programas informáticos, aprender a leer y escribir páginas web, aprender a establecer vínculos (*links*) entre textos, imágenes y sonidos, etc.; estos son los conocimientos básicos que demanda la capacitación en el presente, en otras palabras, son los saberes de la SI.

La SI plantea un cambio de paradigma respecto a la educación, el que pasa de una estructura piramidal con vértice en el profesor a una reticular que incluye al profesor y a los alumnos. El conocimiento ya no es sólo patrimonio del docente, la información está en la Red a disposición de toda la comunidad educativa. En este contexto, si bien la figura del docente sigue siendo esencial, cambia su rol, se convierte en un orientador, guía, consejero que facilita los procesos de aprendizaje colectivos e individuales que tienden a transformar esa información en conocimiento.²³

Confecionar el material educativo que acompañe el aprendizaje del lenguaje de las máquinas es uno de los factores clave de este proceso. Es un desafío que excede a los educadores, para el que debería convocarse a los mejores especialistas de todas las áreas, de las ciencias, la tecnología y las humanidades, tales como expertos en diseño gráfico, en sintetización multimedia, en análisis de imagen y sonido, en hipertexto, etc., ya que no se trata de enseñar los saberes tradicionales en un nuevo entorno sino de nuevos saberes tanto en el entorno presencial como en el digital, y como existe escasa experiencia acumulada para hacerlo, los capacitadores también deben capacitarse.

Existe una enorme distancia entre los servicios de capacitación brindados actualmente por los CTC y los factores que caracterizan la capacitación de la SI. En este contexto, el entorno virtual ofrece una alternativa interesante, permitiría no sólo hacer un uso tecnológicamente apropiado de los equipamientos existentes, sino también, y principalmente, aunar esfuerzos y optimizar los escasos recursos humanos y económicos disponibles.

Los esfuerzos aislados no serán suficientes para dar respuesta a las necesidades que plantea la educación en la sociedad de la información, si estos no están acompañados por un cambio pedagógico, una reforma institucional y recursos para el sistema público. Los CTC carecen de recursos y de ellos no depende el cambio pedagógico ni la reforma institucional, son el resultado de una política implementada inadecuadamente por un gobierno saliente y después de más

23 Reinoso, Susana: "Manuel Castells, Hemos creado un autómatas: el mercado financiero global", en diario *La Nación*, Buenos Aires, 11 de marzo de 2001.

de un año, no encuentran respuesta en el gobierno entrante. El equipamiento instalado es el mayor capital con el que cuentan pero en los esfuerzos aislados no parece estar la respuesta al para qué y al cómo usarlo. ¿Cuáles son las alternativas para que los CTC se conviertan en polos de fortalecimiento de las comunidades locales? ¿De qué modo aprovechar el capital con el que cuentan para brindar capacitación de la SI? Pueden pensarse distintas alternativas de articulación de los actores públicos, privados y comunitarios, cualquiera sea requiere ser implementada con urgencia, porque el tiempo es un factor no menos importante en este caso y de seguir transcurriendo, los CTC ya ni siquiera contarán con el capital que hoy poseen en equipamiento instalado, quedará obsoleto en poco tiempo.

REFERENCIAS:

- Adaszko, Dan (1998). "Redefinición de las esferas pública y privada a partir de la ampliación del uso de Internet". En Emilio Cafasi (editor). *Internet: políticas y comunicación*. Buenos Aires: Biblos.
- Beck, Ulrich (1998). *Qué es la Globalización*. Buenos Aires: Paidós.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas (1998). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Castells, Manuel (2001). *La Galaxia Internet*. España: Plaza & Janés editores.
- Castells, Manuel (1998). *La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura*. Volumen I: La Sociedad Red / Volumen II: El poder de la Identidad / Volumen III: Fin de Milenio. España: Alianza editorial.
- CEPAL (2002). *Informe: Globalización y Desarrollo*. Brasilia, CEPAL (vigésimo noveno período de sesiones, Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo de 2002).
- Credé, Andreas y Mansell, Robin (1998). *Knowledge Societies in a Nutshell: Information Technology for Sustainable Development*. IDRC: Ottawa (para la Comisión de las Naciones Unidas sobre Ciencia y Tecnología para el Desarrollo).
- Díaz-Albertini, Javier (1996). "Evaluación de Impacto Social de la Red Científica Peruana e Internet en el Perú 1991-1995". En *V Foro Permanente de Redes de América Latina y el Caribe*, Lima. Ponencia en formato virtual disponible online en: <http://lekeko.rcp.net.pe/VFORO/memorias/esp/diaz5.htm>
- Encuesta a Proveedores del Servicio de Acceso a Internet (ISP)*, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) que corresponde al período comprendido entre los años 2001 y 2007, que releva semestralmente datos mensuales correspondientes a más de 200 ISP ubicados en todo el territorio argentino
- Ernberg, Johan (1998). "Universal Access for Rural Development: from action to strategies". En *Seminario sobre Telecentros comunitarios de uso múltiple*. Budapest, 7 al 9 de

diciembre de 1998. Ponencia en formato virtual disponible online en: <http://www.itu.int/ITU-D-UniversalAccess/johan/telecentremain.htm>

Giddens, Anthony (1998). *La constitución de la sociedad*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Gómez, Ricardo (1998). "The Nostalgia of Virtual Community: a study of computer-mediated communications use in Colombian non-governmental organizations". En *Information Technology & People*, 11(3). Trabajo disponible online en: <http://www.laspau.harvard.edu/IT-eco/Gomezpaper.htm>

Gore, Al (1996). "Global Information Infrastructure – GII". En *Congreso de la Unión Internacional de Comunicaciones*, Buenos Aires, 21 de marzo de 1994. Publicado en His, Alain (ed.). *Communication and Multimedia for People*. París: Transversales Science / Culture.

Gurumurthy, Ana (2007). *Informe General sobre Género y TSI*. Institute of Development Studies. Documento disponible online en: www.bridge.ids.ac.uk/reports/SP-OR-ICTs.pdf

Gurumurthy, Ana (2004). *Informe General sobre Género y TSI*. Gran Bretaña: Institute of Development Studies. Estudio en formato virtual disponible online en: www.bridge.ids.ac.uk/reports/SP-OR-ICTs.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Informe 2007*. Argentina

Iriarte, Erick Ahon. "Ciudadano digital ¿un proyecto del futuro o el futuro del proyecto?" (Editorial). En *Argirópolis*, n° 14, año II. Disponible online en: <http://www.argiropolis.com.ar/secciones/enredada/editorial20.htm>

Kisilevsky, Graciela (1999). "Gobierno local y el uso de tecnologías de la información y la comunicación". En *ALAS XXII - Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, Concepción. Publicado en <http://www.enredada.net>

Lynch, Horacio y Devoto, Mauricio. *Argentina Digital. Impacto de la Revolución Digital en la Economía Argentina - Propuesta*. Informe CENIT #1A/99. Buenos Aires: CENIT.

Manrique, Nelson (1997). *La sociedad virtual y otros ensayos*. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú (Fondo Editorial).

Mansell, Robin y Wehn, Uta (2006). *Knowledge Societies: Information technology for sustainable development*. Nueva York: Oxford University Press

Reinoso, Susana: "Manuel Castells, Hemos creado un autómatas: el mercado financiero global", en diario *La Nación*, Buenos Aires, 11 de marzo de 2001.

Reporte Especial (1999). "Ámsterdam, ciudad digital". En *Tecnología Urbana*. Año 1, número 3. Buenos Aires.

Rifkin, Jeremy (2000). *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*. Buenos Aires: Paidós.

Robinson, Scott S. (1999). *Telecenters in Mexico: The First Phase*. Suiza: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). Estudio disponible online en: <http://www.unrisd.org/infotech/publicat/robi/toc.htm>

Stone, Martha B. y Menou, Michel (1994). "The Impact of Information on Development". En *Bulletin of the American Society for Information Science*. Washington DC: American Society for Information Science.

Unión Internacional de Telecomunicaciones. *Informe 2007*. Disponible online en: <http://www.un.org>

Vazquez, Pablo (1998). "Campañas en la red. Un estudio sobre los intentos de regulación de contenido". En Cafassi, Emilio (editor). *Internet: políticas y comunicación*. Buenos Aires: Biblos.

FECHA DE RECEPCIÓN: ENERO DE 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN Y REVISIÓN FINAL: JUNIO DE 2009

MUNICIPALIZACIÓN DEL PERÚ, AHORA: LA FEDERACIÓN MUNICIPIOS LIBRES DEL PERÚ (FEMULP)

Por Antonio Colomer Viadel

DIRECTOR DEL INAUCO Y DEL ÁREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL; UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA, ESPAÑA.

E-mail: ancovia@urb.upv.es

A comienzos del año 2001, visitaron Madrid Oscar Benavides, Alcalde de la ciudad de Ate, próxima a Lima, Perú; y William Moreno, Presidente del Consejo Peruano de Autogestión (COPPA), que a la sazón actuaba como asesor técnico de la alcaldía de Ate.

En un almuerzo que compartimos los tres, me contaban la triste situación de los municipios peruanos, dependientes económicamente del gobierno central, con pocos recursos para dar satisfacción a las muchas necesidades de sus poblaciones y como las organizaciones de integración y federación municipal estaban controladas por el poder de Lima por lo que sus reivindicaciones eran muy limitadas y sin querer presentar dificultades al gobierno, pese a sacrificar los intereses de sus comunidades tan necesitadas.

Conociendo mi pasión municipalista me plantearon si podía ayudarles para poner en marcha una nueva organización desde la independencia de los municipios que pudiera presionar a las autoridades de la administración central para obtener los recursos necesarios y actuar como un verdadero contrapoder. Por mi parte, les indiqué que además esta iniciativa podría implicar un proceso de regeneración democrática si conseguían al mismo tiempo movilizar a los ciudadanos y sus organizaciones en esta iniciativa de mejora del autogobierno y de compromiso para los proyectos de crecimiento y reconstrucción de los servicios sociales y las obras públicas locales.

Me pidieron que mi colaboración se plasmase en redactar un Manifiesto fundacional de esa nueva organización municipalista peruana que incluyera tanto los valores y principios que debían inspirarla como los desafíos que debía asumir y las propuestas institucionales y organizativas en ese proyecto de reconstrucción regenerativa de la vida municipal.

Asumí con gusto este compromiso y finalmente el 6 de junio de 2001 remití una carta a Oscar Benavides en donde le decía: "Estimado Alcalde, de acuerdo con el compromiso que adquirí con William Moreno y usted, en ocasión de su visita a Madrid, le remito el texto del Manifiesto de la Federación de Municipios Libres.

Ojalá estas ideas sirvan para que se inicie en Perú un gran movimiento social y popular de base municipalista, que movilice a la sociedad y permita una mayor justicia y libertad para crecer y mejorar, desde la conciencia crítica y participativa de nuestros hombres y mujeres".

En la misma fecha se dirigía al alcalde Benavides, William Moreno en el siguiente sentido: "Estimado alcalde y amigo: En la búsqueda de renovados caminos para derrotar a la pobreza y alcanzar niveles dignos para la vida de todos los peruanos, ambos coincidimos en que después del reiterado fracaso de los distintos gobiernos centrales de nuestro país, sólo cabe una salida que es democrática y pacífica: 'la municipalización del Perú, ahora'.

Con este norte y siguiendo tus indicaciones, en las últimas semanas he venido trabajando con el Dr. Antonio Colomer Viadel –Director del INAUCO, España, e incansable defensor de la libertad en el marco de movimientos sociales y participativos– las bases ideológicas de lo que confío muy pronto será la Federación de Municipios Libres del Perú.

Se ha concluido con la redacción del Manifiesto de la Federación, el cual por intermedio tuyo se pone al servicio de los gobiernos locales peruanos e Iberoamericanos. Recoge tus puntos de vista, pero también el de muchos municipalistas peruanos con quienes compartí importantes horas pensando en el desarrollo nacional y el rol de los municipios. Es por tanto un producto colectivo, de un movimiento de verdad grande y estratégico, aunque en su edición figuren apenas unos cuantos nombres. Hasta aquí una meta cumplida.

Ahora, el reto es operacionalizar el Manifiesto y lograr en el Perú una mayor justicia y libertad, descentralización y democracia, educación y empleo, en suma, una nación desarrollada con base municipal y participación ciudadana".

Es también significativa la "Carta desde el Municipio" que desde Ate va dirigir su alcalde, Oscar Benavides, a los otros alcaldes peruanos y en general al movimiento municipalista dándoles a conocer este Manifiesto, con fecha 9 de junio:

"Soy un peruano como tantos, como la mayoría que viven de su trabajo dentro del Perú o en otros países a los cuales llegaron buscando el futuro no logrado en la tierra natal.

Conocí la pobreza a temprana edad al igual que la mitad de los peruanos, y también perdí muchas horas de juego y recreación, como la mayoría de los niños de nuestra patria que tienen que trabajar ayudando a sus padres o ocupando su lugar porque fallecieron o abandonaron el hogar.

No soy distinto al peruano común, también con mi esposa formamos una familia como tantas familias, y con base en este rol se desarrolló nuestra creatividad y fortaleza para avanzar juntos.

Trabajé en casi todo, desde canillita hasta llegar a ser empresario funerario gracias a la universidad de la vida que también le ha sido útil a muchos hombres y mujeres de nuestra patria. Sin embargo, estudié administración de empresas, me gradué en Centro de Altos de Estudios Nacionales (CAEN), y ahora estudio derecho en la Universidad Inca Garcilaso de la Vega, para perfeccionar lo aprendido desde muy niño.

En este sentido, soy un peruano realizado como casi todos los peruanos que hemos edificado una familia, una casa para vivir y condiciones de relativa estabilidad; pero soy consciente que

la inestabilidad social, económica y política de nuestro país, se ha incrementado a todo nivel y los más pobres llevan la peor parte en todas las ciudades de nuestro país.

Por ello me convertí con el apoyo de mi pueblo en alcalde de la ciudad de Ate, ciudad de unos 500 mil habitantes. Asumí esta responsabilidad ciudadana para sumar esfuerzos por una vida digna para todos, el derecho a jugar de los niños, el derecho a la tranquilidad de los adultos mayores, y el derecho a tener condiciones para la producción de nuestros medios de subsistencia. Esto es en mi opinión 'el desarrollo local'.

Pero el ámbito local y la gestión municipal, verdadera escuela de autoformación, después de dos años como alcalde me hizo comprender que hay que apurar el paso dentro de la historia y caminar sumando, mirando el bosque, es decir, a todos los municipios del Perú.

La historia nos muestra que el centralismo en nuestro país no da para más, salvo seguir generando pobreza y violencias. Que urge la descentralización para salir de la pobreza y vivir en paz, y que también urge convocar a todas las formas de solidaridad y cooperación internacional, aliados estratégicos del desarrollo de nuestros pueblos. En mis viajes por Chile, Uruguay, México, España, Corea, Bélgica y Francia, constaté que existen recursos que tanto Ate como otros municipios de nuestro país podrían convocar para el desarrollo local.

No queda entonces otra opción más inteligente que la 'Municipalización del Perú, Ahora', como la estrategia del desarrollo nacional. Y en esta perspectiva es que, junto con otros colegas alcaldes, hemos decidido crear la Federación de Municipios Libres del Perú (FEMULP), entidad abierta y convocante que agrupa a municipalidades interesadas en la intercooperación local, regional, nacional e internacional. Por lo tanto, con gran satisfacción ponemos a disposición de todos los municipalistas peruanos el Manifiesto de la FEMULP, marco conceptual para el desarrollo local y nacional del Perú".

El 21 de julio de ese año 2001, en la plaza de armas de Lima, y en la sede de la Municipalidad de la ciudad, actuando como anfitrión su alcalde, se constituyó la asamblea fundacional de la FEMULP, eligiendo como su primer presidente al alcalde Oscar Benavides Majino, de Ate.

Se distribuyó en la misma fecha y ocasión un folleto con el texto del Manifiesto y el lema "Descentralización y democracia". En su página de presentación incluyó un agradecimiento sentido a mi persona como Director del Instituto Intercultural para la Autogestión y Acción Comunal, INAUACO, de España, "por su valiosa contribución en la definición y redacción del Manifiesto".

Fue para mí una hora de gran alegría asistir a aquel acto constitutivo de la FEMULP, así como conocer después su expansión por todo el territorio nacional peruano en donde se han creado las entidades regionales y departamentales de la Federación. Ha celebrado después varios Encuentros nacionales, a algunos de los cuales he tenido la oportunidad de asistir.

La FEMULP se ha abierto a la cooperación con otras organizaciones municipalistas latinoamericanas, portuguesas y españolas, valorando esa dimensión iberoamericana del municipalismo.

Ha tenido también sus crisis y polémicas, pero ha salido fortalecida de todas ellas. Creo que

su fidelidad a los ideales y los proyectos incluidos en su Manifiesto fundacional le ha dado una profunda coherencia.

Por todo ello creo que la culminación de esta exposición es transcribir ese texto del Manifiesto que redacté durante los primeros meses del año 2001 y que los promotores de la Federación peruana asumieron prácticamente en su integridad.

Manifiesto de la Federación de Municipios Libres del Perú (FEMULP)

A finales del siglo XX se nos dijo desde países desarrollados del Norte que la democratización generalizada era un acierto pero que la estabilidad de nuestras sociedades hacía conveniente una cierta apatía democrática, un cierto conformismo participativo que se limitará al simple acto del voto como a la elección de representantes en los poderes del Estado cada cierto tiempo.

En América Latina tal práctica ha producido en los últimos años un enorme crecimiento de la pobreza, vinculada a cierto desengaño democrático al contemplar parecidas prácticas caciquiles y oligárquicas enmascaradas bajo la túnica de la legitimidad democrática.

La elección regular y libre de los gobernantes es muy necesaria, pero no para convertirlos en soberbios caudillos, dotados de plenos poderes a ejercer a su antojo, amputando nuestra dignidad de ciudadanos que va unida a la participación crítica y continua en las cuestiones que afectan a la comunidad a la que pertenecemos.

Esa comunidad de comunidades que es la nación-Estado se apoya en sus cimientos más resistentes que son los Municipios, hijos mestizos de la comunidad andina y del cabildo hispano, espacio de ciudadanía donde se ejerce el primer y fundamental protagonismo político, social, educativo, económico, de donde surgen las conciencias personal y colectiva de pertenencia e identidad a esa institución colectiva que construimos y realizamos entre todos.

Por ello no queremos ser tutelados como menores incapaces —excepto de ejercer el sufragio de tiempo en tiempo— sino asumir la responsabilidad de toma de decisiones que afecten a nuestra convivencia colectiva y de emprender los pasos para superar el subdesarrollo, la pobreza, la desigualdad y la injusticia.

Esa tarea es obra de todos.

Si los pueblos viven como propios los fines y prioridades de su quehacer colectivo, los hacen suyos y los acompañan, los vigilan y controlan en su camino desde el inicio hasta la culminación, involucrándose incluso en su construcción efectiva, sólo de este modo podrán alcanzarse plena y eficazmente. No hay plan que se cumpla sin el compromiso, el ánimo y entusiasta acompañamiento de quienes son sus destinatarios.

Necesitamos por tanto empezar —al contrario de los planes políticos habituales— desde adentro y desde abajo, desde lo pequeño e inmediato, desde esas comunidades a escala huma-

na que son las ciudades pequeñas y medianas o los barrios de las grandes, que son entornos entrañables y conocidos, en donde las relaciones entre personas tienen nombres, son de carne, sangre, de limpias miradas a los ojos, en donde es una realidad cotidiana la convivencia ciudadana frente a las “muchedumbres solitarias” de las grandes ciudades, de los Estados estables y desarrollados, plagados de temores e indiferencias.

1°. La dimensión política de nuestros municipios libres

Hemos de volver a la tradición del cabildo abierto en donde ningún ciudadano puede desentenderse de la suerte de su comunidad, ni dejar de estar presente, una vez elegidos los representantes legales.

Al contrario, la ciudadanía tiene la capacidad de hacer propuestas de nuevas ordenanzas, o la iniciativa para la supresión de las que no funcionen o recurrir al referéndum municipal para la toma de decisiones de especial trascendencia. E incluso revocar aquellos dirigentes contaminados de tentaciones de cacique despótico.

En donde nadie se sienta ajeno a la suerte de la comunidad y esté dispuesto ante el llamamiento para desempeñar alguna responsabilidad comunitaria en algunos momentos de su vida.

2°. El municipio libre es una comunidad de libres

En el Municipio Libre la participación cooperativa debe ser un acto voluntario de conciencia y responsabilidad libre.

El MUNICIPIO LIBRE debe ser un espacio de experimentación social en donde se reconozca también el derecho a ser diferencial, desde el respeto mutuo hasta la tolerancia hacia las minorías y las diversas opciones personales.

Ahora bien, el vecino a la hora de trabajar con los otros vecinos en esa actividad mutualista de crecer y mejorar la comunidad, tendrá que dejar temporalmente de lado su camiseta ideológica y partidista – a la que tiene derecho– para no interferir ni debilitar la acción social comunal del Municipio Libre.

Debemos empezar por la educación, la cultura y los valores. Eduquemos desde niños para la cooperación y la ayuda mutua y no para el enfrentamiento o la comparación odiosa y agresiva. Eduquemos para ser merecedores de integrarnos en esa comunidad de libres que supone una disposición ciudadana a asumir alguna disposición social, y entregar su dedicación y experiencia durante cierto tiempo a la comunidad, en una rotación de dedicaciones a la que ningún ciudadano, excepto el discapacitado, será ajeno.

Deberíamos rescatar aquel viejo principio de las culturas basado en la reciprocidad de dona-

ciones según el cual el más generoso en la entrega es el que adquiere mayor prestigio y autoridad moral en la comunidad, y provoca comportamientos recíprocos de donación.

La cultura común se enriquece con las aportaciones recíprocas, con la suma de esfuerzos y se empobrece con los enfrentamientos.

Mantengamos en el corazón de nuestros vecinos y ciudadanos la pasión por la libertad y la justicia aunque sea en forma resistente, con ese silencio tenaz de nuestros campesinos luchando por sus tierras, ocupando a veces otras arrebatando o abandonadas en una suerte de "quijotismo coral" tan admirable como el "profético".

Este nivel de autoexigencia se inicia también en la relación entre saberes y profesiones. Si cada uno de nosotros en el ejercicio de nuestro oficio o profesión nos exigimos una máxima calidad, una máxima dedicación y rigor, como consecuencia de nuestro deber profesional vivido como tarea bien hecha y de precio justo, surgirá el mejor ejercicio de los derechos de los demás, sin necesidad de reclamos sino como consecuencia natural de esa reciprocidad de deberes.

Uno de los desafíos pues de nuestra Federación para resolver carencias de profesionales necesarios a nuestro pueblo y Municipios, tendrá que empezar por enseñar esta ética de las profesiones.

3º. No estamos solos y solos pereceremos

Tenemos vocación federativa e integradora.

La Federación de Municipios Libres es un organismo vivo, palpitante, en donde todas sus células y sistemas acuden en auxilio del miembro en peligro o con riesgo. Su peligro es peligro para todos. Su mejor defensa es crecer en cantidad y calidad. Organizar servicios públicos y sociales de acción compartida, mediante la creación de asociaciones de Municipios libres, en ámbitos locales, regionales, nacionales hasta llegar a una convergencia operativa iberoamericana y una disposición abierta a cooperar con Municipios inspirados de tales principios, de cualquier rincón del mundo, es su quehacer permanente.

No pretendemos ni sustituir ni suplantarse al Estado.

Aplicar, sin embargo, un principio de subsidiaridad según el cual todo lo que podamos hacer en la escala local o regional no debe decidirse en la escala nacional. Primero, por un principio de eficacia política, y segundo, por un principio de favorecimiento de la participación ciudadana como elemento fundamental de la dignidad política y del sentido de la libertad.

El problema de nuestra sociedad es el de sus profundos desequilibrios sociales, económicos, culturales, pero también institucionales. Esa macrocabeza estatal que todo lo quiere dirigir, que todo lo quiere tragar es algo grotesco y enfermizo, pero además, profundamente ineficaz.

Hemos de ir a una descentralización cooperativa auténtica en donde el nuevo equilibrio implique una cooperación igualitaria entre el Estado y los Municipios.

“Una verdadera estructural federal —escribía el profesor argentino Frías— coordina sin especular, controla sin anular, promueve sin marginar, ayuda sin presionar”.

El Gobierno Central será supremo en lo suyo, pero subsidiario en la esfera de los Municipios y de las regiones.

4°. Autonomía municipal y finanzas municipales

La autonomía municipal debe alcanzar a los medios financieros y tributarios para la realización de servicios eficaces y dignos y las políticas de inversiones necesarias. Con el fin no sólo de mejora de locales y espacios públicos sino también para aplicar las políticas sociales de lucha contra la pobreza que no debe consistir únicamente en la entrega paliativa de alimentos, medicinas o ropa y la mejora de viviendas, sino dar a nuestros vecinos más necesitados, mediante la formación y la enseñanza intensiva, la oportunidad de recobrar la dignidad de protagonistas en ese proceso social de salvación y recuperación.

El Municipio en colaboración con asociaciones locales y organizaciones no gubernamentales puede ser un excelente promotor de desarrollo socio económico, más aún, su conocimiento de las necesidades y de las técnicas disponibles junto con el trabajo comunal constituye un método eficaz, con inversiones limitadas, para alcanzar sus objetivos.

El presupuesto municipal debe ser transparente y en la política de inversiones se debe seguir el ejemplo del “presupuesto participativo”, iniciado en Porto Alegre (Brasil), con lo cual toda la comunidad mediante un sistema de ponderación de votos y a través de los barrios y distritos, interviene para fijar las prioridades y siente como suyos tales proyectos.

La penuria económica de los municipios es un grave error. Las Cajas de Ahorro Municipales deberían ser promotoras, con el apoyo del Estado, de un sector de Economía Solidaria que integre con recursos suficientes a sectores populares propietarios de empresas asociativas y familiares tanto debidamente constituidas como participes aún en la economía informal.

La política de desarrollo social parte en estos casos de un mejor conocimiento de la realidad a fin de invertir primero donde es más urgente y necesario. El Municipio es la primera trinchera para combatir la pobreza.

Tanto en los órganos de planeación nacional como en el Ministerio de Economía y Finanzas, deben existir una representación significativa del conjunto de los Municipios.

5°. Garantías constitucionales

Necesitamos un sistema de garantías para que esta reconstrucción de la sociedad política desde sus cimientos municipalistas no se resquebraje.

Los municipios deben poder recurrir al Tribunal de Garantías Constitucionales en aquellos conflictos de competencias que afecten a su autonomía.

Tal vez sería necesaria una reforma constitucional para dejar sentado en la Ley Fundamental la existencia de una Cámara Alta parlamentaria de representación territorial en donde los Municipios tuvieran una participación mayoritaria.

Necesitamos un sistema nacional de judicatura formado por funcionarios independientes, imparciales y competentes, reclutados de forma objetiva por sus méritos y honestidad que garanticen a los ciudadanos y a las instituciones municipales la equitativa resolución de recursos de defensa de sus derechos y libertades fundamentales.

Habría que reconocer a las comunidades campesinas y nativas la vigencia de su derecho consuetudinario y la capacidad de jurisdicción interna, aunque con garantías de recurso.

Tal vez para que la eficacia y funcionalidad de este mecanismo decisivo de garantía opere, podríamos empezar por autorizar y legalizar la figura del "Juez de Paz", elegido por cada comunidad municipal, entre aquellas personas "buenas y justas", con capacidad de decidir tanto como árbitro y amigable componedor, ejerciendo el don de la palabra, como verdadero juez que resuelve un conflicto hasta cierto nivel de cuestiones litigiosas. Y respaldado no sólo por la autoridad moral sino por toda la Municipalidad para el cumplimiento de sus decisiones.

Otra institución de garantías ciudadanas a establecer es el "Defensor del Pueblo Municipal", que actúe en estrecha colaboración con el "Juez de Paz", acoja las quejas de los vecinos y se dirija a los funcionarios de la administración local para canalizar justas reclamaciones de éstos y les apoye en la tramitación de los recursos o quejas ante instancias superiores promoviendo si es necesario, acciones populares en tal sentido. Su elección debe ser popular y democrática, por toda la comunidad.

Tales cargos deben ser honoríficos o tener únicamente la recompensa de los jornales o salarios no cobrados durante el tiempo de dedicación, para mantener su independencia, con garantía de conservar su puesto de trabajo, pero sin ser excesivamente oneroso para la comunidad.

Argumentos finales

Es cierto que todo no se puede hacer desde el Municipio, pero se puede hacer mucho más y mejor.

A principios del siglo XIX, en los albores de las independencias nacionales en el continente, se escribió un libro, "El Evangelio Americano", del chileno Francisco Bilbao, que ya defendía construir una federación libre de Municipios libres como el mejor modo de organizar la independencia en las tierras americanas.

En Venezuela otro hombre notable, Francisco de Miranda, defendía ideas semejantes por la

misma época, que chocaban con el autoritarismo de algunos de sus contemporáneos. Apoyaba también la unidad fundamental de los hispanos, cualquiera que fuera su lugar de nacimiento. Tal vez intuía ya la emergencia de esa "raza cósmica" —así denominada por el mexicano Vasconcelos— que expresa el valor añadido de esa simbiosis mejorativa del mestizaje físico, psicológico, cultural creado en ese Continente de la Esperanza.

Por su parte, en el Perú en 1873 Manuel Pardo bosquejó una política descentralizadora creando los Consejos Departamentales. Luego Nicolás de Piérola postuló la forma federativa para satisfacer nuestras necesidades de hoy y de mañana; pero es José Carlos Mariátegui quien advirtió que un regionalismo que se contente con la autonomía Municipal no es un regionalismo.

A aquellos que quieran desanimarnos, que quieran desmovilizarnos, con la acusación de ser un sueño utópico nuestra iniciativa, podríamos contestarles con las palabras de Miranda al final de su vida, "sólo lo imposible es razonable".

En estas tierras andinas, abiertas y dispuestas a entrelazarse con las otras tierras hermanas de América latina, con sus hombres y mujeres, se levanta ahora esta bandera federal de los MUNICIPIOS LIBRES.

Tenemos la firme voluntad de no arriarla hasta verla ondear en los lugares de honor de todas nuestras ciudades y comunidades.

FECHA DE RECEPCIÓN: ABRIL DE 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN Y REVISIÓN FINAL: JUNIO DE 2009

LOS ESTUDIOS SOBRE POLÍTICA EXTERIOR Y SISTEMA INTERNACIONAL EN ARGENTINA (I)

Entrevista al Dr. Juan Archibaldo Lanús

DIPLOMÁTICO DE CARRERA, EMBAJADOR DE LA REPÚBLICA ARGENTINA EN FRANCIA (1994 A 2000 Y 2002 A 2006) Y ANTE LA UNESCO (2002 Y 2003). SECRETARIO DE ESTADO DE RELACIONES EXTERIORES (1989). HA SIDO CONDECORADO EN VARIAS OCASIONES DE SU CARRERA. DOCENTE DE LA CÁTEDRA DE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA FACULTAD DE DERECHO (UBA) Y PROFESOR DE HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES (ISEN). AUTOR DE NUMEROSOS TRABAJOS PUBLICADOS COMO LIBROS Y ARTÍCULOS.

FECHA: 12 DE OCTUBRE DE 2009

LUGAR: ESTUDIO DEL DR. JUAN ARCHIBALDO LANÚS

JCV: ¿Cómo describiría el origen y desarrollo de los estudios de política exterior y su evolución particular en la Argentina?

JAL: Los primeros estudios sobre política exterior fueron abordados desde un punto de vista histórico y se abocaron a la diplomacia de la Revolución de Mayo y a las misiones al extranjero para buscar un príncipe europeo que quisiera hacerse cargo de una virtual monarquía en el Río de la Plata. Había una serie de referentes (Manuel Belgrano entre ellos, un ferviente monárquico) que propugnaban la monarquía para la Argentina. Debemos tener en cuenta que por esa época estaba en pleno auge la política del Congreso de Viena, que instaló como paradigma político la Restauración monárquica frente a lo que fue la experiencia republicana y del Imperio francés. Allí empiezan, yo diría, los estudios de la política exterior en nuestro país. También se vislumbran, en ese lapso, distintos escritores que se ocuparon de las negociaciones con Gran Bretaña en 1825 y de la Guerra del Brasil; y de estudios en la época de Juan Manuel de Rosas, abocados a las tensiones y negociaciones en torno a las relaciones argentinas con Gran Bretaña y Francia.

Es decir, el estudio de la política exterior se originó desde adentro mismo de la Argentina, de los problemas más fundamentales de la Nación, que fueron por entonces la configuración de un sistema de gobierno, las bases de negociación y relación con grandes potencias de la época, y de las guerras exteriores, de las cuales la más importante, y la primera de ellas, fue la guerra contra Brasil en 1826 (la Guerra del Paraguay —que fue una guerra de mucha importancia— sugestivamente no generó tanto interés en su estudio).

Allí comienza esta búsqueda de lineamientos de política exterior para el país y por ende de los primeros estudios sobre el tema. La búsqueda y los estudios continuarían esta línea hasta los umbrales del siglo pasado. Fue en esa bisagra que tuvo mucha visibilidad la participación argentina en la Primera Conferencia Panamericana de 1889, donde nuestro delegado Roque Sáenz

Peña rechazó la propuesta del Secretario James Blaine de crear una Unión Aduanera Americana (*Zollverein* Americano), y fue en esa oportunidad cuando Sáenz Peña pronunció un discurso que finalizó con la frase: "Sea América para la Humanidad".

En los inicios y primeros años del siglo XX los grandes temas abordados en política exterior tomarían tintes jurídicos: la Argentina tendría allí una gran participación en todo lo que es la búsqueda de un orden jurídico para la región y para el mundo. Surgen los estudios alrededor de la Doctrina Drago; la Doctrina Calvo; todas las propuestas y análisis sobre los sistemas de arbitraje. Con la Doctrina Drago la Argentina estaría así en el génesis de lo que podría llamarse el Derecho Internacional Americano, que tanto va a influir luego en el sistema mundial y multilateral. Cabe destacar aquí los trabajos y estudios sobre las cuestiones de asilo, o sobre la no injerencia exterior en los asuntos internos, muy vinculado a la política norteamericana y como respuesta a ésta. Deben destacarse las obras de Martín García Merou *Política Internacional de los Estados Unidos, publicada en 1901*; y de Vicente G. Quesada *Derecho Internacional Latino-Americano, La política del Brasil con las Repúblicas del Río de la Plata, y Política Imperialista del Brasil*, obras publicadas entre 1918 y 1920.

La Argentina tendrá grandes actuaciones en lo que concierne a su posición contraria a la injerencia en los asuntos internos de los Estados, como es el caso de la invasión de Veracruz por los "marines" de los Estados Unidos, que provocó una tormenta política en México (un poco antes de la I Guerra Mundial) y donde la Argentina tuvo una exitosa gestión mediadora. También debe resaltarse en este período la primera gran actuación internacional de la Argentina, que tendría lugar en el Congreso de Versalles, allí participará activamente en la negociación del Tratado que va a llevar a la formación de la Sociedad de las Naciones.

Ya en la década del '20, con Yrigoyen, los grandes temas de estudio en política exterior discurren sobre la no injerencia, la soberanía, y la dignidad nacional; pero se vislumbrarán nuevas perspectivas de estudio con temas que se comienzan a instalar en el escenario internacional: un ítem muy importante que yo siempre destaco como una de las grandes actuaciones argentinas es el pacto anti-bélico, una propuesta de Saavedra Lamas que tiende a sustituir el Tratado Briand-Kellogg de 1928. La idea argentina respecto al tratado anti-bélico creo que es un tema muy interesante y que tiene mucha literatura. Otro tanto puede decirse de las negociaciones con Gran Bretaña y Estados Unidos que llevan a la firma del pacto Roca-Runciman el 1° de mayo de 1933.

Es decir: el origen de los estudios sobre política exterior en la Argentina tendrán relación directa con los eventos históricos que se van sucediendo y en los cuales el país participa: los grandes temas se van instalando, y con ellos los estudios nacionales sobre éstos, tomando primeramente una perspectiva histórica, y posteriormente jurídica. En este sentido, cabe destacar la obra de Miguel Ángel Cárcano *Política Internacional* en la historia argentina, en tres tomos, publicada en 1973. A su vez, el periodo histórico desde Mayo hasta la Segunda Guerra Mundial

es abarcado en la obra de recopilación documental *La política internacional de la Nación Argentina* (1941) de Carlos Alberto Silva.

JCV: ¿Qué lugar ocupan actualmente los estudios sobre política exterior frente a otros temas de la ciencia política y relaciones internacionales?

JAL: Creo que en Ciencia Política la producción de libros sobre las relaciones internacionales es menos importante que la que se escribe en materia de política interna, ya que como disciplina está más centrada en cuestiones como la democracia, los Derechos Humanos, el funcionamiento del sistema político... y en estos términos la política exterior se radica más en lugares especializados en relaciones internacionales.

Los estudios sobre política exterior protagonizan un salto cualitativo en la década del '80, y es allí donde adquieren un lugar distintivo. Hasta entonces, como dije precedentemente, la bibliografía importante y con calidad no es muy numerosa, salvo en lo referido a obras de Derecho Internacional, donde sí hay un gran trabajo documental y analítico, con autores como Moreno Quintana, Antokoletz, Bollini Shaw y otros. A partir de la década del '80 se conocen muchos estudios sobre política exterior y relaciones internacionales de autores argentinos. Cabe destacar la obra de Mario Rapoport *Gran Bretaña, Estados Unidos, y las clases dirigentes argentinas, 1940-1945*; y de Ricardo Alberto Paz *El conflicto pendiente* (tomo I: *Frontera con Chile*; y tomo II: *El Beagle y el Cabo Hornos*).

JCV: ¿Qué ámbitos académicos y/o institucionales marcaría usted como centrales en los estudios sobre política exterior?

JAL: La Universidad de Belgrano (UB) tiene un muy buen equipo y ha manifestado preocupación sobre este tipo de estudios. Lo mismo se puede decir de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), que ha asumido un fuerte liderazgo en análisis de política exterior.

En términos institucionales cabe nombrar a la misma Cancillería argentina, que durante muchos años ha publicado sus *Memorias*, pero que desgraciadamente está descuidada, porque la biblioteca histórica —la gran biblioteca— que supo estar en el tercer piso del Palacio San Martín fue desmontada y puesta en cajones y así vivió durante muchos años, ya que no se hizo la nueva biblioteca, ni el nuevo edificio previó un lugar para ese fin.

En lo que hace a los "archivos documentales" difícilmente pueda emplearse ese concepto, ya que se trata de un depósito de documentos, que estuvo muchos años en la calle Cepita, cerca del Riachuelo. El archivo de Cepita estuvo allí durante años en cajas, a cargo de dos personas (una encargada y un ordenanza) con mucho afán de trabajo, pero insuficientes conocimientos

para poder organizarlo adecuadamente. Creo que ahora se están haciendo grandes esfuerzos para procesar en microfilms todos esos papeles.

JCV: ¿Qué referentes locales destacaría usted en la actualidad sobre este tema?

JAL: La producción de libros sobre política exterior argentina ha crecido exponencialmente, y sus autores y referentes son numerosos de acuerdo a la época y la relación concreta entre países que se analiza: imposibles de plasmar todos aquí.

Por un lado, y en términos históricos, los referentes que hicieron la política exterior en el siglo XIX no han dejado casi memorias sobre sus actuaciones: y ése es un problema al que se suma que nuestros archivos fueron siempre muy deficientes, muy malos. Porque usted, si quiere hacer un estudio de la política exterior argentina, debe trabajar sobre archivos como documentos fundamentales, ya que la prensa de cada época no refleja exactamente esas múltiples gestiones. Es por ello que en términos de investigación sobre documentos originarios argentinos encontramos pocos estudios o ensayos sobre la política exterior argentina, y que en la actualidad se nos dificulta trabajar sobre esas épocas fundacionales.

Un referente que ha ayudado documentalmente a trabajar el tema es Carlos Silva, que ha escrito un libro enorme de documentos que se llama *La política exterior de la Nación argentina*, que ya cité. Después encontramos trabajos fundamentales de Estanislao Zeballos, de Moreno Quintana, de Calvo y de clásicos como Antokoletz y Ruda. También cabe nombrar varios estudios realizados por la Academia Nacional de Historia, y este no es punto menor, ya que muchos de nuestros libros sobre el tema están enfocados al aspecto histórico del Derecho. El estudio concreto de la política exterior, en sí misma, considero que es más reciente.

Asimismo, y tanto en términos de trayectoria como de publicación reciente, pueden nombrarse algunos trabajos que me han sido muy interesantes y sólidos: Mario Rapoport hizo un libro muy bueno sobre las relaciones entre Inglaterra y Estados Unidos, otro tanto puede decirse de algunos libros muy interesantes de Vicente Palermo dedicados a esta veta. Por su parte, Carlos Uriburu Rivas ha estudiado y publicado recientemente un libro de política exterior argentina entre 1853 y 1916, que constituye un nuevo aporte sobre esa época. Y bueno, para no ser demasiado modesto, debo citar mi propia obra.

JCV: ¿Y qué referentes mundiales nombraría usted como más influyentes en estudios sobre la política exterior en términos genéricos?

JAL: Sin duda Hans Morgenthau, Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle son referentes

indiscutidos en el tema, que han hecho aportes significativos en el terreno teórico e histórico, y que he leído mucho. Al haberme dedicado mucho al tema de las instituciones, he leído mucho a Claude Albert Colliard, y en este sentido también me ha sido muy importante la obra de MacGann y sus observaciones sobre las relaciones panamericanas. En cuestiones militares es central la obra de Pierre Lelouch, que ahora es Subsecretario de Asuntos Europeos; y en términos de cooperación económica internacional debo señalar centralmente a Jacques L'Huilier. Destaco también a Paul H. Nitze en su obra *From Hiroshima to Glasnot: At the Center of Decision*, y los trabajos de Andre Fonaine sobre la Guerra Fría. En las dos últimas décadas la producción extranjera es enorme y de autores muy variados. Deben destacarse Henry Kissinger, Joseph S. Nye y Robert Kagan, representando este último el pensamiento neoconservador.

Finalmente quiero destacar que para tener un cuadro de la realidad internacional a partir de la década del ochenta hay que analizar el fenómeno de la globalización. Sobre este tema hay una obra muy extensa y variada.

Independiente de la especificidad de los estudios sobre política exterior, los libros sobre historia mundial también los he leído mucho porque me parecía muy importante conocer la historia que determinaba el actuar internacional de cada uno de los Estados.

Por otra parte, y en términos de la teoría del poder, he trabajado los autores clásicos como Maquiavelo, Hobbes y toda la teoría realista; de los que he abrevado para escribir mi libro *La doctrina del poder y el sistema internacional*.

En fin, hay una bibliografía enorme de la que he abrevado para mis análisis sobre política exterior, y una lista exhaustiva seguramente excede el cometido de esta entrevista, por lo que le menciono algunos de los autores que más me han ayudado en mi trabajo y estudios sobre el tema.

JCV: Sin duda este campo de trabajo está relacionado directamente a su labor como diplomático de carrera, pero en su caso –y frente a otros temas que se pueden abordar en el espectro internacional– ¿Cuál fue la motivación por este tema y su trayectoria en este tipo de estudios?

JAL: Siendo diplomático me comenzaron a solicitar que diera conferencias sobre las cuestiones en las que había trabajado, ofreciéndome posteriormente que diera clases sobre el tema, por lo que finalmente me aboqué a trabajar la temática desde una investigación más profunda y una lectura sistemática. Así fue que, hacia 1970, todo lo que yo estaba haciendo desde mi lugar de diplomático lo empecé a elaborar de un modo más sistemático y a abrevar fuertemente de archivos documentales, y así escribí mi trabajo monográfico titulado *La cooperación en el sistema de la ONU*. Mi primer libro sobre la política exterior argentina fue: *De Chapultepec al Beagle*. Anteriormente ya había escrito *La doctrina del poder y el sistema internacio-*

nal, donde abordé temas de política internacional, pero desde una óptica más teórica. En este sentido, *De Chapultepec al Beagle* fue una obra más documental y elaborada sobre un lapso (1945-1980) en la política exterior de nuestro país.

Asimismo, y en términos de relaciones internacionales, trabajé fuertemente el tema de cooperación internacional; realicé un análisis (que no salió publicado) sobre la I Conferencia de Comercio y Desarrollo, bajo el título: *Aspectos orgánicos del Comercio Internacional de Postguerra*. En fin, tengo muchos escritos publicados en revistas y diarios sobre temas internacionales.

JCV: ¿Y qué obras de su autoría destacaría usted en términos de análisis de política exterior y relaciones internacionales?

JAL: Siguiendo un orden cronológico, y acotándome a los libros que he escrito, mencionaría *La integración económica de América Latina* (Buenos Aires, Juárez editor, 1972); *El orden internacional y la doctrina del poder* (Buenos Aires, editorial Depalma, 1978); *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina: 1945-1980* (Buenos Aires, editorial Emecé, 1984); *La causa argentina* (Buenos Aires, editorial Emecé, 1988); *Un mundo sin orillas* (Buenos Aires, editorial Emecé, 1996); y *Aquel apogeo. Política internacional argentina 1910-1939* (Buenos Aires, editorial Emecé, 2002).

JCV: ¿Y tiene algún otro proyecto editorial en puerta?

JAL: Ahora estoy escribiendo un ensayo en el que busco indagar por qué la Argentina se quedó empantanada, cuáles fueron las causas de un anegamiento en el desarrollo de nuestro país. Es todo un desafío ¿verdad?

JCV: Por último, y desde su percepción ¿Cuál es la incidencia de los estudios sobre la política exterior a nivel mundial?

JAL: Bueno, las teorías y los enfoques generales tienen poco en cuenta lo que se está escribiendo en nuestro país. Cuando tratan un tema en el que la política argentina tiene o tuvo alguna incidencia no pueden dejar de citar los documentos y análisis argentinos.

En lo particular del país, en lo que hace a su historia y sus actuaciones, los autores argentinos cuentan; pero, en lo que hace al sistema internacional su mención o referencia es poca. Yo he sido mencionado en el diario *Le Monde* y en algún diario norteamericano sobre el tema del sistema mundial cuando escribí *Un mundo sin orillas*. Inclusive, Pierre Bourdié —el gran

sociólogo francés— lo consideró uno de los mejores libros sobre la globalización cuando comentó ese trabajo a mediados de la década del '90, siendo muy generoso en sus elogios. Pero en general somos pocos, y poco ayudados también por nuestra industria editorial y nuestros gobiernos.

El estado argentino no prestigia a los intelectuales, ni los utiliza ni los usa... mas bien los ignora; y la Cancillería, generalmente, está en manos de gente que no tiene una concepción integral de estos asuntos. Los cuadros superiores no están profesionalmente preparados —salvo excepciones— para ejercer responsabilidades en materia de gestión de la política exterior, son personas que están de paso, como muchos embajadores políticos que no les interesa el tema de la producción de conocimiento en este sentido: no dejan rastro con el paso por las funciones diplomáticas. Por ello es que se torna muy difícil, en un país con tanta inestabilidad y tantos cambios de rumbo, tener realmente una visión a largo plazo de la política exterior que responda a los intereses nacionales y no a los intereses coyunturales de los gobiernos, que son mas bien circunstancias transitorias o definiciones a partir de la ideología.

Cada vez más la política interna va influyendo en los cuadros y en el personal diplomático, que torna más inestable la dimensión de la política exterior. Yo diría que en la medida que la política partidaria y todos los avatares de la política interna abordan la Cancillería el asunto va a ir cada vez peor. Yo concibo el manejo de la política exterior y la gestión de los intereses nacionales argentinos con un criterio profesional, yo creo que si no hay un Estado profesional que diferencie bien claro Estado y Gobierno vamos a seguir igual, porque las negociaciones a largo plazo y complejas requieren personal estable y preparado: el gobierno debe dar las grandes líneas estratégicas, y la ejecución diplomática de los designios de la política exterior debe ser profesional.

JCV: ¿Algunas reflexiones finales o algo que desee agregar?

JAL: Tenemos grandes desafíos por delante con motivo de este Bicentenario, del cual muchos han hablado y pocos saben de qué se trata. Yo creo que es el momento de reflexión del camino recorrido y de definir las grandes tareas que faltan para cumplir con ese sueño de la gran Argentina, con esa promesa que fuimos y que todos en lo profundo de nuestra conciencia sabemos que no hemos realizado.

Entonces, es ese "¿Por qué no nos va mejor?" lo que yo intentaré ayudar a develar en el trabajo que estoy preparando, y es ésa la pregunta que debemos hacernos, es decir: qué debemos hacer para cambiar de rumbo. Si no cambiamos de rumbo, la Argentina seguirá el curso declinante de los últimos cuarenta años.

“INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN EL MERCOSUR”. ACCIONES Y DESAFÍOS DESDE LO LOCAL PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EN AMÉRICA LATINA.

Por Jorge Damián Rodríguez

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES, UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA – MONTEVIDEO, URUGUAY. CONFORMA EL COMITÉ DE EJECUCIÓN DEL PROYECTO “INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN EL MERCOSUR” COMO ASISTENTE TÉCNICO DENTRO DEL ÁREA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE LA INTENDENCIA MUNICIPAL DE CANELONES-URUGUAY.

E-mail: rodriguezdz86@gmail.com

De un tiempo a esta parte, América Latina viene siendo testigo de un incremento de políticas y de instrumentos para la gestión en materia de cooperación transfronteriza, con el fin de poder desplegar e integrar los vastos kilómetros de frontera que se extienden a lo largo de todo el continente.

Empero, la diversidad de obstáculos que se presentan como limitantes a dicho impulso de integración, —principalmente por los marcos normativos-institucionales vigentes, por los distintos niveles de capacidad de gestión, por las divergencias con respecto a los grados de descentralización— ha sopesado en varias oportunidades la concertación de acuerdos entre los diversos actores que coexisten en dicho nivel, lo cual ha reflejado en más de una oportunidad la existencia de diversas experiencias informales en cooperación transfronteriza.

Si bien la integración regional es una aspiración histórica de nuestros países que antecede a la creación del MERCOSUR y en el mismo sentido las realidades fronterizas se constituyen contemporáneamente a la conformación de los Estados Nacionales y su consecuente determinación limítrofe; es con el actual proceso de integración regional que los gobiernos sub-nacionales se han involucrado institucionalmente en el tema.

Por una parte, las nuevas responsabilidades asumidas por los gobiernos locales, procurando y promoviendo el desarrollo de sus comunidades, han ido introduciendo la perspectiva de los territorios en la construcción de la integración regional; por otra, las dificultades que enfrenta hoy el proceso —que entre otros revela profundas asimetrías estructurales y la necesidad de implementar complementariedades— ubica a las instancias locales como particularmente aptas para articular políticas de frontera estabilizando diversos tipo de tensiones y proponiendo una “agenda positiva” de integración.

Las fronteras, territorios de tensión y de encuentro, se sitúan en una realidad “intermística”; en la que es factible lograr una mayor articulación de los actores nacionales y locales donde se dan innumerables ejemplos de cooperación horizontal a nivel de ciudades gemelas. Bajo estas premisas, avanzar en el proceso de integración regional supone superar la visión de la frontera

como el último confin; para ser contemplada humana, económica y socialmente como espacio de oportunidades vinculado a estrategias de desarrollo y un nuevo sentido de soberanía.

“Integración Fronteriza en el MERCOSUR” es un proyecto desde lo local con proyección a lo regional –subvencionado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)–, que nace con la necesidad de poder vincular las diversas partes involucradas, con la perspectiva de poder alentar estrategias de cooperación transfronteriza donde todavía no las hay, como también así contribuir a aquellas experiencias existentes. Como objetivo se pretende definir líneas de acción para el diseño y la gestión de políticas públicas de integración transfronteriza, mediante la elaboración de un diagnóstico para el relevamiento de experiencias en cooperación transfronteriza e identificando a su vez problemáticas en los territorios de frontera, oficiando como insumo a las diferentes instancias institucionales del MERCOSUR, y al Foro Consultivo de Municipio, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR – (FCCR).

De lo anterior se desprende la necesidad de avanzar en dos direcciones, de una parte generar en las comunidades fronterizas una reflexión, una mirada sobre sí mismas en un proceso de mutuo conocimiento buscando localizar los problemas y las oportunidades, reparando en la nueva territorialidad; por otra, urge que los espacios institucionales del MERCOSUR acompañen las iniciativas de nivel local para lo cual es necesario que el diagnóstico de experiencias en materia de cooperación transfronteriza, como también así la identificación de problemáticas, vaya acompañada de una propuesta metodológica que permita implementar políticas locales de integración en un marco de definición entre los países de la región.

Como instancias específicas para la ejecución¹ se propone por un lado, realizar una sistematización de los diagnósticos e investigaciones en las problemáticas de integración fronteriza en el MERCOSUR; y por otro, la consulta a los actores locales para la elaboración de propuestas en temática de frontera dando prioridad a la integración productiva, la inclusión social y el tratamiento de asimetrías regionales.

Los procedimientos metodológicos previstos se implementarán a lo largo del período 2008-2011, que comprende la duración total del proyecto, en primera instancia, sobre el trabajo de consultoría donde se procesará la revisión bibliográfica de fuentes académicas en universidades públicas e institutos que trabajen con la temática fronteriza (como la información y reflexión generada desde instituciones de nivel regional, nacional y local). Además, se hará un relevamiento y una sistematización de las propuestas de experiencias de proyectos de integración fronteriza

1 La responsabilidad de la ejecución del proyecto, estará a cargo de la IMC (Intendencia Municipal de Canelones), en tanto Secretaría Ejecutiva de Mercociudades y Coordinadora del Comité de Municipios del FCCR, a su vez se ha conformado un Comité de Gestión de Proyecto, integrado por el Comité de Ejecución más los Coordinadores nacionales del FCCR, los miembros del GTIF designados al proyecto y las consultorías. La función del Comité de Gestión será la orientación política del proyecto, la coordinación de actividades por cada país, el monitoreo, la evaluación y rendición de cuentas frente al FCCR.

que están siendo ejecutados en municipios fronterizos hasta el momento, con tal de generar una base de datos a efectos de monitorear los “avances” de la integración fronteriza desde lo local. Los consultores trabajarán en coordinación con las universidades e institutos mencionados, además de coordinar con el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR) y el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF) y las instancias de participación reflexiva en talleres de validación en zona de frontera, en las cuales se procurará profundizar de forma ejemplificada en las problemáticas puntuales² que permita focalizar geográficamente, sumando la perspectiva de las diversas realidades subregionales a través de la presencia de diversos actores de la realidad local.

A raíz de los talleres se elaborarán los términos de referencia para realizar una convocatoria a proyectos —en la modalidad de experiencias piloto— para la gestión e implementación de políticas públicas locales de integración fronteriza. Finalmente se redactará un informe de diagnóstico y de recomendaciones que previo proceso de consulta e intercambio con aquellos que gozan de competencias jurídicas para la toma de decisiones, será elevado y considerado ante el Grupo Mercado Común (GMC) y al FCCR.

El proyecto se ha planteado como desafío mediante los lineamientos estratégicos considerados, crear vínculos y nexos en las áreas de frontera, para encontrar soluciones compartidas a problemas comunes. Construir mecanismos de consulta y consenso entre las administraciones locales, e institucionalizar los espacios de concertación que den estabilidad y continuidad a la gestión de aspectos específicos de las problemáticas transfronterizas.

El escenario actual de la cooperación transfronteriza presenta una nueva realidad. Hasta el momento la normativa vigente otorgaba competencia exclusiva a los Estados Nacionales en dicha temática. La actual configuración de la cooperación internacional revela un incremento en la participación de otro tipo de actores, como lo es la actuación internacional de los Gobiernos Locales. La iniciativa de trabajo del presente proyecto es prueba de ello, y por lo tanto se inscribe bajo esta premisa, estableciendo retos y desafíos a los municipios de fronteras en el MERCOSUR, para su desarrollo y consolidación en los procesos de integración regional.

FECHA DE RECEPCIÓN: JUNIO DE 2009

FECHA DE ACEPTACIÓN Y REVISIÓN FINAL: JUNIO DE 2009

2 Las principales problemáticas que se contemplaran son: Educación e investigación, Salud, Obras públicas municipales e interregionales en zona de frontera, Medio Ambiente, Desarrollo productivo, Normativa jurídica e institucional en zona de frontera, Migración y Trabajo.

GUILLERMO O'DONNELL

Disonancias. Críticas democráticas a la democracia

EDITORIAL PROMETEO LIBROS, BUENOS AIRES, 2007, 220 PÁGINAS.

Por Santiago C. Leiras

El proceso de democratización iniciado a mediados de la década del '70 en Europa del Sur, y que se extendiera luego a América Latina y Europa del Este durante los decenios siguientes, despertó el particular interés en el estudio de la democracia como régimen político, foco de investigación hasta ese momento abordado tanto en clave desarrollista como así también revolucionaria en el marco de transformaciones estructurales "más profundas". El interés inicial se había trastocado en optimismo generalizado sobre las capacidades y potencialidades de la democracia, en tanto reflejo de un generalizado consenso tanto en los círculos académicos como en el propio ámbito político.

A partir de la última década, el funcionamiento de las "democracias realmente existentes" llevó a los diferentes estudios en las ciencias sociales a focalizar en las limitaciones propias de un régimen político sobre el cual se comenzaban a formular severas advertencias en materia de calidad institucional, perdiendo de esa manera fuerza aquella percepción optimista propia de los años '80, aunque sin dejar de gozar de un difuso consenso frente a alternativas no democráticas claramente desacreditadas.

En este marco, intelectuales de la talla de Guillermo O'Donnell a través de sus diferentes obras han reflexionado sobre los problemas del régimen político democrático y del estado dentro del cual se desarrollan estos regímenes. La presente publicación es el resultado de la selección de diferentes trabajos del autor a lo largo de la última década, por medio de los cuales hace conocer su preocupación por el futuro de la democracia en América Latina, en el marco de una *crítica democrática* de la misma, y por la calidad institucional de esas nuevas democracias.

A través de un *enfoque multidimensional de la calidad democrática*, en el cual se contemplan también la participación efectiva y la competencia política como evidencia de una democracia, Guillermo O'Donnell pone énfasis en otros factores tales como la calidad de la vida social, el desarrollo de la ciudadanía, y en forma particular, *la rendición de cuentas o accountability*, distinguiendo el autor entre sus dimensiones vertical (AV), horizontal (AH) y social (AS).

O'Donnell sostiene que en la región se encuentra en mayor o menor medida vigente la di-

mención electoral de la *accountability vertical*, dado que por medio de elecciones razonablemente libres e institucionalizadas, los ciudadanos pueden castigar o premiar a los gobernantes votando a favor de ellos o de la oposición. También las libertades de opinión y asociación así como el acceso a fuentes de información razonablemente variadas, permiten a juicio del autor plantear demandas a las autoridades públicas y eventualmente denunciar sus actos ilícitos, contribuyendo a eso el funcionamiento de medios de comunicación razonablemente libres.

En síntesis, elecciones, demandas sociales que normalmente se pueden articular sin padecer la coerción estatal, medios de comunicación que por los menos cubren con regularidad las más visibles de esas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas son dimensiones de la denominada *accountability vertical*.

Es en la dimensión horizontal donde para el autor radica el nudo central del déficit institucional, entendiendo AH como la existencia de instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal *de*, y están fácticamente dispuestas y capacitadas *para*, emprender acciones que van desde el contralor rutinario hasta las sanciones legales o el *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otras instituciones del estado que pueden en principio o presuntamente ser calificadas como ilícitas.

Lo que O'Donnell propone son algunas sugerencias con vistas a reforzar la *accountability horizontal*: asignar a los partidos de oposición que han alcanzado un nivel razonable de apoyo electoral un papel importante en la dirección de las instituciones estatales, un funcionamiento profesional de las agencias de control estatal con recursos suficientes e independencia del poder ejecutivo, un poder judicial también altamente profesionalizado, provisto de buen presupuesto y con un alto grado de independencia tanto del poder ejecutivo como del Congreso, la existencia de información segura y oportuna a través de medios de comunicación independientes y centros de difusión e investigación: todas estas condiciones pueden producirse con el compromiso de los actores centrales mencionados y otros sujetos sociales.

Para el autor argentino, *la dimensión social de la accountability* pasa entonces a ser sumamente importante para el funcionamiento y la supervivencia de un régimen democrático. La *accountability social* es definida como un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas, basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de instituciones horizontales de control. La *accountability social* puede canalizarse tanto por vías institucionalizadas como no institucionalizadas. Mientras que las acciones legales o los reclamos ante los organismos de supervisión son ejemplos de las primeras, las movilizaciones sociales y las denuncias mediáticas, orientadas usualmente a imponer sanciones simbólicas, son representativas de las segundas.

El abordaje del régimen democrático no estará por cierto separado de la reflexión sobre el estado, estableciendo el autor la conexión entre ambas dimensiones, hecho que lo llevará a indagar sobre aquellas condiciones y prerequisites para la construcción de un *estado democrático de derecho*, procurando O'Donnell definir una agenda de cuestiones a tratar relativas al sistema legal, al estado y el gobierno, los tribunales y sus instituciones auxiliares, las instituciones estatales en general, el entorno social y los derechos humanos.

En definitiva, esta nueva obra de Guillermo O'Donnell invita al debate y la reflexión sobre la democracia, sus potencialidades y limitaciones, y sus condiciones de desarrollo en el marco de estados de derecho limitados en su alcance y capacidad. La invitación está abierta de forma particular para los intelectuales del mundo de las ciencias sociales que tanto han contribuido —como el propio autor reconoce en el último capítulo de esta publicación en un interesante recorrido sobre los derroteros de la disciplina a partir de la década del '50— al desarrollo de una rica y fructífera tradición de investigación.

Está también abierta la invitación a todos nosotros, y precisamente en nosotros está la decisión de iniciar esta aventura intelectual.

CARLOS CALDERÓN Y JOSÉ GÓMEZ

Política, poder y centralización: de la Galicia irmandiña al ocaso de los Austria (S. XV-XVII)

EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL COMAHUE, NEUQUÉN, 2008, 193 PÁGINAS.

Por Carolina Molinari

Carlos Calderón y José Gómez son los coordinadores de un grupo de investigación patagónico que, en el ámbito de la Universidad Nacional del Comahue, hace ya muchos años se dedican al estudio de la Historia política y social de Galicia, especialmente el período que comprende la Edad Media y principios de la Moderna. La dedicación casi exclusiva a esta temática y el estudio de fuentes de la época (como las actas de la Junta de Galicia o los relatos de cronistas locales) les han permitido desarrollar interpretaciones propias de este período histórico, muchas veces alejadas de los conceptos explicativos que presenta la historiografía española clásica.

Producto de este trabajo minucioso y artesanal *Política, poder y centralización* es un libro de análisis histórico muy bien documentado, inscripto en lo que se denomina *Nueva Historia Política*, corriente historiográfica que focaliza en las relaciones de poder como medio para interpretar el pasado. Anclado temporalmente en los fines de la Edad Media y el surgimiento del Estado Moderno o Absolutista Español (S. XV al S. XVII) los autores realizan un análisis de los grupos de poder y los órganos de gobierno local del Reino de Galicia. En el período estudiado el territorio gallego se encontraba signado por guerras intranobiliarias y dinásticas, pestes, malas cosechas, etc.; que envolvían al Reino en una "...conflictividad que se materializaba en una lucha de todos contra todos" (p. 13). Es sobre esta Galicia anárquica que los Reyes Católicos deciden imponer su programa de pacificación, institucionalización y definitiva integración del reino a la monarquía castellana. Así, los autores buscan acercarse en los sucesivos capítulos a las distintas formas de articulación del poder local con la monarquía centralista.

Las fuentes históricas analizadas les permiten a los autores afirmar que el reino de Galicia no aceptó sin más el dominio de la Corona, de hecho las reacciones en contra del centralismo fueron violentas. No obstante, el poder centralizador terminó por imponer la dominación, y los nobles gallegos detractores fueron asesinados o expulsados del territorio. Sin dejar de señalar esto, los autores reconocen el pedido de justicia que Galicia realiza a la Monarquía Castellana y la "relativa" calma social que aporta la implantación en el territorio gallego de las instituciones de Justicia monárquica. Esta relativa paz, confiere el fundamento para la legitimación de la do-

minación del poder centralizador. Además, dentro de las relaciones de poder centro-periferia, los autores muestran cómo se realizaron acciones de negociación política, que beneficiaron tanto a los detentadores del poder local como al Estado Centralizador Católico.

El libro recopila ocho artículos: los cuatro primeros escritos por Calderón y los cuatro últimos por Gómez.

En el primer artículo Calderón nos acerca al contexto social y político que imperaba en el Reino de Galicia en los S. XIV y XV. Describe robos, pestes, conflictos intranobiliarios, entre otros infortunios. Este escenario propicia el caldo de cultivo para el surgimiento del movimiento irmandiño: "...al que algunos autores por el grado de beligerancia y cuestionamiento social alcanzado, han definido como revolucionario y que otros atribuyen a la ruptura de los marcos de contención instituidos por la iglesia" (p.17). Este movimiento estaba integrado por campesinos, burgueses e hidalgos cansados de los robos, asesinatos, depredaciones, cobro de excesivos tributos y otras manifestaciones de la violencia nobiliaria. También relata los conflictos que provocaba la imposición de la soberanía de los Reyes Católicos sobre el reino de Galicia, que no estaba dispuesto a reconocerlos sin más.

El segundo artículo, nos relata las dificultades para implantar la dominación monárquica de Isabel y Fernando en el territorio gallego, a través del análisis de una crónica de la época "recuento de las casas antiguas del Reino de Galicia", redactada por Vasco de Aponte, Secretario del conde Don Fernando de Andrade. Por intermedio de este documento se llega a las impresiones de los gallegos ante la llegada de los primeros funcionarios monárquicos. La creación en 1480 por los Reyes Católicos del cargo de gobernador, el cual era un delegado del poder central en el territorio y su cometido era traer justicia y orden, objetivo en parte cumplido a través de la eliminación o expulsión de la nobleza opositora.

El tercer artículo aclara el concepto de "Casa hidalga" en referencia al sistema señorial gallego. La "Casa" era una institución socio económica de ordenamiento social (ya que organizaban el dominio de las tierras sujetas a la explotación agraria), pero también tenía un fuerte peso inmaterial o simbólico (apellido, emblema heráldico) que implicaba el reconocimiento de su superioridad por parte de la población. A través del análisis de los documentos de la época se señala la organización de las relaciones de superioridad y dependencia establecidas entre las distintas "Casas" gallegas.

El cuarto artículo, nos muestra un ejemplo de la relación conflictiva entre Galicia y el centro Castellano. A través del análisis de las actas de la Junta de Galicia (órgano de gobierno del reino de Galicia creado en el S. XVI) se observa el constante pedido a la Corona de la restitución del voto en las cortes de Castilla, ya que el reino de Galicia había perdido la representación directa. A cambio de esto, otorgarían el aporte económico que solicitaba la Corona para la construcción de galeones que defenderían las costas gallegas. Este hecho puntual sirve de ejemplo para ana-

lizar el juego de poder que suponía la concesión de ciertos intereses para la Corona pero siempre a cambio de un factor de representación y poder que permitiera ganar soberanía a favor de la nobleza local. El grueso de la población "respondía" a los señores locales, por lo que el poder central debía siempre negociar con la Junta para conseguir los tributos y la defensa de las costas gallegas, eje de su política centralizadora. Así, el voto en cortes es restituido en 1621-1622, lo que otorga la real representación gallega ante el gobierno central. La junta del reino se convertirá en el instrumento con el que se luchaba por mantener la soberanía gallega.

El primer artículo escrito por Gómez propone una reflexión en torno a la Revolución Irmandiña de 1467 (hito en la historia medieval de Galicia). A través de un estudio diacrónico, contextualiza lo ocurrido en la sociedad del Antiguo Régimen: Galicia como reino cristiano, donde gobernar era sinónimo de hacer justicia y el objetivo era el bien común. Explica que el poder señorial había perdido legitimidad, y se había convertido en abusivo, no solo por la violencia ejercida, sino también por el cobro de excesivos impuestos, especialmente en el contexto de pestes, desastres climáticos y malas cosechas que se vivía. Los sublevados atacaban las fortalezas de los señores por representar la expresión más acabada de ese sometimiento. Así llega a la conclusión que la revuelta se realizó gracias a la reacción de amplios sectores de la sociedad gallega que veían que los grandes señores se estaban desviando de su función social (cada uno tenía una en el Antiguo Régimen). Concluye que los actores que participaron de la revuelta tenían como objetivo la restauración de la justicia de acuerdo a los cánones de una sociedad cristiana, y no alterar la totalidad del orden social, en una lucha de campesinos contra señores como muchas veces ha interpretado la historiografía tradicional

En el segundo artículo, a través del análisis de un pleito promovido ante la Audiencia de Galicia (institución judicial instaurada por los Reyes católicos) por los vecinos, Gómez observa los mecanismos de mantenimiento del poder en el territorio gallego. Según los datos de la época, las denuncias ante la Audiencia contra los abusos por usurpación de tierras o cobro de excesivos tributos contra los señores eran continuas. El sostenimiento de las desigualdades queda demostrado cuando ante un fallo adverso el señor lo desobedecía, simplemente porque el poder efectivo lo seguían detentando los nobles locales, sin que las instancias judiciales centralizadas pudieran cambiar demasiado esta realidad de fuerza del sistema señorial.

En el tercer capítulo Gómez desarrolla la idea de que la injerencia de los Reyes Católicos en Galicia logró fortalecer grupos locales de poder: "...la intervención real en los espacios locales llevó aparejada la formación de un plantel de funcionarios cuyos cargos constituyeron una fuente de beneficios económicos y prerrogativas sociales" (p.144). El sistema real se apoyaba sobre los funcionarios gallegos que, falsificando padrones municipales, promovían hidalgos en contra de las leyes Monárquicas. A través de los documentos de la época Gómez demuestra como comienza a surgir una nueva legitimidad, ya no tan basada en la costumbre respetada "desde tiempos

inmemoriales” y sí respaldada en el derecho y los registros notariales.

Para finalizar este libro y ya llegando al último artículo, José Gómez, volcado en el análisis de las Actas de la Junta de Galicia, reflexiona acerca de la incidencia de las guerras que emprendió la Monarquía Hispánica en el ordenamiento político al interior de Galicia. Los apoderados del reino gallego respondían muy bien a las demandas reales, ya que significaba una vía de ascenso social. Se negociaban hombres para las guerras a cambio de títulos nobiliarios. Las actas de la Junta exhiben la relación de nombres de las principales familias gallegas ocupando cargos importantes en la estructura militar de la monarquía. Así, para ilustrar una vez más los cambios que vivió Galicia a partir de su integración a la monarquía católica, establece “La violencia sin cuento característica de Galicia en el siglo XV [...] orientada en los conflictos exteriores librados en beneficio de los ideales de integración propios del orden concebido por el catolicismo, sostenidos firmemente por la monarquía castellana” (p. 193).

Durante el desarrollo de este libro pudimos observar una Galicia a la que se le impone por la fuerza el centralismo castellano, pero que muchas veces, negocia y consigue imponer sus intereses localistas, demostrando la complejidad de las relaciones de poder y su mantenimiento. El análisis que aportan los autores permite trazar una línea de continuidad con la historia política reciente de España. Recién en 1978, y tras la dictadura franquista, se intenta resolver de alguna manera esta tensión entre el centralismo del Estado Español y las reivindicaciones de las comunidades autónomas con el establecimiento de la nueva Constitución que las reconoce e incorpora, otorgándoles soberanía para autogobernarse. Es así que el estudio de la Historia de Galicia siempre va a tener amplia resonancia en el presente ya que el estado central aún mantiene muchas veces relaciones de tensión y pujas de poder con las denominadas “nacionalidades históricas”. La documentación de gran valor histórico que compone este libro, se vuelve así de suma importancia para rastrear y analizar una y otra vez los orígenes medievales de esta relación.

RAÚL BERNAL MEZA

América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales

NUEVO HACER, BUENOS AIRES, 2005, 395 PÁGINAS.

Por Solange Marquestaut

El libro de Raúl Bernal Meza *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales* consta de 395 páginas divididas en diez capítulos; a través de los cuales se tratan los orígenes del pensamiento latinoamericano con respecto a la teoría de las relaciones internacionales, sus antecedentes, su integración con respecto a esta disciplina, y sus referentes teóricos y fuentes.

Enuncia, además, los debates fundamentales que surgen en torno a este análisis, y explica la metodología que se debe de utilizar para el abordaje de los estudios internacionales; como así también los debates existentes entre historia y teoría.

Podemos observar que desarrolla algunas de las formulaciones teóricas latinoamericanas contemporáneas en torno al pensamiento de Prebisch-CEPAL, formulada en un momento de crecimiento, de expansión de la economía capitalista. En este caso, las economías latinoamericanas estaban conformadas por los países que eran menos desarrollados, y cuya inserción en la economía internacional se daba a través de la exportación de sus productos básicos (por ejemplo, en Argentina a partir de los productos agrícolas), haciéndolos dependientes de aquellas economías más avanzadas.

También describe algunos elementos fundamentales y sus diferentes niveles de análisis, como por ejemplo el nivel de teoría sistémica, de diagnóstico estructural, entre otras; la vigencia y críticas de la teoría Prebisch-CEPAL; como así también un breve análisis sobre las diferentes elaboraciones de autores norteamericanos (autores del "norte", autores del núcleo duro de las relaciones internacionales) representativos de la teoría de las relaciones internacionales, capaces de refutar y excluir el pensamiento estructuralista latinoamericano como así también de reconsiderarlo como un importante aporte al conocimiento universal en las relaciones internacionales. Algunos de estos autores son: Hendley Bull,; Robert O. Keohane y Joseph S. Nye; Robert Gilpin; James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff entre otros. En su análisis, Bernal Meza desarrolla una nueva exposición acerca de la importancia del pensamiento estructuralista en general, siendo éste una parte esencial de la interpretación de la teoría de las relaciones internacionales en América Latina.

Despliega, además, una revisión del pensamiento en la década de los '90. El regionalismo abierto; la reformulación del pensamiento original: el neo-estructuralista; y algunas concepciones sobre la globalización; una reinterpretación del "orden mundial"; y nociones como los de centro-periferia, desarrollo-subdesarrollo y dependencia son algunos de los conceptos desplegados por el autor para aclarar la evolución del pensamiento latinoamericano en las relaciones internacionales.

Asimismo, trata las formulaciones teóricas y analíticas desde los '70 sobre el sistema internacional, siendo la economía política de las relaciones internacionales y el nexo entre teoría y política los dos ejes fundamentales que desarrollará para una mejor comprensión de estas formulaciones. Desarrollará las diferentes reflexiones que se dieron en torno a los "márgenes de autonomía" existentes en el crucial sistema internacional bipolar, que caracterizarán algunos de los principales debates en los estudios internacionales latinoamericanos de los años '70, desde que este vocablo *autonomía* constituyó, junto a la esfera de política exterior, uno de los temas de reflexión teórica en los estudios internacionales. Asimismo, se puede observar un desarrollo de los diferentes aportes que hicieron autores y estudiosos —como O' Donnell y Link; Jaguaribe con la hegemonía céntrica y autonomía periférica; Puig con la doctrina de la autonomía heterodoxa; y Escudé, Russell y Tokatlian con la autonomía relacional— sobre el tema de los vínculos existentes entre dependencia y autonomía.

Para el esclarecimiento y una mejor comprensión sobre los enfoques teóricos-metodológicos del estudio de la política exterior, explica los principales aportes metodológicos que considera relevantes de algunos estudiosos, como Alberto van Klaveren: uno de los primeros dedicados al análisis de los estudios sobre política exterior en la región. Según Bernal Meza, una de las principales reflexiones de este primer autor fue la aceptación de que había determinantes internos y externos de las políticas exteriores que condicionaban no solo los objetivos internacionales de las políticas, sino también la materialización de las mismas una vez decidido el curso de acción.

En el caso de Puig menciona su aporte al analizar el problema del estudio de la política exterior vinculando dos cuestiones: el de la autonomía, como condición y proceso; y los diferentes problemas teóricos que existen para el estudio del funcionamiento del régimen internacional.

Muñoz, por su parte, tiene algunos elementos coincidentes con van Klaveren y a la vez daba cuenta de que los países de América Latina comenzaban a desarrollar activas políticas internacionales, lo cual demostraba un alto grado de participación de estos países en la política internacional, pero destaca a su vez que los estudios y aportes teóricos seguían siendo limitados.

De Tomassini explica su modelo para el estudio de la política exterior, caracterizando las cuestiones que las definían y diferenciaban. También toma aportes de autores como Russell, Cervo, Moniz Bandeira; para una complementación de modelos para un período histórico más extenso del análisis: el primero, que comprende el lapso 1945-1987; y un segundo que cubre 1970-1989.

En su estudio sobre la política exterior comparada presenta las dificultades teóricas por un

lado y las metodológicas por el otro. Y, nuevamente, da a conocer diferentes aportes de muchos estudiosos del tema, tales como algunas contribuciones de Puig; y aportes de proyectos como el Programa de Seguridad de las Políticas Exteriores Latinoamericanas (PROSPEL) del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, coordinado por Heraldo Muñoz. El programa se dedicaría al estudio y análisis de las políticas externas de los países de la región; se harían balances sobre las políticas exteriores de cada país de América Latina y el Caribe, abordándose a la misma vez el estudio de algunas situaciones regionales hacia donde convergían los intereses de distintas políticas de estos países. Otro proyecto bajo la misma línea que el anterior mencionado, y que según Bernal Meza también contribuye, es el de Mónica Hirst en el marco de las actividades del RIAL.

También describe las formulaciones nacionales originales acerca de los paradigmas de la política exterior, y sobre este tema destaca dos etapas: una primera etapa inicial en dónde colocará a Colombia como el primer país en donde se formula el paradigma de inserción, y a Chile como el país en donde se define la tradición de pensamiento. La segunda etapa está señalada como contemporánea, y allí hace la presentación metodológica para el estudio de la política exterior, destacando la escuela de Brasilia como ejemplo de grandes aportes y de una alta calidad en sus investigaciones y publicaciones sobre la historia de las relaciones internacionales. Sus principales aportes en lo metodológico convergieron en la percepción de que los archivos diplomáticos no eran lo suficientemente buenos para una investigación de la historia de las relaciones internacionales, para lo cual había que ampliar la búsqueda de fuentes, haciendo uso de las técnicas de la historia oral y del análisis del discurso.

También plantea si habrá una ruptura o una continuidad en el pragmatismo ecuménico responsable. Consecuentemente, describe los diferentes paradigmas como el de Estado normal descrito por Cerro, justificando así el abandono del paradigma del Estado desenvolvimentista en Brasil por parte de la era Cardoso. Con Celso Lafer podemos ver la formulación preliminar de un pensamiento epistémico, en donde se observa que en Brasil no hubo una comunidad epistémica tan acabada como en la Argentina, pero que aún así existió un grupo de fundadores de la nueva visión brasileña del sistema mundial y de la posición de Brasil en el mismo.

Menciona los cambios de paradigma de política exterior y su relación con los modelos de inserción, sus debates y tradiciones de pensamiento dentro de la Argentina, los paradigmas fundacionales de la política exterior de este país. Explica claramente las doctrinas que se dieron; como la de la "Tercera Posición" y la doctrina de la autonomía heterodoxa. Un debate planteado entre Mario Rapoport y Carlos Escudé acerca de la historia de las relaciones internacionales de la Argentina; la puesta de paradigmas alternativos como el neo-idealismo; aportes regionales que hizo la Escuela de Brasilia y la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales.

Por último describe las formulaciones latinoamericanas contemporáneas con respecto a las nuevas interpretaciones y respuestas al "pensamiento único"; poniendo como casos el de la

Argentina desde el período de la posguerra al presente; y el pensamiento brasileño.

Como conclusión personal, considero muy conveniente la lectura de este libro, que Raúl Bernal Meza dio a llamar *América Latina en el Mundo: El Pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*, porque es una gran contribución al entendimiento del pensamiento que se tiene de las Relaciones Internacionales en América Latina; como así también el dilema que existe entre éstas y la política exterior.

Podemos encontrar los principales temas de análisis que han preocupado a toda la región latinoamericana: la expansión del capitalismo, la integración regional, y la modernización, entre otros; como también las principales ideas que dominaron la historia de América Latina: la teoría de la dependencia y el pensamiento Prebisch-CEPAL. Asimismo, se puede encontrar una descripción de los principales y diferentes paradigmas que tuvieron lugar en América Latina.

El análisis de este libro es beneficioso y productivo, sobre todo para entender las diferentes contribuciones y para poder encontrar el lugar de América Latina dentro del sistema internacional, dentro del mundo de hoy, a partir del lo que el pensamiento latinoamericano ha producido en términos teóricos y metodológicos acerca de la Teoría de las Relaciones Internacionales.

MARTA FERNÁNDEZ (COMPILADORA)

Lecturas sobre Pensadores Sociales Contemporáneos

EDICIONES DEL SIGNO, BUENOS AIRES, 2006, 154 PÁGINAS

Por Pablo Javier Salinas

Este libro, producto de una compilación de Marta Fernández, realiza un breve pero exhaustivo repaso de las obras de seis pensadores sociales de nuestros tiempos: Paul Ricoeur, Cornelius Castoriadis, Zygmunt Bauman, Jean Baudrillard, Gianni Vattimo y Gilles Lipovetsky.

Los capítulos en los que se encuentra dividido cuentan con una estructura análoga: comienzan con la introducción al pensador en su contexto —un proceso que implica la aplicación de la hermenéutica por parte de quienes lo escriben—, luego continúan con el desarrollo de sus principales conceptos y aportes al estado del arte, para culminar en las reflexiones de los autores acerca de los pensadores. En algunos capítulos, sobre el final, se ofrecen los datos biográficos de los mismos.

Al comienzo, Fernández destaca que los autores de los capítulos presentan a los lectores interpretaciones personales acerca de diversos temas sobre los que han problematizado y teorizado los pensadores, todos ellos bajo un mismo hilo conductor: "... todos los analistas que se presentan fueron testigos de un tiempo de inflexión en la historia contemporánea, un período de profundos cambios y transformaciones, situado a mediados del siglo XX" (P. 7).

En el primer capítulo, Mercedes Kerz se encarga de pasar revista por la obra de Paul Ricoeur, poniendo el foco en la *historia, el tiempo y la narración*. Desde un comienzo la autora destaca la complejidad que implica abordar a este filósofo y antropólogo francés que dejó de iluminar al mundo con sus ideas en 2005.

El pasaje por el pensamiento de este autor no es simple, máxime teniendo en cuenta que su obra se encuentra cruzada por lo que el denomina "guerra intestina" entre *fe* y *razón*. Así, Kerz comienza con la importancia que tiene el lenguaje en su obra y realiza una enunciación de los aportes que ha tomado Ricoeur de otros pensadores para consolidar lo que el denominó *metodología del rodeo*.

Una vez identificados los conflictos históricos que analiza este filósofo —difícilmente palpables según lo afirma Kerz— la autora explica los alcances que para Ricoeur tiene la *hermenéutica*, básicamente exaltando que es producto de la "dialéctica entre comprensión y explicación". Entonces, será el resultado de la interpretación entre ideología y utopía lo que provocará en el autor

una de sus más importantes conclusiones: la conjunción de estos conceptos en el *problema de la autoridad*.

Las instituciones, la política y los fenómenos histórico-sociales completan el análisis que realiza Kerz de la obra de Ricoeur, de donde surge su recomendación de profundizar más en las aguas de este pensador francés para poder comprender con exactitud la importancia de su obra y los aportes que sus reflexiones han significado para las ciencias sociales en su conjunto.

En "El filósofo de la imaginación social", segundo capítulo del libro, María Cristina Menéndez presenta la obra de Cornelius Castoriadis, comenzando por una descripción del contexto social y político del autor. De esta manera, comenta los múltiples exilios por los que pasó su vida, desde niño, hasta su llegada a Francia con motivo de la persecución que le impuso el Partido Comunista griego. Es en este momento cuando su obra se hace conocida y lo hace alcanzar numerosos puestos en reconocidos centros de estudio hasta su muerte en 1997.

Menéndez resalta que las ideas de *imaginación*, *caos* y *creación* constituyeron "el punto nodal de su explicación del mundo". Así, la obra de Castoriadis se explica por la conjunción entre la dimensión imaginaria, la dimensión social y el proyecto de autonomía.

Luego se mencionan los conceptos de *magma* y la concepción del *otro* que realiza este gran pensador, dueño de un intelecto brillante que le permitió ser economista, politólogo, filósofo y psicoanalista. Es en el *odio* donde Castoriadis encuentra que se interpreta al *otro* como representante del mal, del extranjero. Es allí donde plantea la necesidad del ser humano de abandonar la sociedad y consagrar su *autonomía* como antídoto efectivo ante esta interpretación del cuerpo social.

La idea de *heteronomía* también es repasada, en conjunto con las del hábito del no *hábito* y la *política democrática*. Y es aquí donde se encuentra uno de sus principales aportes, la distinción de la democracia como régimen y como procedimiento. Como menciona Menéndez, es en esta idea donde surgen los aportes de Castoriadis para comprender que la democracia debe ser entendida en sus fases representativa y participativa.

El tercer capítulo dedicado a Zygmunt Bauman, es titulado por Marta Fernández como "Diagnóstico sociológico de nuestro tiempo", en referencia a los aportes de este pensador polaco. Como el resto de los capítulos, comienza con la descripción del contexto del autor, destacando su *floreCIMIENTO tardío*, su enrolamiento en el ejército polaco de liberación ante el yugo nazi y sus impactos en lo que será su desarrollo intelectual, una mezcla de ensayos y análisis académicos.

Las reflexiones sobre el *holocausto*, afirma Fernández, son el punto de partida de su rica obra, que tiene su punto máximo en el concepto de *modernidad líquida*, que surge como negación de la existencia de la posmodernidad. Esto le permite construir un andamiaje que pasa por el análisis del *espacio-tiempo*, la *política* y el *poder*, su concepto de *intelectual* y el

análisis de las *relaciones sociales y la comunidad*.

La autora destaca los aportes de Marx a su obra, pese a su descontento con el marxismo oficial que experimentó a lo largo de su vida, teniendo como principales ejes "su crítica a la injusticia social y la falta de responsabilidad social". Es definitivamente una perla el cuadro comparativo que presenta Fernández entre la modernidad sólida y la modernidad líquida, analizando cada uno de los conceptos basales del autor.

En "La dislocación del sentido" Susana Barbosa se sumerge en el mundo de Jean Baudrillard. Este cuarto capítulo comienza con un acotado pero eficaz repaso sobre su vida, su etapa posmarxista, su rol de *escritor comprometido* y su incredulidad y escepticismo que lo llevan a plantear el *fin de lo político y de lo social*.

Barbosa destaca la teoría de la *seducción* y cómo ésta produce la unión de las cosas entre sí y de los hombres en el mundo; así como la concepción que realiza este filósofo francés acerca de los *signos*. Con su concepción de las *masas silenciosas* la autora destaca la conceptualización extrema que realiza Braudrillard acerca de lo político y lo social, llegando a anunciar su fin.

Sobre el final del capítulo, luego de una pormenorizada descripción de su obra, la autora destaca la senda que guía el proceder intelectual que lleva a cabo este pensador: "arrancar la realidad del principio de la realidad".

Cuando se llega al quinto capítulo del libro Carlos Cerdá desarrolla el pensamiento de Gianni Vattimo, titulado al mismo "Perspectiva hermenéutica Vattimiana como propuesta de salvación posmoderna". Como el resto de los autores, Cerdá comienza describiendo los intereses del autor y su contexto. Así, explica la filosofía atenta a los problemas de la sociedad en Vattimo, pensador con formación religioso-política.

Cerdá destaca el valor de la *hermenéutica* en la obra de este filósofo italiano, quien toma los aportes de Schleiermacher, Nietzsche y Heidegger. De esta manera, describe lo que Vattimo denominará *ontología débil*, la *hermenéutica nihilista*, la *chance de emancipación*.

Como corolario de su filosofía, Cerdá afirma que Vattimo ve en la *sociedad de la comunicación* el comienzo de lo posmoderno; lo que le permitirá afirmar en el devenir de sus obras el *resurgimiento del mito*. De todo esto, este pensador identifica, entonces, a los medios de comunicación como algo positivo, facilitador de la comprensión de los hombres en la *posmodernidad secularizada*, brindándoles la llave de la *libertad* y el reconocimiento y surgimiento de las *minorías*.

En el capítulo final del libro, Carlos Egaña analiza la obra de Gilles Lipovetsky identificando sus aportes como "Las raíces de la forma". Egaña destaca la característica de *electrón libre* que tiene este pensador francés dentro de la comunidad intelectual de su país, ya que no se vale de la polémica para lograr el avance de su obra.

Entre los aportes de Lipovetsky se encuentra el rol *pragmático* que la asigna a la socie-

dad posmoderna, permitiendo de esta manera arribar a la célebre conclusión del *final de los grandes relatos*. Afirma que la sociedad no se preocupa por los grandes temas, sino que se fija en el aquí y ahora, ocupando su tiempo en el *cuidado estético*, la *ecología*, en definitiva, el pensamiento individualista propio de los tiempos modernos. Esto desemboca en la exaltación que realiza Lipovetsky de la figura de *Narciso* y lo que ello provoca en la actualidad: "Esa erosión del sentido de pertenencia a una sucesión de generaciones".

Es en el análisis de la *posmodernidad* y la *hipermodernidad* donde Egaña logra plasmar las construcciones del individualismo en este pensador, la concepción de los *ghettos* y los *barrios cerrados*, la exclusión del diferente, la reunión del grupo de *iguales* y la consiguiente *marginalización del otro*. Los conceptos de *ética*, *moda*, *lujo* y *política-espectáculo* son analizados de manera clara por Egaña, quien finaliza el capítulo describiendo los aportes de Lipovetsky hacia la *condición femenina*.

En definitiva, este libro es una herramienta fundamental para comprender los debates actuales en relación al fenómeno de la posmodernidad, sus causas y consecuencias, sus alcances y su perspectiva de futuro. Sin dudas, otro de los hilos conductores pasa por la hermenéutica, que de manera explícita o implícita se encuentra presente en estos seis ilustradores capítulos, escritos con dedicada responsabilidad intelectual por cada uno de sus autores.

La organización amena y moderna del libro ofrece al lector una primera aproximación a estos grandes pensadores que cumple con creces los objetivos planteados en la introducción del libro por su compiladora: "realizar una contribución al acervo de la teoría social en general y a la comprensión del razonamiento de estos pensadores sociales en particular"; así como "despertar la inquietud por conocer la obra de cada uno de los teóricos presentados".

CLAUDIO AMOR (COMPILADOR)

Rawls post Rawls

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES / PROMETEO LIBROS, BUENOS AIRES, 2006, 184 PÁGINAS.

Por Gonzalo García Vilá

POLITICS WITH ROMANCE

Todo lector de John Rawls debería hacer el ejercicio intelectual que proponen los autores de *Rawls post Rawls*: primeramente, hacer explícitos los argumentos del autor, luego discutirlos y finalmente criticarlos o ponerlos a prueba. Todos los lectores de Rawls saben que ya es un clásico contemporáneo, y que, como tal, visita tópicos donde la crónica aséptica, el comentario enciclopedista o la descripción des-comprometida no tienen lugar. En este sentido, este generosamente intenso volumen, compilado por Claudio Amor, expresa la crítica política a la filosofía de Rawls que, lejos de escudarse en la razón instrumental, “politics without romance”, se justifica a sí misma como una concepción política.

Este *sentido político* de la teoría rawlsiana no se presume mejor que otras alternativas, ni quiere colocarse más allá de las querellas: entra en la lucha con la creencia de que su mayor poder persuasivo es, precisamente, que sus rivales —las doctrinas sociales comprensivas— carecen de la amplitud de miras de la política liberal que él mismo diseña en el más pleno estilo de la filosofía analítica. No es, en consecuencia, una teoría ni por encima *ni por fuera del juego político*: el “sentido de justicia” que alienta es una pretensión de rectitud que surge, brota, mana, desde un sentido profundo de la *razón práctica*, pero no más allá de la lucha que se dirime y arbitra en las instituciones políticas.

Las doctrinas comprensivas se abroquelan en la conjunción de sus perspectivas con la Idea del Bien, así: *una y platónica*, mientras que la política liberal *à la Rawls* procura dar cuenta del “hecho del pluralismo” y de una fuerte indecidibilidad acerca de lo que podríamos llamar la política ajustada a esa Idea del Bien.

John Rawls no es el escéptico radical de Rorty, ni el “tan kantiano” Habermas; no es liberalismo *nostálgico* (y decimonónico) de Hayek, tampoco el conservadorismo de Nozick. Como bien se dice en las páginas de *Rawls post Rawls* es un “liberal contemporáneo” que no pretende resucitar los viejos axiomas, ni proyecta las sombras de un camino abandonado. Es, en un sentido robusto, un *realista crítico*, es decir, un teórico que no pretende una teoría política “para ángeles”, pero ello no le conduce al pesimismo. Su teoría intenta una política

mejor dentro de un mundo llamado “posibilidad”.

Este libro puede bien dividirse en tres ejes temáticos: una analítica de las instituciones políticas relevantes en la filosofía de John Rawls, la definición del “animal político” rawlsiano y la perspectiva teórica que aborda al problema político, es decir, la perspectiva de la filosofía “que hizo filosofar a Rawls”. Dentro de estos ejes se articula un libro que aporta como contribución una mirada sobre un filósofo que asume una filosofía política normativa basada en la “prioridad deontológica de la justicia y los derechos” frente a la hegemonía del utilitarismo y la teoría de la *rational choice* que dominó al liberalismo, priorizando el liberalismo *político* ante el liberalismo *económico*.

Las instituciones determinan comportamientos. Eso es lo que esperan los cultores del institucionalismo. Sus detractores sostienen que los institucionalistas bregan por una vida reglada, normativizada; ajustada al control de las normas y fuera de ellas está la confusión, el desorden y el estado de naturaleza. Locke, que sostenía que *no hay libertad sin ley*, es quien llega más lejos dentro del paradigma liberal: libertad, sí; pero no la de las bestias abandonadas a la arbitrariedad, el instinto o la pulsión de muerte.

Sin embargo, las instituciones son pautas no siempre compulsivas, ni mucho menos indeseables. Valores como la seguridad jurídica o el imperio de la ley son valores elevados sobre todo cuando los efectos de no tenerlos traen las consecuencias de la anarquía o la violencia absoluta. Pero más allá de una crítica fundamental, es decir, hacia los principios arquitectónicos de las instituciones, éstas proveen a la vida social de instrumentos válidos para los fines políticos. *Rawls post Rawls* inicia con la disputa sobre el constitucionalismo; per se institucionalismo político.

Roberto Gargarella presenta en “El constitucionalismo según John Rawls” un incitante estímulo al debate actual sobre el pensamiento del profesor de Harvard: entender la querrela del constitucionalismo en su doble compromiso sobre la incondicionalidad de ciertos derechos y, a la vez, sobre la validez de la democracia como forma o revocación de esa incondicionalidad: “todas las cuestiones públicas –incluso esos derechos– quedan bajo el control del proceso democrático” o la tesis del dualismo constitucional que es la misma tensión que genera este doble compromiso.

Otro aspecto de estas instituciones que hacen a la sociedad bien ordenada de Rawls es la del lugar que tiene la justicia social como valor que las democracias capitalistas deben perseguir en aras de la igualdad. Luego del estrago neoliberal el concepto “justicia social” ha recibido mutaciones y, como el diablo, un millón de nombres; hechura de fascinaciones teóricas o seductores eufemismos. Frente a estos, el imperativo de justicia social de Rawls (o *principio de la diferencia*) trae de vuelta la discusión sobre la igualdad al sostener que si la igualdad no es un hecho, los resultados deben redundar en beneficios a los más desfavorecidos. Así es

posible pensar en "La constitucionalización del principio de la diferencia".

José Juan Moreso y José Luis Martí sostienen que es posible tal empresa en el pasaje de la perspectiva política (favorecer a los desfavorecidos) a una perspectiva técnica (la constitucionalización de tal principio). Así este proceso es un paulatino "levantamiento del velo de la ignorancia". Precisamente la constitucionalización debería hacer institucional una decisión política creando e implementando políticas *ad hoc*, y estableciendo en la misma Carta Magna un artículo que podría indicar que "en los ciclos de crecimiento económico, cuando se detecte un incremento de las desigualdades, medido por referencia al nivel de ingresos y riqueza disponible para las unidades familiares, sin que el 10% más pobre de la población mejore su nivel de ingresos y riqueza, deberá implementarse la *política pública X*, establecida por la Ley de Presupuesto" (p. 149).

Por esa razón ésta es una noción de justicia *política* con corolarios técnicos y no al revés. En esto Rawls juega sus cartas en contra de la racionalidad mercantilista de la distribución; *política* y no técnica gubernamental abstraída del sustento ideológico.

Con Rawls una vez más surge Aristóteles. Una vez más se presenta la necesidad de pensar una subjetividad política y retomar con ello el argumento de ver al hombre como *animal político*, es decir, *de la πολιτις*, incluido en ella y sus asuntos; la pertenencia al campo del gobierno de sí mismo y de los otros. Ese hombre que germina en la ciudad desplegando su naturaleza política, y Rawls —como un aristotélico contemporáneo— va tras las huellas de ese politicismo proponiendo una teoría que, como sostiene Félix Ovejero en su artículo "Las motivaciones en Rawls", apela a "comprometer a los individuos", sin discontinuidad entre sus intereses y motivaciones con las de su sociedad.

En sintonía con Ovejero, Álvaro de Vita describe ese politicismo del ciudadano democrático en torno al debate de la teoría política normativa reciente: las fructíferas conversaciones entre el liberalismo igualitario y los teóricos de la democracia deliberativa permiten construir tal ciudadano. Sin embargo, esa reflexión no debiera darse en el plano especulativo; sino poner la reflexión *al servicio y para* la democracia concreta. La pobreza y la desigualdad "degradan a las libertades políticas"; degradan al ciudadano mismo; entonces: ¿en qué condiciones podemos esperar que la democracia produzca resultados justos?

El objetivo debería ser, entonces, enfocar sobre la igualdad de oportunidades en vez de buscar modelos alternativos de democracia. La democracia en la república de las letras, de los profesores, de la academia y de los libros es en ocasiones un fantasma bizarro de la democracia real tal cual funciona. La esperanza de que la democracia sea suficiente para constituir una sociedad justa implica para Álvaro de Vita un *perfeccionamiento* de la democracia competitiva. El debate teórico actual, sin embargo, plantea la oposición de democracia competitiva o bien "otra democracia". Pero es necesario reconocer algo de ese debate: tanto una como

otra democracia implica salir de la condición de una ciudadanía “primitiva” y con ello buscar y encontrar formas de ciudadano políticamente activo, políticamente ilustrado; ciudadanos participativos que desarrollan sus “facultades morales y cognitivas” en la actividad política. Participando aumentan su eficacia en las “propias experiencias” de participación; en sus ámbitos más próximos (el trabajo, el gobierno local).

El compromiso del ciudadano no escapa al hecho de la diferencia y el conflicto de intereses. Finalmente –destaca F. Ovejero– que es el conflicto político lo que lleva a Rawls a esgrimir sus estrategias teóricas. Las motivaciones del animal político de las democracias contemporáneas deberían fundamentar, en el plano de la inmanencia, la imparcialidad y la justicia política. La cultura política democrática, el papel central del individuo, el interés por la libertad y la cooperación son las diversas caras de los intereses, las motivaciones y la psicología del *zoon politikón* rawlsiano. La estabilidad democrática, dice el autor, es producto de una “lealtad razonada e informada hacia las instituciones”.

Este es un libro sobre la filosofía de Rawls y sobre el tipo de filosofía que Rawls profesaba; es un libro sobre “la filosofía que hizo filosofar a Rawls”. Esta filosofía tiene un talante específico: es una teoría política *epistemológica y políticamente* pluralista dado que el dispositivo rawlsiano busca una autoridad independiente de *lo verdadero* en tanto que los principios del orden político deben ser lo suficientemente robustos como para –M. Garreta Leclercq– “lograr que un público más amplio (y que su aceptación) aspire a la mayoría”. En consecuencia, el pluralismo no es un horizonte o la carga del deseo, como lo pudo en los albores de la sociedad liberal; el “hecho del pluralismo” es una condición de una sociedad justa y en tal sentido el problema político-teórico es qué principios deben regular tal sociedad.

Tres condiciones son, según M. Garreta Leclercq, el “corazón del liberalismo contemporáneo”: un principio de legitimidad donde los ciudadanos puedan aceptar o rechazar los principios reguladores; la neutralidad estatal, es decir, el Estado (liberal) debe abjurar de toda doctrina moral, filosófica o religiosa comprensiva. Así, en tercer lugar, las personas deben abstenerse de servirse del poder del Estado para promover cualquiera de esas doctrinas comprensivas.

La neutralidad del Estado es un valor paradójico. Lo político queda fuera de la pretensión de objetividad en las decisiones y en la aplicación del poder donde se auspicia y aspira a realizar la *justicia política*. La equidad –modelo de la justicia política rawlsiana– es la medida de tal empresa. Aquí funciona la idea de Razón Pública que es, sostiene Graciela Vidiella, una concepción inteligible del mundo, un ejercicio de la razón práctica y es también parte de una gran tradición de pensamiento y mentalidad liberal desplegada en la historia moderna.

La Razón Pública es, con la filosofía política de Rawls, el ala *deliberativista* de los teóricos de la democracia competitiva: ella permite que los ciudadanos adquieran las “competencias de-

liberativas" necesarias para el ejercicio de la democracia y la "discusión pública" como espacio donde se canaliza el conflicto político; "lo que legitima al poder es la deliberación". Así, entender la subjetividad política del ciudadano rawlsiano es comprenderlo *suficientemente razonable* para confiar en que más allá del juicio escéptico es posible una solución política como solución de continuidad y provisión de estabilidad, tema perenne de la política de ayer y de hoy.

Rawls post Rawls es un libro de siete brillantes, eruditos y estimulantes artículos sobre esta filosofía; los autores son los motivadores y los lectores se ven impulsados a confiar en la tesis que los unifica con los autores: que el "post" Rawls significa la prolongación de la reflexión sobre Rawls (los varios Rawls de C. Amor) y sobre los temas de Rawls como así también la constitución de una nueva tradición en el pensamiento liberal. Una cosa queda como certeza: no hay liberalismo contemporáneo sin Rawls.

CARLOS H. ACUÑA Y ARIANA VACCHIERI (COMPS.)

La incidencia política de la sociedad civil

SIGLO XXI EDITORES, BUENOS AIRES, 2007, 224 PÁGINAS.

Por Georgina Korkes

El libro comprende una breve Introducción por los compiladores, cuyo primer párrafo sintetiza los objetivos a desarrollarse en todo el volumen. Dicha compilación, se presenta como una parte del trabajo realizado por el Programa INICIATIVAS para el fortalecimiento democrático y social, en torno a la reflexión y análisis sobre las estrategias de incidencia social en las políticas públicas y las condiciones que favorecen o amplían su impacto.

Siguiendo con la estructura del libro, encontramos una Primera Parte dedicada a la *Incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Un marco conceptual y la experiencia de INICIATIVAS*. A esta sección corresponden tres artículos.

El primero en exponerse es el artículo de Marcelo Leiras, responsable del seguimiento de proyectos político-institucionales del equipo de INICIATIVAS: "La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional". Como el título lo sugiere, encontramos una primera sección donde expone y analiza las denominaciones y definiciones más frecuentes, señalando sus ventajas y desventajas para el análisis de la intervención política de dichas organizaciones. Como lo señala Leiras en su trabajo, la sociedad civil abarca un conjunto amplio de organizaciones con historias, propósitos y formatos muy diversos, donde también son diversas las nociones para designarla como *sociedad civil*. Luego de un abarcativo recorrido por la diversidad de definiciones, el autor, al respecto, señala su interés en determinar bajo qué condiciones, con qué motivaciones y con qué resultados las OSC pueden incidir en las políticas públicas. De aquí arriba a su definición en tanto organizaciones políticas de la sociedad civil a las "...organizaciones que desarrollan estrategias respaldadas en argumentos de interés público para promover o resistir cambios sociales que, si se implementaran, entrarían en conflicto con los intereses o valores sociales, culturales, políticos o económicos de otros grupos u organizaciones" (p. 22). Con una definición dada, la segunda sección abarca a las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de la política pública, desde explicaciones teóricas y sus valoraciones ideológicas, tratando de explicar la creciente actividad política de las mismas. Leiras explica esta actividad ascendente a ciertos factores relevantes como el proceso de democratización; los cambios en el papel re-

gulador del Estado en las actividades económicas; la extensión en las funciones administrativas del Estado; los fenómenos derivados de la Globalización, así como también a las valoraciones positivas como negativas de este crecimiento. La última sección de este artículo, anterior a las conclusiones, señala los desafíos analíticos y los hallazgos en la incidencia de las OSC en las políticas públicas. Aquí es donde el autor reseña algunos análisis sobre las condiciones bajo las cuales esa incidencia puede ser eficaz, planteando qué es lo que cuenta como incidencia, sus variedades tanto en etapas, sectores, poderes y niveles de gobierno. Por otra parte, visualizando sus límites, Leiras considera en grado de relevancia las estructuras de oportunidades políticas que se presentan, como sus mecanismos de incidencia. Esto último se presenta, en algunos casos como el de INICIATIVAS, en términos de hallazgos.

El segundo artículo de esta primera parte, también le corresponde a Marcelo Leiras. En esta oportunidad con "Observaciones para el análisis y la práctica de la incidencia". Desprendimiento del artículo anterior, el autor no se propone, por lo tanto, elaborar una teoría general sobre la incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas. A partir de la experiencia de INICIATIVAS, Leiras identifica algunos mecanismos de incidencia; al respecto ofrece algunos argumentos que pueden ser aplicados al análisis de otros casos y contextos. Por tanto, lo que encontramos es un trabajo de valor más bien instrumental, según el propio autor. Para este propósito, divide la exposición de los argumentos en cuatro partes. La primera analiza los recursos que permiten a las OSC alcanzar mayores o menores niveles de incidencia. Aquí van a contar en importancia el *capital político*, desde los atributos asociados con la toma de decisiones dentro de la organización. La enumeración de estos atributos corresponde en primer lugar al sistema de gobierno, al *sistema de reglas, la representatividad, la capacidad de movilización y las alianzas*, éstas últimas entendidas como el conjunto de acuerdos de cooperación que vinculan a la organización con otras organizaciones o grupos. Otro de los recursos a considerarse es el *capital económico*, donde lo que interesa es su monto, su origen y su relativa estabilidad. En tercer lugar, el *capital organizacional*, entendiendo las condiciones que permite a una organización explotar de modo eficiente sus recursos políticos y económicos. Por último, su *capital simbólico* que designa las percepciones de otros actores acerca de la organización. La segunda parte del trabajo identifica algunos atributos clave del entorno político institucional que pueden ofrecer condiciones más o menos propicias para dicha incidencia. Estos atributos principales son, *la extensión de la participación y la competencia política*; el sistema de gobierno, actores de veto y procesos de política; y las *capacidades del Estado*. Seguidamente, la tercera parte analiza las variaciones en el valor de los recursos de las OSC y las estructuras de oportunidades políticas, de acuerdo con las características de los sectores y etapas de la política pública, la interacción entre poderes de gobierno y la distinción entre niveles de gobierno. Por último, la cuarta parte expone brevemente reflexiones finales.

El último artículo de esta Primera Parte, y el más extenso de este volumen, es del Equipo INICIATIVAS: "Experiencias de fortalecimiento democrático y social". Como la Introducción lo indica, este capítulo analiza la experiencia de 24 iniciativas de acción social y político-institucional diseñadas y llevadas adelante por organizaciones de la sociedad civil (OSC) en respuesta a las manifestaciones más agudas de la crisis argentina de principios de siglo. Estas propuestas fueron seleccionadas en dos concursos convocados en abril de 2003 por el Programa INICIATIVAS para el fortalecimiento democrático y social, emprendimiento conjunto del Centro de Estudios Legales y Sociales, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad de San Andrés, con fondos donados por la Fundación Ford. El trabajo realizado se divide en cuatro apartados. El primero describe los términos de la convocatoria a los concursos, analiza las propuestas recibidas y las particularidades de las seleccionadas. La convocatoria se dirigió a organizaciones de la sociedad civil, centros de estudios y universidades. Las propuestas de acción social debían: promover la equidad en las zonas del país con mayor incidencia de la pobreza, contemplar mecanismos de participación de los destinatarios y considerar el impacto de sus acciones sobre la equidad de género; sobre los temas como mejoramiento del hábitat, alimentación y nutrición, apoyo a la gestión de proyectos productivos, estrategias de acceso a la salud y retención escolar; y localizando sus intervenciones en el segundo cordón del conurbano bonaerense, el Gran Rosario y las provincias del Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. En cuanto a las propuestas de análisis y acción político-institucional debían contribuir a la construcción de instituciones de participación, representación y gobierno democráticas, eficaces y legítimas; estimular la cooperación entre instituciones especializadas en la producción de conocimientos y OSC con capacidad de incidencia sobre la agenda y las políticas públicas; contemplar el impacto de sus acciones sobre la equidad de género; y abarcar los temas referidos a los partidos políticos, campañas electorales y elecciones, actividad legislativa, participación ciudadana y control de la acción de gobierno, coordinación gubernamental y administración de justicia.

El segundo apartado, discute los desafíos que encuentran las OSC cuando se proponen incidir sobre los entornos político-institucional y económico-social, y sobre el entorno comunitario más cercano. Dentro del primero de estos grupos se analizan las estrategias desarrolladas para incidir sobre el debate público, sobre la agenda y la elaboración de políticas públicas, y también sobre la implementación de políticas públicas; además se considera en una cuarta categoría las estrategias desarrolladas como alternativas al margen de los canales político-institucionales establecidos. En el segundo grupo se destacan las condiciones de eficacia de las innovaciones tecnológicas en los proyectos productivos, el impacto del apoyo a proyectos productivos en términos de la equidad de acceso a los circuitos de producción y distribución de bienes y al ingreso, y el manejo de los conflictos de intereses. Finalmente, se analiza el impacto de las inversiones y

las estrategias de intervención de las iniciativas sobre la organización y las relaciones comunitarias, la disrupción de los sistemas de autoridad locales resultantes de la implementación de los proyectos, y el crecimiento en el capital social atribuible a la puesta en marcha de las iniciativas. Luego del extenso trabajo del precedente apartado, el tercero, analiza distintos modos de elaboración de las propuestas y el impacto de la implementación que los llevaron adelante. El cuarto concluye con algunas reflexiones generadas por la experiencia.

La Segunda Parte del volumen se dedica a la *Incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. Debatendo otras experiencias en la Argentina actual*. En esta parte encontramos cuatro artículos, el primero de ellos es de la Directora del Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Silvina Ramos: "Sociedad civil y políticas de salud y derechos sexuales y reproductivos". En este artículo la autora analiza los procesos políticos que tuvieron como objeto de disputa dos temas centrales de la agenda de salud y los derechos sexuales y reproductivos: la anticoncepción y el aborto. La autora sostiene tener en cuenta, a la hora de analizar los procesos que hicieron posible la introducción de la anticoncepción y el aborto en la agenda pública, la historia del campo de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, las características y las lógicas políticas de los actores que intervienen, y por último, observar de qué modo estos temas se construyeron como problemas en la agenda política. Sobre estos dos procesos, la autora se pregunta sobre las lecciones que se pueden recuperar. En este sentido, señala que en la Argentina existe una verdadera tradición de activismo político sobre salud y derechos sexuales y reproductivos, destacando, al respecto, el rol del movimiento de mujeres. En segundo lugar, destacar que el Estado en todas sus manifestaciones institucionales está *aggiornándose* en relación con lo que sucede en la sociedad. Por su parte, el debate sobre el aborto, se ha fortalecido y se establece actualmente sobre la base de información confiable, evidencia científica, casos reales en donde se visualiza los costos intolerables de la ilegalidad. Frente a estos avances, la autora concluye con desafíos pendientes para la incidencia política, como: las estrategias de los sectores conservadores frente a estos procesos; y en segundo lugar, las ausencias argumentativas en el debate social referido a la apelación de un Estado laico o a la responsabilidad de legislar para la diversidad de posiciones éticas y morales, y más significativo aún, la apelación al derecho de las mujeres a disponer de sus cuerpos, o al derecho de éstas a preservar su intimidad en las decisiones relativas a su sexualidad y reproducción, consigna que orientó las luchas del feminismo por el acceso al aborto legal en muchos otros lugares del mundo.

El segundo artículo de este apartado es del presidente de la Fundación M'Bigua, Jorge Daneri: "Sociedad civil y políticas de defensa del medio ambiente". El trabajo intenta esbozar un conjunto de reflexiones a partir del desafío de buscar y explorar los matices en las experiencias concretas de incidencia en política. Estas experiencias concretas son tres casos vinculados al acceso de información pública y a la justicia, que se fueron construyendo social y políticamente

en Entre Ríos: la lucha contra la megarrepresa Paraná Medio, que logró detener la construcción de esta represa, y la sanción de la Ley que declara libertad de los ríos y la prohibición de construcción de represas hidroeléctricas en los ríos Uruguay, Paraná y Gualeguay; el segundo, el proyecto de declarar la emergencia ambiental del bosque nativo en el territorio entrerriano, con la prohibición de la deforestación, que en la actualidad se está debatiendo en el Congreso de la Nación; y el tercero, el conflicto ambiental de Gualeguaychú.

Continuando con la incidencia de las OSC, la Vicerrectora Ejecutiva del Centro de Estudios Legales y Sociales, Andrea Pochak, expone: "Algunas reflexiones sobre la incidencia en políticas públicas en materia de derechos humanos". El artículo describe al respecto, los aportes en términos de incidencia a través de la experiencia del CELS en materia de derechos humanos. Luego, analiza algunas cuestiones específicas sobre ciertos elementos que tienen las organizaciones de la sociedad civil, y sobre todo las organizaciones de derechos humanos, para poner en juego en una estrategia de incidencia en políticas públicas. La enumeración de estos elementos hace referencia a la *legitimidad*; la *rendición de cuentas*; la *relación con el Estado*; las *alianzas estratégicas*; la *comunicación*; y por último, las *capacidades*.

Uno de los temas de mayor preocupación para la agenda política lo toma Luis Fara, responsable del seguimiento de los proyectos sociales del equipo de INICIATIVAS, con: "Sociedad civil y políticas de combate a la pobreza". El trabajo intenta, a través del esbozo de dos experiencias que corresponden a momentos históricos distintos, reflexionar sobre el tema de las políticas del combate a la pobreza: la experiencia que llevó adelante el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), impulsado básicamente a partir de una propuesta original de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA); y, por otro lado, la iniciativa popular que culminó con la aprobación de la ley que se conoce con el nombre de *El hambre más urgente*.

Como cierre de este volumen, las *Conclusiones por parte* de uno de sus compiladores, Carlos Acuña, miembro del Comité Ejecutivo de INICIATIVAS: "Repensando los claroscuros de la incidencia política de la sociedad civil: obstáculos y debilidades". Aquí, los títulos de sus apartados, nos sintetizan los caminos de sus conclusiones: falta mayor claridad sobre el significado de "sociedad civil" y su relación con los intereses y actores que la componen; no toda la sociedad civil es bella; falta mayor claridad respecto del significado de la incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas; la problemática relación de las OSC con la política; el problema de representación, gobierno y rendición de cuentas de las OSC; no todo proceso democrático se fortalece al movernos hacia lo local; la distribución de poder entre sociedad civil y Estado no es necesariamente de suma cero; el Estado no es homogéneo ni fácil de comprender (y la sociedad civil tampoco); y por último, conclusiones sobre la dirección a seguir.



SOCIEDAD GLOBAL ES UNA PUBLICACIÓN DE LA
UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA (UAI)
CHACABUCO 90- PISO 3 (C1069AAB). BUENOS AIRES, ARGENTINA.
TEL: (54-11) 4342-7788 INT. 185 / 292

REVISTA DE RELACIONES
INTERNACIONALES Y CIENCIAS POLÍTICAS
ISSN 1851-6262
VOL 2 - N° 1-2. ENERO 2008

265

Sumario	3 - 4
Presentación	
Por <i>María Susana Durán Sáenz</i>	5
DEBATES SOBRE LA RONDA DOHA	
Globalización y Regionalismo:	
La encrucijada de los Países en Desarrollo en el contexto de la Ronda Doha	
Por <i>Ramiro L. Bertoni</i>	7 - 51
OMC, comercio y desarrollo: 2001-2008	
Por <i>Sandra Cecilia Negro</i>	52 - 58
La resolución de la Ronda de Doha y la especialización productiva de América del Sur	
Por <i>Raphael Padula</i>	59 - 91
ARTÍCULOS	
O Terrorismo Global e suas implicações na concepção Estado-cêntrica do Realismo nas Relações Internacionais	
Por <i>Pedro Rodrigues Caldas Neto</i>	92 - 107
A Teoria das Relações Internacionais e a Realidade do Processo de Integração do Mercosul	
Por <i>Carmina Bezerra Hissa</i>	108 - 113
Los complejos caminos del MERCOSUR: ¿integración o desintegración sudamericana?	
Por <i>María Susana Durán Sáenz</i>	114 - 128
Complejos de Seguridad e Integración: Perspectivas convergentes sobre defensa y seguridad en América del Sur	
Por <i>Enrique Martínez Larrechea</i>	129 - 141
Identidad y Política Exterior. La Argentina y Brasil en Perspectiva Histórica	
Por <i>Federico Merke</i>	142 - 161
Factores de la escasa implementación de las empresas binacionales argentino-brasileras y pautas para su reactivación	
Por <i>Stella Maris Biocca y Eloísa Raya de Vera</i>	162 - 178
Guerra do Paraguai: um raio X para a integração do continente sul-americano na visão da Teoria Realista	
Por <i>Erick Augusto Pereira Caldas</i>	179 - 194
La ecuación estratégica paraguaya en los albores del siglo XXI: Democracia, desarrollo y seguridad	
Por <i>Bernard Labatut</i>	195 - 221
Paraguay de cara al futuro: Política, Economía y Energía	
Por <i>Leonardo Granato, Nahuel Oddone y Matías Panelo</i>	222 - 244
La Triple Frontera: ¿Obstáculo dentro del MERCOSUR?	
Por <i>Juana Yasniewski</i>	245 - 253
PONENCIA	
La Red de Mercociudades: Integración Regional y Desarrollo Local	
Por <i>Nahuel Oddone</i>	254 - 260

ENSAYO

Estado-nación: Una constelación nebulosa del siglo XXI Por <i>María Alicia Cusinato</i>	261 - 267
--	-----------

ENTREVISTAS

Los estudios de seguridad en la Argentina. Entrevista a Marcelo Sain Por <i>Juan Cruz Vazquez</i>	268 - 279
El Paraguay de Fernando Lugo. Entrevista a Fabricio Vázquez Recalde Por <i>Leonardo Granato y Nahuel Oddone</i>	280 - 283

RESEÑAS

Irene Blázquez Navarro. Integración europea y diferencias comerciales en la OMC Por <i>Leonardo Granato</i>	284 - 285
Xavier Fernández Pons. La OMC y el derecho internacional Por <i>Eloísa Raya de Vera</i>	286 - 287
Antonio Colomer Viadel (Coord.). La integración política en Europa y en América Latina. Por <i>Carta Mensual INTAL</i>	288 - 289
Antonio Martínez Puñal. El sistema institucional del MERCOSUR: de la intergubernamentalidad a la supranacionalidad. Por <i>Javier Avendaño</i>	290 - 294
Carlos Nahuel Oddone. La Red de Mercociudades: Globalización, Integración Regional y Desarrollo Local Por <i>Leonardo Granato</i>	295 - 296

NOVEDADES EDITORIALES

Susana Durán Sáenz, Leonardo Granato y Carlos Nahuel Oddone (Comp.). <i>Regionalismo y Globalización: procesos de integración comparados</i>	298
Erick Caldas y Leonardo Granato (Coord.). <i>Integración regional sudamericana, Quo Vadis? Mossorò.</i>	299
Leonardo Granato y Nahuel Oddone. <i>Mercociudades, Red de Integración.</i> <i>Una nueva realidad en América Latina.</i>	300



SUSCRIPCIONES

La suscripción a la revista **Sociedad Global** deberá solicitarse mediante comunicación electrónica a susana.duran@vaneduc.edu.ar / nestro.giannini@vaneduc.edu.ar

Tel: 54-11- 4342-7788 int. 185/292

Precio individual en la Argentina: \$ 25 / Precio individual en el exterior: U\$S 10

Los precios no incluyen gastos de envío.