Año 3 | No. 6 | Julio -Diciembre 2018

Incluye Sección Dossier
"Homenaje a
Juan Carlos Puig
en el 90° aniversario de su
natalicio (1928-2018)"

MARIA CECILIA MIGUEZ
ALEJANDRO SIMONOFF
ROBERTO MIRANDA
MIRYAM COLACRAI
CARLA MORASSO
PABLO A. BULCOURF
NELSON D. CARDOZO
MARCELO J. GARCIA FARJAT
NICOLAS NOVAIRA
SERGIO SALGUERO
GIULIANA DE BATTISTA
JULIETA ZELICOVICH
ANDREA CARDOSO ADUR
ORNELLA UBERTI
VIRGINIA ZAMBONI
HECTOR CUADRA-MONTIEL
SANDRA CARMONA
EZEQUIEL MAGNANI
MARINA ZALAZAR
JOSHUA HURTADO HURTADO
TOMAS LISTRANI BLANCO
CAROLINA ZACCATO
ANDRES MUSACCHIO

ISSN 2525-1112
www.perspectivasrcs.com

Perspectivas

Revista *de* Ciencias Sociales

Perspectivas
REVISTA *de* CIENCIAS SOCIALES

Año 3. No. 6

Julio | Diciembre 2018
Editor Responsable ante ISSN
Ezequiel Fabricio Barolin
3 De Febrero 731
Tel. 03777 15336451
2000 ─ Rosario ─ Argentina
Sitio Web: www.perspectivasrcs.com
Correo Electrónico: revistaperspectivascs@gmail.com
URI: http://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/6586
ISSN 2525-1112

Directores

Ezequiel Fabricio Barolin - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Luis Maximiliano Barreto - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Comité Académico

Anabella Busso - Universidad Nacional de Rosario - CONICET, *Argentina*
Carlos da Silva - Universidad Nacional de Rosario - Universidad Católica Argentina, *Argentina*
Francesco Bruni - Università di Bologna, *Italia*
Francisco Iturraspe - Universidad Nacional de Rosario - CONICET, *Argentina*
Germán Soprano – Inst. de Investigaciones en Humanidades y Cs. Sociales (UNLP-CONICET), *Argentina*
Gilberto Aranda Bustamente - Instituto de Estudios Internacionales – Universidad de Chile - *Chile*
Javier Orso - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Juan Recce - Fundación Argentina ASE, *Argentina*
Marcelino Teixeira Lisboa - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, *Brasil*
Olga Saavedra – Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Salvador Mercado - Universidad Autónoma de Querétaro, *México*
Silvina Caleri - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Colaboradores Editoriales

Agustina Villegas - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Dalila Emilse Capeletti - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Esteban Covelli - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Florencia Díaz Rojo - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
María Elvira Grioni - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
María Luz Silva - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Natalia Díaz - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Natalin Posadas - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Vanesa Mangini - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*
Victoria Mariani - Universidad Nacional de Rosario, *Argentina*

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS) (ISSN 2525-1112) es una publicación electrónica de periodicidad semestral (junio y diciembre), editada por un grupo de graduados y estudiantes de la Universidad Nacional de Rosario, en interacción con dicha Casa de Estudios, en la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, Argentina. Los fascículos se publican en formato digital los meses de junio y diciembre.

PRCS Tiene como principal objetivo aportar al intercambio y difusión de trabajos de investigación bajo diferentes modalidades: artículos de investigación originales e inéditos, notas breves de investigación, estudios de caso, ensayos y artículos de revisión o estado del arte, clases y conferencias, entrevistas, traducciones y reseñas. Está dirigida a investigadores, docentes, directivos, funcionarios, profesionales y estudiantes de la gran área de las Ciencias Sociales con especial énfasis en Historia, Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

PRCS cubre todos los temas de las Ciencias Sociales, en un sentido amplio e interdisciplinario. Publica trabajos en español, portugués, inglés e italiano. Los aportes son sometidos a la evaluación de al menos dos especialistas, a través de una revisión doble ciego que permite mantener el anonimato tanto de los autores como de los evaluadores. También se publican los mismos materiales por invitación, así como noticias de interés académico o notas de opinión sometidos simplemente a evaluación de pertinencia.

Política de acceso abierto

La aceptación del manuscrito por parte de la revista implica la no presentación simultánea a otras revistas u órganos editoriales y la cesión no exclusiva de los derechos patrimoniales de los autores en favor del editor, quien permite la reutilización, luego de su edición (postprint), bajo Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/). Se puede compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) no se usen para fines comerciales; c) se mantengan los mismos términos de la licencia.

La cesión de derechos no exclusivos implica también, la autorización por parte de los autores para que el trabajo sea depositado en el Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario http://rephip.unr.edu.ar/ y difundido a través de las bases de datos que el editor considere adecuadas para su indización, con miras a incrementar la visibilidad de la publicación y de sus autores.

Asimismo, nuestra revista promueve y apoya el movimiento de acceso abierto a la literatura científica-académica por lo tanto sus ediciones no tienen cargos para el autor ni para el lector, e incentiva a los autores a depositar sus contribuciones en otros repositorios institucionales y temáticos, con la certeza de que la cultura y el conocimiento es un bien de todos y para todos.

Declaración de privacidad

Los nombres y direcciones de correo-e introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

Patrocinadores

PRCS y su sitio web están sostenidos económicamente por el Equipo Editorial. El Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario y el Open Journal System son provistos por dicha Casa de Estudios en interacción con PRCS.

Los artículos y toda la información suministrada en ellos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de la revista.

CAICYT CONICET **BINPAR** Bibliografía Nacional de Publicaciones Periódicas Argentinas Registradas

facebook.com/perspectivasrcs
twitter.com/perspectivasok
www.linkedin.com/in/perspectivasrevista

Academic Resource Index ResearchBib

LatinREV

RepHipUNR Aprendizaje e Investigación

CC BY NC SA

Malvinas Argentinas

EDITORIAL

Este año ha sido de enorme trascendencia para América Latina. No sólo se ha dado un recambio gubernamental en numerosos países de la región, sino que muchos de estos nuevos gobiernos son de una orientación ideológica diferente a la predominante durante la llamada "marea rosa" de principios de siglo.

Lo que podríamos llamar "nuevas derechas", iniciaron ruidosamente su ciclo con el ascenso de Mauricio Macri en Argentina a fines del año 2015 y, desde entonces dicho giro se ha profundizado. El presente año ha dado mucho de qué hablar al respecto: el gigante económico latinoamericano, Brasil, reafirmó su rumbo con la elección del ex militar Jair Bolsonaro, por muchos identificado como un "populista de derecha" que, en lo económico –es muy probable– continuará el rumbo de su cuestionable "constitucional" antecesor y, en lo social, significará un proceso regresivo dada su intolerancia y discriminación proclamadas en la campaña presidencial, asentadas en su visión patriarcal y conservadora de la sociedad. ¿Qué cambios nos esperan en la política internacional latinoamericana?

En Colombia, Iván Duque Márquez, candidato de centro derecha, venció a la izquierda unida tras una segunda vuelta. Pese a mostrar cierto progresismo cristalizado en la promoción de la paridad de género en su gabinete –su vicepresidenta es mujer–, el cuidado ambiental y el uso de nuevas tecnologías, es claramente un conservador en lo económico. Al igual que varios vecinos regionales, se ha inmiscuido en la política interna de Venezuela, promoviendo la destitución de Nicolás Maduro y alentando la condena conjunta a la situación social y política de su vecino.

En lo que respecta a Venezuela, también tuvo elecciones este año. Con casi el 68% de los votos y una escasa participación electoral que apenas llegó al 46%, Nicolás Maduro fue reelecto para el período 2019-2025: la crisis humanitaria, las irregularidades electorales y las acusaciones tanto internas como internacionales, han puesto en jaque a la izquierda en América Latina, que no sabe si encontrar en el país caribeño un aliado o un paria. Algunos estados en base al principio de no intervención, otros en base a la afinidad ideológica o incluso debido a la necesidad de contrapeso estratégico a Estados Unidos, rápidamente han reconocido las elecciones en Venezuela: Cuba, Rusia, Irán, Corea del Norte y China, por ejemplo.

Cuba, "la eterna resistencia", también ha enfrentado cambios en la dirección política de la isla. Miguel Díaz-Canel fue elegido Presidente, siendo el primer dirigente cubano que no formó parte de la Revolución. En cuanto a política exterior, ha declarado que no realizará concesiones ni aceptará condicionamientos, manteniendo a la misma inalterable. La novedad principal es la reciente Constitución política que se someterá a referéndum en febrero del año próximo. Entre los nuevos elementos se encuentran el reconocimiento a la propiedad privada, al mercado y a la inversión, así como la eliminación de la idea referida a la creación de una "sociedad comunista", privilegiando la noción de una sociedad cuyo sistema político se

caracteriza como “socialista”. En lo que refiere a la Presidencia, el período en el cargo se limitó a 5 años con posibilidad de reelección. Y en lo que respecta a cuestiones sociales, el más resonado avance estriba en el reconocimiento implícito del matrimonio igualitario. Enorme transformación política, social y económica ¿Qué puede esperarse de Cuba en el concierto latinoamericano a partir de estas iniciativas?

Otro cambio a nivel político se dio en la República del Perú. El electo Presidente, Pedro Pablo Kuczynski renunció en un contexto de inestabilidad política. Frente a la posibilidad de un segundo proceso de vacancia presidencial (prácticamente un juicio político) y debido a acusaciones de corrupción, Martín Vizcarra, el vicepresidente, tomó su lugar. El camino neoliberal continuó su senda en Perú, al igual que en el Paraguay de Mario Abdo Benítez, que ocupó el sillón de López tras una reñida contienda electoral.

El gran protagonista del año fue México. Manuel López Obrador, caracterizado como una figura de centro-izquierda ascendió a la presidencia después de haberse postulado por tercera vez consecutiva. Apeló a la no intervención y el respeto a la soberanía de los estados para no condenar ni opinar sobre Venezuela o Cuba, y propone un Estado con características de tinte más social. No obstante, no parece perfilarse como un actor regional de contrapeso a la ofensiva neoliberal; por el contrario, su interés aparenta concentrarse principalmente al interior de sus fronteras, en la lucha contra la corrupción, la inseguridad, la pobreza, y en sus siempre complejas relaciones con Estados Unidos.

En efecto, ¿qué le espera a América Latina en los próximos años? Es difícil imaginarlo, sobretodo en un contexto internacional caracterizado por populismos de diversos tipos, por derechas e izquierdas deformadas y prácticamente inclasificables ideológicamente, y la existencia de conflictos constantes dadas la prepotencia y las acciones “irracionales” que se observan en el mundo. ¿Cómo no pensar, entonces, América Latina desde América Latina? El desafío es reconocernos a nosotros mismos y buscar, en el margen de maniobra más amplio que nos permita nuestra condición y contexto, el desarrollo económico y social de nuestros pueblos. Es en este marco general que, en colaboración con la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, queremos recuperar a un gran pensador: Juan Carlos Puig. Abogado, diplomático, investigador, docente y escritor, fue también el primer Director de, la por entonces, Escuela Superior de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Escribió más de 12 libros y numerosos artículos especializados en áreas tales como el Derecho, la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales. Nos dejó su pensamiento como legado y, en tanto maestro de la Casa, nos corresponde honrarlo y preservar su memoria: he aquí, la razón de la Sección Dossier propuesta en este número.

Además de los diversos artículos que se pueden encontrar en el presente volumen, y a cuyos autores agradecemos por su colaboración, queremos destacar a los docentes e investigadores que apoyaron específicamente este homenaje. En primer lugar, a Miryam Colacrai, Roberto Miranda y Carla Morasso, todos académicos de la Casa, que le dan un significado mayor a este sencillo reconocimiento en el 90 aniversario del natalicio de Puig. Del mismo modo, agradecemos a Alejandro Simonoff, que desde que iniciamos este proyecto

colectivo nos ha apoyado desinteresadamente. Finalmente, el dossier también cuenta con el inestimable aporte de María Cecilia Míguez, Pablo Alberto Bulcourf y Nelson Dionel Cardozo. A todos ellos nuestro sentido agradecimiento.

SUMARIO

Artículos

- **El sistema ferroviario argentino en los 90' desde una mirada socio-técnica: privatizaciones y atraso tecnológico. Páginas 7-22**
  Marcelo José García Farjat, Nicolás Novaira, Sergio Salguero
- **Desafíos para una ampliación de las prácticas cívicas. Reconsideración de la lucha por los derechos humanos a partir de H. Arendt. Páginas 23-41**
  Giuliana De Battista
- **¿Crisis en la globalización o crisis de la globalización? Páginas 42-59**
  Julieta Zelicovich
- **El despliegue de la política habitacional "Conformación de Consejos de Administración" en el barrio 7 de Septiembre. Rosario, Argentina. Páginas 60-77**
  Andrea Cardoso Adur, Ornella Uberti, Virginia Zamboni
- **On Power and Open-ended Process of Social Change. Páginas 78-100**
  Héctor Cuadra-Montiel, Sandra Carmona
- **El conflicto del Atlántico Sur: del ascenso de Galtieri a la recuperación de las Islas Malvinas. Páginas 101-114**
  Ezequiel Magnani
- **Las relaciones entre Argentina y Japón en el período 2011-2018: entre la variedad de temáticas y la concentración en cuestiones económicas. Páginas 115-139**
  Marina Zalazar
- **Discourse and blocked mourning – A Logics approach to Mexican Drug War Security Policy and the Peace and Reconciliation Forums. Páginas 140-166**
  Joshua Hurtado Hurtado
- **Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018). Páginas 167-188**
  Tomás Listrani Blanco, Carolina Zaccato
- **Cambios en la estructura de poder, competencia internacional y transformación postneoliberal: ¿qué rol juega el G20? Páginas 189-208**
  Andrés Musacchio

Sección Dossier: Homenaje a Juan Carlos Puig

- **Sobre la autonomía heterodoxa y las debilidades del concepto. Páginas 209-220**
  María Cecilia Míguez
- **Pensar la autonomía puigiana en tiempo de un orden mundial en transición. Páginas 221-242**
  Alejandro Simonoff
- **La heterodoxia de la autonomía. Páginas 243-254**
  Roberto Miranda
- **Juan Carlos Puig: el profesor y el teórico. Páginas 255-261**
  Miryam Colacrai
- **Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista. Páginas 262-278**
  Carla Morasso
- **Juan Carlos Puig y la escuela de relaciones internacionales de Rosario. Página 279**
  Pablo Alberto Bulcourf, Nelson Dionel Cardozo

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 7-22

El sistema ferroviario argentino en los 90' desde una mirada socio-técnica: privatizaciones y atraso tecnológico

The 90's argentine railway system from a social-technical view: privatizations and technological lag

MARCELO JOSE GARCIA FARJAT*
NICOLAS NOVAIRA**
SERGIO SALGUERO***

*Lic. en Comunicación Social (FCC, UNC). Maestrando en Tecnología, Políticas y Culturas (CEA, UNC). Correo electrónico: garciaf_marcelo@live.com
**Lic. en Organización Industrial. Magister en Dirección de Empresas (IAE- Universidad Austral). Maestrando en Tecnología, Políticas y Culturas (CEA, UNC). Correo electrónico: nicolasnovaira@gmail.com
***Prof. en Filosofía y Ciencias de la Educación (INCASUP). Maestrando en Tecnología, Políticas y Culturas (CEA, UNC). Correo electrónico: filosergiosofia@gmail.com

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo principal explorar y discutir, desde una mirada socio-técnica, el comportamiento y funcionamiento del sistema ferroviario en los 90' en el marco de políticas privatizadoras. El ferrocarril ha tenido en la Argentina un rol preponderante dentro del desarrollo industrial al ser considerado como un elemento estructurante del territorio nacional, al facilitar la integración e interconexión territorial y por ser una fuente de trabajo relevante para vastos sectores del país. Para ello, en primer lugar, se hará una presentación y discusión acerca de los distintos grupos relevantes que formaron parte de la definición del sistema ferroviario desde el modelo constructivista SCOT, atendiendo a

Abstract

The aim of this work is to explore and discuss the political decisions made on the privatization of Argentina's railway system in the 90s from a scientific and technological point of view. The railway has had in Argentina an essential role in the industrial development. It is considered to be a structuring element of the national territory because of its ability to facilitate the integration and interconnection of the territory and also because it has been a major source of employment in vast sectors of the country. In the first place, there will be, on the basis of the SCOT's constructivism model, an introduction and a discussion of the relevant groups who took participation in shaping the railway´s definition, taking into

la reciprocidad existente entre política y tecnología de manera contextual. En segundo lugar, tomando en cuenta ciertas limitaciones de este modelo, se consideran ciertas políticas que orientan al sistema ferroviario a entenderlo como una tecnología autoritaria y de exclusión. Luego se dará cuenta que el atraso y estancamiento tecnológico en el sistema ferroviario respondió, por un lado, a la falta de políticas científicas y tecnológicas y por otro, a la estructura económica y social del país; y no por la mera falta o carencia de capital científico y tecnológico. Finalmente, se analizará el rol del Estado en la constitución de un sistema científico- tecnológico en el marco de la necesidad de un proyecto de país y de la vinculación con otros componentes relevantes tales como la infraestructura científico-tecnológico y el sector productivo.

Palabras clave

Sistema ferroviario — Modelo scot-estado —Privatizaciones — Atraso tecnológico

account the existing reciprocity between politics and technology. Secondly, considering some limitations of the SCOT's model, some politics that tend to make think of the railway as an authoritarian and exclusion technology will be contemplated. Afterwards from this point of view it will be shown that the lag and stagnation of the railway system occurred, on the one hand, due to the lack of scientific and technological decisions and on the other hand, because of the economic and social structure of the country. Finally, the role of the State in building a scientific and technological system will be analyzed in the context of the need for a project for the nation and of the link with other relevant components such as the scientific-technological infrastructure and the productive sector.

Keywords

Railway system — Scientific and technological system — state-technological lag — Scot's constructivism model

Introducción

Cuatro avances tecnológicos hicieron posible la configuración del fenómeno de la Argentina moderna: los ferrocarriles, el frigorífico, la navegación a vapor y el telégrafo (Buch, 2011:303). Hacia 1910 "el desarrollo del ferrocarril era el fiel reflejo de un período de crecimiento económico cuyo ritmo no encontró frecuentes paralelos en otras áreas y otras épocas" (Troisi Melean, 2003:225). El sistema ferroviario permitió el crecimiento económico y demográfico, la unificación política del país y la creación de un mercado interno nacional. Sus profundos efectos cambiaron la estructura productiva del país (Buch, 2011; Cortés Conde, 1985).

Se sostiene que "en cualquier cultura estable, sus tecnologías y estructuras sociales constituyen una totalidad coherente que moldea a todos sus integrantes, cualquiera sea el lugar que ocupen en la escala social" (Buch, 2011: 37). Los ferrocarriles argentinos representan en este sentido, una parte importante (junto a otras) del gran sistema socio-técnico argentino.

Si se analiza lo sucedido con los ferrocarriles en los años 90', se verá que no fueron independientes de los ya mencionados intereses económicos y políticos, como de las relaciones sociales, creencias, relaciones geopolíticas y del medio ambiente. Por ello, sería necesario hablar mejor de "sistema socio-técnico" (Buch, 2011:37) para dar cuenta de la problemática que atañe al sistema ferroviario.

Así, la propuesta de trabajo busca explorar algunos marcos teóricos para comprender el sistema ferroviario como parte del sistema socio-técnico argentino y su comportamiento durante el proceso de privatizaciones ejecutadas en la década de 1990. Como punto de partida para el análisis, se sostiene la necesidad de un vínculo contextual entre tecnología y política, es decir, de acuerdo a circunstancias específicas (Bijker, 2005:19). Esto es así, dado que para la imagen clásica de la tecnología[1], esta es autónoma, universal y racional, y la política juega un rol secundario: solo es capaz de anticiparse a los impactos de la tecnología.

¿Cómo interpretar determinadas decisiones y disputas político-tecnológicas que condujeron al desmantelamiento del sistema ferroviario argentino? Si bien se mira el sistema ferroviario en contextos privatizadores, el foco de análisis se centrará en las relaciones que se establecen en esa amalgama de elementos técnicos, políticos, económicos, culturales e ideológicos; donde el análisis puede mostrar una dialéctica entre racionalidad técnica y racionalidad política en la que se manifiestan la lucha de intereses en procesos de negociación y conflicto en los que las decisiones políticas terminan primando (Thwaites Rey, M., 1993). Esta perspectiva de trabajo toma en un primer momento, en el marco de la propuesta constructivista, al modelo SCOT (Bijker y Pinch, 1987) que deconstruye cierta linealidad, autonomía o naturalidad en las explicaciones en vista a considerar una construcción social de la tecnología mostrando la dependencia de los contextos en los cuales se desarrolla: grupos sociales, interacción, procesos de negociación y de interpretación, tensiones y relaciones de poder, etc.

Sin embargo, el modelo SCOT presenta algunas limitaciones, propias de las críticas dirigidas al constructivismo social. Si bien describe acertadamente cómo las tecnologías surgen (en algún punto cercano al determinismo social), el papel de los grupos sociales y sus intereses, ignora las consecuencias sociales de las opciones

[1] La imagen clásica de la tecnología (determinismo tecnológico) propone, de acuerdo a Aibar (s/f), que la tecnología se halla al margen de cualquier intervención humana y, en consecuencia, se la considera libre de valores. Así, se impone una relación unilateral entre tecnología y sociedad. La tecnología es impermeable a influencias sociales y configura a la sociedad. La tecnología es una fuerza autónoma en la sociedad, su funcionamiento remite meramente a propiedades intrínsecas de los artefactos (Bijker, 2005), donde los valores de eficiencia y poder son comprendidos de manera ahistórica.

tecnológicas, y fundamentalmente, a los que "no tienen voz" en el proceso (Winner, 1993: 441).

Para afrontar estas limitaciones se analiza el sistema ferroviario como *tecnología autoritaria y de exclusión*, aportes brindados desde la óptica de Mumford y Thomas. A esto se agrega, con el propósito de dar cuenta de la importancia del Estado en el desarrollo científico-tecnológico, los aportes de Sábato considerados relevantes. Su modelo de política científico-tecnológica presenta un triángulo de tres componentes fundamentales: Infraestructura científico-tecnológica, gobierno y sector productivo. Sucede algo similar con algunos aportes de Amílcar Herrera[2]y Carlos Solivérez. Estos son de sumo interés para comprender el desarrollo y alcance de las políticas científicas y tecnológicas, destacando que el atraso tecnológico advertido en el sistema ferroviario deviene por la estructura económica y social del país, y no por la mera falta o carencia de capital científico y tecnológico.

El sistema ferroviario de los 90' desde una mirada constructivista

Se sostiene que no se puede hablar de un sistema ferroviario sin dar cuenta de su contexto social definido por procesos de globalización, transnacionalización de empresas, intereses del sector privado, por la indiferencia al bienestar de la población, etc. Pensando el sistema ferroviario de los 90' desde un abordaje socio-técnico constructivista (modelo SCOT propuesto por Bijker y Pinch), permite abordarlo con ventajas de corte metodológico y descriptivo al proponer un análisis multidireccional que destaca, por un lado, que la tecnología se constituye y se comprende culturalmente. De este modo, se señala que el significado de esta es fruto de una compleja construcción social que contempla aspectos económicos, sociales, tecnológicos, culturales y políticos.

Por otro lado, esta postura visibiliza los distintos significados conferidos y posiciones tomadas por parte de los múltiples actores vinculados al sistema ferroviario. En consecuencia, dicho modelo excede a la mera postulación de algún criterio de eficacia para definir su desarrollo y ejecución de la tecnología, tal como pregonan los deterministas tecnológicos[3]. Así, es necesario destacar que uno de los modos en que la tecnología ha sido considerada relevante para la política, refiere, de modo general, a la relación existente entre tecnología y modernización (Bijker, 2005). En esta relación, es necesario destacar el rol central que juegan los intereses económicos, políticos y sociales en lo que concierne a decisiones de carácter tecnológico y

[2] Si bien Herrera se refiere principalmente a la ciencia (política científica, papel de la ciencia y los científicos, atraso de la ciencia) y en menor medida a la tecnología, la ciencia es impensable sin la tecnología y viceversa.

[3] De acuerdo al sociólogo argentino Hernán Thomas, esta idea rompe con el sentido común arraigado que pregona que un artefacto funciona porque está bien hecho. Por el contrario, el funcionamiento o no de una tecnología es una relación interactiva entre actores y artefactos (Thomas H y Santos G, 2016).

científico en un contexto de modernización que, supuestamente, busca en los países subdesarrollados, cierto nivel de industrialización y prosperidad económica[4].

Bajo esta órbita, es imprescindible destacar la multiplicidad de agentes que formaron parte de distintas negociaciones, alianzas y disputas en torno a la definición y funcionamiento (y no funcionamiento) del sistema ferroviario argentino en los 90'. Así, se identifican diferentes grupos relevantes[5] que participaron de ciertas disputas en torno a la definición del sistema ferroviario. Los organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional con sus recomendaciones de ajuste para la reducción del déficit fiscal y el achicamiento del Estado. El poder ejecutivo, con su lógica de subordinación del proceso, con la puja intra e inter-política y político-burocrática propia de toda organización compleja. Pero, además de los organismos burocráticos permanentes, intervinieron comités ad hoc, que disputaban cuotas de poder con distintas agencias dependientes del ejecutivo. El Parlamento, como "lugar de resistencia" no solo de la oposición, sino también de disidencias internas, como obstáculo al proceso privatizador. El poder judicial, como espacio al que acudían legisladores disidentes y los gremios ferroviarios, para impedir la consumación de la privatización chocaba con una Corte Suprema afín al Ejecutivo. Los trabajadores y la resistencia gremial estatal advierten, ante un régimen de propiedad privada, la pérdida del empleo y su poder de negociación. La sociedad, observa la presencia y concentración económica en grupos nacionales asociados a empresas y bancos que rompen el balance de poder entre ellos y el resto de la sociedad. La desprotección de la sociedad, a su vez, se expresa en la ausencia de inversiones y las dificultades del Estado por realizar el control de los marcos regulatorios a las empresas privatizadoras (Thwaites Rey, M., 1993).

Las ideas que giran en torno a los miembros que conforman estos grupos relevantes se consolidan en lo que se denomina *technological frame*: estructura las interacciones y sirve de guía a quienes conforman un grupo otorgándoles forma a sus pensamientos y actos[6] (Bijker, 2005).

A partir de las diversas negociaciones y luchas suscitadas entre los grupos relevantes, algunos significados atribuidos al sistema ferroviario fueron triunfando por sobre otros: evolución negativa en el tráfico de pasajeros y cargas, mera función proveedora de empleos con baja tasa de productividad laboral, merma en la calidad de los servicios, prácticas operativas anacrónicas, falta de mantenimiento de los recursos, baja rentabilidad en algunos ramales, una errónea política comercial y el debilitamiento de

[4] La teoría de la modernización le otorga al Estado un papel fundamental en la tarea de llevar a cabo los cambios necesarios en la estructura social. Este proceso demanda una reestructuración social en todo nivel, cambios en los valores y estructuras sociales (Huntington, 1968).

[5] Los miembros de cada *grupo social relevante* comparten un conjunto de significados vinculados a un artefacto específico, son instituciones y organizaciones... así como grupos de individuos organizados o desorganizados, son aquellos *pro* como los *anti* que deben ser considerados (Pinch y Bijker 2008: 41).

[6] El marco tecnológico permite vincular las descripciones técnicas de los artefactos con la formulación de relaciones problema-solución, las determinaciones estéticas, los procesos de testeo y los conocimientos científicos y tecnológicos, en la construcción de un elemento clave: el funcionamiento de los artefactos (Thomas, 2008:14).

la situación financiera de la empresa causando aún mayor deterioro de las vías y los equipos (CAF, 2004).

En consecuencia, y luego de un proceso de varios años, los significados se fueron homogeneizando y convergiendo. Es decir, se estabilizaron al reducir la flexibilidad interpretativa (interpretaciones y significados particulares que le dan a cada artefacto tecnológico en cuestión). Como resultado, la clausura se estableció y quedó constituido, en sentido constructivista, el sistema ferroviario como tal. Clausura y estabilización son dos procesos que reducen la flexibilidad interpretativa (Pinch y Bijker, 1987) y plantean el triunfo de una noción de funcionamiento establecido por grupos sociales relevantes y confluyen en una homogeneización en los significados del sistema ferroviario: privatización, modernización y rentabilidad para gobierno y empresas.

Así, el funcionamiento del sistema ferroviario no es una propiedad intrínseca de este (Bijker, 2005), sino que su conformación y comprensión se entiende tomando en cuenta múltiples y complejas negociaciones y disputas en torno a la definición y prevalencia del significado de un fenómeno técnico.

El papel central de la política en la definición y comportamiento del sistema ferroviario

Las decisiones que llevaron al proceso privatizador se pueden enmarcar en un proceso de dos fases que caracterizó a los gobiernos de Carlos Menem:

> (...) primero el tradicionalismo de derecha y luego la modernización ajustada a ideas de época: competencia, transparencia e innovación. Es así que la política de este gobierno puede ser comprendida según dos etapas distintas. La primera –la reacción tradicionalista- transcurrió entre 1989 y 1996, en tanto que la segunda – la modernización tecnocrática- lo hizo entre 1996 y 1999 (Albornoz, M., Gordon, A.; 2011:10).

En el periodo de los gobiernos menemistas (1989-1995/1995-1999)[7] se advierten diversas decisiones de carácter político que viabilizaron el avance privatizador del sistema ferroviario, y que lo fueron deteriorando paulatinamente. El proceso privatizador estuvo amparado en dos instrumentos legales que abrían las puertas para ello: la Ley Nº 26.696 promulgada el 18 de agosto de 1989, conocida como "de Reforma del Estado" y la Ley Nº 26.697, de "Emergencia económica", decretada el 15 de septiembre de 1989, con el objetivo de hacer ajustes en los sectores que mostraban déficits de financiamiento y desregulación de los mercados. Y a raíz de la necesidad y urgencia por lograr, entre otras cosas, el equilibrio de las cuentas públicas y soluciones a la crisis que presentaba el sistema ferroviario, se dispuso el decreto 666/89 sobre la reestructuración ferroviaria. Su meta era reducir y racionalizar los gastos y comenzar e intensificar la privatización del sector (con el apoyo del Banco

[7] Fundamentalmente durante el primer período.

Mundial) por medio de la concesión de servicios por empresa, restringiendo, además, los servicios de media y larga distancia.

Por otra parte, el control del sistema estaba bajo supervisión de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF) y posteriormente en 1996, pasó a ser regulado por la Comisión Nacional de Regularización del Transporte (CNRT), siendo un ente para el control del cumplimiento de las inversiones en los contratos, dado el cuadro recesivo y el incumplimiento sistemático de los términos contractuales de parte de las concesionarias, lo que obligaba a una renegociación de los mismos. Sin embargo, la creación de esta Comisión no generó grandes cambios al no cumplirse los requisitos estipulados, las concesionarias tenían privilegios y la capacidad de explotar comercialmente el servicio prácticamente sin restricciones ni limitaciones. La "urgencia privatizadora" le dio carácter subsidiario a la regulación, razón por la cual se transfirió a las empresas concesionarias la red ferroviaria sin contemplar previamente el esquema necesario para la operación. Esta decisión política muestra la preferencia por privatizar sin importar ni atender a aspectos normativos (Raposo, 2009).

La debilidad regulatoria fue uno de los aspectos más notorios del sistema ferroviario, advertido, entre otros factores, por la falta de protección de los usuarios y en la tardía creación de agencias de control (Felder, 2009). La reestructuración dejó de lado la coordinación intermodal[8], quedando la toma de decisiones y el manejo de las inversiones a criterio de las empresas concesionarias (Raposo, 2009), tal como se expresó anteriormente.

A esta situación se agregó el desconocimiento respecto de las multas aplicadas por infracción de las cláusulas contractuales y las reiteradas demandas de flexibilización de los compromisos de inversión y calidad de los servicios planteadas por los concesionarios. Si bien las empresas admitían que habían asumido compromisos excesivos para ganar las licitaciones, reclamaban un cambio de reglas de juego que redujera sus costos y permitiera la continuidad de los servicios (Felder, 2009).

La desestatización del sistema ferroviario como decisión política-económica, pretendía recuperar el déficit fiscal, achicar el gasto del Estado, hacer frente a la hiperinflación que traía aparejado el último gobierno de Alfonsín y acatar las recomendaciones del Banco Mundial y el FMI. Para lo cual, incorporar agentes no estatales que formasen parte del negocio con el fin de que todos los participantes obtuvieran beneficio del mismo, fue una premisa y guía de acción del gobierno de Menem en detrimento de la mejora del sistema ferroviario, que generaba grandes pérdidas y cumplía un rol residual en el planeamiento y diseño de políticas de transporte de carga.

A causa de la tardía creación de agencias de control, el esquema de regulación se fue conformando y modificando en función de situaciones coyunturales cambiantes (Raposo, 2009). Además, este marco regulatorio presentaba inconvenientes tales

[8] Refiere al transporte de mercancía en el que las unidades de carga se envían mediante al menos dos medios de transporte distintos. Esta coordinación en el sistema es relevante por cuanto su aplicación puede reducir costos y tiempos que derivan en competitividad, conectando y generando zonas productivas.

como: inconsistencias, vacíos legales, debilidad regulatoria, falta de personal idóneo y dependencia del poder político; inconvenientes que perjudicaron claramente al sistema ferroviario en toda su dimensión y a los trabajadores del sector.[9]

El sistema ferroviario como tecnología autoritaria y de exclusión

En el marco del recién descrito papel de la política en la definición y conformación del sistema, es posible advertir que los actores e intereses dominantes en el sistema ferroviario formaron parte de lo que L. Mumford denominó "tecnologías autoritarias"[10] (Winner, 1986). Tecnologías que comprenden solo a algunos sectores con capacidad económica que concentran el poder económico y social que se traslucen en la capacidad de negociar y tejer alianzas. Tal fue el caso de las negociaciones entre gobierno y empresas privatizadoras en detrimento de los usuarios y trabajadores que encontraron grandes dificultades en el uso pertinente del servicio.

Las políticas adoptadas por el menemismo apuntaban a objetivos disímiles respecto del beneficio del colectivo social[11], y a su vez, los sectores más desarrollados rechazaban posibles cambios en función de los privilegios y beneficios que unos pocos obtienen de la privatización del sistema ferroviario. Estos sectores (los más privilegiados) que ostentan el poder económico y político suscriben, en términos generales, a la idea de una sociedad dinámica y cambiante que debe responder a las necesidades y comportamiento del mercado. Estos objetivos estaban en consonancia con fundamentos y medidas expresadas en los lineamientos y recetas del Consenso de Washington y en las pautas económicas provistas por el FMI y Banco Mundial.

Siguiendo a David Harvey (2005), se evidencia, tal como sucede con el sistema ferroviario, como la conversión de derechos de propiedad común y estatal pasan a formar parte de sectores privados que se apoderan de dichos derechos y los convierten en derecho de propiedad exclusivo que deviene indefectiblemente en mercancía; situación fomentada y apoyada por el gobierno menemista. Apoyo sin el cual sería difícil imaginar y sustentar dicho planteamiento de corte neoliberal, cuya premisa que guiaba su quehacer era la liberalización mercantil.

En este contexto, y siguiendo a Samuel Gregg (2014), es posible mencionar cómo el gobierno propició un capitalismo prebendario sustentado en beneficios concedidos a los grandes centros económicos. En este tipo de capitalismo, el éxito económico y la

[9] Aunque no es objetivo de este trabajo, se mencionan algunas consecuencias del proceso privatizador del sistema: la desactivación de los ramales dificultó de gran manera el traslado de gran cantidad de personas que vivían en ciertas zonas en las cuales no se prestaba el servicio, desarticulando parte del territorio argentino al dejar aislado a gran parte de los pueblos argentinos. En consonancia con lo expresado, los trenes eran los encargados de llevar agua potable a los pueblos que no disponían de este recurso, y al no funcionar de manera adecuada el sistema, generó innumerables inconvenientes sanitarios en ciertos sectores de la población.

[10] Lo dicho permite desestimar, siguiendo a Aibar (s/f), la noción de que la tecnología es neutra y libre de valores. En consecuencia, el funcionamiento o no de un artefacto no depende de un criterio de eficacia, tal como pregonan los deterministas tecnológicos.

[11] De acuerdo a Thomas, la resolución de las problemáticas de la pobreza, la exclusión y el subdesarrollo no puede ser analizada sin tener en cuenta la dimensión tecnológica: producción de alimentos, vivienda, transporte, energía, acceso a conocimientos y bienes culturales, ambiente, organización social (Thomas, s/f).

prosperidad dejan en un segundo plano a la creación, la innovación y la oferta de bienes y servicios a precios competitivos, destacándose la capacidad de influencia de personas (que disponen de poder tanto de orden económico como simbólico) en el poder gubernamental[12]. Personas que actúan con el fin de obtener privilegios, exoneraciones y subsidios, que, generalmente, dejan de lado intereses y demandas que comprenden a la sociedad[13].

En este escenario, los usuarios no dispusieron de la posibilidad real de intervenir en las decisiones políticas y tecnológicas tomadas por gobiernos y empresas. En este tipo de tecnologías (autoritarias), que conviven en una especie de pacto con el sistema democrático, se evidencia una precariedad e inestabilidad, que puede conducir, incluso, a la posibilidad de su desaparición (Winner, 1987). Si pensamos lo dicho en el sistema ferroviario, se advierte cómo su uso y acceso se fue deteriorando paulatinamente para los trabajadores y usuarios: precarización laboral, falta de regulación en los contratos, ausencia de dirección comunitaria y nula participación de los ciudadanos en cuanto al desenvolvimiento del sistema ilustran de qué manera y para quienes funcionó el ferrocarril.

El camino de la reestructuración elegido por el gobierno de Menem suscitó un enorme coste social que se tradujo en pérdidas de patrimonio público por la desactivación de servicios y ramales. La reconocida y poco feliz frase *"Ramal que para, ramal que cierra"* pronunciada por Menem en noviembre de 1989, resulta esclarecedora para reflejar la situación. Así, se observa que el significado triunfador en torno al sistema ferroviario, se halla en las antípodas de una tecnología democrática que, focalizada en el hombre, es descentralizada, dinamizadora y fortalecedora de la cultura (Winner, 1987). Desde esta concepción, los individuos poseen injerencia en las etapas de diseño, implementación y gestión de los procesos tecnológicos; lo cual no ocurrió en la conformación y funcionamiento del sistema ferroviario de los 90'. De esta forma, se advierte que las políticas tecnológicas del gobierno no se dirigían a resolver problemas sociales y tampoco a propiciar dinámicas económicas sociales de real inclusión social tendientes a la mejora de la calidad de vida de las personas.

Este marco desfavorable para los trabajadores dio lugar a diversas huelgas y manifestaciones encabezadas por gremios y sindicatos, siendo la de 1991, la de mayor alcance y efecto durante el gobierno menemista. La oposición y la lucha gremial, con miembros que en su mayoría pertenecían a las seccionales de La Fraternidad, se hicieron notar, y a la par, aumentaba la cantidad de despedidos, generando más conflicto e inestabilidad en el sector.

El sistema ferroviario de los 90' como reflejo del atraso y estancamiento tecnológico en Argentina

[12] En consonancia con lo expresado por Gregg, Solivérez destaca: "...la escasamente desarrollada y mal integrada industria argentina se ha caracterizado por su intensiva práctica de un capitalismo fuertemente basado en dádivas estatales, proteccionismo ante los productos extranjeros, reservas de mercado o subsidios directos" (Solivérez, 2009: 14).

[13] Las facilidades y falta de regulación ya explicitadas ejemplifican claramente el buen tratamiento y los privilegios que disfrutaban las empresas y sectores dominantes en el plano privatizador.

Las últimas décadas del siglo XX en Argentina muestran (salvo algunos sectores específicos)[14] un marcado debilitamiento de la actividad tecnológica, una evidente falta de equipamiento y apoyo presupuestario; situación que no fue ajena al sistema ferroviario en el marco privatizador sufrido.

En una cultura pueden coexistir diversos sistemas socio-técnicos, cerrados, estables, evolucionando lentamente. Pero en determinadas situaciones se pueden producir choques de sistemas en el que los más eficientes se imponen sobre otros menos eficientes, destruyéndolos o disgregándolos física o culturalmente. Esto sucedió en la historia muchas veces de forma violenta (conquistas y guerras), pero también adaptándose al sistema sociotécnico del vencedor quitándole sustrato material, o provocando mejoras necesarias que solo pueden obtener de la cultura vencedora. La cultura vencida denominada subdesarrollada, pierde así su coherencia interna dentro de su sistema siendo reemplazado por otro sistema sociotécnico. Mientras algunas se rebelan, otras se adaptan a él (Buch, 2011).

Ya quedó mencionado anteriormente en el análisis con el modelo SCOT y la perspectiva de las tecnologías autoritarias: el fenómeno privatizador de los ferrocarriles es una muestra cabal de esta sumisión al sistema sociotécnico triunfante, la constatación de una mirada política-tecnológica sobre la situación de los ferrocarriles, que, bajo argumentos de insolvencia e ineficacia estatal, se "adapta" al sistema privado vencedor. Se fue gestando en este sistema sociotécnico un mito neoliberal que afirmaba que todo lo estatal es malo o deficitario. Afirmación basada en ciertas políticas proteccionistas aplicadas entre 1930 y 1970 en Argentina con ausencia de criterios de eficiencia y competitividad a la par del establecimiento de una industria dependiente del Estado, deficitaria, subvencionada y sin innovación (Buch, 2011). De allí deviene un argumento central para la privatización de los ferrocarriles en Argentina, y que descansa en la idea de que lo estatal era ineficiente y lo privado, competitivo e innovador.

En este contexto resulta complejo hablar de innovación[15] en lo que respecta al equipamiento tecnológico que demanda el sistema ferroviario, ya que por los altos costos se necesitan de capitales indispensables para ello. La dificultad radica en el

[14] Existen casos que llaman la atención dentro de este panorama general, y que pueden ser motivo de futuras investigaciones: ¿Por qué llegamos a tener premios Nobel? ¿Por qué desarrollamos ciencia y tecnología nuclear y cierta tecnología espacial? ¿Por qué el INTA tuvo más desarrollo que el INTI? En el texto de Albornoz (2011:18) se encuentra referencia jurídica y temporal sobre los avances en materia espacial: "En 1991 se creó la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) a través del Decreto Nº 995/91, como ente civil dependiendo de la Presidencia de la Nación. La CONAE se creó sobre la base de la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE), que databa de 1961. En 1993 se fijaron a través del Decreto 765/93 las competencias de cada órgano de conducción de la CONAE".

[15] En Sábato se entiende por innovación a la incorporación del conocimiento propio o ajeno para generar un proceso productivo (1950). En realidad, esta definición se toma como insuficiente para dar cuenta de la complejidad que giraba en torno al sistema ferroviario en los 90'. Por ello, resulta más propicia la siguiente definición de Myers y Marquis: la innovación como "una actividad compleja que procede de la conceptualización de una idea nueva para la solución de un problema y luego su utilización real con valor económico o social (Myers, S y Marquis, D. G., 1969).

punto de partida: quienes deben acceder a este equipamiento son economías de mera subsistencia, con un nivel de inversiones que no siempre están dispuestas a realizar.
La historia de la burguesía argentina ha mostrado que sus intenciones fueron siempre invertir en la rentabilidad rápida y asegurada: "las grandes inversiones provinieron casi siempre del "ahorro" popular forzoso, aún en aquellos casos donde se invocaron los grandes aportes de capitales extranjeros (como en el caso de los ferrocarriles)" (Buch, 2011: 57).
El atraso referido al equipamiento tecnológico podría tener dos explicaciones: la ausencia de cierta predisposición natural a la técnica (en el pueblo latinoamericano, a diferencia del anglosajón) o la falta de comprensión y participación de los gobiernos y la sociedad latinoamericana (falta de fondos, burocracia, carencia de interés, etc.) que no le dan importancia a la ciencia y a la tecnología (Herrera, 1968). Pero ambas ideas no llegan a explicar la relación estrecha entre el atraso científico y tecnológico con los factores que condicionan el subdesarrollo en la región.
Las causas se encontrarán en los actores de la vida económica: los empresarios y el Estado: "los problemas materiales del mundo pueden ser resueltos por la ciencia, y los factores que inhiben un desarrollo racional son políticos, sociales y psicológicos, y no técnicos en el sentido material" (Herrera, 1968: 704). La propuesta, por consiguiente, no sería limitarse a la transferencia de tecnologías extranjeras. Se necesitaría expandir el aparato científico-tecnológico, pero adaptado a las condiciones particulares de nuestro país para solucionar nuestros problemas específicos (Herrera, 1968) o, ante la falta de un sistema científico-tecnológico argentino, directamente crearlo (Solivérez, 2009). Expansión que, en la historia del sistema ferroviario, se dio de manera irregular y en determinados momentos.
Otro factor clave en este cuadro de situación se tradujo en defectos organizativos e ineficacia de los organismos directivos en la planificación y diseño de políticas científico-tecnológicas. Los propios administradores de las empresas del sector público no mostraban un tratamiento de gestión como verdaderas empresas, y no se regían por la eficiencia y ganancia empresaria. Muchas de ellas suplían deficiencias del mercado generando servicios socialmente necesarios, pero no rentables para los intereses privados. Así el caso en la red ferroviaria de algunos ramales poco rentables o de "promoción" (Buch, 2011: 57-60).
A esta situación se agrega, más allá de procesos de innovación técnica, el avance del sistema de transporte automotor y aerocomercial (tanto de personas como de mercaderías) y de políticas públicas que priorizaron el crecimiento de este sector provocando así el desplazamiento en el uso del sistema ferroviario y su sostenimiento (Cantero, 2015).
La solución va más allá del diseño y la planificación de políticas científicas y tecnológicas. Radicaría en recuperar el sistema ferroviario como parte integrante de la propia cultura argentina, con sus propias decisiones de uso y finalidades. Si esto no

ha sido posible, se debe a la fricción permanente entre las denominadas políticas implícitas y explícitas[16] (Herrera, 1968).

El rol del Estado en el desarrollo y funcionamiento científico-tecnológico del sistema ferroviario

Situarnos en un plano de evaluación de políticas tecnológicas es ubicarnos en los límites imperativos formales, institucionales y políticos del Estado y en la cuestión del poder. Si bien ya se mencionó la importancia del Estado como promotor y actor necesario en lo que respecta al mantenimiento y desarrollo del sistema ferroviario, para comprender y profundizar en torno a sus dificultades, es oportuno apelar al "triángulo"[17] propuesto en 1968 por el físico argentino Jorge Sábato. En este se destacan los factores considerados nodales para entender el desarrollo y avance tecnológico de un país subdesarrollado (como era el caso de la Argentina). En dicha propuesta, Sábato explicita el rol central que juega el Estado en lo que respecta a la generación y fomento de tecnología local para la optimización de la producción industrial y la regulación del mercado; ideas claves para comprender las deficiencias crónicas que presentaba el sistema ferroviario. Por un lado, la estructura productiva comprende a los vastos conjuntos de sectores productivos que provee de bienes y servicios que demanda la sociedad (Sábato, 1968). Por su parte, el gobierno es quien debe encargarse de formular y llevar a cabo políticas en el ámbito científico-tecnológico y movilizar recursos de y hacia los otros vértices del triángulo por medio de procesos tanto legislativos como administrativos. Para ello, y de acuerdo a Sábato (1968), es necesario diseñar estrategias y cuerpos de principios con metas alcanzables que dependen de la asignación de recursos y de decisiones políticas que permitan el desarrollo, crecimiento y fortalecimiento del sistema ferroviario. No obstante, y tal como se mencionó anteriormente, la debilidad regulatoria fue evidente en el marco privatizador del sistema.

Por último, y no menos importante, se menciona a la infraestructura científico-tecnológica, que, como producto social, expresa una serie de elementos articulados donde su calidad depende de su armónica interrelación: el sistema educativo; instituciones de investigación; instituciones de promoción, coordinación y estímulo a la investigación; normas, leyes y marcos administrativos; y recursos económico-financieros.

La debilidad de este vértice, en contextos de modernización y políticas de ajuste, repercute evidentemente en cada uno de estos componentes y de los que conforman los otros vértices, dada la interrelación existente entre los tres elementos que comprenden al triángulo.

---

[16] Política explícita es "la política oficial"; es la que se expresa en las leyes, reglamentos y estatutos. Política implícita expresa la demanda científica y tecnológica del "proyecto nacional" vigente en cada país" (Herrera, 1968: 115).

[17] Refiere a un modelo de política científico-tecnológica que postula que para que realmente exista un sistema científico-tecnológico es necesaria la presencia de tres componentes relacionados fuertemente y de manera permanente: el Estado (diseñador y ejecutor de la política), la infraestructura científico-tecnológica (oferta de tecnología) y el sector productivo (demandante de tecnología).

En todo lo planteado subyace una premisa central: la investigación científico-tecnológica es fundamental como herramienta para la transformación de la sociedad y para la superación del subdesarrollo (Sábato, 1968). El sistema ferroviario, al ser uno de los ejes articuladores de la sociedad, no debe quedar ajeno a dicha transformación. Por ello, un argumento que apoya la necesidad de realizar investigación seria y permanente, reside en que la tecnología que todo país debe importar, será más eficiente, si se dispone de una sólida infraestructura científico-tecnológica (Solivérez, 2009). A su vez, la importación de tecnología puede contribuir al desarrollo si se encuentra en un contexto donde el Estado adopte un rol activo y protagónico creando un sistema local capaz de interactuar con el sistema productivo. De esta manera, y de acuerdo a Herrera (1968), la política científica coincidirá con las demandas científicas y tecnológicas del proyecto nacional vigente. Las políticas cortoplacistas, sin visión ni planificación a futuro y dirigidas a la ganancia económica y más aún, con inversiones que no disfrutaban del consenso social y que no atendían a las necesidades del colectivo social (Solivérez, 2009; Herrera, 1968), explican la caída y desmantelamiento del sistema ferroviario.

Conclusiones

En este trabajo se hizo foco en el sistema ferroviario de los 90' desde una mirada socio-técnica con énfasis en la reciprocidad existente entre tecnología y política: ambas inseparables, precisando el factor contextual para comprender el alcance de ambos términos, tal como sugiere la postura constructivista de Bijker. Dicha postura permitió dar cuenta de complejos procesos de configuración social en torno a la definición de dicho sistema. Procesos que implicaron diversas negociaciones, disputas, alianzas y toma de decisiones políticas y tecnológicas por parte de distintos agentes que dio por resultado la privatización del sistema. Las consecuencias a nivel tecnológico y social se manifestaron en el desarrollo y funcionamiento del ferrocarril comprendido como un sistema de tecnología autoritaria y de exclusión. Esto es, actuó como una tecnología que privilegió el beneficio económico y político de las empresas y gobierno en detrimento de los intereses de los usuarios, quienes padecieron el paulatino desmantelamiento del sistema, generando, entre otras cosas, aislamiento social, pauperización laboral y falta de oportunidades. La concentración y disposición (por parte del sector extranjero y de oligopolios locales) de las industrias más avanzadas y sofisticadas y con mayor capacidad y volumen de producción con gran capacidad de acción, de ganancia e influencia en el negocio privatizador ilustra el desenvolvimiento del sistema en la década de los 90'. Bajo esta órbita y en el curso de este proceso, se mostraron a las privatizaciones como decisiones originadas en un modelo o sistema sociotécnico que fue funcional al sistema sociotécnico triunfante, bajo argumentos de insolvencia e ineficacia estatal, "adaptándose" al sistema privado vencedor.

El desmantelamiento gradual del sistema ferroviario es una muestra de las dificultades de sinergia entre los componentes del triángulo propuesto por Jorge Sábato. Las acciones y decisiones políticas respondieron al interés y la capacidad de uno de los

vértices, no de toda la red, al priorizarse el beneficio de los actores participantes en el negocio privatizador en detrimento del interés del colectivo social.

Por otro lado, se comprende la visión de Herrera en la que la sola transferencia de tecnologías importadas apenas promueve y fortalece el conocimiento tecnológico. Sin desmerecer su incorporación, se enfatiza en la necesidad de expandir el propio aparato tecnológico contextualizado a nuestras necesidades y condiciones industriales, naturales, sociales, abriendo campos de investigación y desarrollo para solucionar nuestros propios problemas. En esta línea, los aportes de Herrera, Solivérez y Sábato pueden orientar caminos para repensar el sistema tecnológico argentino, y especialmente, el sistema ferroviario argentino: la disminución de la brecha entre las políticas científicas explícitas e implícitas, la planificación de los esfuerzos científico-tecnológicos incluyendo prioridades en el marco de un proyecto de país, traduciendo las necesidades sociales y económicas a objetivos de investigación, y colocando sus resultados al sistema económico activo. La intervención del Estado es importante. Existen servicios esenciales que no son rentables, pero cumplen funciones imprescindibles para la población. Para el neoliberalismo y sus políticas de privatización, esto no formó parte de sus prioridades. Un sistema científico-tecnológico con orientación social debería ser capaz de investigar y tratar de resolver los problemas que afectan de modo más grave el bienestar de la mayoría de los argentinos. Necesita para ello tener receptores los más directos posibles de las demandas y capacidad de poner a prueba las soluciones en contacto directo con sus posibles beneficiarios. Estas capacidades sólo existen hoy para los sectores sociales de mayor poder adquisitivo (Solivérez, 2009:31).

Recibido: 26/03/2018
Aprobado: 03/12/2018

Bibliografía

ALBORNOZ, M. y GORDON, A (2011). La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009). Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España.

AIBAR, E (s/f). La vida social de las máquinas: Orígenes, desarrollo y perspectivas actuales en la sociología de la tecnología. Reis. 76/96 pp: 141-170. Universidad de Salamanca, España.

BIJKER, W. (2005). ¿Cómo y por qué es importante la tecnología? Título original: “Why and How Technology Matters?”, en Goodin, R. y Tilly, C. (eds.) (En prensa), Oxford Handbook of Contextual Political Analysis, Oxford University Press. Traducido por Alfonso Buch, José Buschini y Alberto Lalouf.

BUCH, T, y SOLIVÉREZ, C (2011). De los quipus a los satélites. Historia de la tecnología en la argentina. Bernal: U.N.Q.

CORPORACIÒN ANDINA DE FOMENTO (CAF) (2004). Rieles con futuro. Desafíos para los ferrocarriles de América del Sur. Disponible en: Rieles con futuro. Desafíos para los ferrocarriles de América del Sur

CANTERO, J. y GONZÁLEZ, N (2015). De la naturaleza y especificidad del sistema ferroviario argentino: el desafío de la confiabilidad. Ciencias Administrativas, núm. 6 pp. 83-96 Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, Argentina.

FELDER, R. (2009). "¿Hacia dónde va el tren? Estado y Ferrocarril después de las privatizaciones". Revista Transporte y Territorio Nº 1, Universidad de Buenos Aires.

GREGG, S. (2014). Desigualdad y capitalismo prebendario.

HARVEY, D (2005). El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. Clacso. Buenos Aires, Argentina.

HERRERA, A. (1968). "Los determinantes sociales de la política científica en América Latina. Política científica explícita y política científica implícita". En Redes N° 5. Centro de Estudios e Investigaciones. Bs. As.: U.N.Q., 1995. Disponible en: http://docs.politicascti.net/documents/Teoricos/Herrera.pdf

---------- (1969). "La ciencia en el desarrollo de América Latina", Comercio Exterior, México, 30 (12): 704-712.

HUNT, S. y CORTÉS CONDE, R. (1985) The Latin American Economies. Growth and the Export Sector 1880-1930, New York/London, Holmcs & Mcier, pp. 319-381.

HUNTIGTON, S. (1972). El orden político de las sociedades en cambio, Buenos Aires, Paidós, 1992 (edición original en inglés, 1968).

MYERS, S. y MARQUIS, D. G. (1969). Successful industrial innovations. A study of factors underlying innovation in selected firms.

PINCH. T. y BIJKER, W. (2008). "La construcción social de hechos y artefactos: o acerca de cómo la sociología de la ciencia y la tecnología pueden beneficiarse mutuamente", en Thomas, H. y Buch, A. (Coord.), Actos, actores y artefactos. Sociología de la tecnología, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, 2008.
RAPOSO, I. (2009): "Reestructuración Ferroviaria en Argentina y cambios en el territorio. Una verificación en la Región Metropolitana Rosario". Revista Transporte y Territorio Nº 1, Universidad de Buenos Aires.
SÁBATO, J y BOTANA, N. (1968). La ciencia y la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina.

SOLIVÉREZ, C. (2009). Hacia un sistema nacional de ciencia y tecnología.

THWAITES REY, M. (1993). La política de privatizaciones en la Argentina. Consideraciones del caso Aerolíneas. En Realidad Económica Nº 116, Buenos Aires.

THOMAS, H (2008). Estructuras cerradas vs. Procesos dinámicos: trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico, en Thomas, H. y Buch, A., (coords.) Fressoli, M. y Lalouf A. (colabs.): Actos, actores y artefactos. Sociología de la Tecnología, UNQ, Bernal.

THOMAS, H y SANTOS, G. (2016). Tecnologías para incluir. Ocho análisis socio-técnicos orientados al diseño estratégico de artefactos y normativas. Lenguaje claro Editora. Universidad Nacional de Quilmes.

THOMAS, H. (S/F). Tecnologías para la inclusión social y políticas públicas en América Latina. Disponible en: http://www.redtisa.org.Hernan-Thomas-Tecnologías-para-la-inclusión-social-y-politicas-publicas-en-America-Latina.pdf.

TROISI MELEAN, J. C. (2003). Entre el éxtasis y la agonía: La formación de la Argentina moderna (1850-1930). Una aproximación interpretativa. Anuario del Instituto de Historia Argentina (3), 225-251. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3104/pr.3104. pdf.

WINNER, L. (1987). La ballena y el reactor. Una búsqueda de los límites de la era de la alta tecnología. Barcelona, España.

---------- (1993). Social Constructivism.Opening the Black Box and Finding it Empty, en Science as Culture, 3(16).

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 23-41

Desafíos para una ampliación de las prácticas cívicas. Reconsideración de la lucha por los derechos humanos a partir de H. Arendt

Challenges for an expansion of civic practices. Reconsideration of the struggle for human rights from H. Arendt's view

GIULIANA DE BATTISTA

Profesora en Filosofía por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Magíster en Ciudadanía y Derechos Humanos por la Universidad de Barcelona (UB). Magíster en Estudios Avanzados en Filosofía por la Universidad de Salamanca (USAL). Correo electrónico: gdebattista.unr@gmail.com

Resumen

El objetivo de este escrito es reflexionar sobre el papel que han de jugar en el mundo actual los derechos humanos, a partir de una antinomia que está presente en la propuesta que hace H. Arendt en relación a este tópico. En términos de E. Balibar, dicha antinomia consiste en la conjugación de una crítica radical al fundamento antropológico (en virtud de la cual la naturaleza humana no preexiste a la concesión de derechos por parte de las instituciones), con una defensa inflexible de los derechos humanos que se ha de situar en el centro de la construcción democrática (¿qué resta por hacer cuando admitimos que son las mismas instituciones que hacen humanos a los sujetos a través de la concesión recíproca de derechos, las

Abstract

The objective of this paper is to think about the role that human rights have to play in today's world, based on an antinomy that it's present in H. Arendt's proposal in relation to this topic. In terms of E. Balibar, this antinomy consists on the conjugation of a radical critique of the anthropological foundation (human nature does not preexist the granting of rights given by the institutions), with an inflexible defense of human rights that must be placed in the center of a democratic construction (what remains to be done when we admit that the same institutions that make human beings through the reciprocal concession of rights, are the ones that can destroy them or impede their exercise?). Through this development, we will try to probe that,

que puedan destruirlos o impedir su ejercicio?). A través de este desarrollo, se intentará dar cuenta de que, a la ambigüedad del planteo arendtiano, subyace una determinada concepción de la política que nos sugiere determinas vías de acción al mismo tiempo en que nos impone nuevos desafíos.

Palabras clave

Derechos — Humanidad — Política — Acción — Instituciones

behind the ambiguity of Arendt's proposal, there is a certain conception of politics that suggests us certain ways of action at the same time that imposes new challenges on us.

Keywords

Rights — Humanity — Politics — Action — Institutions

1. Introducción

H. Arendt (1906-1975) es una pensadora alemana y judía que vivió en carne propia los horrores del nazismo y, tras escapar del campo de concentración de Gurs en el que fue encarcelada por los franceses en 1939, se exilió a Estados Unidos, convirtiéndose luego en una de las figuras más reputadas de la intelectualidad neoyorkina. Sus penetrantes y lúcidos análisis sobre el imperialismo, el antisemitismo, y el totalitarismo, la convirtieron, luego del colapso del comunismo soviético en los años 80, y de la aparición de la crítica al socialismo realmente existente[1], en la pensadora política del momento postotalitario y en "la guía de los movimientos antitotalitarios de los años setenta y ochenta"[2].

Asimismo, se trata de una autora cuyos textos han sido objeto de una multiplicidad de usos -ante los cuales no ha sido inmune el carácter fragmentario de su obra-, en virtud de los cuales ha sido tildada de liberal, republicana, o conservadora, dependiendo de la conveniencia de quien eventualmente se apropiara de ella. Desde el presente artículo nos acercamos a la autora a partir de una modalidad interpretativa que es la que adoptan una serie de autores -E. Balibar, P. Vermerén, E. Tassin- ampliamente influenciados por la lectura realizada por Miguel Abensour. Desde esta óptica, Arendt

[1]Seyla Benhabib hace referencia a que, con anterioridad a este suceso, la permanencia de la corriente marxista en la mayoría de los círculos académicos ofrecía una gran resistencia a la identificación que hizo Arendt entre el nacionalsocialismo y el comunismo soviético, o al menos en lo que éste último se había convertido luego de la muerte de Lenin (www.letraslibres.com/mexico-espana/arendt-contra-arendt-entrevista-seyla-benhabib).

[2] "Con Arendt, contra Arendt". Entrevista con Seyla Benhabib, Letras Libres, abril 2007: www.letraslibres.com/mexico-espana/arendt-contra-arendt-entrevista-seyla-benhabib.

lejos de ser concebida como una pensadora del "retorno de la política pura" vinculada a Leo Strauss y a todos los que pugnan por una revalorización de la filosofía política, es concebida como una figura de resistencia a la sociologización de la política y a la restauración de la filosofía política que apunta al ocultamiento de los asuntos políticos. En este sentido, se opera una recuperación de la figura de Arendt a partir de los términos con los que la autora se define así misma, esto es, no como una filósofa, sino como una teórica de la política[3].

El objetivo de este artículo es retomar el acercamiento arendtiano a la problemática de los derechos humanos con algunas de las claves interpretativas ofrecidas por E. Balibar. Este designio presupondrá: 1) analizar la paradoja que Arendt detecta en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; 2) descifrar a la figura del apátrida como un individuo que, al ser obligado a vivir al margen de la ley, ha perdido el derecho humano por excelencia que es el 'derecho a tener derechos'; y 3) advertir la relación que los derechos humanos y, por tanto, la Humanidad, guardan con la institución y no con una presunta 'naturaleza humana' que les serviría de fundamento. A partir de las conclusiones extraídas de dicho análisis se introducirá la idea de Balibar según la cual existe una tensión o ambigüedad constitutiva en el planteo arendtiano en torno a los derechos humanos, en virtud de la cual es posible imaginar una vía de lucha y defensa de estos últimos, basada en la restitución del carácter conflictivo a la ciudadanía (que se deriva de una concepción de la política que presupone un momento anárquico, o de articulación con su contrario). En esta instancia, estas proposiciones serán situadas en el esquema más general por el cual Balibar sitúa a la ciudadanía en una relación problemática e irresoluble con la democracia, delineando una concepción de la acción política basada en el concepto de 'ciudadanía diaspórica'. Finalmente, en un apartado destinado a realizar una serie de 'reflexiones finales', dicho planteo será brevemente comparado a los posicionamientos que otros autores contemporáneos toman en relación a este tópico.

2. Paradoja de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

Hacia finales del último capítulo de la segunda parte de *Los orígenes del totalitatismo* (*OT*), titulado "La decadencia de la Nación-estado y el fin de los Derechos del Hombre", H. Arendt alude a que con la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano

[3]El motivo por el cual Arendt se rehúsa a ser llamada 'filósofa' está dado por la hostilidad que, a lo largo de la historia del pensamiento (desde Platón a Marx, con algunas pocas excepciones), los filósofos han asumido hacia la política. Según la autora, dicha hostilidad no se basa en una 'cuestión personal', sino en la 'naturaleza de la cosa misma', siendo filosofía y política esencial y radicalmente distintas. La expresión "filosofía política" es engañosa porque oculta una tensión, incluso un antagonismo, entre dos formas de vida: la vida contemplativa y la vida activa. Desde siempre ha sido responsabilidad de los filósofos distribuir jerárquicamente, hacia arriba, la vida contemplativa, y hacia abajo la vida activa, en una actitud de hostilidad y retirada frente a los asuntos de la ciudad. En consecuencia, Arendt sólo puede rechazar toda identificación con el personaje del filósofo político, para preservar la pureza de su mirada dirigida hacia las cosas políticas mismas, sin los anteojos de la filosofía.

a fines del siglo XVIII, la fuente de la ley ya no se encuentra en los mandamientos divinos, ni en las costumbres de la historia, sino en el hombre mismo y en la dignidad que le corresponde como tal. Estos derechos se proclaman 'inalienables' e 'indeducibles' de otros derechos, no sólo porque no necesitan más autoridad que la naturaleza misma del hombre para su establecimiento, sino porque todos los demás se basan en ellos: "Los derechos históricos fueron reemplazados por los derechos naturales, la 'Naturaleza' ocupó el lugar de la Historia y se supuso tácitamente que la Naturaleza resultaba menos extraña que la Historia a la esencia del hombre" (Arendt, 1974:376). Además de esta última, habría habido otra implicación de la que, según Arendt, los formuladores de la declaración sólo fueron conscientes a medias: en cierto sentido significaba una medida de urgencia en tiempos en que los individuos ya no estaban afianzados en sus territorios de nacimiento, y en los que parecía necesario garantizar una clase de derechos que hasta esos entonces no habían entrado en la esfera política y eran resguardados por fuerzas sociales, espirituales, o religiosas.

Arendt señala una paradoja que, desde el comienzo, está implicada en esta declaración: el ser humano 'abstracto' al que se refiere no parece existir en ninguna parte, no sólo porque incluso los salvajes viven dentro de algún tipo de sociedad, sino porque la cuestión del disfrute o no-disfrute de los derechos humanos es indisociable de la relación que el individuo establece con la comunidad de la cual forma, o no, parte: "Los Derechos del Hombre, después de todo, habían sido definidos como 'inalienables' porque se suponían que eran independientes de todos los Gobiernos; pero resultó que en el momento en que los seres humanos carecían de su propio Gobierno y tenían que recurrir a sus mínimos derechos no quedaba ninguna autoridad para protegerles ni ninguna institución que deseara garantizarlos" (Arendt, 1974:370). E. Balibar se refiere a esta proposición de la autora con la expresión "teorema Arendt", haciendo alusión a que la verdadera significación del argumento no es empírica —a saber, no se encuentra en afirmar que la evolución de los derechos del ciudadano y las consecuencias de las guerras y el imperialismo contradicen *de hecho* el ideal universalista de los derechos humanos— sino de *principio*: si los derechos humanos se destruyen toda vez que se destruyen los derechos del ciudadano, es porque aquéllos reposan sobre estos últimos, y no al revés. Esto explica el hecho de que los mismos apátridas y refugiados se hayan negado a reconocer una garantía no-nacional de sus derechos, no dejaran de reivindicar los mismos ya sea como alemanes, húngaros, polacos, etc., y estuviesen convencidos de que su garantía dependía de la soberanía emancipada del propio pueblo: "Los apátridas estaban tan convencidos como las minorías de que la pérdida de los derechos nacionales se identificaba con la pérdida de los derechos humanos como de que aquéllos garantizaban éstos. Cuanto más eran excluidos del Derecho en cualquier forma, más tendían a buscar una reintegración en lo nacional" (Arendt, 1974: 370).

3. Exterioridad de la ley y pérdida del derecho a tener derechos

En base a estas consideraciones, Arendt concibe la pérdida del disfrute de los

derechos humanos como la situación en virtud de la cual un individuo o un grupo de individuos se encuentran al margen o fuera de la ley, esto es, de la única estructura que puede garantizar su cumplimiento. En este sentido, dicha situación también es caracterizada como una pérdida del *status político* o del 'derecho a tener derechos'. La autora caracteriza esta condición de la siguiente manera:

1- Son perseguidos que no constituyen una imagen vergonzosa para el gobierno perseguidor, y cuya completa inocencia o falta de responsabilidad es su mayor desgracia. Arendt hace referencia al modo en que un apátrida puede 'mejorar' su situación legal a partir de la ejecución de un delito: el delincuente es al menos una figura que está contemplada en el marco de la ley y a la que, como tal, le corresponden ciertos derechos.
2- Su desgracia no estriba en que se hallen privados de la libertad, o de la igualdad ante la ley: estriba en que no existe ley alguna para ellos, y en que nadie desea siquiera oprimirles, porque permanecen en la absoluta inexistencia política. Del mismo modo, su seguridad física (el hecho de estar alimentados por algún organismo benéfico) se sustenta en la contingencia de la caridad y no en el derecho, y la libertad que puedan encontrar en un campo de concentración para expresar sus opiniones, es la libertad de quien puede decir lo que le plazca puesto que sus opiniones carecen de significancia.
3- El trato que reciben de los demás no se corresponde con lo que hagan, hayan hecho, o dejen de hacer; los acontecimientos les sobrevienen de manera contingente y no guardan ningún tipo de vínculo con sus propias acciones. Por esta razón, una vez más, estos individuos se pueden beneficiar de la realización de un delito como instancia que los reinserta en el campo de la ley, y en virtud de la cual experimentan consecuencias que son correlativas al modo en que actúan.
4- La pérdida de sus hogares conlleva la imposibilidad de encontrar uno nuevo puesto que no hay lugar en la Tierra para ellos (punto en que se diferencian de los múltiples grupos que a lo largo de la historia se han visto forzados a migrar y abandonar sus hogares por razones políticas o económicas)[4]. Asimismo, la pérdida del status legal o de la protección del gobierno es una pérdida que atañe a *todos* los gobiernos, de todos los países.
Lo que se pone de relieve en el momento en que se identifica la pérdida que sufren los individuos que están privados de los derechos humanos con la pérdida del 'derecho a tener derechos' es, entonces, el hecho de que éstos no reciben su fundamento de ningún origen a priori susceptible de identificarse con la naturaleza del

[4]En *Nosotros, los refugiados*, Arendt afirma: "Un refugiado solía ser una persona obligada a buscar refugio por algún acto cometido o por sostener alguna opinión política. Bien, es verdad que nosotros tuvimos que buscar refugio, pero no cometimos acto alguno y la mayoría de nosotros nunca soñó con tener una opinión política radical. Con nosotros, el significado del término «refugiado» ha cambiado", Arendt, 2009:353).

hombre[5], sino que es la acción política la que los instituye e inventa (lo cual equivale a decir que el derecho humano por excelencia se sustenta en la posibilidad de pertenecer a una comunidad, y que es, por tanto, la existencia al margen de la ley la que priva a estos grupos de un modo de vida humano). En referencia a esta cuestión, Balibar alude a que, tanto en *La condición humana (LCH)* como en *Sobre la Revolución*, Arendt no deja de insistir en la idea según la cual no existe libertad ni igualdad naturales que preexistan a la igualdad y a la libertad instauradas por instituciones que se sustentan en la *isonomía* –a saber, en la "institución *por o a través* de la que los individuos se confieren unos a los otros derechos en la esfera política, comenzando por el derecho a la palabra en pie de igualdad (*isègoria*), que permite reivindicar o legitimar todos los otros, y que se coagula en la figura antropológica concreta «derecho a tener derechos»" (Balibar, 2007:9)–. Para el autor, tal convicción sostendría una concepción relacional de los derechos en virtud de la cual éstos no son pensados como un 'atributo' o 'característica' de cada uno de los seres humanos existentes, sino como conquistas e invenciones concretas que se desenvuelven en el terreno de la historia: "los derechos no son 'propiedades' o 'cualidades' que los individuos poseen cada uno por cuenta propia, sino *cualidades que los individuos se confieren los unos a los otros* ; y es precisamente por ello que instituyen un 'mundo común' en el que éstos pueden ser considerados responsables de sus acciones y opiniones" (Balibar, 2007:8).

4. Coincidencia entre los límites de la comunidad política y los de la Humanidad

Ahora bien, ¿por qué no podría pensarse, tal como se supone desde la óptica de los inalienables derechos humanos, que estas declaraciones cobrarían su sentido en situaciones límites, justamente cuando un grupo de individuos pierde su status político? Lo que sostiene Arendt es, no sólo que, en los hechos, cuando esto sucede, no queda autoridad ni institución alguna que los garantice, sino también que, de manera profundamente paradójica, la pérdida de los derechos humanos sucede en el momento en que una persona se convierte en un ser humano *en general*, esto es, cuando pierde todas las características mediante las cuales se expresa en un mundo común (nacionalidad, profesión, opinión, etc.). El motivo radica en que lo que subyace a la pérdida de la existencia política, a saber, el hombre en su desnudez, no es la noble

[5]En lo que respecta al problema de la naturaleza humana, Arendt afirma en *La condición humana* que nosotros, capaces de definir las esencias de las cosas que nos rodean, no sólo no podemos hacer lo mismo con respecto a nosotros mismos, sino que tampoco podemos presuponer tan simplemente que tengamos una esencia/naturaleza del mismo modo en que las demás cosas la poseen. Por lo demás, si tal fuera el caso, sólo podría conocerla un dios que nos hubiese creado, capaz de responder a la pregunta "¿qué somos?" (y no "quiénes"). Según la autora, cada vez que se pretende definir dicha naturaleza, se termina por definir a una deidad: "el hecho de que los intentos de definir la naturaleza del hombre lleven tan fácilmente a una idea que de manera definitiva nos suena como 'superhumana' y, por lo tanto, se identifique con lo divino, arroja sospechas sobre el mismo concepto de «naturaleza humana»" (Arendt, 1998:25).

esencia/naturaleza humana -que ameritaría que un individuo sea tratado por otro como su semejante-, sino la cualidad que un individuo comparte con un salvaje (es decir, su mero *origen* humano): "Los supervivientes de los campos de exterminio, los encerrados en los campos de concentración y de internamiento (…) podrían ver sin los argumentos de Burke que la abstracta desnudez de ser nada más que humanos era su mayor peligro" (Arendt, 1974:379). Desde esta óptica, las personas que pierden sus derechos humanos pierden, en realidad, todas sus cualidades y relaciones, excepto el hecho de ser humanos.

La dicotomía que subyace a esta argumentación de la autora -entre los aspectos de la existencia que forman parte y/o son resultado del artificio humano, y aquellos que conciernen a nuestra naturaleza original o inalterada- recrea la clásica distinción entre lo público y lo privado: una civilización desarrollada siente hostilidad hacia lo no-producido y naturalmente otorgado, puesto que remite a la esfera privada del mundo como aquella colmada por diferencias que no hacen más que señalar los límites de la actividad humana (esto es, como aquella que incluye los aspectos de la existencia en los que somos natural e irremediablemente diferentes, y por ello suscitan odio y desconfianza). La esfera pública, al contrario, comprende todo lo que -susceptible de construcción o modificación- es fruto de la *praxis*, de la organización humana, y de la producción de igualdad: "Toda esta esfera de lo simplemente otorgado, relegada a la vida privada en la sociedad civilizada, constituye una amenaza permanente a la esfera pública porque la esfera pública está tan consecuentemente basada en la ley de la igualdad como la esfera privada está basada en la ley de la diferencia" (Arendt, 1974:380)[6]. Esta última constatación de Arendt constituye más que otra manera de afirmar lo que explicitamos anteriormente cuando se hizo alusión a que la igualdad y la libertad no son atributos o cualidades con las que nacemos, sino frutos de una acción en la que, como miembros de un grupo, nos concedemos derechos de manera recíproca.

Desde esta perspectiva, el peligro de los grupos que se ven obligados a vivir fuera de

[6]En *La condición humana (LCH)* la autora describe las significaciones adquiridas por la esfera privada y por la esfera pública en la tradición del pensamiento político occidental; este punto nos permite comprender de manera más cabal la forma en que caracteriza a los apátridas, como seres que, al estar desprovistos de las distinciones que atañen al mundo común, remiten a lo absolutamente otro/privado como amenaza del orden público. En el pensamiento griego existe una oposición directa, dos órdenes de existencia diferentes, entre la organización política (pública) y la asociación natural que corresponde al hogar y la familia (privada): en esta última los hombres viven juntos como consecuencia de sus necesidades y limitaciones, y una forma de autoridad basada en el gobierno, e incluso en la violencia, es posible porque se teje una relación desigual entre sus miembros; el ámbito de la *polis*, en cambio, es el ámbito de la libertad en el que cada quien se relaciona con los demás como con sus iguales -igualdad que, por supuesto, no estaba ligada a la idea de justicia, y presuponía una mayoría 'desigual' que no tenía lugar en la escena política-. Según Arendt, a través de la Edad Media (en la cual se devalúa fuertemente la esfera pública en pos del crecimiento del ámbito privado) y la Modernidad (en la cual se introduce la dimensión social, con la 'transformación' de los intereses privados en intereses públicos), esta distinción tan clara en el pensamiento político antiguo entre la esfera privada y pública, se vuelve progresivamente difusa hasta tornarse inexistente.

ley, radica en que se han convertido en *nada más que seres humanos*. Han perdido todas sus cualidades políticas distintivas para convertirse en *simple existencia*, esto es, en lo que es naturalmente otorgado y, por ello, *profundamente otro* (como encarnación de la diferencia que supone una vida no mediatizada/no-política/o absolutamente privada)[7]. En esta instancia, Balibar observa un punto de radicalidad en el planteo de Arendt en virtud del cual, según su opinión, no debería ser inscripta en una tradición simplemente institucionalista. En efecto, el núcleo de su idea no es meramente que la institución crea los derechos y que, por ende, al margen de ésta los individuos no tendrían más que los atributos que les han sido naturalmente otorgados; sino que –en virtud de que la concepción universalista de la ciudadanía que defiende el sistema Nación-Estado, hace que la única forma de privar a alguien de los derechos sea excluyéndolo de la humanidad-, *por fuera de la institución no hay seres humanos.* Por este motivo, el autor afirma que no hay en Arendt nada parecido a una relativización de la idea de derechos humanos (o del vínculo entre los derechos y la humanidad). Se trata, al contrario, de un *refuerzo* de esta asociación en el que se muestra que son las instituciones las que, históricamente, crean lo humano: "Arendt no busca «relativizar» la idea de derechos (o de derechos humanos), sino inversamente, tornarla indisociable e indiscernible de una construcción de lo humano que es el efecto interno, inmanente de la invención histórica de las instituciones políticas. Con todo rigor, se debería afirmar que los seres humanos «son sus derechos», o existen *por o a través* de ellos" (Balibar, 2007:9).

En este mismo sentido, E. Tassin alude a que la fórmula arendtiana sobre el 'derecho a tener derechos' restituye a la humanidad su significación política y supera la antinomia del hombre y del ciudadano presente en el seno mismo de la Declaración de 1789[8], porque se refiere, ni más ni menos, que al "derecho a ser hombres", esto

[7]El modo en que Arendt caracteriza la forma de vida de los apátridas como aquella que se basa en la *simple existencia* (*zoé*), también se esclarece a la luz de lo que, en *LCH,* establece como las diferentes modalidades de la *vita activa.* La *vita activa* comprende tres tipos de actividades que la autora denomina labor, trabajo, y acción. Con la *labor* se hace referencia a la vida misma, esto es, al aspecto biológico de la existencia en virtud del cual un organismo crece, se alimenta, y se dirige finalmente hacia su propia decadencia; al parecer, éste es el modo de vida al que la autora se refiere cuando indica que, al haber perdido todas sus cualidades políticas distintivas, los apátridas/refugiados se convierten en *nada más que humanos*. El *trabajo* remite a aquella actividad no-natural de la existencia, mediante la cual el hombre crea el mundo artificial de cosas que lo rodea (mundanidad). La *acción* es la única actividad que no necesita de la mediación de la materia, y presupone el único aspecto de la condición humana que es condición de toda vida política: la pluralidad o el hecho de que los hombres vivan entre hombres.

[8]E. Tassin se refiere a esta antinomia, reiteradas veces señalada a propósito de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de la siguiente manera: "o bien, este hombre es tomado anteriormente a cualquier institución política, en una especie de estado natural, y los derechos llamados del hombre no son entonces del ciudadano (...) o bien, este hombre es considerado según sus determinaciones sociales, resultantes de la comunidad histórica a la cual él pertenece: es entonces ciudadano de un Estado, tiene derechos por este concepto, y dichos derechos debidos a su ciudadanía no son los derechos del hombre en general, sino derechos de ciudadanos sometidos a un Estado particular" (Tassin, 2009: 129). Esta ambigüedad es la que ha llevado a interpretar la Declaración en una clave liberal e individualista (los derechos del hombre son los del individuo particular que éste

es, a ser declarados como seres detentores de derechos. Según el autor, si el solo hecho de pertenecer a la especie humana no es lo que hace de un ser un humano (sino el derecho a nombrarse como tal por el hecho de pertenecer a una comunidad, esto es, el derecho fundamental a ser ciudadano de un Estado), es porque la humanidad no tiene otro fundamento más que el derecho que los hombres se reconocen a *tener derechos* y exigir su cumplimiento. Estar privado de dicho derecho es ser apátrida porque el mundo "es para los mortales una vivienda solo si los acoge y si los reconoce en él: solo si es una "patria", es decir, una comunidad de acogida estructurada y garantizada por el derecho, un remanso político y no solamente un consuelo cultural o moral (...) La solidaridad cultural y la cortesía moral que nos unen forman un lazo humano en el sentido antropológico; no constituirían jamás un lazo humano en el sentido político" (Tassin, 2009:127).

5. Dimensión dialéctica y creativa de la política

El apartado anterior culmina haciendo alusión a una contradicción o ambigüedad fundamental: ¿cómo es posible que sean las mismas instituciones que hacen humanos a los sujetos a través de la concesión recíproca de derechos, las que puedan destruirlos o impedir su ejercicio? En efecto, si la clave y la radicalidad de la propuesta de la autora están dadas por la afirmación según la cual las instituciones no sólo crean el derecho, sino la humanidad misma (en el sentido en que fue anteriormente explicado), ¿qué quedaría por decir allí cuando hemos sido testigos de los diversos momentos de la historia moderna en que "el Estado-nación ha garantizado y suprimido alternativamente y de una manera violentamente contradictoria" (Balibar, 2007:8) el derecho de muchos individuos a tener derechos? Esta antinomia es la que, de diferentes maneras, no deja de estar presente en el planteo general de Arendt sobre los derechos humanos y que, en términos de Balibar, consiste en lo siguiente: la conjugación de una crítica radical al fundamento antropológico, con una defensa inflexible de los derechos humanos que se ha de situar en el centro de la construcción democrática ("¿Cómo negar, por un lado, aquello que se pretende poner en práctica por el otro?", Balibar, 2007:2).

El autor hace alusión al modo en que han sido interpretados estos problemas por muchos comentaristas contemporáneos, asumiendo una clave de lectura que detecta en el planteo de Arendt el *sin fondo* o ausencia de esencia metafísica a la hora de pensar la política. De esta manera, adhiere al tipo de perspectivas que han señalado, en relación a los derechos humanos, el hecho de que "no pueden concebirse como un *origen a reencontrar* (*o a restaurar*) (…), sino únicamente como una *invención* (…) o como un comienzo *continuo* (*arché*)" (Balibar, 2007:4). En todas estas discusiones, por tanto, se pondría de relieve el institucionalismo que sí cabe atribuir a Arendt: tal como ya fue afirmado, los derechos no reciben su fundamento de ningún origen a priori, son las revoluciones las que inventan e instituyen lo humano, permitiendo "la

opone a la potencia del Estado), o desde una óptica que niega la validez política de los derechos humanos, como una ficción especulativa que es pisoteada diariamente por los poderes.

entrada de lo universal en la historia" (Balibar, 2007:4).

No obstante, y si bien acuerda con estas lecturas, Balibar considera que es necesario dar un paso más en la interpretación de la autora, que apunta a advertir una dialéctica de los contrarios en el seno de la práctica política, tal como la concebiría Arendt. Según el autor, y a raíz del modo en que interpreta la introducción, en *LCH,* de un pasaje de las *Historias* de Heródoto en que el personaje Ótanes (que en la escena del diálogo apuesta por la isonomía) enuncia luego su propio ideal político según el cual 'no desea obedecer ni ser obedecido', es necesario reflexionar sobre el sentido que adquiere este 'momento anarquista' en la concepción arendtiana de lo político (sin que, por supuesto, ello signifique tildar a la autora de anarquista, afirmar que plantee una continuación entre anarquía y democracia, ni mucho menos). Lo que propone Balibar es pensar que la institución política incluya en su *indeterminado* origen una instancia impolítica o anárquica cuya constante reactivación haga de dicha institución una institución propiamente *política*; es decir, que la articulación con su contrario sea lo que constituya lo político en sí mismo, y que, por ende, un momento de disidencia forme parte del proceso de instauración del derecho: "la autora no se contenta con designar la institución como fuente del derecho positivo, sino que ve en ello una construcción de lo humano en tanto que tal, estimulando la idea de una política de los derechos humanos en la que la disidencia -en su forma moderna de la "desobediencia cívica"- llega a convertirse en la piedra angular de la reciprocidad fundadora de derechos" (Balibar, 2007:4).

Balibar hace referencia a que por 'desobediencia civil' Arendt no entiende una reacción subjetiva basada en la conciencia individual, sino que habla de organizaciones de minorías, e incluso de 'movimientos de masas', que "suscitan problemas de orden público y de reconocimiento del poder del Estado" (Balibar, 2007:12). Por otro lado, alude a que se trata de movimientos que, con objetivos/motivos precisos, desconocen la autoridad que se ejerce en forma vertical, "para re-crear las condiciones de un *consentimiento libre* a la autoridad de la ley" (Balibar, 2007:12), reforzando la legalidad en lugar de debilitándola (o 'defendiendo la ley contra sí misma')[9]. A esta última afirmación subyacen dos presupuestos: 1) que para la autora, tal como lo demuestra la historia de las democracias, sin posibilidad de desobediencia no hay legitimidad en la obediencia (aunque, por supuesto, la obediencia y la desobediencia no son equiparables y no podrían ser nunca puestas en un mismo plano por la institución); y 2) que, a diferencia del institucionalismo clásico de Kelsen, Arendt hace una distinción entre 'orden jurídico' y 'orden estatal'[10].

[9] Balibar también hace referencia al hecho de que, en el pensamiento de Arendt, tiene un lugar importante la reflexión en torno al *riesgo político* (y no meramente legal) que implica toda desobediencia cívica, esto es, el riesgo de juzgar erróneamente la coyuntura política y las relaciones de poder presentes en ella, "de manera que la intención de recrear la continuidad de la politeia o de las condiciones de existencia del ciudadano «activo», podría bien transformarse en su contrario" (Balibar, 2007:12).

[10] Si se afirma que Arendt opera una distinción entre ordenamiento jurídico y ordenamiento estatal que es inexistente en el institucionalismo clásico es porque, a una perspectiva que no rechaza la posibilidad

Ahora bien, si el análisis del momento anárquico presente en la concepción que tiene Arendt de la política es útil o necesario para reflexionar acerca de su discurso sobre los derechos humanos, es porque nos ayuda a situar, en el marco de dicha concepción, el modo en el que concibe la defensa de estos últimos. La identificación de los derechos humanos con una *práctica* que se deriva de la falta de fundamento metafísico-antropológico (y, por ende, del carácter históricamente aleatorio que adquieren estos derechos), se inscribe en la idea según la cual el nacimiento de la igualdad y de la libertad en la esfera pública, tiene lugar a partir de un doble movimiento de institución y deconstrucción de lo político. En virtud de estas consideraciones, anteriormente se afirmó el papel clave que adquiere la instancia de disidencia en la reciprocidad fundadora de derechos:

> "Esto nos conduce a reinterpretar la ausencia de fundamento o el "sin fondo" de los derechos no sólo en tanto que tesis lógica, sino como una tesis práctica, política en sí misma (…) Toda construcción política implica una articulación con su elemento contrario (que podríamos denominar "impolítico"), y por tanto -al menos virtualmente- una recreación permanente de lo político a partir de su propia disolución; y a fin de cuentas una imposibilidad práctica de separar de una vez por todas la construcción de lo humano a través de la institución política de su destrucción o deconstrucción (que resulta en particular del hundimiento histórico de la institución, e incluso a veces de su funcionamiento más cotidiano, o más "banal")" (Balibar, 2007:5).

Si bien no puedo abordar cabalmente este problema, puesto que no es objeto de este escrito trabajar la cuestión de la desobediencia civil, la reflexión sobre el momento anárquico de la política (o la dialéctica de los contrarios inscripta en su propia práctica), constituye una hipótesis de trabajo que, con la posibilidad de rastrear el modo en que Arendt concibe la desobediencia cívica en muchos textos/artículos/entrevistas que este escrito no aborda, puede ayudar a pensar la dificultad o ambigüedad que Balibar

---

de que la desobediencia civil pueda redundar en un fortalecimiento de la ley, subyace el reconocimiento de que en las instituciones estatales no siempre se realiza la legalidad o el espíritu de la ley, y que, por ende, puede ser necesario 'recrear las condiciones de un consentimiento libre a la autoridad de la ley' (allí cuando la legitimidad es entendida como la 'probabilidad de obtener la obediencia'). Dicha 're-recreación' supone, por supuesto, la desobediencia cívica a la que se aludió como una defensa de la ley contra sí misma. A su vez, la distinción entre 'orden jurídico' y 'orden estatal' remite a la distinción que, en Arendt, habita al interior del término 'constitución'. Para el autora, este último pertenece originariamente al campo de la teoría política, y hace referencia al acto de libertad en virtud del cual se instituye un nuevo orden político; sólo después se desplaza al ámbito del discurso jurídico donde designa el documento en el que quedan plasmadas las reglas de dicho ordenamiento político, y no a la inversa: "La tradición constitucionalista (la del derecho constitucional) parece olvidar a menudo tal distinción a partir de la apropiación del término operada por el derecho moderno, en torno de ese documento (...) y de las bases, los mecanismos y los procedimientos institucionales que él instituye" (Raffin, 2017: 137).

observa en el discurso que articula la autora sobre los derechos humanos. En efecto, si en determinados casos la desobediencia puede reforzar el orden legal a través de la modificación de determinadas condiciones por otras que hagan de la obediencia un consentimiento *libre y probable,* es posible pensar que, para Arendt, tal haya de ser una de las vías para hacer de la lucha por los derechos humanos, una lucha específicamente *política* (y no meramente social o humanitaria): "El problema 'insondable' por definición (constantemente objetado a Arendt) y tratado por ella como un desafío que pone a prueba la verdad de las democracias, es incorporar a la institución su «contrario»: instituir la desobediencia como recurso último frente a la ambivalencia del Estado, que lo convierte en detractor de las libertades y las *vidas*, al mismo tiempo que en su «garante»" (Balibar, 2007:14).

6. «Ciudadanía *diaspórica»,* ciudadanía *en* el mundo

La lectura que hace Balibar de Arendt en torno al problema de los derechos humanos, se inscribe en un planteo más general en virtud del cual el autor advierte la existencia de un vínculo problemático e indisociable entre ciudadanía y democracia que adquiere la forma de una tensión permanente e irresoluble entre los dos términos, y se materializa en una serie de problemáticas que atañen a la relación entre los individuos, la comunidad, y el espacio o territorio. Esta antinomia presente en el centro de dicha relación constituiría en sus formas históricas el problema fundamental de la filosofía política y el motor de las transformaciones de la institución política.

Desde esta óptica, analiza en *Ciudadanía* la relación que esta guarda con la exclusión social, como una de las vías a través de las cuales se manifiestan los diversos límites que, desde el punto de vista histórico, han obstaculizado su progreso en tanto que conquista democrática, reconstruyendo la relación paradójica que existe entre un concepto de ciudadanía universalizado -puesto que se basa en principios universales y trasciende diferencias políticas y culturales- y ciertas formas de exclusión que le son constitutivas y contradictorias. Si bien aquí no podemos desarrollar dicho análisis, es necesario tener presente que esa relación contradictoria que la ciudadanía guarda con ciertas formas de exclusión que le son constitutivas, y, por ende, también con la democracia, lleva al autor a afirmar que esta última no puede ser pensada como un modelo con formas institucionales inmutables, ni como una forma de Estado. Siguiendo a Rancière, sostiene que la democracia está siempre por debajo y más allá de dichas formas: es, por un lado, la igualdad innegable que hace de fundamento aunque dicha igualdad se halle necesariamente olvidada en el reparto de lo sensible; y es, por otro, la única referencia en virtud de la cual un sistema político puede legitimarse a sí mismo, esto es, un momento de aceptación de la constitución por parte de los ciudadanos[11]. Desde esta óptica, la democracia se concibe como una *práctica*

[11] En Rancière, la referencia a la democracia como el fundamento igualitario y, al mismo tiempo, reprimido u olvidado en el reparto de lo sensible, ha de entenderse en el marco de una serie de conceptualizaciones. Por un lado, el rol que desempeña la igualdad como fundamento, se explica del siguiente modo: "La desigualdad de un orden social siempre se basa en una igualdad (...) que hace que

destinada a conquistar e inventar nuevos derechos (además de preservar los ya establecidos), que ha de ser creada y recreada colectivamente, con el objeto de que los fundamentos (igualitarios) reprimidos y olvidados vuelvan a tener lugar en el espacio público: "la democracia, entendida de una manera radical, no es el nombre de un régimen político, sino solo el nombre de un proceso que podríamos llamar tautológicamente la 'democratización de la democracia' (o de lo que dice representar un régimen democrático), y por lo tanto el nombre de una lucha, una convergencia de las luchas por la democratización de la democracia" (Balibar, 2012:15).

A esta concepción de la democracia que Balibar comparte con Rancière subyace la idea de que el conflicto es irreductible en la escena política; a su vez, es compatible con la forma en que entiende lo político a través de Arendt: una construcción que presupone un momento de articulación con su contrario, esto es, un momento 'impolítico' o de desconstrucción de lo político. En el sentido en que versan estas consideraciones, y en virtud de la relación ambigua y conflictiva que guarda con la democracia, se ha de tener presente que la ciudadanía no es una sustancia fija e inmutable, conquistada de una vez y para siempre, sino una sustancia virtual -que en ocasiones puede ser negada-, y un terreno de luchas que apunta a su conservación y ampliación: "Esto demuestra que no hay algo así como un consenso sobre la democracia: la democracia real está basada necesariamente en el conflicto (...) incluso si tiene que hacerse una distinción entre los conflictos políticos y la guerra civil o, como Chantal Mouffe (2005) lo expresa provisionalmente, entre agonismo y antagonismo, entre el adversario político y el enemigo interior" (Balibar, 2012:26).

Ahora bien, ¿cómo pensar la práctica democrática, entendida como una conquista, invención, o preservación de derechos, para el caso de aquellos individuos que se hallan en el límite de lo que Balibar (ampliando la fórmula arendtiana) denomina el

---

sea impensable fundar y pensar una sociedad política sin una igualdad en última instancia de los seres hablantes. Y, al mismo tiempo, esa posición igualitaria se encuentra constantemente contrariada, reprimida en la constitución del orden político y social" (Rancière, 2011:105). Ahora bien, el reparto de lo sensible -entendido como la distribución de los cuerpos y las voces en espacios y tiempos asignados- que niega dicha igualdad, ha de ser comprendido en el marco de lo que el autor entiende por 'policía': "La policía es, en su esencia, la ley, generalmente implícita, que define la parte o la ausencia de parte de las partes. Pero para definir esto hace falta en primer lugar definir la configuración de lo sensible en que se inscriben unas y otras. De este modo, la policía es primeramente un orden de los cuerpos que define las divisiones entre los modos del hacer, los modos del ser y los modos del decir, que hace que tales cuerpos sean asignados por su nombre a tal lugar y a tal tarea; es un orden de lo visible y lo decible que hace que tal actividad sea visible y que tal otra no lo sea, que tal palabra sea entendida como perteneciente al discurso y tal otra al ruido" (Rancière, 1996:44). La 'política', en cambio, adviene siempre como un *exceso* en relación al orden policial porque lo desmiente al salirse de la repartición habitual de los lugares y los poderes. En este sentido, se la define como aquella actividad que "que desplaza a un cuerpo del lugar que le estaba asignado o cambia el destino de un lugar; hace ver lo que no tenía razón para ser visto, hace escuchar un discurso allí donde sólo el ruido tenía lugar (...) es siempre un modo de manifestación que deshace las divisiones sensibles del orden policial mediante la puesta en acto de un supuesto que por principio le es heterogéneo, el de una parte de los que no tienen parte, la que, en última instancia, manifiesta en sí misma la pura contingencia del orden, la igualdad de cualquier ser parlante con cualquier otro ser parlante" (Rancière, 1996: 45).

'derecho a luchar por los derechos'? Dicha situación límite, que incumbe principalmente a los casos de 'exclusión global', se concibe como "una frontera simbólica y material entre los derechos mínimos (o de resistencia) y una negación directa de los derechos" (Balibar, 2012:19), y atañe a aquellos grupos que son desplazados de los territorios en los que se les conceden derechos a los ciudadanos -hacia campos de refugiados, por ejemplo-, o enviados de retorno a lugares en los que la ciudadanía carece de todo contenido real. Para Balibar, el planteo de una alternativa a este problema ha de tomar, sin dudas, la forma de una democratización del control de las fronteras, y una lucha contra las formas represivas mediante las cuales los Estados del norte regulan su cruce por parte de refugiados y trabajadores del sur, "librando una guerra secreta contra los inmigrantes ilegales al amparo de las operaciones policiales de control fronterizo" (Balibar citando a Dal Lago y Mezzadra, 2012:21)[12]. Pero esto no significa que apueste por la ausencia de regulación: según el autor, es necesario admitir que la imposición de determinados límites a la libertad redunda en el disfrute de sus beneficiarios, y que la ausencia total de control en las fronteras, lejos de producir una mayor libertad, derivaría en lo que Deleuze denomina una 'sociedad de control', perdiendo nuestro derecho al anonimato: "Si no hubiera fronteras institucionales, las personas podrían tener la obligación de llevar pulseras electrónicas y sus movimientos podrían ser objeto de seguimiento permanente" (Balibar, 2012:23). No obstante, si bien las regulaciones de la libertad son necesarias, éstas no pueden contradecir abiertamente la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en la que se incluye el derecho a la libre circulación, residencia, y adquisición/cambio de la nacionalidad.

Según Balibar, que no pretende adoptar una perspectiva cosmopolita ni promover la idea de un 'ciudadano *del* mundo', se trata, no de suprimir por completo el control fronterizo y conceder ilimitadamente la ciudadanía a todos los residentes extranjeros, sino de "imaginar una nueva noción de ciudadanía en tanto que reciprocidad de derechos y deberes entre los sedentarios y los inmigrantes o nómadas" (Balibar, 2012:23), constituyendo el pueblo, no algo preestablecido, sino algo que es objeto de una permanente re-creación que tiene lugar a través de la invención de nuevos derechos y prácticas. En el escenario del mundo actual, caracterizado por el flujo de información, bienes y personas, el ciudadano ha de ser entendido, no como un 'ciudadano del mundo', sino como un *ser de relación*, circulante o no, entre Estados y

[12]E. Tassin en un artículo que busca analizar las similitudes y diferencias entre los modos en que Rancière, Foucault, y Arendt conciben el proceso de subjetivación política, señala el hecho de que, para Rancière -a diferencia de Arendt-, las luchas de los 'sin papeles' o 'inmigrantes clandestinos' jamás puede transformarse en una subjetivación de este tipo. La razón de ello estaría dada porque esas luchas no pueden ser universalizables, están 'contaminadas' por la particularidad en virtud de la cual los inmigrantes jamás pueden hablar en nombre de cada uno y de cualquiera. Tassin interpreta este gesto de Rancière como la persistencia, en su pensamiento, de la figura del proletariado *universal* y, por ende, de la idea de un 'sujeto de la historia'. Dicha persistencia constituiría una carencia u obstáculo en el corazón mismo de la noción de subjetivación política, atravesada por el afán de des-identificación y singularización (Tassin, 2012:48).

territorios. En este sentido, el autor apuesta a una 'ciudadanía diaspórica' (o ciudadanía *en* el mundo) y no a una 'ciudadanía nómada' (o ciudadanía *del* mundo), en un gesto que busca, no su ampliación global y absoluta, sino "una cantidad cada vez mayor de prácticas y derechos cívicos (...) en el complejo sistema de espacios y movimientos que forman la realidad de lo que llamamos el mundo" (Balibar, 2012:23).

7. Reflexiones finales

Lo que se intentó hacer a lo largo de todo este escrito fue reflexionar sobre el modo en que debemos concebir y posicionarnos frente a la problemática de los derechos humanos, desde una perspectiva que intenta restituirles su dimensión política. Este propósito supuso retomar el modo en que Arendt concibe la problemática de los derechos humanos y de la acción política, desde una óptica que advierte en la lucha por estos últimos, no sólo la necesidad de partir desde un punto de vista no metafísico o *ius naturalista* (esto es, que no haga de la naturaleza humana su fundamento), sino también la necesidad de reconocer la instancia 'impolítica' o de disidencia que ha de comportar dicha lucha, toda vez que se haya reconocido que los seres humanos *son* los derechos que, aleatoriamente, las instituciones les han concedido y negado (Balibar). En este sentido, también se intentó restituir el carácter conflictivo que es inherente a la idea de una ciudadanía activa, y situar la noción de ciudadanía en general en una relación problemática e irresoluble con la democracia (en virtud de la cual, a través de la historia, ha cobijado en sí misma diferentes tipos de exclusiones que han obstaculizado su avance democrático). Esta misma perspectiva es la que nos provee la concepción que estos autores (Arendt, Ranciere, Balibar) poseen de la democracia: como un proceso, y no una forma de gobierno, constante e interminablemente dirigido hacia su propia democratización.

En la actualidad, el problema de los derechos humanos es afrontado mayoritariamente por organizaciones no gubernamentales e instituciones benéficas y humanitarias que reclaman por los derechos de aquellos que son social y políticamente excluidos, y trabajan en la asistencia y realización de acciones solidarias dirigidas a proveerles los medios de subsistencia. No obstante, el carácter no-político de sus acciones hace de éstas un paliativo necesario que no logra constreñir a los Estados a asumir las obligaciones que les corresponden en esta materia. Ante este escenario, diversos autores asumen diferentes posturas que oscilan entre la localización de la solución de estos problemas al interior de cada Estado nacional, y la apertura de las fronteras, desde una visión cosmopolita.

Seyla Benhabib afirma que el cosmopolitismo legal es actualmente "la promesa de un mundo por venir", articulando una relectura de las normativas internacionales que intenta conjugar aspectos universalistas y particularistas, donde se mantenga la autonomía democrática de los Estados-nación, pero asentada en una política trasnacional de los derechos. En su acercamiento a esta problemática vislumbra que estamos asistiendo a un 'efecto de desagregación' de los diferentes componentes de la ciudadanía (identidad colectiva y derechos sociales y políticos) que es producto de

procesos de unificación, por un lado, y del auge del multiculturalismo, la inmigración y los separatismos culturales, por otro. De este modo, tienen lugar una serie de factores que cuestionan el nexo entre nacionalidad y ciudadanía que ha estado en la base del desarrollo del Estado nacional moderno, "en el sentido de que no hay una coincidencia exacta entre quienes comparten la identidad cultural que históricamente ha dotado de legitimidad al Estado nacional, quienes gozan de derechos políticos y quienes se benefician de las prestaciones del Estado de bienestar" (Innerarity Grau, 2007:181). Ante este escenario, la autora afirma que es necesario abandonar los modelos ficticios de 'sociedades cerradas' de las teorías clásicas de la ciudadanía, para replantearnos los criterios de acceso a ésta, y las oportunidades que deben reservarse a los ciudadanos. Según Benhabib, debemos tender, de manera progresiva, hacia una concepción 'flexible' de la ciudadanía y hacia una concepción 'dispersa' de la soberanía, en virtud de la cual la ciudadanía no continúe reconociéndose a partir de criterios pasivos (como el territorio o el grupo étnico en el que se nace), sino a partir de lo que las personas hacen y del modo en que participan en la sociedad civil: "Puesto que la protección de los derechos humanos ha estado tradicionalmente en manos del Estado nacional, un Estado cuya legitimidad depende cada vez menos de una identidad cultural homogénea que marca los límites entre nosotros y los otros, es preciso «repensar la pertenencia», de tal manera que ésta no quede necesariamente ligada a la comunidad cultural, sino que atienda a la porosidad de las fronteras y a los procesos de redefinición de las identidades que tienen lugar por el contacto mutuo en un contexto de creciente movilidad transnacional" (Innerarity Grau, 2007:181). En lo que concierne a las políticas de la identidad en relación al problema de la ciudadanía, la autora afirma lo mismo que afirma en relación al problema de la diversidad entre las culturas: debemos dejar de esforzarnos por preservar la presunta pureza de algo que es impuro; el conflicto y el diálogo son algo intrínseco a cada una de las culturas, de la misma manera en que la permeabilidad y el desdibujamiento son algo intrínseco a las fronteras.

El jurista L. Ferrajoli, que también hace alusión a la contradicción existente entre el universalismo de los derechos fundamentales y su realización en los límites del Estado a través de la ciudadanía, apuesta por un constitucionalismo global en el que se colmen las lagunas legales que hacen que el diseño universalista aun carezca de garantías: según el autor, es necesario limitar verdaderamente el poder de los Estados en la esfera internacional, y superar la ciudadanía desnacionalizando los derechos humanos, aunque éste sea un objetivo que sólo pueda darse a largo plazo. Desde la perspectiva de Balibar en relación a estos planteos cosmopolitas, sería preciso preguntarse si el abandono de la ciudadanía o, mejor dicho, su ampliación absoluta más allá de los límites del Estado -en caso de que ello fuese posible-, terminaría con el problema que, de diferentes maneras, padecen muchos individuos. Sin dudas, la posesión efectiva de los derechos formales por parte de todos los individuos es un aspecto determinante y fundamental, una conquista tras la cual es necesario ir. Pero si bien Ferrajoli -como también Benhabib- tienen buenas razones para confiar en el

poder transformador de la esfera jurídica, podemos suponer que hay problemáticas cuya resolución no se agota en el campo del derecho: ¿qué habría que pensar, por ejemplo, con respecto a los ciudadanos franceses extranjeros que no logran insertarse en la sociedad a pesar de estar respaldados por los derechos a los que los habilita su pertenencia a la nación francesa? Sin ánimos de reconstruir la clásica distinción entre la posesión formal y material de un derecho, es necesario admitir que dicha posesión está profundamente condicionada por el conjunto de prácticas y representaciones que están vigentes en la sociedad, y limitan de manera real el goce de los derechos que se poseen ("la categoría de exclusión (...) no describe una situación jurídica formal, sino una articulación concreta de los efectos combinados de ciertas representaciones, de las condiciones sociales y de las prácticas políticas. Los derechos oficiales existen; pero lo que importa al final es la plena autonomía en el ámbito de la acción pública, en los debates y los conflictos", Balibar, 2012:19). Esto remite al problema de la ambigüedad constitutiva que Balibar detecta en la relación inclusión/exclusión, a saber, que hay exclusiones que se dan *al interior* de la sociedad y que, por tanto, es necesario pensar estas categorías de manera correlativa, más que como unidades excluyentes y estancas. Es lo que, de algún modo, Ferrajoli reconoce al advertir, explícitamente, la fractura interna de la ciudadanía en diferentes tipos de ciudadanías que generan nuevas diferenciaciones, e, implícitamente, el hecho de que ciertos individuos no están completamente excluidos, pero tampoco completamente incluidos.

Por otro lado, sería necesario pensar qué hacer con el rol activo que juegan los ciudadanos mismos en la discriminación y exclusión de ciertos individuos, y con todo aquello que parece desenvolverse en el terreno de las prácticas y del sentido común, más que en el del derecho. Si la exclusión es, por así decir, algo intrínseco a una comunidad política porque la idea de pertenencia sólo se puede experimentar en contraste con la figura del *otro* en una relación que no siempre supone la reciprocidad, entonces hay que analizar qué tácticas o principios de acción política promueven la alteración o modificación de las relaciones de poder entre los individuos. El desafío consiste en ofrecer una solución urgente a problemas concretos como el derecho a la circulación y a la residencia, pero también en advertir cuáles son las nuevas formas -internas y externas- de violencia, y cuáles las estrategias de acción que habilitan a nuevas posibilidades de reconocimiento. Según Balibar, sin estas dos directrices de lucha, en lugar de avanzar hacia un universalismo lo más "igualitario" como sea posible continuamos con una administración transnacional de las violencias y de las discriminaciones. Asimismo, el autor no descarta pensar en la posibilidad, aún lejana, de que las organizaciones supraestatales adquieran un carácter verdaderamente democrático, en virtud del cual se garantice la regulación de los conflictos de la humanidad según un principio de reciprocidad, de manera similar a la que Derrida ve en la *democracia por venir* la posibilidad de crear un espacio jurídico-político internacional que pueda inventar una nueva distribución de la soberanía.

Los análisis y las constataciones realizadas hasta aquí nos proveen una clave de

lectura para aprehender la noción de ciudadanía como un espacio conflictivo, y delinear un cuadro general de los principales desafíos que ésta enfrenta en la actualidad. En mi opinión, la fecundidad del planteo de Balibar -y del modo en que éste lee a Arendt- está dada por el hecho de que, la forma en que el autor concibe la relación entre la ciudadanía y la democracia (y, por ende, la relación entre la ciudadanía y determinadas formas de exclusión), nos provee un esquema interpretativo dinámico que no detecta en la exclusión un fenómeno unívoco, sino un fenómeno susceptible de adquirir distintas materializaciones que dependen de las determinaciones específicas (extranjería, raza, clase, etc.) que tensionan la ciudadanía, de allí que sea posible hablar de 'exclusiones interiores'. Dicha modalidad interpretativa es la que también nos advierte sobre las dificultades que pueden subsistir en los modelos que se posicionan frente a este problema a partir de la ampliación absoluta e indiscriminada de la ciudadanía.

No obstante, el aspecto más problemático en torno a este planteo consiste en pensar qué formas concretas puede adquirir la ampliación y la proliferación de las prácticas cívicas a la que Balibar se refiere mediante el concepto de 'ciudadanía diaspórica' -y a partir de la cual el pueblo puede ser objeto de una permanente re-creación con respecto a sí mismo que tienda a la inclusión de actores previamente excluidos-, no en los casos de 'exclusiones inclusivas', sino en los casos en los que la condición migrante de determinados individuos los obliga a permenecer en el límite entre el ejercicio del mínimo 'derecho a luchar por los derechos' y la llana exclusión o inexistencia política. El escenario global actual, y el tipo de exclusión que sufren ciertos extranjeros, plantean un gran desafío a la teoría política contemporánea y al modo en que ésta concibe la acción desde una perspectiva de la resistencia, al mismo tiempo en que señala el requerimiento de que los Estados tomen medidas urgentes y concretas destinadas a garantizar la protección de los derechos humanos, la regularización de todas las personas que se encuentren en su territorio, y la democratización del control de las fronteras.

Recibido: 15/04/2018
Aprobado: 03/12/2018

Bibliografía

AGAMBEN, G. (2003), *Homo Sacer. El poder soberano y la nuda vida I*. Trad. Antonio Gimeno Cuspinera. Ed. Pre-Textos, Valencia.

ARENDT, H. (1974), *Los orígenes del totalitarismo*. Trad. Guillermo Solana. Ed. Taurus, Madrid.

ARENDT, H. (1988), *Sobre la revolución.* Trad. Pedro Bravo. Ed. Alianza, Madrid.

ARENDT, H. (1998), *La condición humana*. Trad. Ramón Gil Novales. Ed. Paidós, Barcelona.

ARENDT, H. (2009), «Nosotros, los refugiados», en *Hannah Arendt. Escritos judíos*.

Edición de Jerome Kohn y Ron M. Feldman. Trad. Ed. Paidós, Barcelona, 353-365.
BALIBAR, E. «Impolítica de los derechos humanos. Arendt, el 'derecho a tener derechos' y la desobediencia cívica», en *Erytheis* nº 2, noviembre 2007, 1-23.
BALIBAR, E. «Los dilemas históricos de la democracia y su relevancia contemporánea para la ciudadanía», en *Enrahonar. Quaderns de Filosofía* nº 48, 2012, 9-29.
BALIBAR, E. (2013), *Ciudadanía.* Trad. Rodrigo Molina Zavalía. Ed. Adriana Hidalgo, Buenos Aires.
BENHABIB, S. (2007), "Con Arendt, contra Arendt". Entrevista con Manuel Cruz, Letras Libres, abril 2007, www.letraslibres.com/mexico-espana/arendt-contra-arendt-entrevista-seyla-benhabib
FERRAJOLI, L. «Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global», en *ISONOMÍA No 9*, octubre 1998, 173-184.
INNERARITY GRAU, C. «Seyla Benhabib. Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global», en *Revista Reis,* n°120, 2007, 177-195.
RAFFIN, M. "La constitución del orden político en Hannah Arendt y en Giorgio Agamben: un análisis contrastivo", en *AUFKLARUNG, Joao Pessoa,* v. 4, n°3, 2017, 135-146.
RANCIÈRE, J. (1996), *El desacuerdo*. *Política y filosofía*. Trad. Horacio Pons. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires.
RANCIÈRE, J. «Xenofobia y política. Entrevista con Yves Sintomer». En *El tiempo de la igualdad. Diálogos sobre política y estética*. Trad. Javier Bassas Vila. Ed. Herder, Barcelona, 2011.
TASSIN, E. «De la subjetivación política. Althusser/Rancière/Foucault/Arendt/Deleuze», en *Revista de Estudios Sociales No. 43*, Bogotá, agosto 2012, 36-49.
TASSIN, E. "El hombre sin cualidad", Trad. Amalia Boyer, en *Eidos*, nº 2, 2004, 124-149.

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 42-59

¿Crisis en la globalización o crisis de la globalización?

Crisis in the globalization or crisis of globalization?

JULIETA ZELICOVICH

Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Investigadora Asistente en Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

Resumen

Este trabajo tiene como meta presentar un análisis de coyuntura acerca de la llamada "crisis de la globalización". La globalización es entendida como un proceso que tiene lugar en razón de un componente económico-tecnológico, como también político-ideológico-institucional; y que periódicamente atraviesa situaciones de crisis. ¿Es la crisis que se manifiesta a partir de 2016 diferente de las anteriores? ¿Qué es aquello que entra en crisis en torno al desarrollo de fenómenos como la elección de Donald Trump, en EEUU o el Brexit? ¿Cuáles son sus implicancias? A partir de un análisis de la literatura en torno al concepto de "crisis de globalización", y de la contrastación empírica de sus indicadores, se busca dilucidar si se trata de una crisis *en* la globalización o una crisis *de* la globalización.

Palabras clave

Globalización — Crisis — Orden Internacional — Trump

Abstract

The aim of this work is to present an analysis of the context of the so-called "crisis of globalization". Globalization is understood as a process that takes place due to the combination of an economic-technological component, as well as a political-ideological-institutional dimension; and that it periodically becomes in crisis. Is the 2016's crisis different from the previous ones? What is it that it comes into crisis around the development of phenomena such as the election of Donald Trump, in the US, or the Brexit? What are its implications? From an analysis of the literature that deals with the concept of "globalization crisis", and from the empirical testing of its indicators, the aim is to elucidate whether it is a crisis in globalization or a crisis of globalization.

Keywords

Globalization — Crisis — International Order — Trump

La globalización es un fenómeno multidimensional, sobre el cual existen múltiples interpretaciones. Mientras que desde las teorías estructuralistas y marxistas se sostiene una lectura de largo plazo, focalizada en el concepto de mundialización –el cual se remonta al siglo XIX (Wallerstein, 1997) e incluso, XVI (Wallerstein, 1979)-; las lecturas liberales, hegemónicas dentro de la disciplina, han convergido en la interpretación de que se trata de un fenómeno que tiene sus raíces en el fin de la Segunda Guerra Mundial, y que se manifiesta con vehemencia desde 1990, tras la caída del bloque soviético y hasta la actualidad. En ese marco, la globalización se entiende como el proceso de incremento de la interdependencia entre los Estados, que es impulsado por el comercio internacional, los flujos de capital, el conocimiento y tecnología, y los flujos migratorios; y que tiene lugar en el marco del orden liberal internacional.

Aún situando el inicio de la globalización en 1990, encontramos que éste ha sido un proceso atravesado por numerosas crisis, fundamentalmente económico-financieras (1995; 1997-1998; 2000; 2008, y posiblemente 2016-18). De hecho, es posible encontrar a la par de estas situaciones un aumento en la producción académica vinculada a la idea de "crisis de globalización". En este trabajo se propone reflexionar en torno a la conceptualización como "crisis de la globalización" de la coyuntura que se desata en 2016 con el voto por la salida de Reino Unido de la Unión Europea –Brexit- y con la elección de Donald Trump como presidente de los EEUU[1]. Nos preguntamos si en efecto, la globalización ha entrado en crisis; y si se trata de una crisis *de* la globalización o de una crisis *en* la globalización.

Asumiendo que la globalización conjuga una base material, con un andamiaje ideológico-institucional que lo acompaña, posibilita y retroalimenta, proponemos una caracterización de la crisis en función de estas dos dimensiones. Sostenemos que, en la coyuntura actual, mientras que la dimensión material ha mantenido su alcance internacional; la dimensión política-ideológica-institucional, inherente a la dinámica de la *gobernanza global* parece haber entrado en crisis. En el corto plazo se trata más bien de una crisis "en" la globalización que una crisis "de" la globalización; no obstante, una interacción pro-cíclica entre la dimensión ideológica-institucional y material la pueden convertirla a una crisis sistémica.

Mientras que una crisis en la globalización implicaría una crisis que no cuestione los atributos centrales de este orden, y cuyos indicadores presenten una rápida recuperación tras el epicentro del fenómeno; una crisis de la globalización supondría una crisis de carácter sistémico, que cuestione la naturaleza del orden, y que requiera de cambios sustantivos para su resolución. Las dos dimensiones de la globalización pueden actuar como fuerzas que se contienen una a la otra, o pueden entrar ambas en crisis, retroalimentándose entre sí.

[1] La crisis de 2016 en adelante suele identificarse con la elección de Trump y el Brexit, aunque las implicancias de ambos fenómenos sean completamente distintas. Mientras que el Brexit solo exhibe un impacto en políticas domésticas, la elección de Trump es tanto una crítica al sistema como la aplicación de políticas domésticas. Véase Primo Braga (2017).

En el próximo apartado se profundizará la definición de globalización y su referencia empírica. Seguidamente se repasará la literatura contemporánea que remite al concepto de crisis de globalización, para luego, en tercer lugar, contrastar esas teorías con los acontecimientos políticos y económicos acaecidos entre fines de 2016 y mediados de 2018.

La conformación de la globalización

La globalización es, en primer término, un proceso de incremento de la interdependencia entre las economías. Existe una amplia literatura en torno a los factores que le dieron impulso, coincidiendo en la relevancia de dos grandes grupos: por un lado, los avances tecnológicos (menores costos en el transporte y comunicación) y por otro, la cooperación político-económica (convergencia en la liberalización del comercio y apertura de la cuenta de capital).

El desarrollo simultaneo de ambos procesos posibilitó la expansión del comercio global, el establecimiento de redes globales de producción, la conformación de un mercado financiero internacional, acompañado de un importante incremento en el movimiento de personas alrededor del mundo. Estos flujos de factores no fueron distribuidos de manera homogénea en el globo ni al interior de las economías, siendo una de las principales consecuencias de la globalización el incremento en la inequidad del ingreso entre países y al interior de los países (Baldwin, 2016).

El comercio de mercancías pasó de ser el 20,2% del Producto Bruto Interno (PBI) mundial en 1971, a 51,5% del PBI mundial en el 2008, año de su pico máximo. Durante todo ese período mantuvo una pendiente positiva, con un segmento especialmente acelerado entre 2001 y 2008. En promedio, desde la Segunda Guerra Mundial el comercio tuvo un crecimiento anual de 1,5 veces el PBI global. Desde 1990 a 2008 la elasticidad fue mayor, alcanzando a crecer al doble que el PBI mundial. Desde 2011 a 2016 se redujo a 1, y en 2016 fue de 0,8, revirtiendo la pendiente anteriormente observada. Por su parte, el comercio de servicios tuvo un incremento sostenido, como rasgo característico de la base material de la globalización, pasando del 7% del PBI global en 1991 a 12,6% en 2016.

Los flujos de inversión extranjera directa (IED) por su parte, crecieron abruptamente a partir de 1990, pasando de 0,7% del PBI en 1991 a 4,35% en 2000. Siendo un indicador sensible a las crisis, tanto entre 2000-2003 y 2007-09 se presentan caídas importantes, pero manteniéndose en un promedio que triplica al del período de la Guerra Fría (conforme a los datos disponibles en el Banco Mundial). Para el año 2016, la entrada neta de capital en términos mundiales representó el 3% del PBI.

La fusión de ambos fenómenos, comercio e IED, se reflejó en el establecimiento de cadenas globales de valor (CGV). La fragmentación y deslocalización de los procesos productivos es el rasgo singular del período más dinámico de la globalización. Conforme sostiene Dollar (2017) “Desde 1996 a 2007, el valor agregado en las cadenas globales de valor creció más rápido que otros componentes del PBI (por lo que su participación estaba en aumento). Esto fue especialmente pronunciado en 2002-08, el apogeo de la expansión de CGV” [traducción propia]. Este fenómeno

tuvo un desarrollo más intensivo en algunas regiones, identificándose tres nodos, que actuaron como ejes de los intercambios comerciales y que dieron lugar a la conformación de tres grandes "fabricas": la fábrica Asia, la fábrica Europa y la Fábrica norteamericana. En este aspecto, la globalización fue heterogénea en términos regionales.

Los movimientos financieros se acentuaron durante el período de la globalización. La inversión en cartera[2] comenzó a crecer de manera dinámica a partir de la década del 90, pasando de un total de flujos mundiales por 85 mil millones de dólares en 1991 a 647 mil millones en el 2000; 905 mil millones en 2005, y superando el billón de dólares en 2014, aunque con fuertes contracciones en 2001, 2008, 2011 y nuevamente 2016. El nivel de deuda global ha ido incrementándose de manera sostenida desde la Segunda Guerra Mundial e inclusive, ha superado actualmente a su pico anterior del año 2009. Conforme a Mbaye, Moreno Badia, y Chae (2018) "*almost a decade after the collapse of Lehman Brothers, global debt, at $164 trillion—or about 225 percent of global GDP—has reached new record highs (April 2018 Fiscal Monitor)*". EEUU, China y Japón explican más del 50% de esta deuda; aunque desde la crisis financiera de 2008 ha sido el sector privado de las economías emergentes el que más se expandió en el proceso de endeudamiento.

En cuanto al desarrollo tecnológico, Baldwin (2016) indica como la capacidad de transmisión y almacenamiento se duplicó anualmente durante el tramo analizado, en tanto que la capacidad de las computadoras ha crecido de manera exponencial. Para el mencionado autor, otro elemento tecnológico relevante es el desarrollo y expansión de los fletes aéreos dentro de las logísticas del comercio y las cadenas de valor.

Con la extensión de estas redes materiales se fue consolidando una mayor interdependencia de las economías en términos globales: una dependencia mutua entre los estados que generó efectos mutuos de las acciones. Así, las decisiones económicas de un estado suelen repercutir en el resto[3].

Esta mayor vinculación entre las economías y sus sociedades se vio posibilitada por una convergencia en la dimensión política-ideológica-institucional, acompañada de un liderazgo dentro del orden internacional, que condujo a la consolidación de ciertos marcos de cooperación, plasmados en organismos internacionales. Estos marcos dieron sustento y encausaron la globalización.

Conforme a Ikenberry (2017) cinco serían los componentes de este orden liberal asociado a la globalización:

En primer término, apertura económica. Tanto en lo relativo al comercio como a la política financiera y monetaria, el orden liberal marcó una priorización del Mercado por sobre el Estado, cuyo tope fue el límite de la estabilidad socio-económica

[2] Los valores en cartera incluyen la entrada neta de valores de renta variable, que no sean los registrados como inversiones directas e incluyen acciones, valores, recibos de depósito (estadounidenses o mundiales) y compras directas de acciones en los mercados de valores locales por parte de inversiones extranjeras.

[3] Por ejemplo, tal como establecen Iacoviello y Navarro (2018) "In response to a U.S. monetary tightening, GDP in foreign economies drops about as much as it does in the United States, with a larger decline in emerging economies than in advanced economies".

doméstica (lo que Ruggie denominó "liberalismo enmarcado" o "*embedded liberalism*"). Los estados han convergido en un conjunto de políticas de desregulación de la economía preservando cierto grado de intervención en razón de lo que había sido la estructura del Estado de Bienestar: "*multilateralism was joined by collaboration to assure domestic economic growth and social security as early as the Atlantic Charter*" (Ruggie, 1992).

La segunda característica del orden liberal ha sido la consolidación de instituciones multilaterales. El Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, y muy posteriormente la Organización Mundial de Comercio (OMC), en reemplazo del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT), constituyen la arquitectura institucional multilateral que le dio forma al desarrollo de la globalización económica bajo el liderazgo norteamericano. Los principios de no discriminación, indivisibilidad y reciprocidad difusa han orientado estas instituciones (Ruggie, 1992). Esta última resulta una pieza clave en la extensión de la cooperación. Conforme la define Keohane (1986) la reciprocidad difusa, opuesta a la reciprocidad específica, orienta a la conducta del Estado no en función de una recompensa inmediata de actores específicos, sino en razón de la obtención de resultados globales satisfactorios para todo el grupo del que forma parte, como un todo. El ejemplo es el principio de la cláusula de "Nación Más Favorecida", según el cual, cualquier favor o privilegio que un Estado le da a otro, debe ser inmediatamente extendido a todos los miembros del grupo. De esta forma, los países involucrados esperan que el acuerdo produzca una "equivalencia aproximada de los beneficios en el agregado y en el tiempo" (Ruggie, 1992: 571).

Finalmente, el orden liberal se ha sostenido en base a la cooperación en materia de seguridad, a la solidad democrática y al ideario internacionalista. Estos se plasmaron fundamentalmente en el accionar de Naciones Unidas y en el liderazgo de los EEUU, que proveyeron los incentivos necesarios para que estos principios se concretaran. El orden liberal asociado a la globalización ha sido un orden "americano". Principalmente a través del GATT, aunque no de manera exclusiva mediante el mismo, EEUU logró orientar a otros Estados hacia conductas cooperativas, dando lugar a un bien público. EEUU fue el protagonista central de todos estos movimientos durante la década del 90 y hasta mitad de los 2000, cuando se puso de manifiesto el ascenso de economías emergentes y, en particular, de China; comenzando entonces el desafío –tácito- al orden imperante.

La delimitación teórica de la crisis de globalización contemporánea.

Este orden liberal asociado al desarrollo de la globalización había sufrido solo ajustes menores, en particular en el paso de una globalización "enmarcada" a una "hiperglobalización", en los 90[4], pero no había sido cuestionado de manera sustantiva. El voto en el referéndum británico en favor del "Brexit" y la elección de Donald Trump en los EEUU, han sido considerados un quiebre en dicha trayectoria. Ambos sucesos emergen como símbolos de la manifestación de una nueva crisis de la globalización.

[4] Véase Subramanian (2013); UNCTAD (2017).

En la literatura reciente han aparecido tres conceptualizaciones para referir al fenómeno: "Crisis de globalización" (*crisis of globalization* o *globalization's crisis*), "contragolpe a la globalización" (*Backlash against globalization*); y crisis del orden liberal.

Los diagnósticos de causas y mecanismos de la crisis son convergentes entre los enfoques. Conforme a esta literatura, en torno al año 2016, se produjo un crecimiento del nacionalismo y del populismo en diferentes lugares del mundo (Hale y Held, 2018) acompañado de una creciente polarización y movilización en torno al desempeño de las instituciones internacionales, no cuestionadas anteriormente (Zurn, 2018). En términos de orden internacional, los rasgo en los que todos acuerdan son un menor liderazgo de EEUU, la expansión de lecturas mercantilistas y lecturas del escenario internacional como un juego de suma cero (Hays, 2017).

Estas transformaciones habrían tenido lugar debido a una serie de "promesas incumplidas" en torno a los desafíos de la globalización (Hale y Held, 2018), las cuales se habrían originado en primer término por un cambio en la dinámica del orden liberal. Conforme establece Ikenberry (2017), entre otros, "*With the collapse of the Soviet Union, the liberal order expanded across the globe, and sowed the seeds for today's crisis: it lost its embedded, protective qualities and was increasingly seen as a neoliberal project aimed at facilitating the transactions of globetrotting capitalists*."[5].

Una de las consecuencias más severas de esta transformación en las políticas hacia la globalización fue la profundización en las inequidades en torno a la distribución del ingreso y salida de la pobreza[6]. Las clases trabajadoras de los países desarrollados vieron reducidos sus empleos por el proceso de internacionalización y deslocalización de las empresas y de la revolución tecnológica**.** En efecto, los efectos distributivos de la Globalización son señalados en la literatura como el eje central de esta crisis (Fukuyama, 2016; Baldwin, 2016).

El otro componente necesario para el desarrollo de la crisis en cuestión es la canalización política de esos descontentos y reclamos, a través de alternativas electorales no disponibles en períodos anteriores[7]. Conforme señala Hays "*This is a fundamental change in the domestic political landscape that has profound implications for the global economy*" (Hays, 2017). La respuesta de esta "nueva clase política" frente a la crisis externa no ha sido la cooperación internacional, sino más bien la priorización del ámbito nacional, dando lugar al proteccionismo comercial y a la "*balkanización*" de la regulación financiera (Boughton, 2017). La imposibilidad de arribar a un mecanismo consensuado de reacción a la crisis de 2008 (UNCTAD, 2017) se encuentra en los cimientos de esta nueva crisis, ahora con epicentro político.

En cuanto a las implicancias y alcances de la crisis, las lecturas que se enfocan en el conflicto ideológico en torno a la globalización plantean que se trata de una crisis

[5] Casi quince años antes de que aconteciera esta "crisis de la globalización" Stiglitz sostenía que "the ideas and intentions behind the creation of the international economic institutions were good ones, yet they gradually evolved over the years to become something very different" (Stiglitz, 2002: 16).

[6] En "Globalization and its discontents" Stiglitz señala que para el año 2002 mientras que el PBI mundial había crecido a una tasa de 2,5% anual, la pobreza no había disminuido, sino que había aumentado a 100 millones.

[7] Por ejemplo, el Movimiento Cinque Stelle y Liga Nord en Italia.

terminal, propia de los agotamientos cíclicos de los diversos órdenes económicos internacionales de la historia (Hays, 2017). Los enfoques que ponen el foco en los elementos constitutivos del orden liberal plantean que la crisis es severa, aunque no terminal, y que resultaría necesario recuperar los valores de "seguridad cooperativa", en torno a la democracia y bienestar económico; así como la emergencia de nuevos liderazgos (Ikenberry, 2017). Otros plantean un posible orden de "post-globalización" en el que "la globalización sigue en desarrollo, pero con nuevas características" (Serbin, 2018). Tales enfoques, próximos a este estudio, sostienen que se trata de una crisis de gobernanza global antes que de globalización. Por su parte, trabajos como los de Hale y Held (2018), sostienen que a pesar del carácter cada vez más estructural del bloqueo existente en la globalización, pueden identificarse vías para un sostenimiento del orden multilateral a través del fortalecimiento de instituciones, y el involucramiento de actores no-estatales.

Aproximación empírica a la crisis de globalización contemporánea

La literatura referida acierta en el diagnóstico de las causas del problema, tiende a sostener que este es de carácter sistémico –crisis *de* la globalización-, pero se muestra optimista en cuanto a que el deterioro no es aún irreversible. En este apartado argumentaremos que, en el corto plazo, no se trata de una crisis de la globalización, sino de una crisis *en* la globalización. Para ello nos basamos en dos argumentos que tienden a ser relegados en la literatura anteriormente mencionada. El primero es la tendencia contracíclica que presenta la dimensión económica-comercial; el otro, es el sostenimiento de lazos cooperativos en las relaciones del resto de los países del mundo, cuando éstas no involucran a EEUU.

Mientras que la dimensión político-ideológica ha sufrido alteraciones, la dimensión económica-comercial ha mantenido su nivel de expansión y de interdependencia. Se registran ajustes en la dimensión económica-comercial, pero estos anteceden a la crisis política y son de más largo plazo. La globalización, en el siglo XXI, se encuentra en un proceso de transformaciones, pero no es ésta su crisis terminal; la coyuntura actual no se trata de una crisis sistémica, sino de una crisis de la dimensión política-ideológica-institucional.

Kotz (2009) plantea la crisis sistémica como una crisis que solo se puede resolver a través de una importante restructuración del sistema. En modo contrario, una crisis no sistémica, se resuelve con mecanismos existentes dentro de las instituciones (planes de estímulo, por ejemplo) y algunas nuevas regulaciones pero que no cambian lo sustancial del orden.

Una limitación de este enfoque es que no existe, sin embargo, un criterio de interpretación para establecer un límite acerca de qué es lo sustancial del orden, en tanto que en la idea de "crisis" subyace un amplio espectro de situaciones. Para Kotz (2009), algunos ejemplos de crisis sistémica fueron la crisis de 1929, que derivó en el agotamiento del modelo liberal, la segunda guerra mundial y su reemplazo con el orden de Bretton Woods; y la crisis de los 70, que derivó en el agotamiento del modelo del estado de bienestar y la reforma sustantiva del orden del Bretton Woods a partir de la remoción del tipo de cambio fijo en torno a 75 dólares la onza de oro, y que

terminó dando paso a la adopción de un régimen neoliberal en la globalización. En cambio para Ruggie, tanto los acuerdos de Jamaica (orden monetario) como la Ronda Tokio (comercio) implicaron una gran transformación del orden, pero que no supusieron una crisis de su naturaleza, sino que fue un cambio orientado por las propias normas del sistema (*norm governed change*).

En el siglo XXI, la primera crisis acaecida dentro de la globalización fue la crisis financiera internacional de los años 2007-2008, cuyo epicentro fueron los países desarrollados. A diferencia del proceso actual, esta crisis fue principalmente material: financiera y comercial, y no puso en cuestión la reproducibilidad de la propia globalización. Por el contrario, la salida de la crisis, asimismo, condujo a un fortalecimiento de las estructuras existentes de gobernanza (Garrido, et. al., 2016; Woods, 2010). Las reacciones posteriores al 2008 llevaron a acentuar la globalización liberal. Por ejemplo, se produjo una

> Mejora de la gobernanza y legitimidad con reequilibrio del poder de voto y realineamiento del Directorio en favor de economías emergentes. Se triplican los recursos de naturaleza permanente, se flexibiliza la política de préstamo de resolución de crisis (condicionalidad más realista y mayor acceso a recursos), y se crean nuevos instrumentos precautorios. Nuevas formas de trabajar en coordinación con terceros (troika en Europa). Aumento histórico del volumen de préstamos, con una media anual de 74 mm de DEG (frente a 13 mm en 1990-2008) y el máximo anual de más de 140 mm en 2011 (el máximo anual en años anteriores no llegaba a 40 mm). (Garrido, et. al., 2016)

La dimensión política exhibió un ajuste en conformidad a la nueva distribución de poder: el foro de concertación principal de políticas pasó del G7 al G20. Pero su efecto fue el de expandir las convergencias ideológicas en torno a la globalización. Tal como afirman Cooper y Poulot (2015) la capacidad de transformación del G20 en relación al G7 ha sido limitada y, de hecho, en el plano de los procesos diplomáticos el G20 replicó las mismas prácticas de refuerzo del orden oligárquico que el G7 en los mecanismos de creación de reglas, en el uso de criterios arbitrarios para la inclusión de miembros y en la reproducción de mecanismo de cooptación de disciplinamiento. En suma, la crisis de 2008 fue de naturaleza eminentemente económica y no se produjeron crisis sustantivas en la dimensión política por parte de los países centrales. Por el contrario, esta última actuó como fuerza contracíclica a las tendencias de la dimensión económica

La crisis de 2016-2018 tiene foco prioritario, en cambio, en la dimensión política-ideológica-institucional. La existencia de disonancias en la dimensión política dentro de la globalización no es nueva, sin embargo, se presentan dos diferencias con relación a críticas de períodos previos. La primera deriva de la naturaleza del orden internacional y de la distribución del poder global. Mientras que las críticas políticas de los países en desarrollo –cuyo registro es anterior, siendo un antecedente ineludible el discurso en torno al Nuevo Orden Económico Internacional de la década

del 70- no tienen impacto sobre la globalización y se dan en el marco del "funcionamiento normal" de la dimensión política; las críticas de los países desarrollados, impactan de manera sustantiva. Se trata de una suerte de "geopolítica del descontento". EEUU fue durante toda la segunda mitad del siglo XX el constructor y garante del orden liberal que dio forma a la globalización y de allí que su posicionamiento frente al mismo resulte de particular importancia.

La otra diferencia es que mientras que en las crisis previas las críticas hacia el orden internacional eran manifestadas dentro de las instituciones internacionales –esto es del Estado hacia afuera- ahora dicho reclamo es canalizado en políticas nacionales que repercuten en el funcionamiento de la globalización. No solo en la emergencia de alternativas electorales contra-globalización otrora inexistentes, sino también en la implementación de políticas domésticas que obran en sentido inverso al de la globalización. La dimensión internacional –la situación de la globalización- impacta en la política nacional –en sus alternativas electorales-; y éstas vuelven a impactar en la dimensión internacional. Como sostiene Gourevitch "*The international system is not only a consequence of domestic politics and structures but a cause of them*." (Gourevitch, 1978: 911)

Así, el proceso en curso tiene epicentro dentro de la dimensión política-ideológica-institucional: la asunción de un gobierno en los EEUU que se presenta contrario a la globalización y que implementa medidas que desafían el orden establecido. Las políticas proteccionistas del comercio[8] son el instrumento de las expresiones de la crítica y cuestionamiento hacia la globalización por parte del gobierno de Trump, las que se expresan en el discurso del American First.

Se ponen en cuestión, en primer término, la idea de liberalización; en segundo lugar, la idea de reciprocidad difusa; y en tercer lugar las instituciones internacionales predominantes o reglas del juego global vigentes; tres componentes claves del orden liberal, según expusimos anteriormente.

El primer punto de cuestionamiento, sobre la apertura económica, se centra en un enfoque mercantilista de la economía. Esta es lógica filosófica-económica que subyace al gobierno que asume en 2016. Se trata de una escuela de pensamiento que tuvo su auge en el período del siglo XVI al XVIII y que asocia el superávit de la balanza comercial con el poder y seguridad del Estado. El comercio se convierte así en un juego de suma cero, donde las ganancias de uno son pérdidas para el otro. Los sectores son considerados estratégicos en función de su aporte a la seguridad nacional y no debido a ventajas comparativas y competitivas –como sostienen otros enfoques.

Desde esta perspectiva, el principal problema de los EEUU en la globalización es su déficit comercial internacional (el cual rondaba los 796 mil millones de dólares

[8] En términos generales cabe señalar que la política comercial adquirió relevancia electoral. Según señala VanGrasstek (2017) "The profile on this topic rose in the early stages of the debate over globalization, but declined as the political center of gravity among corporate leaders and other elites shifted towards acceptance of open markets". Así, la atención presidencial y la presentación de leyes al congreso por parte de G. W. Bush y Obama fue mucho menor que la de Bush y Clinton. Sin embargo, Trump encontró en ese punto una brecha que aprovechó electoralmente (VanGrasstek, 2017).

al asumir Trump) y la manera de contrarrestarlo es a través de medidas de restricción a las importaciones. En consonancia, desde enero de 2017 a mayo de 2018, EEUU implementó 200 medidas restrictivas del comercio[9]. El punto crítico de estas medidas no ha sido tanto su cantidad ni el comercio abarcado (a mayo no habían superado el pico de 2011) sino la naturaleza de las mismas, en confrontación y desafío con los compromisos internacionales en la OMC. A lo cual hay que sumar la relevancia que se le otorgó al discurso del poder ejecutivo, tanto hacia el interior del país como hacia fuera de los EEUU. Se combinaron medidas de salvaguardia (sobre lavarropas y paneles solares), suba de aranceles generales (acero y aluminio[10]) bajo la pretensión de ser excepciones por razones de seguridad nacional, así como aranceles para socios específicos (un listado de diversos productos por un volumen de 34 billones de dólares, en julio 2018, contra china) por pretendidas situaciones de comercio "injusto", especialmente en lo correspondiente a transferencia tecnológica y propiedad intelectual (sección 301 de la Trade Act de 1974).

El segundo eje de desafío al orden existente provino del cambio de una reciprocidad difusa a una reciprocidad específica. EEUU propuso una revisión de los acuerdos de comercio existentes, que "re balancearan" las relaciones comerciales de socios claves con EEUU, y el alejamiento del foro multilateral. Conforme se explicita en el documento "Trade Policy Agenda and Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program" del año 2017:

> *The overarching purpose of our trade policy – the guiding principle behind all of our actions in this key area – will be to expand trade in a way that is freer and fairer for all Americans (…) As a general matter, we believe that these goals can be best accomplished by focusing on bilateral negotiations rather than multilateral negotiations – and by renegotiating and revising trade agreements when our goals are not being met.*

Ello se instrumentó en el retiro de EEUU de las negociaciones del Acuerdo Transpacífico (TPP), en enero de 2016; en las re-negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA), las cuales comenzaron en agosto 2017; y la revisión del acuerdo EEUU-Corea del Sur, entre octubre 2017 y mayo 2018, y en el discurso en la Ronda Doha. Conforme al Departamento de Comercio de los EEUU, el NAFTA habría permitido a las empresas norteamericanas aprovecharse de los bajos salarios mexicanos a costa de los trabajadores de EEUU; y si bien el NAFTA tenía previsiones en derechos laborales y ambientales, estos no resultaban lo suficientemente sólidos. De allí la necesidad de elevar el tratado a los "estándares del

[9] Las restricciones sobre las importaciones fueron acompañadas por la sanción de una reforma fiscal que hizo hincapié en la internacionalización de las empresas. Esta apunta a "favorecer el crecimiento, la creación de empleo y la inversión doméstica, desincentivando la deslocalización de la actividad y el beneficio de las empresas multinacionales en el extranjero" (Álvarez García, 2018)

[10] Los principales afectados por esta medida fueron socios tradicionales de EEUU, como Canadá. Las importaciones chinas ya estaban cubiertas por una medida antidumping.

siglo XXI" y "re balancear el NAFTA" para que no sea un incentivo a las empresas norteamericanas para la radicación de sus inversiones fuera del territorio. (USTR 2018). Por su parte, en el acuerdo con Corea del Sur, la meta de EEUU era el balance en el sector de vehículos y autopartes y el incremento en la vigilancia y cumplimiento de regulaciones pendientes del Acuerdo de Libre Comercio bilateral, conocido como KORUS, por parte de Corea del Sur.

En cuanto al ámbito multilateral, durante la Conferencia Ministerial de Buenos Aires, el discurso del embajador Lighthizer, representante de EEUU, hizo tres críticas sustantivas hacia la OMC como foro para negociaciones entre sus miembros, una de las cuales se relaciona de manera estrecha con la concepción de la reciprocidad específica. Lighthizer remarcó la situación respecto de los países en desarrollo y cómo "*five of the six richest countries in the world presently claim developing country status*" (Lighthizer, 2017), lo que los habilita a recibir un trato especial y diferenciado –que resulta incompatible con una noción de reciprocidad específica. Las otras dos críticas apuntan al creciente rol del órgano de solución de diferencias de la OMC[11], lo cual se contrapone con la concepción respecto de la supranacionalidad e internacionalismo en el gobierno de Trump; y respecto del cumplimiento de las normas de la OMC en terceros países, lo cual lleva a introducir el concepto de "comercio justo" dentro de la política comercial externa de Trump.

En efecto, en el marco del discurso del "*America First*", se priorizó el concepto de "*fair trade*", o comercio "justo", el cual entró en tensión con "libre" comercio, o comercio basado en normas. *Fair trade* remite a una reevaluación de las políticas de los socios comerciales de EEUU, en razón de una priorización de las regulaciones domésticas norteamericanas por sobre los compromisos internacionales. En consonancia se produjo un incremento de la función de vigilancia que ya venía llevando adelante la política comercial norteamericana. Esta lectura sustanció también una política de crítica y erosión al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Los tres puntos presentados hasta aquí plantean un cuestionamiento profundo a la naturaleza de la dimensión política-ideológica-institucional. Sin embargo, su alcance, en términos de crisis sistémica, depende de dos puntos: Hasta qué punto estos cuestionamientos por parte del gobierno de Trump han sido replicados por otros actores en el marco de la Globalización; y el segundo, cómo se ha reflejado ello en la dimensión económica.

Respecto de la cooperación en materia comercial y apoyo al multilateralismo, no se observa una retracción equivalente a la de EEUU en otros países. Por ejemplo, ante la retirada de EEUU del TPP, en el mes de enero de 2017, los demás signatarios del acuerdo convinieron continuar con la iniciativa, y en el mes de noviembre 2017, en el marco de la reunión de la APEC, retomaron el proceso de cooperación

[11] A raíz de ello EEUU procedió a una política de veto sistemático sobre el nombramiento de todos los posibles candidatos para integrar el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Véase Foltea (2018).

económica, derivando en marzo 2018 en la firma del Tratado Integral y Progresista de Asociación transpacífico, CPTPP o TPP 11[12].

Europa, por su parte, vio en la crisis desatada por Trump una veta para fortalecer un liderazgo blando en torno al multilateralismo. En un documento oficial se sostuvo:

> *Challenges ahead, particularly in a multipolar world, will require that we continue and strengthen economic policy coordination to ensure strong, sustainable, balanced and inclusive growth. Multilateral cooperation with our global partners remains our preferred approach. To that end, we should contribute to the strength and reform of multilateral institutions to make them fairer and more effective so that they remain a part of the solution. Yet in an increasingly contested global order, we should also be ready to push ahead through cooperation with smaller coalitions, while leaving the door open for others to join when ready. Likewise, non-state actors such as international or non-governmental organisations should be appropriately involved.* (European Commission, 2017)

En tal marco, en el período bajo estudio, si bien las negociaciones por el acuerdo Transatlántico (TTIP) quedaron congelado, Europa logró avanzar en la firma y ratificación del acuerdo con Canadá (CETA); la ampliación del acuerdo México-Unión Europea y la firma de un importante acuerdo de comercio e inversiones con Japón; en tanto ha profundizado las negociaciones comerciales con MERCOSUR y Singapur

Al igual que en el caso de Europa, China, en la cumbre de Davos de 2017, reafirmó su creciente involucramiento en las cuestiones internacionales y un mayor compromiso con el libre comercio, al cual lo consideró "*to be a right strategic choice*". En la esfera de los acuerdos preferenciales, China continúa negociando el RCEP, e impulsó importantes acuerdos comerciales como el de China-Japón-Corea; en tanto viene implementando una ambiciosa iniciativa de inversiones: la nueva Ruta de la Seda, la cual involucra a más de 69 países y organizaciones internacionales, y proyecta un volumen de 800 billones de dólares en infraestructura y servicios complementarios, de los cuales ya ha ejecutado 60 billones.

En contraste, las organizaciones multilaterales y foros de concertación no lograron dar una respuesta concreta a los cambios impulsados por EEUU. La OMC, si bien logró la puesta en vigor del Acuerdo de Facilitación del Comercio[13], permaneció estancada en su función de negociaciones. La Conferencia Ministerial de Buenos Aires no logró aportar ningún elemento que pudiera revertir la crisis de la dimensión política de la globalización, en tanto que el Órgano de Apelaciones presenta dificultades de funcionamiento ante los reiterados vetos de EEUU al nombramiento de

[12] Para ello decidieron incorporar 20 suspensiones a los compromisos del tratado original, en aspectos tales como inversión, propiedad intelectual, productos farmacéuticos, servicios postales, servicios de internet y compras gubernamentales.

[13] Para fines de 2017, 126 países ya habían ratificado el acuerdo.

árbitros. La cumbre del G20 en Alemania, en 2017, no logra alcanzar una declaración final sobre el área del comercio internacional; y la cumbre del G7 en Canadá en 2018, culminó en un fracaso en materia de cooperación comercial internacional.

En cuanto a las reacciones a las medidas proteccionistas de los EEUU, se han articulado tres tipos de reacciones: a) el establecimiento de demandas dentro del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC[14]; b) la negociación bilateral[15]; y c) la retaliación o contramedidas. Una cuarta opción ha sido la denuncia en los foros multilaterales y plurilaterales como el G20 y el G7, llevando al desarrollo de un clima de confrontación dentro de estas cumbres, que en su mayoría fracasaron, como se expuso anteriormente.

Mientras que las demandas en la OMC y la negociación constituyen vías que mantienen la lógica cooperativa, la retaliación posibilita un escenario de "guerra comercial", con reacciones y contra-reacciones en alza. De acentuarse este es el proceso que mayores potencialidades tiene de traducir una crisis de la dimensión política en una crisis sistémica de la globalización con afectación sobre la dimensión material. Sobre esta línea se han concentrado las acciones de China, México, Canadá, la Unión Europea, y recientemente, Rusia. Los vínculos afectados han sido, no obstante, limitados a la relación con EEUU, manteniéndose la vía cooperativa con terceros Estados.

Los impactos sobre la dimensión económica han sido hasta el momento limitados, lo que, junto a la persistencia de mecanismos de cooperación, hace pensar que se trata de una crisis en la globalización antes que una crisis de la globalización. No obstante, debe señalarse que la dimensión material: aún registra rastros de la crisis del decenio anterior; y exhibe algunas señales de ajustes dentro de la propia globalización.

Uno de los cambios más significativos del período entre la crisis de 2008 y la de 2016-18 ha sido la pérdida de capacidad del comercio para impulsar el PBI mundial. En el tramo de 2011 a 2016 el comercio perdió 8 puntos porcentuales sobre el PBI global, presentando una pendiente negativa (datos banco mundial). Ello para muchos ha sido considerado como un posible cambio en la naturaleza de la globalización si se la compara con las décadas de los 90's y 2000's. Tras la crisis financiera, el comercio pasó a crecer al mismo ritmo que el PBI mundial, o incluso a uno menor. Sin embargo, el escenario de crisis política de 2016-18 no parece haber profundizado esta tendencia. Si bien el comercio continúa evolucionando a un ritmo menor que el de la década previa a la crisis de 2008, desde 2017 presenta una pendiente positiva, alcanzando valores superiores: en 2017 el crecimiento del comercio mundial fue de 4,7%. Para el 2018 y 2019 la OMC estima un crecimiento del comercio mundial del 4.4%. Aún con la incertidumbre que deriva de la particular

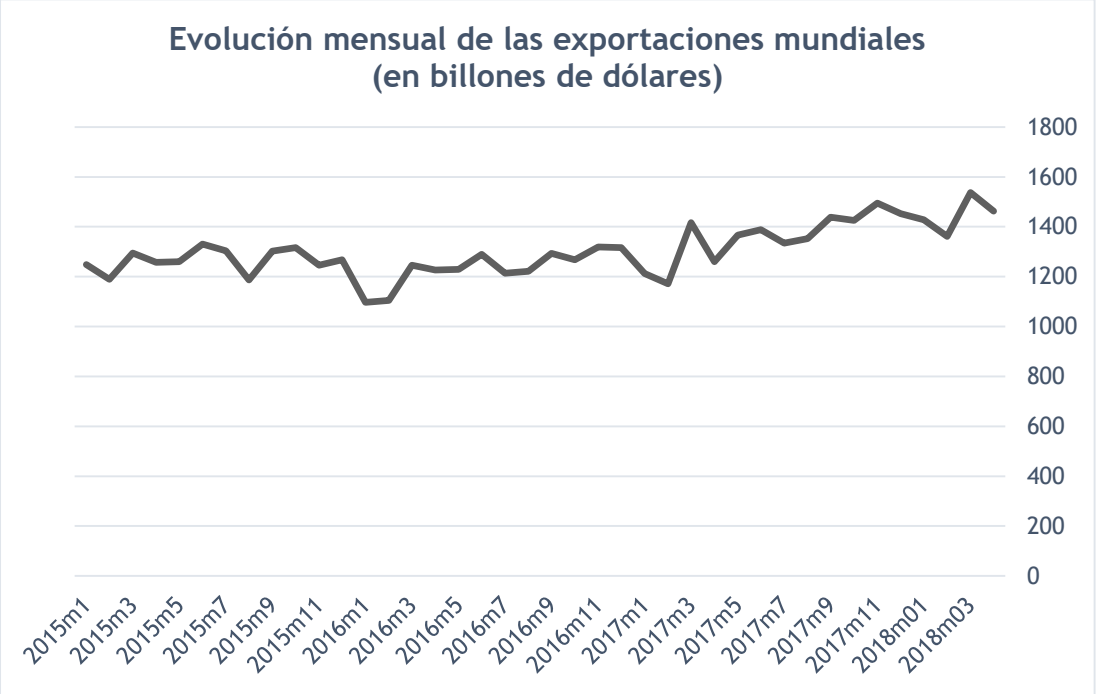
[14] Corea presentó una demanda por las salvaguardas en lavarropas y paneles de energía solar; México, Canadá, India, Unión Europea, y China, solicitaron, cada uno de forma separada el establecimiento de un Grupo Especial para dirimir acerca de las medidas implementadas al Aluminio y al Acero. EEUU y la UE presentaron a su vez demandas contra China, el primero por la protección de la propiedad intelectual y la segunda por la transferencia en tecnología.

[15] En los casos de Corea, Argentina, Australia, Brasil y China. Aunque en este último caso las negociaciones fracasaron debido a las medidas adoptadas por EEUU tras los acuerdos.

situación que acontece en la dimensión política, las exportaciones e importaciones mundiales correspondientes al mes de marzo de 2018 han sido mayores a las de 2017, y si bien en abril se presenta una contracción en los montos exportados, estos siguen siendo mayores al promedio del trimestre (gráfico 1). Y, del mismo modo, las transacciones de EEUU muestran para los meses de 2018 mayores valores que los de 2017. En cuanto a cómo se distribuye ese comercio, durante los dos últimos años no se registraron cambios sustantivos en los porcentajes de participación de los diferentes países.

La cobertura de las medidas que restringen a las importaciones del período octubre 2017 a mayo 2018 alcanzó los 74.1 billones de dólares, lo que implicó una participación de 0.43% del total de las importaciones del G20 y del 0.33% de las importaciones mundiales. Estos montos son mayores que los de todo el 2016, pero equivalentes al período octubre 2015 mayor 2016. Por su parte, consistente con las observaciones en torno a la cooperación internacional del resto de los países, la cobertura de las medidas destinadas a facilitar las importaciones (US$82.7 billones) ha superado a las medidas restrictivas (OMC, 2018).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración Propia en Base a Estadísticas de Corto Plazo de la OMC.

El comercio, no obstante, crece a un ritmo más bajo en relación al PBI de lo que lo hacía en el auge de la globalización. Este cambio se adjudica al dinamismo de las cadenas globales de valor y antecede a la crisis política de la globalización. Desde la crisis financiera internacional las CGV dejaron de expandirse y mantuvieron estables sus niveles de intercambio. Según gran parte de la literatura, esto se

explicaría por la reorientación del modelo económico chino y su mayor énfasis en el mercado doméstico. Cabe señalar que los últimos datos disponibles son del año 2015, no siendo aún viable profundizar el análisis de los efectos de la crisis política de la globalización sobre los resultados de las cadenas productivas. No obstante, la inversión extranjera directa, la cual expresa la deslocalización de la producción y la integración en "fabricas mundiales" –un elemento constitutivo de la estructuración económica en torno a las cadenas globales de valor-ha presentado en 2017 una contracción del 23%. En ello, EEUU continuó siendo el principal emisor de IED, el cual en términos individuales presentó un incremento de 18% (UNCTAD, 2017) [16].

Por su parte, y acentuando la tendencia de una "hiperglobalización financiera", se han fortalecido en el período inmediato a la elección de Trump y del Brexit, las inversiones en cartera a nivel global. Conforme a la UNCTAD, los flujos de capital crecieron 1.3 puntos porcentuales del PBI global, avanzando el 6,9% de este indicador. Los préstamos bancarios y los portafolios de inversión explican el grueso de esos flujos, en tanto que se observa un crecimiento de las deudas. En este aspecto, la globalización no presenta cambios sustantivos en su conformación. Los mercados financieros presentaron un elevado grado de interdependencia. Y como puede verse en el informe del FMI, los indicadores de tasas de interés, y expectativas en torno a tasas de políticas monetarias de las economías más avanzadas presentaron una correlación en la intensidad y en el sentido de sus variaciones. En los últimos meses, uno de los hechos más relevantes fue el aumento de los rendimientos de los bonos del tesoro estadounidenses a 10 años, los que generaron repercusiones en Alemania, Reino Unido, y Japón, entre otros; repercutiendo, asimismo, en los mercados emergentes. Estos mercados, a su vez, se ven sustancialmente afectados ante variaciones de las políticas monetarias de los países centrales, considerando particularmente los anuncios de la FED.

Por último, un dato significativo del estado de la globalización es el incremento del flujo de datos y el comercio de base tecnológica, los cuales han evolucionado de manera dinámica[17]. Por ejemplo, como se indica en el informe del World Economic Outlook del FMI -de abril de 2018- en 2017 los teléfonos inteligentes aportaron alrededor de un sexto de la tasa estimada de crecimiento del comercio mundial.

La evolución de la base material de la globalización, sumado a la persistencia de conductas cooperativas en las relaciones comerciales internacionales, que no involucran a los EEUU, contribuye a argumentar que se trata de una crisis *en* la globalización antes que una crisis *de* la globalización.

No obstante, la situación del orden existente es vulnerable. El contagio hacia políticas no cooperativas, la eventual salida de EEUU de la OMC –sugerida por Trump en algunas de sus comunicaciones públicas y desmentida por otros funcionarios de gobierno- y el estancamiento económico, o bien el estallido de una nueva burbuja

[16] Es posible sugerir que parte de esa contracción se deba a la incertidumbre de la dimensión política; Otros factores que puede considerarse es la expansión de estos indicadores en 2016 (UNCTAD 2017). Respecto de la expansión de la IED de EEUU, se especula que la misma puede deberse a una conducta de las empresas para anticiparse a la reforma fiscal.

[17] Véase McKinsey Global Institute 2016

financiara –dado el nivel de deuda acumulado- pueden transformar a este escenario en una crisis sistémica de la globalización.

Deben señalarse, además, otros componentes del orden liberal que han entrado en crisis: según el Índice de Democracia, producido por The Economist Intelligence Unit's, el mundo está en un declive de su apoyo a este tipo de régimen político. Ninguna región logró mejorar sus desempeños durante 2017. Se observan electorados divididos, problemas en la libertad de expresión, y una reducción en la participación popular en las elecciones, así como una menor confianza en las instituciones. Por su parte, no puede dejar de mencionarse la presencia de desafíos que implican el retiro de EEUU del Acuerdo de París, y de la UNESCO, el desfinanciamiento a Naciones Unidas, el traslado de la embajada de Israel de Tel Aviv a Jerusalén, la denuncia del acuerdo con Irán, como signos de un EEUU menos cooperativo y menos multilateralista.

Reflexiones finales

A casi dos años del inicio de esta crisis política de la globalización, predomina un clima de incertidumbre en los circuitos académicos y políticos. No obstante, la base material de la globalización continúa en expansión, aunque propio de su mismo dinamismo va expresando ajustes, tal como el paso de un énfasis en el comercio y la producción a un énfasis en los circuitos financieros. En términos de la dimensión política-ideológica-institucional, la llegada al gobierno de EEUU de la administración Trump manifiesta las transformaciones en curso, que son resultado de la misma globalización. El efecto de sus políticas, presenta desafíos sustantivos al orden existente pero no revierte el hecho de que la opción prioritaria del resto de los Estados sigue siendo la de la cooperación internacional, dentro de los marcos de gobernanza existentes. Estos elementos contribuyen a concluir que se trata de una crisis en la globalización, antes que una crisis de la globalización.

La capacidad de este análisis de sostenerse en el tiempo dependerá de la fortaleza que, frente al reto constante que supone la administración Trump, demuestren los regímenes existentes, por un lado, para mantener al resto de los Estados dentro de esferas cooperativas; y por el otro, para constreñir las opciones de Trump de acentuar sus medidas mercantilistas. En tanto que no surgen regímenes alternativos, se pone a prueba las capacidades del sistema de funcionar sin un líder o a pesar de las resistencias de su exlíder. Tal es la clave para que una crisis profunda de la dimensión política-ideológica-institucional, perfore o no la dimensión material y se transforme en una crisis sistémica de la globalización.

Recibido: 13/07/2018
Aprobado: 27/10/2018

Bibliografía

ALVAREZ GARCIA, Santiago (2018); "La reforma fiscal Trump: un comentario de sus aspectos más destacados" Cuadernos de Información Económica, n° 263, p 83-90.
BALDWIN, Richard (2016) *The Great Convergence: Information*, Technology and the New Globalization. Belknap Press
BOUGHTON, James; LOMBARDI, Domenico; MALKIN, Anton (2017) "The Limits of Global Economic Governance after the 2007–09 International Financial Crisis" Global Policy, 8 (4) 30-41.
COOPER, Andrew; POULIOT, Vincent (2015) "How much is global governance changing? The G20 as international practice" Cooperation and Conflict, 50 (3) 334–350
DOLLAR, David (2017) "Executive summary" en WORLD BANK "Global Value Chain Development Report 2017. Measuring and Analyzing the impact of GVCs on economic development" Banco Mundial, Washington.
EUROPEAN COMMISSION (2017) "Reflection paper on Harnessing Globalization". Bruselas
FOLTEA, Marina (2018); "Options for breaking the WTO Appellate Body deadlock", ICTSD, disponible en: https://www.ictsd.org/opinion/options-for-breaking-the-wto-appellate-body-deadlock
FUKUYAMA, (2016); "US against the world? Trump's America and the new global order" Financial Times, 11/11/2016. Disponible en https://www.ft.com/content/6a43cf54-a75d-11e6-8b69-02899e8bd9d1
GARRIDO, I., MORENO, P., & SERRA, X. (2016). "El nuevo mapa de las Instituciones Financieras Internacionales". *Boletín Económico*, 1/2016. 55-7
GOUREVITCH, Peter (1978); "The second image reversed: the international sources of domestic politics" International Organization, 32 (4) 881-912.
HALE, Thomas; HELD, David (2018); "Breaking the Cycle of Gridlock", Global Policy, 9 (1) 129-137
HAYS, Jude (2017); "Embedded Liberalism and the Populist Backlash". University of Pittsburgh.
IACOVIELLO, Matteo; NAVARRO, Gaston (2018); "Foreign Effects of Higher U.S. Interest Rates" International Finance Discussion Papers 1227, Board of Governors of the Federal Reserve System (U.S.).
IKENBERRY, John (2017); "The plot against American Foreign Policy: Can the liberal order survive" Foreign Affairs, 96. p. 2-7
KEOHANE, Robert (1986); "Reciprocity in International Relations", International Organization, 40 (1) 1-27
KOTZ, David (2009); "The Financial and Economic Crisis of 2008: A Systemic Crisis of Neoliberal Capitalism", Review of Radical Political Economics, 41(3) 305-317 DOI: 10.1177/0486613409335093
LIGHTHIZER, Robert (2017) Statement by Ambassador Robert Lighhizer, United States Trade Representative. WTO. WT/MIN(17)/ST/128
MBAYE, Samba; MORENO BADIA, Marialuz; CHAE, Kyungla (2018); "Global debt database: methodology and sources" IMF Working Paper, WP/18/11

McKinsey Global Institute (2016); *Digital Globalization: The new era of global flows*. McKinsey&Company

OMC (2018); Report on G20 Trade Measures (mid-october 2017 to mid-may 2018). Disponible en https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/g20_wto_report_july18_e.pdf

PRIMO BRAGA, Carlos (2017) "The Threat of Economic Disintegration" en PRIMO BRAGA, C. y HOECKMAN, B. *Future of the Global trade order.* Ed.: European University Institute

RUGGIE, John (1992); "Multilateralism: the anatomy of an institution", International Organization, 46 (3) 561-598

SERBIN, Andrés (2018); "América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y respuestas regionales", en SERBIN, Andres (ed), *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales.* Buenos Aires, Ediciones CRIES.

STIGLITZ, J. E. (2002). *Globalization and its Discontents*, New York: Norton.

SUBRAMANIAN, Arvin; KESSLER, Marin (2013); "The hyperglobalization of trade and its future". Peterson Institute for International Economics, Working Paper Series, WP13-6.

UNCTAD (2017). "Tendencias y retos actuales de la economía global" en Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2017. Ginebra: United Nations Publications.

VANGRASSTEK, Craig (2017); "Back to the Future: US Trade Policy under the Trump Administration" en PRIMO BRAGA, C. y HOECKMAN, B. *Future of the Global trade order.* Ed.: European University Institute

WALLERSTEIN, I. M. (1979). "El moderno sistema mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVII". Revista de estudios políticos, (12), 223-225.

WALLERSTEIN, Immanuel (1997); "La reestructuración capitalista y el Sistema-mundo", Conferencia magistral en el XX° Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, México, 2 al 6 de octubre de 1995

WOODS, Ngaire (2010); "Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?" Global Policy, 1 (1) 51-63.

ZURN, Michael (2018), "Contested Global Governance", Global Policy, 9 (1). 138-145

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 60-77

El despliegue de la política habitacional “Conformación de Consejos de Administración” en el barrio 7 de Septiembre. Rosario, Argentina

The deployment of the housing policy "Building Administrative Councils" in the 7 September neighborhood. Rosario, Argentina

CARDOSO ADUR ANDREA*
UBERTI ORNELLA**
ZAMBONI VIRGINIA***

*Tesista en Lic. En Ciencia Política. Correo electrónico: ajcardosoadur@gmail.com
**Lic. en Ciencia Política. Docente alumna en Tecnologías de la Administración Pública de la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: orlyuberti@gmail.com
***Tesista en Lic. en Ciencia Política. Docente alumna de Estructura Social Argentina de la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: virginiaz2901@gmail.com

Resumen

En este trabajo nos proponemos realizar un análisis del diseño, implementación y control de la política pública referida a la Conformación de Consejos de Administración, para organizar vecinos, en los Complejos Habitacionales de las periferias de la ciudad de Rosario, Argentina.

Rosario es una de las ciudades más pobladas de la Argentina, en la cual se albergan muchos de los complejos sociales urbanísticos con mayor capacidad de la región, resultado de las políticas habitacionales asistencialistas frente al déficit habitacional creciente de los años´70. Estos complejos fueron

Abstract

In this research we propose an analysis of the design, implementation and results of the public policy Building Administrative Councils, which is supposed to organize neighbors in the housing areas at the outskirts of the city.

Rosario is one of the most populated cities in Argentina and home to many of the largest housing areas in the region. The latter is a result of the housing assistance policies that tried to deal with the growing housing deficit in the 1970s. These housing areas were abandoned by the State for two decades and, as a consequence, this left a great number of unresolved

abandonados por el Estado por dos décadas, tanto en los ´80 como en los ´90, lo que ha causado que se fueran apilando problemáticas que nunca fueron resueltas. Enfocaremos nuestro análisis en el Barrio 7 de Septiembre con el objetivo de dilucidar si esta política propuesta por oficinas estatales logra organizar a los vecinos.

Palabras clave

Consejos de Administración — Políticas Públicas — Convivencia

issues. Among these housing areas there is the neighborhood of 7 de Septiembre. In this context, our analysis will focus on this neighborhood and will try to find out whether this policy adopted by Government Offices achieve the organization of the neighbors.

Keywords

Administrative Councils — Public Policies — Coexistence

1. Introducción

En este trabajo nos proponemos realizar un análisis del despliegue de la política pública referida a la Conformación de Consejos de Administración en los Complejos Habitacionales Fo.Na.Vi.[1] en el barrio 7 de Septiembre, Rosario, en el período 2013-2016.

La cuestión acerca de la re-habilitación de los Complejos Habitacionales tanto a niveles convivenciales como estructurales ingresó a las agendas de gestión por medio de la Ley Provincial Nº 12.953 del año 2008, pero la política de conformación de Consejos de Administración en los Consorcios de los Complejos Fo.Na.VI, más allá de formar parte de dicha ley, recién adquirió impulso a partir del lanzamiento del Plan Abre.[2]

El mismo fue puesto en marcha desde diciembre de 2013 con el propósito de integrar las diversas estrategias de intervención que desde el estado provincial se venían llevando adelante para recuperar vínculos sociales y mejorar la calidad de vida en barrios de distintas ciudades de la provincia. De esta manera, el Plan Abre incorpora en uno de sus ejes la conformación de Consejos de Administración en

[1] Fo.Na.Vi hace referencia al Fondo Nacional a la Vivienda, constituido con el objetivo de destinar recursos para la construcción de viviendas sociales. Con el avance de los gobiernos neoliberales en la década del ’90 estos pasaron a ser responsabilidad de las administraciones provinciales, las que, dada la imposibilidad de hacerse cargo de los mismos, fomentaron indirectamente su decaimiento y abandono.

[2] El Plan Abre es un programa de intervención integral sustentado en la coordinación entre diversas áreas que conforman el Gabinete Social de la provincia de Santa Fe y gobiernos locales, con el fin de recuperar los vínculos sociales en barrios de las principales ciudades de la Provincia. Esta propuesta se puso en marcha en diciembre de 2013 abarcando las ciudades Santa Fe, Rosario y Villa Gobernador Gálvez, y posteriormente se sumaron las ciudades de Santo Tomé, y Pérez.

estos complejos habitacionales, brindándole a esta última un marco más integral y coordinado de acciones. En este sentido, nos surgieron interrogantes respecto a los cambios y resignificaciones que se dieron en la política con su incorporación al Plan Abre.

Abordamos el caso de los Complejos Habitacionales del barrio 7 de Septiembre con el objetivo de analizar el despliegue de la política en un territorio concreto.

El barrio 7 de Septiembre es el barrio en que mayor alcance tuvo la implementación de la política que nos interesa analizar. La política fue bien recibida por los beneficiarios y obtuvo un buen resultado en términos comparativos respecto a otros barrios[3]: en el recorte temporal que tomamos se han logrado conformar casi la totalidad de los Consejos de Administración y la mayoría de los mismos continúan funcionando.

En nuestro análisis descubrimos algunas particularidades del despliegue de la política, en las cuales nos enfocaremos a lo largo de nuestro trabajo. En primer lugar, se abordará lo referido a la historicidad de la cuestión, donde observamos una resignificación de la política por parte de los actores decisores. En relación a ello nos preguntamos ¿cuáles son los motivos del cambio en la toma de posición del Estado frente a la cuestión? y ¿cómo afecta al despliegue de la política su incorporación al Plan Abre? Por otra parte, en el despliegue de la política analizada se ponen en constante tensión los campos público-privado, interpelando qué responsabilidades se otorgan a los actores públicos y privados que intervienen. El interrogante que nos planteamos es entonces ¿por qué el Estado Provincial debe responsabilizarse (o elige responsabilizarse) de organizar a los privados? ¿Cuánto incide en el despliegue de la política el hecho de que la organización de los vecinos revista un carácter privado? Por último, siendo que se trata de una política que involucra en su despliegue a los vecinos que habitan en los Complejos Habitacionales Fo.Na.Vi.s, nos preguntamos si efectivamente se cumplen los objetivos relacionados a la participación ciudadana de la política en este territorio, y cuál es la importancia de esta participación para el despliegue de la política.

2. Marco conceptual

Para conceptualizar el despliegue de la política pública consideramos fundamental comenzar enunciando qué entendemos por política pública. Siguiendo a Subirats (1989, p. 41), se trata de una *"decisión formal" caracterizada por una conducta o actuación consistente y repetida por parte de aquellos que la llevan a cabo y de aquellos que resultan afectados por la misma*. En verdad, dirá el autor, es más que una decisión: es decidir que existe un problema, que dicho problema debe resolverse y cuál es la mejor forma de proceder para ello. De este modo, las políticas públicas suponen un proceso de decisión que se acompaña con una actuación.

[3] Hacemos referencia a barrios de la zona sur de Rosario, que se encuentran atravesando graves situaciones de violencia. El ingreso, permanencia y ejecución de la Conformación de Consorcios se vio altamente dificultada.

En la literatura sobre políticas públicas suele hacerse la distinción analítica entre las fases de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. A nuestro entender, ambas presentan un elevado grado de interdependencia y es por ello que nos interesa analizar el despliegue de la política, entendiendo que se trata de un proceso complejo en el que se formula, se pone en marcha y funciona una política por medio de la interacción de diversos actores con intereses, objetivos y estrategias diferenciados. De este modo hablamos de despliegue para referir al proceso transversal a las diversas fases de la política pública.

Coincidimos con Oszlack y O'Donnell (1976) en que, si bien los actores públicos en sus diversas formas tienen roles claves, nunca son exclusivos en lo que refiere a políticas públicas. El espacio estatal ofrece un poder diferencial en tanto que las acciones que de él surgen tienen una repercusión más profunda y cuentan con respaldo institucional, normativo y coactivo. No obstante, centrar la mirada en los actores públicos puede implicar un sesgamiento sobre el proceso que invisibiliza a otros actores que pueden resultar relevantes a la hora de analizar la política pública.

En la actualidad, cada vez son más los actores locales que adquieren relevancia, interviniendo y decidiendo en materia de política pública. En este sentido, los actores locales se autonomizan de la autoridad central y al poner en juego elementos de sus propias racionalidades en su actuación, se generan influencias, negociaciones y ajustes susceptibles de modificar los objetivos iniciales. Lo mismo sucede con la reacción y el accionar de los actores afectados por la política.

3. Metodología

En cuanto a lo metodológico consideramos apropiado abordar el análisis sobre la implementación de esta política desde un enfoque de tipo "bottom up". En términos de Morata (1991, p. 162) este tipo de análisis se centra en los aspectos prácticos de la ejecución: *la multiplicidad de los actores y de las organizaciones implicados y la variedad de los lazos que los unen; los sistemas de valores, los intereses representados, la autonomía de decisión y el poder político de que disponen, y, finalmente, los mecanismos de interacción utilizados y, en especial, la negociación y el intercambio político*. Si bien el autor propone este enfoque para el análisis de la fase de implementación, nos resulta útil rescatar algunas de sus herramientas al momento de centrarnos en los aspectos prácticos del despliegue de la política en el territorio abordado.

Consideramos este enfoque puesto que el mismo permite integrar el pluralismo institucional y territorial que presenta todo proceso de decisión y ejecución de políticas públicas, al tiempo que supera algunos presupuestos del enfoque tradicional como la distinción entre "decisión" y "ejecución" o la caracterización de las políticas públicas como procesos lineales que son resultado de una voluntad unitaria. El enfoque "bottom up" se corresponde en mejor medida con nuestra definición de las políticas públicas y de la implementación en tanto entiende que el proceso de toma de decisiones públicas es resultado de las interacciones que se dan entre actores con diferentes intereses, recursos y objetivos (Morata, 1991). Es

por ello que esta metodología nos permite hacer jugar las fases de diseño e implementación en el análisis del despliegue de la política.

Se trabajó con un mapeo de actores claves, consistente no sólo en sacar un listado de posibles actores presentes en un territorio, sino en conocer sus acciones y objetivos de participación. Entendemos por actores claves *aquellos individuos, grupos o instituciones que son afectados o afectan el desarrollo de determinadas actividades, aquellos que poseen información, recursos, experiencia y alguna forma de poder para influenciar la acción de otros* (Tapella, 2007, p. 3). El énfasis estuvo puesto en el análisis actoral, identificando los roles (qué función desempeña cada actor y qué objetivo persigue con su accionar), los niveles de poder (qué capacidad tienen de influenciar limitando o facilitando las acciones en pos del despliegue de la política), los posicionamientos frente a la política (interés en favor, en contra o indiferente) y los tipos de relaciones predominantes (fuerte coordinación, débil o nula coordinación, conflicto), entendiendo que estas cuestiones entran en juego en el despliegue de la política.

Se utilizaron fuentes primarias y secundarias relacionadas con la temática ligada al caso elegido. Nos remitimos a leyes provinciales, decretos ejecutivos y planes provinciales y municipales que fundamentan el despliegue de esta política y recurrimos a fuentes de información de tipo periodística, propagandística e informes en páginas oficiales. Por otro lado, realizamos entrevistas no estructuradas a directivos de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (de ahora en adelante -DPVyU-) y, aparte del personal de la Unidad Ejecutora, a responsables de 5 Consejos de Administración, a vecinos habitantes de los Complejos Habitacionales, a funcionarios de la Municipalidad de Rosario y al director de la Vecinal 7 de Septiembre.

A partir de estos instrumentos metodológicos y del acercamiento al territorio, relevamos el funcionamiento de los consorcios al interior del Barrio 7 de Septiembre, analizando no sólo su accionar cotidiano, sino también su interrelación con los diferentes actores presentes en el territorio, incluyendo tanto a las instituciones que han formado parte como a los vecinos beneficiarios de la política. Esto nos permitió conocer el territorio, abordado sus principales problemáticas, las perspectivas y percepciones de los diversos actores involucrados, sus objetivos y lógicas de intervención, así como los vínculos que entre los mismos se establecen.

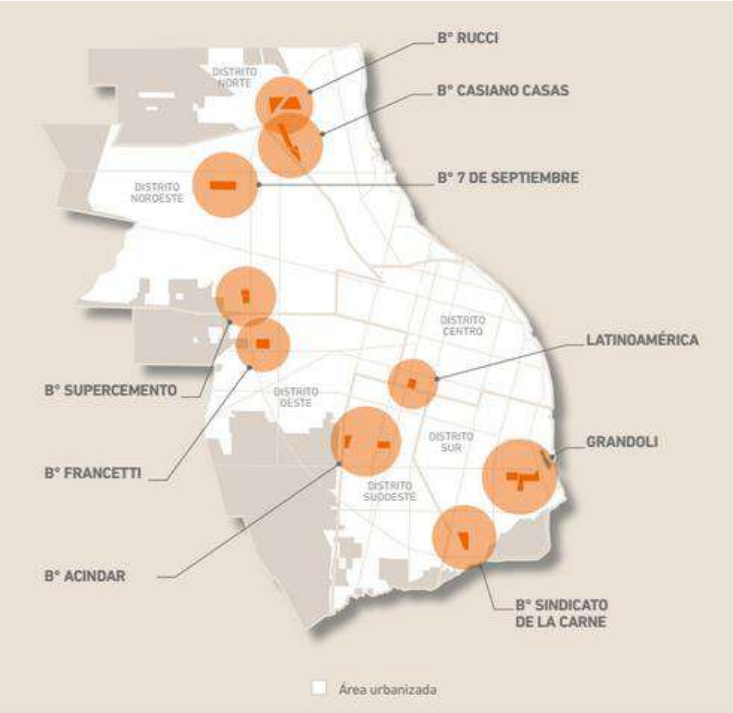
4. Una descripción del territorio y sus actores

La ciudad de Rosario cuenta con nueve complejos habitacionales de tipo FO.NA.Vi a los largo de su extensión. Imitando el patrón de la escala nacional, los mismos rompen con la trama urbana, lo que produce que las relaciones entre los monoblocks y el resto de la ciudad sea dificultosa (Topini y Uberti, 2014). Como puede verse en la imagen de abajo, están en su mayor parte localizados en las periferias de la ciudad, lo que sumado a sus estructuras cerradas le imprime a estos complejos características segregatorias.

El complejo habitacional que será nuestro objeto de análisis es el ubicado en el Barrio 7 de Septiembre. Este barrio, localizado en el distrito noroeste de la ciudad de

Rosario, cuenta con más de 35.000 habitantes. Es un barrio joven, ya que tiene apenas 35 años, y presenta una enorme diversidad de habitantes. Fue originariamente un barrio metalúrgico dado que las primeras viviendas fueron construidas por la Unión de Obreros Metalúrgicos (UOM). No obstante, a lo largo de sus pocos años de historia el barrio fue cambiando su configuración. Ya no es exclusivamente un barrio metalúrgico: hay comerciantes, empleados públicos, trabajadores, entre otros oficios y profesiones.

Mapa N° 1: Ubicación de los Complejos Sociales Habitacionales en la Ciudad de Rosario.



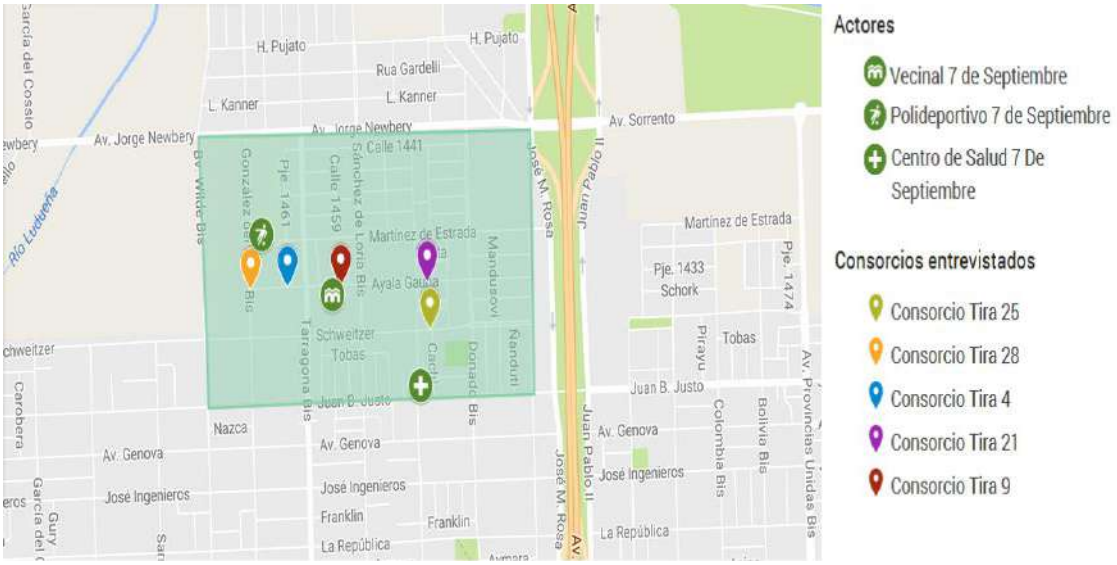
Fuente: Informe de Gestión (2011-2015) de la Municipalidad de Rosario

La cuestión de la propiedad de las tierras ha sido un eje problemático del barrio desde su origen: en primer lugar, fueron propiedad de la UOM. La misma, hacia la década del setenta vendió los lotes al Banco Hipotecario, situación que generó enormes conflictos entre los propietarios y los usuarios de las viviendas. Para la década del ochenta, la DPVyU pasó a tener jurisdicción sobre esas viviendas.
Es importante señalar que el barrio cuenta con cuatro diferentes planes de vivienda, siendo éstos el 94, 131, 132 y 210. Los planes son números que reflejan el momento de entrega de un determinado conjunto de viviendas, por lo que podría decirse que las construcciones en este barrio no se realizaron o terminaron en simultaneidad. Otra de las características es la diferencia entre las viviendas construidas en cada plan; por ejemplo, dentro del plan 132 se encuentran los duplex (casas que comparten medianera) y monoblocks que cuentan con 48 viviendas, mientras que el plan 210 consta de tiras de ocho o dieciséis viviendas cada una.

Este barrio empezó a mostrar sus fisuras llegado el primer decenio del 2000. Problemas estructurales, de mantenimiento general, tanto en los edificios como en los espacios públicos, empezaron a llamar la atención de medios de comunicación y vecinos. En parte, dichas fisuras son el saldo del modelo económico neoliberal implementado en la década del noventa. La política de ajuste, achique presupuestario y medidas del mercado laboral que provocaron la caída en las tasas de empleo, el aumento del empleo informal, el deterioro de los ingresos y el aumento de los trabajadores en negro, impactó claramente en las condiciones de vida de los habitantes de los monoblocks. Los barrios periféricos de la ciudad se conformaron como nichos de economías delictivas, y el escenario habitual permitía ver en los monoblocks lo putrefacto de sus esquinas, el abandono de sus estructuras y la humedad de sus paredes, escenario ideal para lo estigmatizantemente "delictivo". La implementación nacional y federal de los planes de viviendas que originalmente se plantearon como solución para paliar el déficit habitacional resultó, paradójicamente, deficitaria. Hoy en día, requieren de la atención y puesta en marcha de políticas articuladas para decidir cómo habitar esos espacios comunes y cómo financiar los arreglos necesarios.

En nuestro acercamiento al territorio, y por medio del mapeo de actores claves, consideramos pertinentes incorporar para nuestro análisis a la DPVyU, Unidad Ejecutora de la Ley Nº 12.953, Consejos de Administración, Vecinal 7 de Septiembre, Municipalidad de Rosario. El mapa debajo muestra el territorio abordado y localiza los Consejos de Administración con los que trabajamos a lo largo de nuestro análisis.

Mapa N°2: Ubicación y denominación de los actores



Fuente: Elaboración propia

5. Historicidad de la cuestión y resignificación

La cuestión ingresó a las agendas de gestión por medio de la Ley Provincial Nº 12.953 del año 2008, cuya finalidad es la regularización de las situaciones jurídicas de los beneficiarios de planes ejecutados por la DPVyU para su posterior adquisición del dominio pleno mediante el otorgamiento de la escritura de las viviendas. En dicha legislación se adjunta un artículo en el que se propone concretar acciones orientadas a la constitución y capacitación de los consorcios en los Complejos Habitacionales, constituyéndose así en el primer antecedente de carácter técnico respecto al fomento de la autogestión de los habitantes.

En el mismo año se crea la Unidad Ejecutora de Titularización Ley Nº 12.953 para dar cumplimiento a la misma. Será a partir de allí la encargada del relevamiento de información para iniciar trámites de regularización y escrituración, así como también de la conformación y capacitación de Consejos de Administración. En consecuencia, es el actor encargado de llevar a cabo las "asambleas constitutivas" en las distintas tiras y monoblocks del barrio.

Unidad Ejecutora de Titularización se puso en funcionamiento en la delegación Sur de la Provincia de Santa Fe tras la contratación de tres profesionales abogados quienes se encargarían en adelante de realizar las actividades relacionadas con la política aquí analizada. Dada la escasa estructura asignada en una primera instancia a la Unidad Ejecutora y la mención marginal de la conformación de Consejos de Administración en la legislación, entendemos que la misma no constituía un aspecto relevante para la gestión socialista en este primer momento. De hecho, en el discurso de los técnicos de la Unidad Ejecutora, pudimos entrever que originariamente la conformación de Consejos de Administración refería en mayor medida a una tarea técnica para dar cumplimiento a una legislación que intentaba regularizar la situación de las viviendas sociales. No se consideró en ese momento como una política mediática a la cual hacerle difusión, ni se encontraron datos numéricos de la cantidad de consorcios que se generaron en el interregno 2008-2013. Este último año es el que marca el ingreso de esta política al Plan Abre.

En diciembre de 2011 se dio un paso importante en lo que atañe a la política habitacional con la creación de la Secretaria de Estado del Hábitat (de ahora en adelante -SEH-) de la Provincia de Santa Fe. Según palabras de la propia gestión, la nueva secretaría está orientada a promover una política habitacional más abarcativa, integradora, inclusiva y participativa. Entendemos que la creación de la secretaría da cuenta de que la cuestión comienza a adquirir mayor relevancia en la agenda gubernamental. A partir de la creación de la SEH se cambia el paradigma tecnicista, por una concepción más integral. Desde esta última perspectiva, la vivienda no sólo es entendida como un derecho sino que, además, como una base sobre la cual se hace posible estructurar otras cuestiones: las mejoras en la infraestructura o en los espacios públicos comunes pasan a ser entendidos como lugares que posibilitan mejores convivencias y relacionamientos sociales amenos. En este sentido, la problemática de la vivienda es atendida en forma instrumental para trabajar otras cuestiones. Por otra parte, el discurso gubernamental propone un enfoque participativo, abogando por la participación del ciudadano en la definición de las

soluciones que el estado intenta brindar en materia de vivienda y promoviendo el esfuerzo compartido de vastos actores sociales (públicos y privados) en el abordaje de los problemas.

Este cambio de paradigma se da en un contexto de crecimiento del narcotráfico, del delito y de la violencia en la provincia de Santa Fe y con particular foco en la ciudad de Rosario. Esto comienza a constituirse en un tema de agenda pública y en una de las principales demandas que enfrentan los gobiernos provincial y municipal. La situación llegó a un punto cúlmine en 2013, año en donde se contabilizó el número más alto de muertes cada 100.000 habitantes, siendo los complejos habitacionales Fo.Na.Vi. el nudo de duros enfrentamientos por el reparto de zonas para la comercialización de drogas ilegales. Es imposible no recordar el caso donde acribillaron con diez balazos un departamento y luego una patrulla al interior del complejo habitacional de Grandoli al 5000 (La Capital, 2013).

Como respuesta, vemos que la gestión provincial ha comenzado a pensar sus políticas públicas desde la perspectiva de la convivencia como marco general, sobre el supuesto de que una sociedad con buenos lazos sociales, de respeto y solidaridad entre vecinos, abre a la posibilidad de pensar una sociedad más integrada, más inclusiva, con mejor calidad de vida. Para entender la racionalidad del Estado Provincial, el cual se encuentra en consonancia con el Estado Municipal -debido a que ambas gestiones pertenecen al mismo color político-, es importante rescatar lo planteado en el informe de avances sobre el Plan Estratégico Provincial (2008-2015):

> "Mejorar la convivencia y recuperar los valores que nos permiten a los ciudadanos vivir en comunidad es la idea que atraviesa todas nuestras acciones y se convierte en el gran objetivo de nuestra gestión. Desde cada área de gobierno trabajamos por la convivencia social pacífica, ya que creemos que sólo una sociedad en la que se respete al de al lado, es capaz de prosperar en todas sus dimensiones: económicas, culturales, políticas y sociales."

Notamos un fuerte interés en manifestar la importancia de la convivencia como línea ejecutora a todas las políticas públicas. Un ejemplo concreto de una política pública que se pone en marcha bajo esta perspectiva es el Plan Abre, orientado a mejorar la calidad de vida en los barrios más vulnerables de las ciudades de Rosario, Santa Fe y Villa Gobernador Gálvez. La propuesta es integrar el abordaje estructural (mediante la generación de obras de infraestructura estratégicas y vinculadas a la mejora del hábitat, el equipamiento barrial, el saneamiento y al acceso a la luz y al agua) con el abordaje social (fortaleciendo las redes del barrio, promoviendo el encuentro, la participación y la convivencia en el espacio público).

Dado que la conformación de Consejos de Administración se vincula con la política habitacional, esta política fue incluida dentro del eje "Infraestructura y Hábitat" del Plan Abre, adquiriendo así un renovado impulso y un marco más integral y coordinado para su puesta en marcha. El Plan Abre creó nuevas estructuras de

trabajo en territorio, consolidando un equipo multinivel específicamente orientado al trabajo con los consorcios de Complejos Habitacionales Fo.Na.Vi., lo que redundó en una mayor coordinación de los niveles en la implementación de la política. En otro orden de cuestiones, la incorporación de esta política al Plan Abre implicó una resignificación de la conformación de Consejos de Administración, desde entonces vinculada al impulso por mejorar la convivencia.

6. La política pública en acción

Abordando el territorio y realizando entrevistas a referentes de los Consejos de Administración, encontramos algunas cuestiones interesantes para visualizar el por qué la problemática cobró importancia para el gobierno provincial y para explicar por qué, posteriormente, se decide su incorporación dentro del Plan Abre. Se trata de edificios que desde su creación contaron con gran cantidad de carencias, desde la falta de servicios, la fragmentación urbana y las deficiencias estructurales. A las condiciones deficitarias en que se entregaron las viviendas, se anexaron problemas generados por falta de mantenimiento de los vecinos/consorcios, desembocando en los grandes problemas que decidimos explayar con los comentarios durante el verano de 2012 de José Peralta, representante de la Asociación Civil Barrios Fo.Na.Vi. de Rosario, quien afirmaba que:

> "Las falencias estructurales son tan grandes que hay torres en este barrio y en otros que ni siquiera tienen el final de obra porque nadie quiere poner la firma ni hacerse cargo, el problema de las cloacas es histórico y uno de los más graves, además existen serios problemas de presión de agua [...] El mantenimiento de los espacios comunes, de los parques, el alumbrado en los pasillos peatonales son una pelea constante y existen usurpaciones de los propios vecinos y ajenos que construyen cocheras y ampliaciones en lugares donde no se puede". (La Capital, 2012)

En el caso del barrio 7 de Septiembre, pudimos observar problemas estructurales, de mantenimiento general, tanto en los edificios como en los espacios públicos. El déficit histórico de atención que tuvieron estos Complejos Habitacionales se refleja en el estado decadente, tanto estructural como convivencial. La situación es compleja: la mayoría de los vecinos no tiene escritura de la vivienda ni planos de la casa. Esto se traduce en un grave problema al momento de realizar obras o arreglos, ya que los vecinos desconocen los circuitos eléctricos o pluviales de las propias viviendas que habitan. A su vez, la falta de planos hace que no se pueda contar con el reglamento propio del edificio, el que indica cuáles son los espacios comunes y privados de un edificio en particular y establece las mayorías necesarias para votar en las asambleas según la importancia de cada tema, entre otras cosas. Con respecto al uso del espacio público, se observan construcciones irregulares, viéndose en cada esquina cocheras para alquilar y ampliaciones de viviendas de los vecinos de las plantas bajas.

En otro orden de cuestiones, se trata de un barrio fuertemente estigmatizado, quizás en parte como saldo del modelo económico neoliberal implementado en la década del noventa. La política de ajuste que provocó la caída en las tasas de empleo, el aumento del empleo informal, el deterioro de los ingresos y el aumento de los trabajadores en negro, impactó claramente en las condiciones de vida de los habitantes de los monoblocks (Toppini y Uberti, 2014). Este barrio se convirtió, como gran parte de los barrios periféricos de la ciudad, en sede de economías delictivas, de hechos violentos constantes y estigmatizado de tal manera que, hasta el día de la fecha, no ingresan ambulancias sin el acompañamiento de un móvil policial.

En este contexto, la política analizada se encadena con políticas como el otorgamiento de créditos, la titularización de viviendas y las mejoras edilicias en el barrio, lo que nos genera el interrogante de saber si corresponde al gobierno provincial saldar la deuda histórica de un Estado que brindó una vivienda en condiciones deficitarias y si debe hacerse cargo de ello.

En el despliegue de la política analizada se ponen en constante tensión las responsabilidades públicas y privadas respecto a la vivienda, sus deficiencias estructurales, las faltas de obras y de mantenimiento. Si bien se trata de cuestiones que atañen a un grupo privado de personas que habitan en sus hogares, el hecho de tratarse de viviendas sociales habilita a poner en tensión estas dimensiones. Parsons (2007) nos dice que las políticas públicas se refieren a lo público y sus problemas y sostiene que el término público hace referencia a la dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos, la adopción de medidas comunes. En este sentido, las cuestiones que refieren a la problemática de la vivienda encuentra argumentos más sólidos que se desdibujan al momento de entender por qué la organización de los privados es el objeto de la política pública analizada. El interrogante es entonces ¿por qué el Estado Provincial debe responsabilizarse (o elige responsabilizarse) de organizar a los privados?

Tratando de dar respuesta a esta pregunta decimos que la constitución de Consejos de Administración, en conjunto con otras políticas aplicadas en el territorio, se constituye en instrumento para facilitar el abordaje de los problemas edilicios. El Estado provincial pasó a ser responsable desde la década del noventa, con el programa de descentralización, de los planes de vivienda así como del mantenimiento de las estructuras que fueron construidas previamente. Entonces, pensando en la racionalidad del Estado provincial, entendemos que se ubica desde una postura que apunta a atribuir las condiciones deficitarias de las viviendas a la falta de mantenimiento a lo largo de los años y, frente a esto, hace hincapié en la creación de Consejos de Administración como una forma para delegar sobre este nuevo actor la responsabilidad de velar por la seguridad y el mantenimiento en esos edificios.

Cabe mencionar que desde el ámbito estatal no se encuentran mayores conflictos entre los niveles y dependencias involucrados en el despliegue de la política. Principalmente debido a que las gestiones municipal y provincial (representadas en este caso por la Secretaría General, la DPVyU y la Unidad Ejecutora

respectivamente) comparten el mismo color político, por lo que entre los mismos puede notarse un nivel de coordinación importante. También entra aquí la Vecinal del barrio puesto que, según lo hablado con el Director de la misma, la vecinal trabaja en forma articulada con la gestión municipal y con la gestión provincial. Esto quedó claramente evidenciado en las palabras del director de la Vecinal 7 de Septiembre, quien sostiene que "*el estado no puede hacerse cargo de problemas internos, que son muchos y muy variados, por lo tanto debe haber alguna forma de organización que dé respuesta a los problemas que puedan surgir al interior de los Fo.Na.Vi.*". Este planteo muestra una relación de afinidad con la lógica con que intervienen las dependencias estatales.

Tanto los actores provinciales como los municipales actúan sobre el supuesto de que la organización de los vecinos en consorcios por medio de la conformación de Consejos de Administración puede servir como base sobre la cual mejorar las relaciones de convivencia entre los vecinos y de ellos con el barrio en general. En palabras de técnicos de la Unidad Ejecutora se concibe la conformación de Consejos de Administración y la organización de vecinos como una manera de mejorar las condiciones de vida de los mismos que desemboca en una alternativa para reducir la franja delictiva de los barrios y, a su vez, prepara el terreno para una mejor implementación de otras políticas públicas.

Un claro ejemplo de esa lógica son las intervenciones enmarcadas en el Programa de Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial que se realizaron en este barrio, tales como las obras de pintura y de techado. El programa sólo se puso en marcha en aquellas tiras en que los Consejos de Administración ya estuvieran legalmente conformados, por lo que se supuso la previa intervención en el territorio de la Unidad Ejecutora de la Provincia. Luego se pactaron arreglos entre la Municipalidad y cada Consejo de Administración para afrontar los costos de las obras concretadas. En el caso de la obra de techado de la Tira 9, José Villabrille, tesorero del Consejo de Administración, nos comenta que el acuerdo fue el siguiente: los vecinos compraron los materiales y la Municipalidad se encargó de obtener la mano de obra.

Sin embargo, esta coordinación entre distintos niveles y dependencias del Estado tiene una contraparte, ya que, debido a su trabajo conjunto suelen ser confundidos y categorizados todos bajo el mismo rótulo de "Fo.Na.Vi." por parte de los vecinos del barrio. Hacemos esta aclaración puesto que el desconocimiento de cada uno de los actores mencionados, de parte de los vecinos que conforman los Consejos de Administración, nos da la pauta de que las relaciones entre los mismos son escasas o carentes de solidez. Al momento de intervenir en el territorio las diversas instancias estatales no logran generar una identificación más allá de la carátula general de "Estado".

A la hora de realizar las entrevistas con los miembros de Consejos de Administración del territorio analizado notamos que las relaciones de afinidad comienzan a diluirse y aparecen lógicas y racionalidades en tensión. En primer lugar, en cada caso consultado, previamente a la conformación de Consejos de Administración de manera oficial con la Unidad Ejecutora de la Ley Nº 12953, los

vecinos de este barrio ya se encontraban con algún grado de organización. Muchos de estos consorcios ya funcionaban de forma informal (carecían de personería jurídica, no estaban registrados y por tanto no contaban con documentación legal de su accionar), condición que habilitó situaciones irregulares de lo más diversas, desde vecinos que no pagaban su cuota hasta casos en que las personas encargadas de la administración malversaron los fondos recaudados. Por ello, la situación en los casos consultados no registró un cambio sustancial estrictamente hablando de organización de vecinos. En el territorio abordado se evidencia que el argumento de la constitución de Consejos de Administración formales para organizar a los vecinos, como base sobre la cual mejorar la convivencia, desconoce esta organización preexistente. Sólo en el caso de la Tira 4 las entrevistadas comentaron que el hecho de que personal de la DPVyU se acercara para dar legalidad a los consorcios le brindó a esta organización una mayor legitimidad frente al resto de los vecinos del complejo a la hora de tomar decisiones.

En segundo lugar, gran parte de los entrevistados cuestionaron la falta de asesoramiento y de seguimiento de los consorcios. Si bien los técnicos de la Unidad Ejecutora mencionan la realización de actividades que incluyen mediaciones en situaciones conflictivas y cursos de capacitación para consorcistas, tanto contables como técnico-jurídicos, en el caso de 7 de Septiembre los miembros de los Consejos de Administración encuestados nos mencionaron la ausencia de este tipo de apoyos. La participación de la Unidad Ejecutora en la implementación de la política se circunscribe a un primer momento de acercamiento a los vecinos y de asesoramiento legal para poder registrar y conformar el Consejo de Administración y el consorcio, con una personería jurídica y siguiendo todos los aspectos legales y administrativos de ese proceso. No obstante, luego de esa intervención, no encontramos instancias de seguimiento para verificar si el mismo mantiene sus reuniones, si se elaboran las actas como corresponde, si logran cobrar las cuotas o si pueden resolver los problemas y conflictos que van apareciendo. Si bien algunos de los miembros de los Consejos de Administración cuentan con contactos de abogados de la DPVyU para comunicarse en caso de consultas en lo concreto, eso queda supeditado a la iniciativa del Consejo de Administración y no a un seguimiento rutinario de los mismos.

Notamos también que en muchos casos los entrevistados tenían desconocimiento sobre diversas instancias donde recurrir: ya sea sobre la posibilidad de adquirir créditos de la DPVyU, para la titularización de las viviendas, o para la mediación en caso de conflictos que no puedan resolverse con la sola mediación del Consejo de Administración del consorcio. Es necesario denotar aquí un problema de comunicación de la política ya que estos son espacios que existen y funcionan, pero a los que los vecinos no acuden, ya sea por la falta de difusión o por una percepción de parte de los vecinos de que no tienen los resultados esperados. Vemos que se trata aquí de una relación no necesariamente conflictiva, pero sí débil y escasamente coordinada.

Cuando pensamos en la racionalidad con la que funcionan los Consejos de Administración se puede observar una ausencia de participación de los vecinos,

miedo en el caso de tener que resolver planteos inter-vecinales y la necesidad de un tercero imparcial para decidir frente a cuestiones problemáticas, cuestiones que nos llevan a replantearnos algunos interrogantes respecto a los objetivos de participación ciudadana implícitos en la política. Con la creación de la SEH en 2011, y el cambio de perspectiva sobre la vivienda del gobierno provincial, el discurso gubernamental propone un enfoque participativo, abogando por la participación del ciudadano en la definición de las soluciones que el Estado intenta brindar en materia de vivienda.

Ahora bien, ¿en qué grado esta política de conformación de Consejos de Administración es abordada desde un enfoque participativo? En el caso de 7 de Septiembre, según la información recolectada a través de las entrevistas, esta no es una política formulada por la ciudadanía, puntualmente por los vecinos de viviendas Fo.Na.Vi., sino más bien es formulada e impulsada por el gobierno provincial tratando de producir un cambio ante el deterioro edilicio que estas viviendas estaban sufriendo por la falta de mantenimiento, que se suma a las malas condiciones en las cuales las mismas fueron entregadas al inicio. Sin embargo, es una política que trata de organizar y movilizar a los vecinos de los barrios Fo.Na.Vi de manera de que puedan administrar los espacios comunes, es decir, es una política que trata de involucrar a los vecinos en su despliegue, ya que sin esa participación no podría cumplir su objetivo. Entonces, ¿podría decirse que la política logra este nivel de involucramiento por parte de los vecinos?

Vemos que el Estado logra imponer la idea de que “hay que hacer consorcios”, sin embargo, en muchos casos no logra mantener esta lógica más allá del momento de la asamblea constitutiva. Con esto queremos decir que el Estado llega a un edificio, realiza la asamblea a través de la cual se crea el consorcio y se designa al Consejo de Administración, pero esto no implica que los vecinos se mantengan organizados; es más, muchas veces se terminan desarticulando. Esta desarticulación posterior puede ser explicada por la falta de motivación de los vecinos del barrio, por la falta de apoyo estatal que se deja entrever en el discurso de los vecinos, o también, por la falta de colaboración intervecinal que desemboca en el agotamiento de los miembros de los Consejos.

Dicho todo esto, entendemos que esta política trata de instalar la participación ciudadana en un primer momento, pero no alcanza a cumplir con este objetivo. Esto se demuestra en el caso estudiado, donde puede observarse una falta de involucramiento de la mayor parte de los vecinos que conforman los consorcios. Encontramos aquí la paradoja de una política pública formulada y diseñada por actores estatales que presuponen la existencia de una participación activa de sus beneficiarios, y que, consecuentemente, cuenta con esta participación tanto en el momento de la implementación como en su posterior funcionamiento, convirtiendo de hecho a los beneficiarios en los sostenedores últimos del funcionamiento. Por lo tanto, la escasa motivación a participar, el desconocimiento de las instancias y las modalidades de participación, así como la desconfianza de algunos consorcios respecto a los efectos de la política ponen en cuestionamiento su efectivo funcionamiento.

7. Comentarios finales

La política de conformación de Consejos de Administración ha sufrido ciertas resignificaciones en su puesta en marcha. En un primer momento se la consideró en un único apartado dentro de una Ley, y con el devenir de los años fue pensada como una política vehiculizadora de otras soluciones públicas. El discurso estatal sobre su aplicación luego del 2013, con la incorporación al Plan Abre, le puso énfasis al fomento de las relaciones vecinales, a mejorar la convivencia y así a brindar seguridad para los vecinos y poder gestionar conflictos. Más allá de estas intenciones sobre la situación de inseguridad en el barrio, así como en cada Tira que visitamos, ninguno de los entrevistados afirmó observar alguna mejora con respecto a esta cuestión. Aquí podemos ver que la intención en la programación de la política del gobierno municipal y provincial de incluir como eje la mejora de la "convivencia", que va desde tener barrios más seguros hasta poder contar con más solidaridad entre vecinos, no se percibe por parte de los habitantes de las tiras, quienes en las entrevistas realizadas manifestaron que la situación de inseguridad sigue latente.

Pensando en la resolución de conflictos de manera pacífica para fomentar una convivencia armónica al interior de las tiras, los vecinos manifiestan que les cuesta demasiado resolver problemas por las represalias, peleas y discusiones que esto pueda ocasionar. Aquí intentamos marcar un déficit de la política. La implementación de la misma no presentó mayores dificultades, dado que los intereses de los actores involucrados resultaron ser afines, y en los pocos casos de tensión y conflicto, éstos lograron ser sorteados sobreponiendo mayormente la racionalidad de los actores estatales. No obstante, sí se presentan enormes dificultades en su accionar. Luego de las entrevistas realizadas a los encargados del asesoramiento legal, notamos que este existió en el momento de la constitución y que, si bien ellos realizan asesoramiento en la oficina ante consultas puntuales de los vecinos, no hubo un acompañamiento del día a día de los Consejos de Administración, los cuales muchas veces muestran no tener conocimiento de lo que es la toma de decisiones colectivas, el armado de una asamblea, la resolución de conflictos por medios pacíficos, la posibilidad de mediaciones y desconocen a qué delegación gubernamental deben direccionar sus demandas, y más aún, muchos desconocen el hecho de que pueden recurrir a la Unidad Ejecutora para ser asesorados.

Es evidente que la organización de los consorcios y, por consiguiente, la conformación de Consejos de Administración ayuda a la organización de los vecinos. Pero el intento de favorecer la convivencia no parece ser el único objetivo del gobierno provincial; hay que sumarle el incentivo que supone para que los vecinos, una vez institucionalizados, puedan tomar crédito para obras de las cuales el Estado Provincial no puede ocuparse, ya sea por su magnitud o por sus costos. Este fin sólo ha sido afrontado por algunas tiras, ya que algunos de los representantes de los Consejos de Administración manifiestan tener miedo y desconfianza en el pago del resto de los vecinos para afrontar esa responsabilidad, así como otros desconocen del otorgamiento de dichos créditos.

En relación con esto último, una de las principales falencias que hemos encontrado tiene que ver con la "comunicación" en el despliegue de la política. Los objetivos de la política deben ser transmitidos con claridad, coherencia y exactitud. Los vecinos entrevistados del barrio 7 de septiembre han comprendido la importancia de organizarse, pero no tienen un registro claro de qué dependencia les está proveyendo los productos de la política, al tiempo que carecen en la actualidad de las herramientas para poder hacerlo de forma efectiva.

Por otro lado, lo desarrollado en nuestro trabajo nos lleva a realizar un análisis sobre qué actor pudo sobreponer su lógica en el proceso de conformación de consejos de administración en el barrio 7 de septiembre. En cuanto a la asignación de las respectivas responsabilidades entre los actores intervinientes, puede decirse que en un inicio fue una cuestión muy disputada debido a que el Estado Provincial pretendía que los vecinos se hicieran cargo de la situación en que se encontraban las viviendas, mientras que los vecinos pretendían que sea alguna entidad estatal la que se hiciera cargo de la totalidad de los arreglos. Con la llegada del nuevo Código Civil y Comercial los consorcios reciben nuevas responsabilidades, y esto a su vez brinda una herramienta jurídica que favorece a que se sobreponga la racionalidad del Estado Provincial por sobre la de los vecinos. Por otra parte, pudimos observar que, si bien el Estado Provincial logró responsabilizar a los consorcios de la mejora y mantenimiento de los edificios, los vecinos lograron que distintas entidades estatales contribuyan económicamente a la hora de realizar las mejoras, ya sea poniendo la mano de obra, como en el caso de la Municipalidad de Rosario, u otorgando créditos subsidiados a los consorcios, como es el caso de la DPVyU.

Por último, aparece reiteradas veces la propuesta de un enfoque participativo. En el discurso de la gestión, se aboga por la participación del ciudadano en la definición de las soluciones que el estado intenta brindar en materia de vivienda. No obstante, creemos que se trata más bien de involucrar a los vecinos en los esfuerzos que dichas soluciones suponen. En este sentido, en el caso de la conformación de Consejos de Administración, vemos que se trata de una política que no encuentra su origen en una demanda de los vecinos y que los mismos no forman parte del proceso decisional sobre las formas y modos en que se opera. Su participación en la cuestión se reduce al momento posterior a la conformación de los Consejos de Administración, cuando ya está constituido como un actor formal y por lo tanto adquiere una legalidad para ingresar al juego de las políticas.

Recibido: 1/08/2018
Aceptado: 11/12/2018

Referencias bibliográficas:

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993) "Estudio introductorio" en *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa Grupo Editor, México, pg. 15-72

BERMAN, P. (1978). "The Study of Macro and Micro-Implementation", Public Policy, 26 (2), pp. 157-184. Retomado de: https://es.scribd.com/document/46233494/5-Berman-Micro-y-Macro-Implementacion

MARTINEZ NOGUEIRA, R. (2010) "La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias" en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

MORATA, F. (1991) "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales". Documentación Administrativa, Madrid. Pgs. 153-166

OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976) "Estado y Políticas estatales en América Latina". Documento de Estudios CEDES, Buenos Aires.

OSZLAK, O. (2009) "Implementación Participativa de Políticas Públicas: Aportes a la construcción de un marco analítico" en Belmonte Alejandro (et. al.), *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II. CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

PARSONS, W. (2007) *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* Miño & Dávila, coeditado con FLACSO-México.

Subirats, Joan (1989) "Análisis de las Políticas Públicas y Eficacia de la administración". INAP, Madrid.

TAPELLA, E. (2007) El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario", Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).

TOPPINI, L. y UBERTI, O. (2014). "Proyectos utópicos, realidades distópicas. Interrogantes para pensar la rehabilitación de los complejos de vivienda social estatal Fo.Na.Vi tipo monoblock en Argentina " en "The Urban Incomplete: Conflicts, materialization and politics". Recuperado de: htttp.materialpolitics.com/urban-provocations-?lightbox=dataItem-ivmdckcl

Documentos oficiales y de gestión

INFORME DE GESTIÓN (2011-2015) de la Municipalidad de Rosario

LEY Nº 12.953 de la Provincia de Santa Fe

PLAN ESTRATÉGICO PROVINCIAL (2008-2015) de la Provincia de Santa Fe

RESOLUCIÓN Nº 0025 de Abril de 2013 de la Secretaría de Estado del Hábitat de la Provincia de Santa Fe - Programa Esfuerzo Compartido para el Mejoramiento Barrial

Notas periodísticas

LA CAPITAL (31 de marzo de 2012), "Los Fonavis padecen serios problemas estructurales". Recuperado de: http://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/los-fonavis-padecen-serios-problemas-estructurales-n362392.html

LA CAPITAL (10 de julio de 2013), "Denuncias en la Justicia por violencia creciente y tiros en el barrio de Pimpi". Recuperado de:

http://www.lacapital.com.ar/policiales/denuncias-la-justicia-violencia-creciente-y-tiros-el-barrio-pimpi-n433714.html
LA CAPITAL (13 de enero de 2014), "En Rosario se registraron en 2013 más del doble de crímenes que en Córdoba". Recuperado de: http://www.lacapital.com.ar/policiales/en-rosario-se-registraron-2013-mas-del-doble-crimenes-que-cordoba-n452558.html
ROSARIO NOTICIAS (21 de abril de 2016) "Distrito Noroeste: avanzan las obras en el barrio 7 de Septiembre" Recuperado de: http://rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/50791/title/Avanzan-obras-en-el-barrio-7-de-Septiembre
ROSARIO NOTICIAS (23 de noviembre de 2016) "Anuncian nueva etapa de obras del Plan Abre en barrio 7 de Septiembre". Recuperado de: http://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/66109/title/Anuncian-nueva-etapa-de-obras-del-Plan-Abre-en-barrio-7-de-Septiembre-

Entrevistas realizadas

30/03/2017 Entrevista a Juan Ozuna, presidente de la Vecinal 7 de Septiembre.
30/03/2017 Entrevista a José Villabrille, tesorero del Consejo de Administración del Consorcio de la Tira 9 del Fo.Na.Vi. 7 de Septiembre.
13/04/2017 Entrevista a Ubaldo Modarelli, coordinador territorial de la Unidad Ejecutora de la Ley N° 12953.
20/04/2017 Entrevista a Carlos Soler, personal profesional de la Unidad Ejecutora de la Ley N°12953.
03/05/2017 Entrevista a Silvia Pereyra, miembro del Consejo de Administración del Consorcio de la Tira 28 del Fo.Na.Vi. 7 de Septiembre.
05/05/2017 Entrevista a Alberto Oviedo, miembro del Consejo de Administración del Consorcio de la Tira 25 del Fo.Na.Vi. 7 de Septiembre.
05/05/2017 Entrevista a Marianela Perelli, Nelida Cejas y Yanina Benegas, miembros del Consejo de Administración del Consorcio de la Tira 4 del Fo.Na.Vi. 7 de Septiembre.
14/07/2017 Entrevista a Mariel Arauz, Secretaría General de la Municipalidad de Rosario.

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 78-100

On Power and Open-ended Process of Social Change

HECTOR CUADRA-MONTIEL*
SANDRA CARMONA**

*PhD. El Colegio de San Luis, A.C. México. Correo electrónico: h.cuadra.montiel@gmail.com; hector.cuadra@colsan.edu.mx
**PhD. Universidad Autónoma de Nuevo León. México. Correo electrónico: carmona.uanl@gmail.com

Abstract

This article aims to identify the factors which trigger social change, and what makes such possible. The argument opens by presenting a critical analysis of rational choice institutionalism for understanding the process of change. It is immediately followed by a section which argues that the identification of immanent power in all social relations represents the core factor for explaining the open-ended social processes of change. Furthermore, since social processes entail social changes, it is recognized that the interactions among ideational, material, structural and agential elements within time and space are crucial. For, it is argued that neither political, nor economic trends determine the outcomes of processes, because public and private functions and activities can play complementary roles of one another. It is also stressed that the internal appropriation of change contributes to the incremental, punctuated and evolutionary character of social change.

Keywords

Social change — Power — Structure — Agency — Social relations

Introduction

What this article aims to make evident is the strong political element in every step, decision, election, choice or inaction. Politics encompasses both the public and the private spheres, where the intensity of power immanent in all social relations, on the one hand, and the degree of commodification of economic activities, on the other, prove useful for tracing a general, albeit imprecise, picture of the tendencies and countertendencies in play. Thus, some simple, but at the same time important and uncomfortable, questions urgently need to be answered: What triggers social change? How does social change happen? What are the factors which make changes evident?

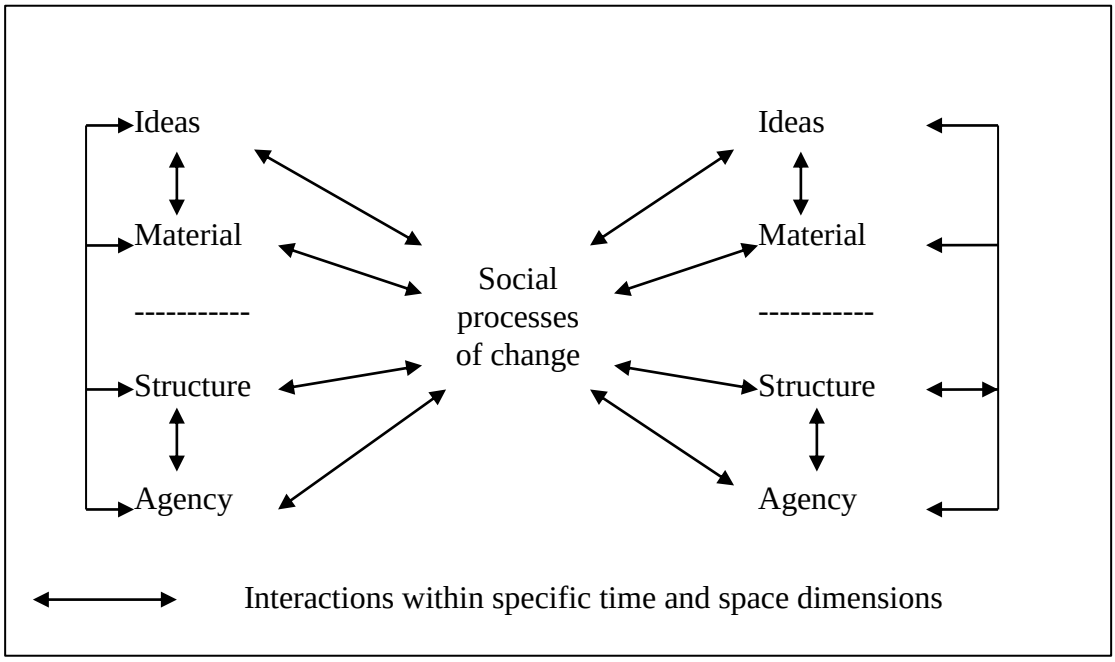
Although neither a definitive, nor a conclusive answer to the question of what triggers change is attempted here, an attempt is made to spell out some of the theoretical and empirical issues which must characterise the debate. The process-tracing of change needs to be carefully conducted.[1] Suffice to say broad distinctive features are taken into account; however, it is important to stress that it is not the aim of this research to provide a detailed typology of the features of social change. On the contrary, only a few broad characteristics are considered in so far as they may best capture the general tendencies and countertendencies of social processes.

The features of change which are analyzed here include two dimensions of change which complement each other. Some mainstream literature has dealt with the material dimensions of change, whereas the ideational dimension has risen in importance (Blyth, 1997; Hall, 1989; Hay, 2000 and 2002; and Wendt, 1992 and 1999). Moreover, material and ideational transformations can range from being adaptive and slow-paced to incremental and more radical and rapid change. The reformist motion cannot be identified as easily as the crisis moments when in the perception of observers the pace and succession of change accelerates. Another aspect to consider is how social, political and economic factors interplay and impact upon each other. It is the constant repetition of relevant actions and omissions which helps to forge path-dependent dynamics. For the repetition of both active and passive courses of action contribute towards setting, in the medium and long term, how costly would it be to opt for other alternatives. In other words, as economists assert, transaction costs prove crucial. In addition to these features, their origins, either domestic or external, are undoubtedly worth considering, for they can be acknowledged as opportunities or constraints for agenda-setting, decision-making, preference and context shaping in the eyes of the actors in context.

As a starting point for considering the above questions, it is crucial to make clear from the outset the features of the approach adopted here. This allows us to identify windows of opportunity and constraint which could open up or cancel out alternative courses of action, both active and passive. The strategic selectivity affects both structures and agency, due to the fact that the context does not determine the outcomes and nor does the agency always realise her or his goals. A famous passage, often cited, from Marx's *Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte* reads "…men make their own history, but not of their own free will; not under circumstances they themselves have chosen…" (Hay 2002:17). This influential

statement is neatly divided in two parts. Apart from the structural limits of action evidenced in the second half of the sentence, the first highlights the vital role which actors have in shaping and influencing the course of events. The limits to this capacity are also acknowledged, since unintended consequences run parallel to the intended goals. Nevertheless, the crucial aspect is, without any doubt, the potential and capacity of the agents for transforming the context they live in. The dialectical interaction between structures and agency never leaves either unaltered. Their interaction modifies each element. Nonetheless, it is important to acknowledge that the degree of change is never uniform as it varies in each specific situation. Therefore, the impact of the transformations is uneven, since the capability and resources remain unequally distributed in any dialectical interaction or relationship.

Figure 1. Social processes of change crucial interactions



Throughout this work the conception of social, political and economic change is perceived to embrace the social system itself as a sequence of interrelated changes. It is the succession of various stages over time and the aggregated result of various components within the spectrum of potential change. The ever-changing nature of social dynamics varies over time and is also case-specific, multidimensional and multilevel (Sztompka, 1993). A broad range of possibilities and scenarios takes place within the spatio-temporal dimensions, where the material and the ideational spheres interact with each other and also with a vast range of structures and agency. It is important to identify the vital elements that take part in the punctuated evolution apparent to us.[2] For a graphical representation of the analytical distinctiveness of this

approach, in particular, the material and ideational elements which, are made by situated agents in strategically selective contexts within specific spatio-temporal locations, see Figure 1 above. It is to this perspective in more detail that we now turn.

The core factor of change

The analysis of change has been approached from different angles. One of the most widely used, although it is not exempt from controversy, is institutionalism. According to this view, institutions provide the rules of any given society. Their main purpose is to reduce the margins of uncertainty and to clearly define and delimit the boundaries of individuals' choices (North, 1990a). Before proceeding it is important to stress the fact that institutionalism has been used as a generic label for embracing analytical approaches with important common characteristics, but also with some fundamental differences.[3] While for some analysts the sharing of common analytical ground could be used as a platform for supplementing and reinforcing the approaches (Hall et al., 1996),[4] for certain others, although some collaboration might seem desirable at first glance, its prospects are more limited under closer scrutiny due to unavoidably incompatible premises (Hay et al., 1998).[5]

In particular, one of the fundamental deficiencies of institutionalism is the inadequate attention granted to the analytical distinction between structure and agency. Structure and agency are not features of the real world. Rather, they work as heuristic tools for analysis of social, political and economic interaractions. There are loads of stories for structure and agency to be told. Crucial as they are, the ontological distinctiveness of rational choice institutionalism, sociological institutionalism and historical institutionalism make any 'crude synthesis' of them all impossible (Hay et al., 1998).

The acknowledgment that policies are meant to work as producers of specific resources and incentives, impacts upon governmental spheres and non-governmental ones too. The dialectical interaction between structures and agency, and between the material and the ideational spheres, provides both general and specific feedback, which in turn make their way, albeit modified through the processes, towards the transformation of State capacities (Cuadra-Montiel 2009, 2012 and 2016).

The suggestion that specific incentives derived from policies induce individuals to take actions makes those particular policy developments path-dependent. That is, the claim that certain patterns of inertia make the only feasible option for individuals a very narrow range of choice, is a quite evident, although by no means exclusive, characteristic of rational choice institutionalism. Lock-in policy effects are supposed to render previously viable alternatives implausible, followed by a somehow passive acceptance of previous decisions and courses of action (Pierson, 1993).[6] The logic of the inevitability of unfettered market compulsion as defended by hyperglobalists is an example (Ohmae, 1990 and 1996; Held et al., 1999; Hay et al., 2000a). Since this argument has been used to justify the unavoidability of the priorities of such market-oriented economic strategies as liberalization, privatization and deregulation, it is to a closer scrutiny of one of the institutionalisms that we now turn.

Just as different analytical focuses are pursued under the banner of institutionalism, rational choice institutionalism, also labelled neoclassical institutionalism, is not a uniform perspective in its own right (Gilpin, 2001). There are different exponents and research agendas grouped under the rational choice institutionalist label. Nevertheless, some consensus arises over the concepts of bounded rationality, and the utility maximizing actor realizes his or her goals more effectively through institutional action. However, it does not take long for the goal seeking individual to realise that institutions constrain, enable and shape his/her behaviour (Peters 1999).[7] Despite discrepancies, one of the most important agreements amongst institutionalists concerns what institutions are. For them, institutions are sets of rules, either formal or informal, which serve to establish a stable structure within which human interactions take place facilitating 'rational' conduct. The importance of institutions stems from a mix of incentives and transaction costs. Some transaction costs may be increased, and some others decreased, in order to favour certain aims and courses of action. It is in this sense that the evolution of a society through time is shaped by institutional change. Institutions are, then, "…the rules of the game in a society or, more formally… the humanly devised constraints that shape human interaction…" (North, 1990a:3). The influential work of the Nobel laureate and author of *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, seeks to explain how institutions create structural incentives which influence and shape the direction of change, incrementally modifying the institutional framework in a path-dependent way. In other words, North's view is a structurally directed or induced top-down analysis of institutional change, in which the institutional framework is a precondition for the performance of an economy. According to his argument, it follows that the addition of a large number of economies makes possible mass markets (1990a).[8] The role markets play is essential for social change. Not only markets are socially embedded, they are also locus where countless interactions among actors take place.[9] It is there that endless preferences take shape and where inifinite transactions are realized. Markets are so fluid and dynamic that never remain as they once were. They are never in a static condition as they constantly evolve and transform institutional features and the contexts agents are situated in.

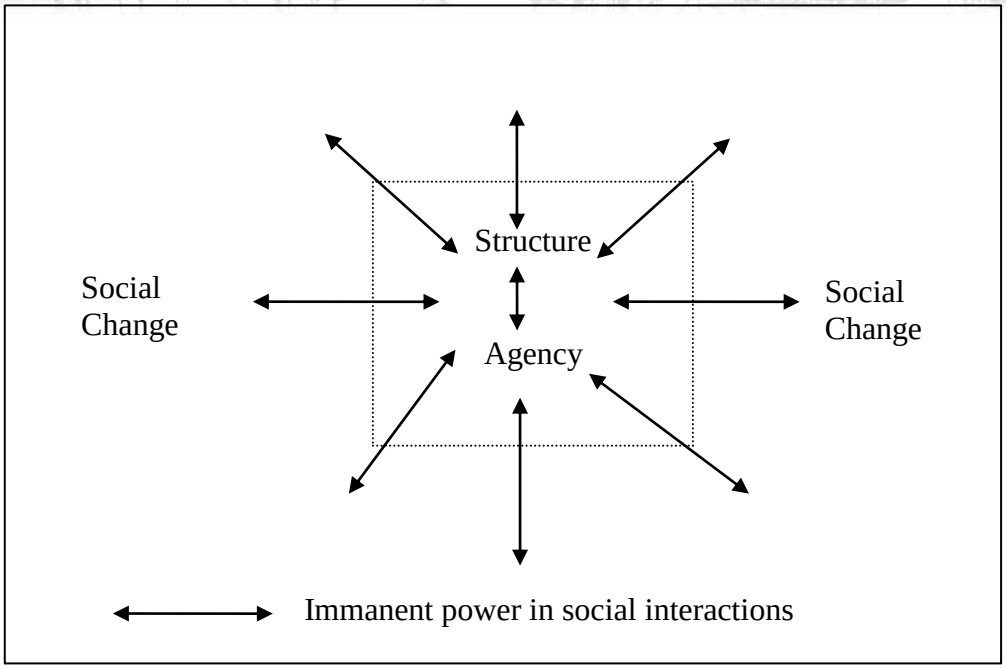
It is clear that changes in the ideational sphere are qualitatively important. Suffice it to say here that specific governmental policies can deliver tangible benefits to citizens. Medical care, welfare and education services, to mention only a few, may result in significant material benefits for many people. This gives some economic sectors impetus, both in terms of economic gains and losses, growth and a reduction in the provision of material goods and of the infrastructure they need to use. Since there is no unique direction of change, the material elements and factors interact and influence one another, hence both need to be considered.

Even though rational choice institutionalism recognizes that the rules of the game are creations of human agency, and builds on the foundation of their choices, gives too little weight to the fact that agents are able to trigger social change. Rational choice institutionalism in general, and North's argument in particular, transfigure the agential starting point of that approach, by appealing to a deterministic structural logic in the

end. Furthermore, North proceeds without even conceding that the choices which individuals make modify the contexts which they are in. The farthest this rational choice institutional perspective goes is to suggest that organizations can induce change (North, 1990a:73-82). In his view, organizations bind groups of individuals by some common purpose to achieve specified objectives. Thus, political, economic, social and educational organizations operate in a fluid dynamic of evolution influenced by the institutional framework (1990a). Still, this is not the same thing as saying that actors, either individual or collective, could be a factor of change themselves. Since power is embedded in all social relations, agency in context finds herself/himself able to modify and influence the structure in which (s)he is situated. In other words, power is not exclusively hierarchic and structurally determined all the way down from the top (Foucault, 1976, 1977 and 1979). Each situation is case specific and dependant on a multitude of factors; nevertheless, each and every agent, both individual and collective, has the potential to influence, promote and achieve changes at different levels of the structure. Yet, it is of utmost importance to acknowledge that all resources are differentially distributed.

There are some important omissions in the rational choice institutionalist analysis and conceptualization of change. A striking weakness, especially in North's work, is the lack of explicit mention of power and the way in which it influences social structures and agents. For according to Foucault, power is the core factor of social change immanent in all social relations. This is schematically shown in Figure 2 below. Even though, for North, there is an implicit acknowledgement of authority and power, it is never spelled out in his famous book. The economic discourse of institutions as rules in a society which function to decrease uncertainty and to define and limit the set of choices of individuals is clear, as is his model of treating social interactions as costs.[10] What it is not clear at all, since there is no explicit mention of it in his analysis, is the role which authorities play, in particular, and the exercise of power more generally in his analysis. Since institutions are treated as the rules of the game, the fact that power issues and dimensions are taken for granted must be examined, debated and challenged. For institutionalism, rules are given for individuals to follow and delimit their feasible choices; although those sets of rules do not cancel out alternative courses of action. Furthermore, collective and individual agents could identify some rules as incompatible with some of their preferences. Hence, actors could exercise their freedom to choose. In case no option matches their preferences, clearly their demands still need to be satisfied. In this sense, Cuadra–Montiel (2007a) highlights the relevance of a mode of governance through networks, where there is enough room for multiple actors, agendas, authorities, norms and levels to interact among themselves.

Figure 2. Power: the core factor of social change



Since one of the clear ways in which structural power can be exercised is through the production and reproduction of knowledge, this in turn, at least in some academic and government circles, has emphasized a concern for stability. This is why it does not come as a surprise that some mainstream theories are oriented towards the preservation of the status quo. Dominant forms of ideas and knowledge work as an instrument for maintaining dominance (Gill, 1997). Nonetheless, it is important to recall that agents are never powerless, because power is embedded in all social relations (Foucault, 1976 and 1977). Moreover, for Foucault power has no privileged origin and no a priori essence. It is articulated with discourses and institutions, at the same time as it is integrated into different strategies. According to this view, power has been characterized as a conjunctural producer of knowledge in all social relations. Power and knowledge directly imply one another (Jessop, 1990; and Hay, 2002). In this sense, actors, both individual and collective, have in their own hands the means and ability to influence their courses of action to affect particular outcomes.

It is important to bear in mind that a range of different factors and agency take part in the decision-making processes, the definition of the agenda, and the shaping of the preferences and contexts (Lukes, 1974). Not only is the enforcement of rules clearly a matter of power, but the agenda and the context they are in tell us much about whose interests and which actors they are privileging. Rational choice institutionalism goes beyond some of the simplistic assumptions of orthodox neoclassical economics and perceives the world as a multiple equilibrium market (North, 1990a). Nonetheless, incomplete information and poor feedback, on the one hand, and

uncertain outcomes and changing preferences over time, on the other, are also situations which elude simplistic models. In short, a complex mix of formal and informal norms, rules and constraints make for strategic selectivity, never determining the outcomes though.

It is interesting to recall that for rational choice institutionalism, change can be reduced to a marginal adjustment in the institutional framework, where the adjustments in relative prices and tastes alter norms and ideologies.[11] According to this explanation, change is the outcome of innumerable short-term decisions made by political and economic entrepreneurs shaping the performance of the institutional framework. The way in which those decisions affect the rules of the game could be both direct and indirect, incrementally making long-term changes more evident. Since the focus of this article is on the peaceful processes of change, relevant external shocks such as war are not under scrutiny here. In this sense, institutional change is one of the two ways in which economies and societies evolve. The other is technological change, which could be assigned in turn as a material sphere. For rational choice institutionalists the incremental pace of change works to recontract and to capture potential gains, shaping the depth and extent of the alterations or reforms. In this neoclassical economics-oriented explanation of rational choice institutionalism, institutional change appears as the underlying concern for the set of hierarchic constraints associated with stability. In a manner consistent with this view, the cost of change increases each time according to the strength of the interactions, whenever either a minor reform or a radical transformation is attempted (North, 1990a). Hence, path dependence favours repeated courses of action and inaction.

Social processes entail social changes

Institutional change cannot, and must not be, translated as equivalent to a transformation of the State. For the State is a social process always in the making with patterns of punctuated evolution and therefore, its analysis must not be reduced to a simple institutional set of rules (Cuadra-Montiel, 2007a). The reforms of institutions can however, be accounted as one of the elements of the social processes; they might be a necessary, but never a sufficient, condition for a fundamental change or reorientation of the State. There are degrees of institutional change which could vary from almost insignificant to major ones. Since institutions account only for a portion of the non-material elements of the State, a transformation of one of its parts, or even some of them do not account for the whole of the social body, especially for all of its ideational and material elements.

Elements of change can be addressed in terms of their material and ideational dimensions, and in terms of their structural and agential aspects. Yet, the facilitation of some courses of action does not guarantee that any expected outcome will occur as intended. There are always unintended consequences, because perfect control of all the variables is impossible in the real world.

In spite of the similarities in the temporality patterns of social processes, history evolves in a punctuated fashion, never repeating itself. On the contrary, the contingency of the social interactions and the indeterminacy of the factors at play

always leave the door open for uncontrollable elements. Taking a closer look at the discovery of different social processes, their similar characteristics over time are always quite revealing of the elements, factors, tendencies and countertendencies at play. The detail of the features reveals dissimilarities which must not be overlooked.

It is important to stress that the very contingency which agents bring to the social processes also represent an important social trigger of change. This agency promoted change accounts for elements of variation and indeterminacy impossible to find in structural accounts and explanations of change. Moreover, changes move in different, sometimes contradictory directions. Multidirectional patterns of punctuated evolution cover a more comprehensive spectrum, which, depending on power factors, could help determine the depth of the transformation along the political and economic axes. Some changes may result in effects which are superficial and shallow, whereas some others as might turn out to be deep and fundamental transformations.

Even though they are not always easy to identify, the processes of social change are facilitated and constrained by very different sorts of power related factors, i.e., institutions, individuals, regulators, specific actions, deliberate omissions, information, ideas, governments, firms, etc.; all play a role in the ever evolving processes of social change. They are case specific and could be exercised both directly and indirectly within specific contexts. Additionally, they may embrace the whole gamut of material and non material elements and of agency and non-agency factors.

Acknowledging history matters, especially for explaining long-term economic change, rational choice institutionalist authors claim that it is possible to assess economic performances. Because path-dependent interactions decisively contribute to shaping structure-agency and material-ideational interactions at different levels, it comes as no surprise that the longer the time periods under scrutiny, the more evident patterns of change become. Rational choice institutionalism and historical materialism are very different theoretical approaches and their emphasis, concepts, and focus do not match. The prescriptions of rational choice institutionalism depart widely from those of historical materialism (North, 1990a). Some exponents of rational choice institutionalism, aiming for efficiency, clearly tend to favour stability, therefore exhibiting a pro-status quo deterministic and structuralist logic (Hay, 2002).

It is vital to stress the analysis of power as the core factor of change, as this acknowledges the fact that social processes entail social change. The focus of the following section is on the tangible and intangible dimensions of social change. Without claiming that it is an exclusive power to highlight non-observables, the structure and agency analytical referent, also stresses the way in which material conditions and circumstances are intertwined and interwoven with ideational factors. This concern regarding the processes of social change is the theme of the following section

Material – Ideational dynamics

It is important to make clear that the theoretical structure and agency distinction, on one side, and the material and the ideational distinction on the other, though

intertwined and interwoven in practice, can be separated for analytical purposes. Structure and agency are not features of the real world out there, they are mainly heuristic tools to artificially dissect a complex reality. To a different degree all schools of thought in social science have either an explicit or an implicit position on the role of ideas and material factors in their explanations. Either they prioritise one over the other, or, adopting a more dialectical perspective, they give equal weight to the role of ideas and material factors (Hay, 2002).

However, the recognition of the interplay between these factors is by no means new. For instance, Gramsci's seminal conception of hegemony highlighted the role of ideas and cultural processes; it provided an explanation of the indirect, albeit consensual exercise of power and opened up avenues of research (Gill, 1993). Even though there has been a preliminary discussion above about ideational elements and institutions, we need now to turn to an assessment of these fundamental analytical dimensions. In so doing, less explicit mention of the rules of the game is undertaken, while the stress is now on ideas as intangible preconditions and their causal and constitutive role in the production of outcomes (Watson, 2000).[12] In this sense, flows of knowledge and ideas could have various consequences; however, the explicit use and implicit aims of knowledge and ideas vary in important ways.

The literature of international relations and institutionalism with their different concerns and perspectives, have varied in how valuable they consider the ideational dimension to be. The inclusion of ideas has broadened the analytical horizon of the disciplines. Consider 'paradigm shifts' in economic policy already identified with different degrees of impact on the bureaucracy, the political agenda and society. When referring to 'paradigm shifts', Hall makes a classification of their importance. Whilst third order change implies radical modifications not only in the setting of policy, but also in the aims and instruments employed to guide policy which is associated with a shift in governing paradigms, first and second order changes are viewed as social learning adjustment policies which do not challenge the terms of a given policy paradigm at all (Hall, 1993).[13] Nevertheless, the feasibility of those shifts depends on the combination of various economic, political and administrative factors (Hall, 1989); for which international relations and institutionalism offer different emphases.

The dialectical interactions between the intangible dimensions of ideas and the tangible dimensions of the material sphere have recently gained increased prominence in international relations literature since the rise of constructivism. The claim that structures and political realities can be socially constructed and the exploration of the issues of identity, rank among the priorities of this theoretical perspective (Checkel, 1998).

Within the political science literature in general, and international relations authors in particular, Wendt's work is considered to be an example of 'thin constructivism' because even though it recognises the dialectical relationship between the ideational sphere and the material one, it gives greater priority to the latter factors than to the former. A 'thicker' constructivist position emphasizes more the role of ideas over the material world, or to put it more simply, is more 'ideas all the way down' (Wendt,

1999). Interestingly, constructivists have contributed to stretch the debate on the role of ideas within international relations, an academic discipline which in the last few decades has systematically either omitted or given a low priority to the contributions which ideas can make in analysing the international arena.

Wendt engages in a debate over the material or social nature of structures, criticizing realism, the mainstream theory of International Relations, for its incapacity to address structural change. He claims that, in addition to material phenomena, ideas, beliefs and expectations shape the international structure. In addition, he suggests that the identities and interests of the States are constructed by the international system itself. According to this point of view, anarchy cannot be a structure since 'it is nothing', and has no logic apart from the process, because it is merely conceived as a constitutive element. In Wendt's famous words it is just 'what States make of it' (1992 and 1999).

Moreover, in his view the interaction of States is responsible for the reproduction and transformation of the international system. Wendt argues that it is ideas and their distribution within the social structure which determine not only the meaning and content of power, but the strategies to pursue interests and the interests themselves.[14] Following his argument, culture tends to reproduce itself, becoming a non-deterministic self-fulfilling prophecy. Thus, the material-ideational distribution of the content and meaning of power and interests presupposes the discursive formation of ideas, knowledge, culture and beliefs (Wendt, 1999:92-138).

Even though Wendt considers the State to be socially constructed, he also acknowledges the corporate agency constituted by social and internal structures. In his perspective, the properties of the State which he refers to include its institutional and legal order, its society, its territory, its organization with sovereignty claiming a monopoly on the legitimate use of force; however, he does not go any further than this (Wendt, 1999; and Cuadra-Montiel 2007a).

The role of ideas and discourse should not be overlooked. The importance of this intangible dimension proves crucial because ideas can have an independent causal and constitutive role in the production of political, economic and social outcomes. Any agent, acting on his or her perceptions of the real world, contributes to trigger the creation of realities which they are meant to reflect.

This is of crucial importance, since the current trend of governance moves towards the depoliticization of not only the most evident decision-making procedures, such as the counting of votes and representation of the population, but the implementation of otherwise unpopular and clearly unpalatable political and economic tasks, such as the reduction of welfare provisions or tax cuts. This takes for granted that the logic of inevitability is clearly equivalent to an exercise of power. Shaping not only public preferences but the context in which public and private courses of action are selected is complemented by a conscious political strategy of restricting the spectrum of feasible choices. Furthermore, the lack of accountability enjoyed by external constraints favours the reproduction of the status quo and provides a structural deterministic aura which neglects the role of the agency in shaping and influencing the course of events (Cuadra-Montiel, 2011). Clearly this is not the case,

because socially constructed processes depend on ideational and material inputs, whose interaction results in contingent and never identical material and ideational outcomes.

The way in which ideas function as self-fulfilling prophecies is nothing new, though it is only recently that it has attracted attention from political analysts. Consider for instance the way laissez-faire and free trade were promoted and allowed by the State to take their course. The political promotion of the market economy could only take place within a socially constructed market society in more or less a similar fashion in the 19th century as it does nowadays. The daily reinforcement of these assumptions takes a strong path-dependent channel, which increases the transaction costs of changing or reversing a given course of action. This is not to say, however, that change is impossible and that the modification or abandonment of any assumption cannot take place. On the contrary, alternative ideas can also become self-fulfilling prophecies and can therefore trigger change; but this could not happen to them all. The vital aspect to bear in mind is that ideas are a necessary, but never a sufficient condition for triggering or obtaining social change. The material conditions and factors complement any initiative (Cuadra-Montiel, 2012 and 2016).

Two important intangible elements are then the ideas which actors hold and agency's perceptions of the material contexts. Both of them are crucial for the selection of feasible courses of action, and they are also appropriated through discourses; which, in turn, influence and are influenced by subsequent ideas and perceptions. Unsurprisingly, both structures and agents play a decisive role in the reproduction of ideas and perceptions.

On the one hand, structures tend to favour specific courses of action, by providing either incentives or signals, or else by omitting alternative routes. To say that the context in which the actors situate themselves privileges some specific courses of action is not to argue for structural determinism. Since the decisions which individuals make cannot be isolated from their context and from the perceptions of what surrounds them, the shaping of preferences and contexts within which courses of action are selected is a clear and evident act of power (Lukes, 1974).

However, contrary to the prevalent assumptions in mainstream international relations and orthodox neoclassical economics; neither a self-interested rational unitary actor, nor a symmetrically informed individual, matches theory with practice.[15] Information asymmetries have been recognised as quite a common problem and to have negative effects on the selection which a collective or individual agency makes (Akerlof, 1970; Rotschild et al., 1976; and Spence, 1973).

The interaction between strategically selective contexts and situated agents with ideas and perceptions produces clear ideational and material outputs. Due to some intended and unintended consequences, both outputs are in turn partially transformed inputs of a subsequent output. The ideas which agents hold and their perceptions of the strategically selective contexts help them read where they stand. It does not come as a surprise that due to the lack of complete information, actors need to interpret the contexts in which they find themselves. In this sense, agency makes assumptions about the world which surrounds them to decide which courses

of action to take, if any, or whether to do nothing at all. Therefore, ideas and beliefs, though immaterial, are both real and have real effects with a mix of ideational and material consequences (Hay, 2002 and 2000). Thus, ideas, beliefs and perceptions do have an independent, causal and constitutive role in the production of outcomes. Consequently, they trigger without determining the behaviours and practices of actors. These, in turn, take part in the cumulative and incremental processes of social change, through the exercise of power embedded in all social relations by agency.

The perception and interpretation of the way in which actors see themselves in context is crucial for selecting strategies or courses of action. Evidence clearly shows that the implementation of policy changes and governmental priorities is often preceded by ideological shifts on the part of people who hold key decision-making posts (Hall, 1989 and 1993). Furthermore, not only are structures selective but they are never determinate in directing certain strategies over others. Yet, they operate in a similar way to discourses. The selection of certain preferences does not imply the unquestioned adoption of certain discourses through which they might be appropriated. Thus, ideas and discourses are key components and promoters of the processes of social change with a significant material impact (Hay, 2002, 2000, and 1996).

Internal and external origins

Even though the incentives for change may come from different sources, it is the actors themselves who make them relevant to change, whenever they reproduce specific passive or active behaviour contributing to forge path-dependent courses of action or inaction. As has already been indicated, the dialectical interaction between structure and agency is mediated through ideas and perceptions. The ideas and perceptions which agents use help them to construct socially their context, altering the structures and influencing others in this relationship. It is important to recall that power exercised by agency is a crucial factor of change. Following Foucault, WE argue that power is present in every social interaction.

There are many different mechanisms of social change which can be induced or promoted. The sources of these initiatives might be either external to the social group or structure, or they might be internal to the agency, or in some cases even a combination of both. Some may be more proactive or simply are in a better position, or have more resources to shape the agenda and get their preferences prioritised over others. Yet, this is not to say that the rest are powerless, because power is never a zero-sum game, in which the gain of one player represents the loss to his/her counterpart.

International organizations such as the IMF, the WB, the WTO, and the UN itself, have expanded their original limits. Since the post World War II years these organizations have exercised considerable leverage not only over international regimes, but also in inducing domestic changes for political procedures and economic restructuring. Additionally, domestic pressure groups and bureaucrats networking can also be identified within the boundaries of the State and many of

them could extend their contacts beyond the borders; as is the case for non-governmental organizations and a wide variety of different networks. Hence, networking makes evident alternative routes for the promotion of change, as sometimes they have brought specific concerns into the governmental agenda at different levels. It is discussed somewhere else networking can re-orientate, enhance, strengthen, and deepen the process of change (Cuadra-Montiel, 2007a).

Social change needs to be processed endogenously both at the structural and at the agent level as well. War might dramatically modify the conditions for both the winners and the losers of the armed conflict, but it is not until the outcome of the confrontation has been internally digested and endogenously appropriated by the civil society that it can be accounted as an element of incremental, or sometimes abrupt, cumulative change. War is clearly a vital transformation factor in the processes of social change (Hay, 1996). It is also the crudest exercise of power. Whatever the aims of deploying warfare and exercising military muscle might be, a power factor supporting and promoting the use of violence can always be found. Since the destruction and reconstruction which military confrontation brings cannot be overlooked, war significantly shapes and transforms social processes, leaving its mark upon them. Not only is the use of violence one of the most dramatic ways in which change can be brutally imposed, but it also represents one of the most profitable businesses in the world, as the United States economy with its military-industrial complex makes evident. Still, it is necessary at this point to make explicit that this article does not explore processes of social change as a result of war or military confrontation. Rather, the emphasis is on non-violent punctuated evolutionary change. The mix of different mechanisms of coercion and consent clearly benefits some agents because neither governmental policies nor strategies are completely neutral. There is always some interest or preference privileged over others.

Social change necessarily must have an internal momentum and initiative, and also needs to be processed internally. It needs to become part of most, if not all the actors involved in the processes, otherwise it is only an alien element in the social pattern. Social change is also quite permeable and open to innumerable influences nevertheless, there are just a few which prove decisively important. Transformations can be induced or promoted from the structural context or from within the agency. The initiators or promoters of radical change could be located either at the top of the governmental or social structure or down among the grass roots. Thus, crucial in the implementation of changes are ideas, beliefs and perceptions, on which the actors stand and which make them act, selecting their preferences within a range of options.

In most cases, unidirectional trends or the convergence of policies, courses of action and decisions is not the only identifiable tendency. There are always countertendencies in play which, depending on the context, provide contingency and uncertainty for social processes, albeit to a different degree and depending on each one's specific circumstances.[16] A dialectical understanding of interactions is helpful

for portraying a broader, more comprehensive and detailed picture of the succession of events, and for process-tracing analysis.

Not only is the analytical perspective adopted here capable of tracing the features of processes; it is also well equipped to follow the strategic and discursive selectivity which mediates and influences social groups.[17] Furthermore, and even more importantly, this theoretical approach analyses how the various elements leave distinctive imprints in such processes. What it is important to underline is the fact that, regardless of the original push or move to promote change, it always needs to be endogenously digested. Since the internally appropriated change modifies the agents' conditions and circumstances, it comes as no surprise that uncertainty, unpredictability and uneasiness are incorporated into the tendencies and countertendencies in play in the processes. The likelihood of unintended consequences arises due to tangible and intangible influences both for the strategically selective context and for the strategic actor. The intangible influences include institutions, interests, ideas and perceptions; which in turn modify the original input at different levels. The outcome might, or might not, retain all of the original characteristics. What is certain is that the outcome of the processes is seldom the intended one, due to the power present in all social interactions. Since no agent is powerless, each interaction made has an impact on some counterpart, albeit to a different extent. Accepting each interaction is case specific; the degree to which relationships are modified might alter the original aim. In this sense, the tendencies and countertendencies of the social interactions in play bring an uneasy, uncertain and unpredictable mix which makes social phenomena extremely difficult to reproduce. Since attention needs to be paid to the distinctive evolutionary features of social changes in process, we focus our argument on it in the following section.

The extent of incremental punctuated evolutionary change

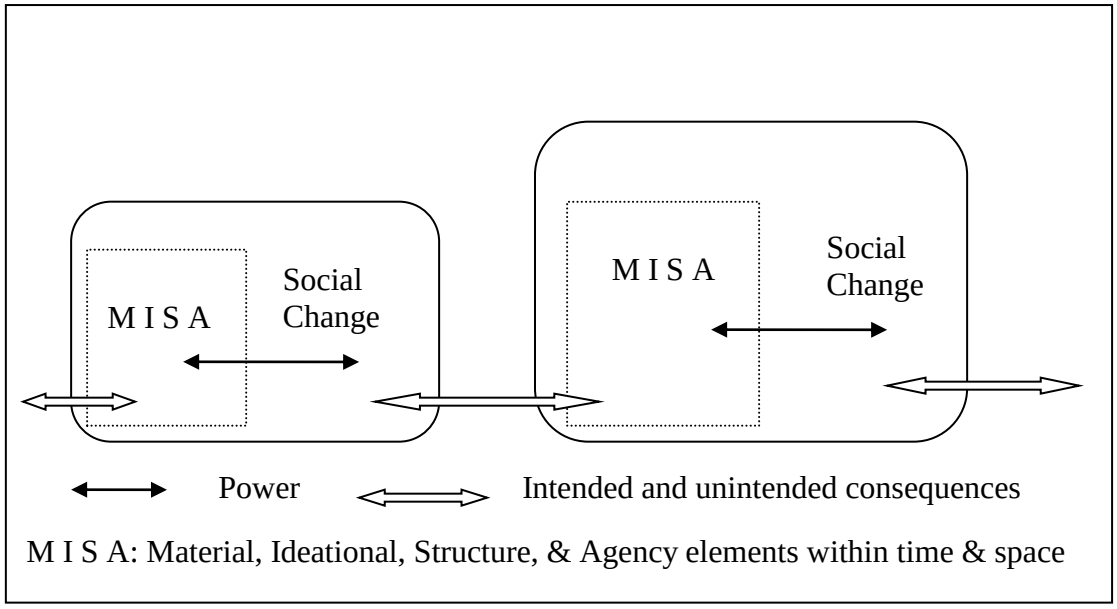
One of the best ways to identify the transformative, adaptive and incremental character of changes in social processes is with the help of hindsight. Historical processes reveal trajectories otherwise impossible to perceive by means of static analyses. Crucial to the analysis of the tendencies and countertendencies of the processes are both the ideational and the material preconditions in which some of the causes and original motives could be identified; for history matters as much as the rest of the factors which the analyst identifies or selects. It comes as no surprise that a strong historical perspective, in which an adequate balance between theoretically informed and empirically grounded analysis must be pursued.

However, as has previously been emphasized, processes of social change do not move in a linear way. Unlike neoclassical economically oriented influences, equilibrium is very seldom if ever achieved in social processes. Moreover, iterative yet cumulative change is characteristic of interrupted evolution at different intervals by various phenomena and factors. Due to the fact that agency pursues contrasting agendas, it should not come as a surprise that forces seem to pull in contradictory directions all the time, and these reflect the immanent power exercised in social interactions. Nonetheless, these countertending patterns act dialectically and

relationally as constituent elements of a more aggregated trend. Such scenarios are incompatible with the concerns for stability and equilibrium; although these in turn are perceived to be vital for economic and institutional restructuring efforts all over the world, v.g. economic restructuring in Mexico since the 1980's (Cuadra-Montiel, 2012 and 2016).

One point, however, should not be overlooked. The depth of social changes leaves traces at different levels. The fact that the analysis has hitherto concentrated on the macro level does not mean that the meso and the micro dimensions are ignored. This is simply an analytical distinction similar to others already mentioned, because all these levels are not segmented and clearly delimited in the daily interactions in the world out there. For the purposes of the current analysis the macro level of analysis is more appropriate; however, it is important to say that the other two dimensions are also incorporated in this work. For instance, political reforms, which are a small part of a broader democratization process, account for the recognition of every citizen's right to vote, elect, or abstain in choosing whomever they consider to best match their ideas and interests. Or it could be the case that no specific governmental programme is put into practice straight away. Rather it is mediated, influenced and modified by the agency involved, which sometimes dramatically alter the intended outcome. This brings indeterminacy and unintended consequences into play. The continuous interactions of situated actors in context present patterns of incremental evolution which characterize social processes, as represented symbolically in Figure 3 below.

Figure 3. Incremental evolution of social processes



The social processes of punctuated evolution are never uniform or identical. On the contrary, their features and patterns are always evolving and could hardly be exhaustively listed. Nevertheless, it is possible to make a crude distinction between soft reformist and adaptive changes. This is similar to the distinction made by Hall between first and second order changes, on the one hand; and more transformative interactions, known as third order changes, on the other (1993). Since these theoretical distinctions have already been spelled out above, suffice it to say that throughout this work more emphasis is put on the transformative patterns of change which are more evident at the macro level. Reformist and adaptive changes, minor as compared to third order changes, can be better studied at the meso and micro levels of analysis.

Moreover, the present study does not deal with those latter dimensions in detail. An important caveat is needed at this point. Acknowledging that social interactions incrementally account for change, it is not the aim of the present study to X-ray microscopic interactions. Rather, it lays emphasis on more general patterns in a more balanced account of both the strategic and discursive selectivity which actors face in their interactions. As should be clear from the above, changes in ideas and emphasis on their implementation prove vital for the establishment or orientation of a subsequent institutional evolution trajectory. In this sense, it is not rare that some discourses emphasize external constraints for displacing responsibility whenever unpopular reforms are faced. Moreover, it is important to bear in mind that the case particularities at all levels increase the difficulty of making policies converge and the practices, standards and institutions harmonize.

Although it has been argued that the extent of social change remains open-ended, it is vital to stress that not every single input translates into an outcome. Since not all inputs automatically produce outputs, there might be some which might have no immediate direct effect at all. The explanation lies in the fact that there is no such thing as an automatic unidirectional linear mechanism in social interactions. Rather, it is more the iterated and cumulative cascade of first order and second order changes, which makes important adaptations or third order changes more likely and evident.

Furthermore, the fluid nature of the dialectical interactions between structural, agential, ideational, and material elements, although they are never free of contradictions, serve to maintain a momentum that seems sometimes either to accelerate or to slow down. Even though the eruption of crises or the perception of stability and equilibrium might seem consensual sometimes, it does not necessarily mean that the punctuated evolution of the social processes is exempt from countertendencies (Cuadra-Montiel, 2011).

Final Comments

The work presented in this article has been a theoretical enterprise aiming to provide an answer for the questions formulated at its outset. They are: What triggers social change? How does it happen? and, what are the factors which make changes evident? We have attempted to make explicit the immanent nature of power in all

social relations. This is the core factor triggering change. Since it could be exercised by structural and agential sides, there is room for contingency and indeterminacy in the punctuated evolution of every social process of change. Furthermore, it has also been clearly stated that in order to keep these processes going it is necessary that change should be internally appropriated and incorporated into the social dynamics. The dialectical transformation of the original inputs into incremental outputs with intended and unintended consequences are, in turn, the raw materials for further subsequent interactions, i.e., social, political, and economic change neither starts, nor stops; it is ongoing.

Not only is the methodological emphasis on individualism on which neoclassical economic orthodoxy and rational choice models are founded not applicable to all human behaviour; it also neglects the existence of collectivities such as the government, or even the State. The problem of reification, that is providing human features to such collective actors make things even worse. This limitation, along with the problematic assumption that individuals always act rationally, making use of complete information in perfectly competitive markets free of uncertainty, is clearly inaccurate; however, there have been important attempts to escape these assumptions. Clearly, the understanding of social processes must not be reduced to narrow economic determinism. On the contrary, a comprehensive multidisciplinary approach to politics, allows us to trace the social processes of change and to identify power as a core factor which would otherwise be invisible. But this is not the same as claiming that its theoretical lenses are the only ones capable of identifying intangible factors.

It has also been argued that one merit of institutionalism is its incorporation of intangible elements such as rules into the analyses of political, economic and social sciences in general. Moreover, to acknowledge the difficulty of reforming or replacing embedded institutions clearly shows that such a task is beyond and cannot be reduced to merely instrumental self-interest (Hay, 2002). Despite this, acknowledging that institutions both as rules of the game, and that history matters are quite significant. Courses of action pursued in the past describe path-dependent patterns which have influence, even if not decisively determining the outcome for a contextualised agency.

It should be clear now that rational choice institutionalism is unable to provide adequate insight into the incremental and punctuated evolutionary patterns of social change.[18] Since rules, legislation and regulations, as institutional rules of the game, are intangible elements, they play a major role, if not in directly shaping, at least in orientating or inducing the preferences and the contexts of the mental constructs of the agency to which they are targeted. These intangible elements work as the strategic and discursive mechanisms, which the actor in context takes into account for the formulation of strategy according to the strategically selective context he is situated in. Still, the perceptions, interpretations and social constructions of the world which the individual and collective actors are part of, prove vital, though they do not necessarily determine their choices.

Nevertheless, the extent to which ideas contribute to alter or modify the material factors are just one part of the two-way interaction process between ideas and tangible elements. It is complemented by the impact which structures and agents make in the ideational sphere.

Since multiple factors and elements interact in all dimensions of the economic, political and social process, unpredictable and variable outcomes should not surprise anybody. Intended and unintended consequences are the results of ever-changing and fluid structural, agential, material and ideational factors reveals.

Even though structures are selective, they never determine social outcomes, for it is the actors who tend to select their preferred strategies within their own context. Outcomes are structurally undetermined and dependent on the selected strategies of either action or inaction by agency. In this sense, any chosen strategy is rooted in ideas, beliefs, information, interests and perceptions. Immaterial as all of them are, they have a real impact on the material dimensions of the social processes. They also act as triggers for the strategies and selected courses of action, both passive and active.

The analysis of different degrees of transformation, reform and adaptation could be identified as evidence of social change. Due to the overarching richness of the social processes and the exercise of power inherent in all social interactions, the elements which account for continuity and discontinuity can be identified. However, the sum of the parts might not equal the whole of the social processes of change. Moreover, the exercise of power inherent in all social interactions is the vital factor in the processes of social change. Nevertheless, it is important to mention that there are some qualitative differences between the actors. Even though agency is capable of displaying features of power immanent in her social relations, there are some actors who are in a better position to assert their priorities or preferences over others. Thus, this asymmetry does not neglect or cancel in any way the capacity and potential for other agents to challenge, modify, alter, or even radically transform the contexts and conditions in which they find themselves.

Recibido: 20/08/2018
Aceptado: 8/12/2018

List of references

Akerlof, George A. (1970), "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", in *The Quarterly Journal of Economics, v*ol. 84, n°3, August, pp. 488-500.

Blyth, Mark (1997), "'Any More Bright Ideas?' The Ideational Turn of Comparative Political Economy", in *Comparative Politics, v*ol. 29, n°1, pp. 229-250.

Cammack, Paul (1992*),* "The New Institutionalism: Predatory Rule, Institutional Persistence, and Macro-Social Change", in *Economy and Society*, vol. 21, n° 4, pp. 397-429.

Checkel, Jeffrey T. (1998), "The Constructivist Turn in International Relations Theory", in *World Politics,* vol. 50, January, pp. 324-348.

Cuadra Montiel, Héctor. (2016). "Power, State and Market in Mexico: A Polanyian Critique" *Latin American Policy*. vol. 7, no. 1, pp. 5-25.

Cuadra-Montiel, Héctor (2012), "Globalization and Re-commodification in Mexico", in Cuadra-Montiel, Héctor (ed.) *Globalization – Approaches to Diversity*. Croatia: InTech.

Cuadra-Montiel, Héctor (2011), "Demistifying Globalization and the State: Preliminary Comments on Re-commodification, Institutions and Innovation" in Pachura, Piotr. (ed.) *The Systemic Dimension of Globalization,* Croatia: InTech.

Cuadra-Montiel, Héctor (2009), "Social Change in Mexico: Re-politicizing the Agenda of Reform", in *International Review of Sociology - Revue Internationale de Sociologie,* vol. 19, n° 3, pp. 411-432.

Cuadra-Montiel, Héctor (2008), "Where Does Mexico Stand? Interpreting NAFTA's Regional Scope and the FTAA Hemispheric Project", in *Norteamérica,* vol. 3, n°. 1, pp. 65-93.

Cuadra-Montiel, Héctor (2007a), "Critical Realism and the Strategic Relational Approach: Comments on a Non-Typical KWNS-SWPR Experience", in *Journal of Critical Realism,* vol. 6, n°. 1, pp. 87-113.

Cuadra-Montiel, Héctor (2007b), "Incompleteness of Post-Washington Consensus: A Critique of Macroeconomic and Institutional Reforms", in *International Studies* vol. 44, n°. 2, pp. 103-122.

Foucault, Michel (1979), *The History of Sexuality* Vol. 1: An Introduction. (Translated by Robert Hurley), Harmondsworth: Penguin Books.

Foucault, Michel (1977), *Discipline and Punish: The Birth of the Prison,* London: Penguin Books.

Foucault, Michel (1976), "Two Lectures", in Kelly, Michael (ed.) (1994), *Critique and Power: Recasting the Foucault / Habermas Debate,* Cambridge: The MIT Press.

Gill, Stephen (ed.) (1997), *Globalization, Democratization and Multilateralism,* New York: St. Martins Press and United Nations University Press.

Gill, Stephen (ed.) (1993), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations,* Cambridge: Cambridge University Press.

Gilpin, Robert (2001), *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order,* Princeton: Princeton University Press.

Hall, Peter A., and Taylor, Rosemary C. R. (1996), "Political Science and the Three New Institutionalisms", in *Political Studies*, vol. 54, pp. 936-957.

Hall, Peter A. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain", in *Comparative Politics,* vol. 25, April, pp. 275-296.

Hall, Peter A. (ed.) (1989), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations,* Princeton: Princeton University Press.

Hay, Colin. (2002), "*Political Analysis: A Critical Introduction",* Basingstoke: Palgrave.

Hay, Colin (2000), "What Place for Ideas in the Structure-Agency Debate? Globalisation as a 'Process Without a Subject'", paper presented at the

ESRC/JUC Research Training School, Evaluating Cutting Edge Social Science Research, Derwent College, University of York, 25 - 26 March 2000.

Hay, Colin (1996), *Re-stating Social and Political Change,* Buckingham: Open University Press.

Hay, Colin, and Richards, David (2000), "The Tangled Webs of Westminster and Whitehall: The Discourse, Strategy and Practice of Networking Within the British Core Executive", in *Public Administration*, vol. 78, n°1, pp. 1-28.

Hay, Colin, and Marsh, David (eds.) (2000), *Demystifying Globalization,* London: Macmillan / St Martins Press in association with POLSIS.

Hay, Colin, and Marsh, David (1999), "Introduction: Towards a New (International) Political Economy?", in *New Political Economy,* vol. 4, n°1, pp. 5-22.

Hay, Colin, and Wincott, Daniel (1998), "Structure, Agency and Historical Institutionalism", in *Political Studies,* vol. 46, n°5, pp. 951-957.

Held, David; McGrew, Anthony; Goldblatt, David; and Perraton, Jonathan (1999), *Global Transformations: Politics, Economics and Culture,* Cambridge: Polity Press.

International Monetary Fund (1999), "*International Capital Markets. Developments, Prospects and Key Policy Issues", World Economic and Financial Surveys*, by a Staff Team Led by Charles Adams, Donald J. Mathieson, and Garry Schinassi, Washington: Washington D.C.: IMF, September 1999.

Jessop, Bob (2002), *The Future of the Capitalist State,* Cambridge: Polity Press.

Jessop, Bob (1990), *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place,* Cambridge: Polity Press.

Keynes, John Maynard (1936/1964), *The General Theory of Employment, Interest and Money,* London: Macmillan.

Lukes, Steven (1974), *Power: A Radical View,* London: The Macmillan Press.

Lawson, Tony (2003), *Reorienting Economics,* London: Routledge.

Lawson, Tony (1997), *Economics and Reality,* London: Routledge.

Marsh, David et al. (1999), *Postwar British Politics in Perspective*, Cambridge: Polity Press.

North, Douglass C. (1990a), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* Cambridge: Cambridge University Press.

North, Douglass C. (1990b), "A Transaction Cost Theory of Politics", in *Journal of Theoretical Politics,* vol. 2, n°4, pp. 355-367.

Ohmae, Kenichi. (1996), *End of the Nation State: the Rise of Regional Economies,* Special overseas edition, London: Harper Collins.

Ohmae, Kenichi. (1990), *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy,* London: Collins.

Peters, Guy B. (1999), *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism',* London: Pinter.

Pierson, Paul (1993), "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change", in *World Politics,* vol. 45, n°4, pp. 595-628.

Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time,* Boston: Beacon Press.

Rotschild, Michael; and Stiglitz, Joseph (1976), "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information", in The *Quarterly Journal of Economic, v*ol. 90, n°4, November, pp. 629-649.

Spence, Michael (1973), "Job Marketing Signaling", in *The Quarterly Journal of Economic,* vol. 87, n°3, August, pp. 355-374.

Stiglitz, Joseph E. (2000), "Two Principles for the Next Round or, How to Bring Developing Countries in from the Cold*"*, in *The World Economy*, vol. 23, n° 4, pp. 437-454.

Stiglitz, Joseph E. (1998a), *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus,* Helsinky: United Nations University, World Institute for Development Economics Research (WIDER annual lectures 2), January, 1998.

Stiglitz, Joseph E. (1998b), "Redefining the Role of the State: What Should it Do? How Should it Do it? And How Should These Decisions Be Made", paper presented on the Tenth Anniversary of MITI Research Institute, Tokyo: Japan, March, 1998.

Stiglitz, Joseph E. (1994), "The Role of the State in Financial Markets", in *Report n° 14334*, March, Washington D.C.: World Bank.

Stiglitz, Joseph E. (1991), "Another Century of Economic Science", in *The Economic Journal,* vol. 101, n°404, pp. 134-141.

Stiglitz, Joseph E. (1989), "On the Economic Role of the State" in Stiglitz, Joseph E. et al. *The Economic Role of the State*, (edited by Arnold Heertje), Cambridge: Basil Blackwell in association with Bank Insinger de Beaufort N.V.

Sztompka, Piotr (1993), *The Sociology of Social Change,* Oxford: Blackwell.

Watson, Matthew (2000), "*The Political Discourse of Globalisation: Globalising Tendencies as Self-Induced External Enforcement Mechanisms",* PhD Thesis, POLSIS, School of Social Sciences, The University of Birmingham.

Wendt, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics,* Cambridge: Cambridge University Press.

Wendt, Alexander. (1992), "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", in *International Organization,* vol. 46, n°2, pp. 391-425.

[1] The ontological and epistemological positions herein subscribed to are realist. The reason that structures do not determine outcomes is because agency always brings contingency and uncertainty into the social processes (Lawson, 1997 and 2003; Hay, 2002; Marsh et al., 1999). The politics of economic determinism are discussed in Cuadra-Montiel (2011).

[2] For the Mexican case see Cuadra-Montiel (2008, 2009, 2012 and 2016).

[3] Useful surveys are Cammack (1992); Hall et al. (1996); Hay et al. (1998); Peters (1999); and Pierson (1993).

[4] There seems to be some consensus about the importance of the relationship between institutions and behaviour, on one side, and how institutions originate and change on the other (Hall et al., 1996). Three great subdivisions of institutionalism are the historical, the rational choice, and the sociological.

[5] Shared features of the different institutionalist approaches are the consensus on institutions as both formal and informal structural features of society, and some concern for stability over time as well. Sharing a common ground of institutions as products of human agency, on the one hand, and the structure of rules and incentives as a 'choice of the designers' which limits the room for manoeuvre

and shapes agency's behaviour, on the other, a detailed classification lists six different sorts of institutionalism: normative, rational choice, historical, empirical, international, and societal (Peters, 1999).

[6] Even though Pierson's work is considered representative of historical institutionalism, his notion of lock-in policy effects has strong similarities to rational choice institutionalism (1993).

[7] The role which incentives and constraints play determines institutions themselves. Hence, the emergence of institutions follows a structural functionalist logic leaving aside agency in the explanation (Peters, 1999).

[8] The property rights regime developed within the system is considered to be a fundamental set of market rules, and government is the best situated agency to make and enforce those rules which propel the function of the market (North, 1990a; and Peters, 1999).

[9] See Polanyi (1957) for a classic work on the origins of the market economy. Such a fascinting topic limited spaece does not allow us to discuss properly. The contemporary work of Stiglitz is illuminating on the roles of the state (v.g. 1989, 1991, 1994, 1998a, 1998b, and 2000). On information and market signals Rotschild and Stiglitz (1976) and Spence (1973) made relevant conributions.

[10] Measurement and the costliness of enforcement are components of transaction costs. In addition to transformation costs, they equal production costs. Whenever it is expensive to transact the institutional rules of the game matter, as they become crucial factors in the performance of economies (North, 1990a and 1990b).

[11] For rational choice institutional frameworks, change is completely alien to their explanations, and appears to happen only when institutions have fallen into obsolescence (Peters, 1999).

[12] In Keynes' famous words: "…the ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed, the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist…" (1964:383).

[13] The rise of monetarism as a challenger to the Keynesian policies in the late 1970s and early 1980s, could also be considered valid not only for developed countries, but also for the experiences of developing ones (Hall, 1993).

[14] Actors' interests imply not only what the actors want and their motivations. Interests are also crucial elements of identity and complement who and what actors are (Wendt, 1999).

[15] Some game theory analysis of cooperation makes use of static models. Iterated games imply the notion of repetition of the same material and ideational elements.

[16] For example, nowadays social grass-root movements are recognized as political and social collective actors in their own right, able to exercise social power in its interactions.

[17] Strategic selectivity refers to the contextual selection of some preferred means towards the achievement of a specific set of goals. (Hay, 1996 and 2002). In a similar way, the discursive selectivity, in turn, informs the actor to best formulate his/her strategies (Hay, 2002).

[18] Institutionalism is not appropriate for the understanding of long-term social change, due to the predatory rule from governors and the institutional tendency to favour stability and the status quo (Cammack, 1992).

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 101-114

El conflicto del Atlántico Sur: del ascenso de Galtieri a la recuperación de las Islas Malvinas

The conflict in the South Atlantic: from the rise of Galtieri to the recovery of the Malvinas Islands.

EZEQUIEL MAGNANI

Licenciado en Ciencia Política (UBA). Maestrando en Estudios Internacionales (Di Tella). Profesor e investigador (UBA). Correo electrónico: ezequielmagnani11@gmail.com

Resumen

La decisión del gobierno de facto argentino de recuperar militarmente las Islas Malvinas la mañana del 2 de abril de 1982 fue un hecho que sorprendió al mundo. La distribución de poder favorable al Estado sudamericano en el Atlántico Sur hizo que el mismo no necesite balancear el poder de Gran Bretaña ni maximizar el poder a través de la conquista de territorio. En este sentido, nos preguntamos, ¿Por qué el gobierno *de facto* argentino tomó la decisión de recuperar las islas? El intento por responder esta pregunta nos lleva a cuestionar la validez de las teorías estrictamente sistémicas para analizar este caso, ya que el país del Cono Sur no tomo la decisión bajo las presiones estructurales del sistema internacional. De esta forma, tomando la distribución regional de poder como factor posibilitador, se analizará la cosmovisión particular que el gobierno militar argentino tenía del sistema internacional como una variable doméstica que tiene capacidad explicativa para entender

Abstract

The decision of the Argentine de facto government to recover militarily the Malvinas Islands on the morning of April 2, 1982, was a fact that surprised the world. The distribution of power favorable to the South American State in the South Atlantic meant that it did not need to balance the power of Great Britain or maximize power through the conquest of territory. In this sense, we ask ourselves, why did the Argentine de facto government take the decision to recover the islands? The attempt to answer this question leads us to question the validity of strictly systemic theories to analyze this case, since the country of the Southern Cone did not make the decision under the structural pressures of the international system. In this way, taking the regional distribution of power as an enabling factor, we will analyze the particular worldview that the Argentine military government had of the international system as a domestic variable that has explanatory power to understand

por qué la Junta tomó la decisión de recuperar las islas vía acción militar. La consideración de esta variable nos permitirá ver la postura del gobierno de facto frente a la presencia de Gran Bretaña en la distribución regional de poder en conjunto con la interpretación exagerada que se hacían de los cambios en dicha distribución. Por último, el trabajo buscará mostrar de qué forma estos dos factores condicionaron el proceso de toma de decisión y las acciones de política exterior del gobierno militar argentino que llevaron a recuperar militarmente las Islas Malvinas.

Palabras clave

Conflicto de Malvinas — Seguridad Internacional — Atlántico Sur — Argentina — Gran Bretaña

why the Junta made the decision to recover the islands via military action The consideration of this variable will allow us to see the position of the de facto government against the presence of Great Britain in the regional distribution of power in conjunction with the exaggerated interpretation that was made of the changes in said distribution. Finally, the work will seek to show how these two factors conditioned the decision-making process and foreign policy actions of the Argentine military government that led to recover the Malvinas Islands militarily.

Keywords

The Malvinas conflict — International security — South Atlantic — Argentina — Great Britain

El 2 de abril de 1982, el mundo despertó con perplejidad ante el estallido de un conflicto entre dos Estados que estaban bajo la órbita de los Estados Unidos (EEUU), en una región remota y fuera de la consideración estratégica de los dos grandes poderes de la época. Ese día, las fuerzas argentinas desembarcaron en el archipiélago en una operación que tuvo como principal objetivo[1] por parte del gobierno *de facto* recuperar las Islas Malvinas y, mediante el logro de un *fait accompli,* incentivar al gobierno de Gran Bretaña (GB) a iniciar negociaciones que tengan como eje central la discusión sobre la soberanía de las islas y sus adyacentes. Esa misma jornada, Margaret Thatcher, primer ministro de GB, anunció el envío de una task force al Atlántico Sur. Dicha flota de guerra era la más grande que enviaba este país desde la Segunda Guerra Mundial.

[1] Ver (Hastings & Jenkins, 1983:48).

A partir de esa fecha, tres intentos de mediación del Secretario de Estado estadounidense Alexander Haig junto con variopintos esfuerzos posteriores del gabinete militar argentino por recibir apoyo diplomático (la búsqueda de activación del TIAR, la intervención del presidente del Perú y las gestiones en No Alineados, entre otras) fueron insuficientes para detener el conflicto. Paralelamente, mientras se desarrollaban las gestiones diplomáticas, el enfrentamiento armado seguía su rumbo y, al no poder resolverse en la mesa de negociación, el paupérrimo planeamiento político, logístico, y militar del gobierno *de facto* argentino sumado a la inflexibilidad y el profesionalismo británico, permitió la definición favorable a estos últimos el 14 de junio de 1982.

La dimensión estructural

Tanto los factores geopolíticos como los concernientes al cálculo de capacidades militares ligadas a la proyección de poder y combate naval indican que, para abril de 1982, la Argentina tenía una mejor posición en la distribución relativa de poder regional respecto a GB. Por un lado, si se analiza el factor geográfico, puede identificarse una clara ventaja para la Argentina, ya que estaba a menos de 400 kilómetros de las Islas Malvinas mientras que GB estaba a más de 12.000 kilómetros, lo que implicaba tener que cruzar el Océano Atlántico antes de llegar al teatro de operaciones. Esto dificultaba no solo en el traslado de tropas y la logística para recuperar las islas en caso de una recuperación argentina, sino también el planeamiento y manutención de la cadena de suministros llegado el caso de un conflicto prolongado. Por otro lado, como mencionan Arquilla y Rasmussen (2012), la capacidad británica para proyectar poder tan lejos estaba siendo cada vez más cuestionable, ya que dentro del propio gobierno británico se consideraba que "la guerra naval era la última forma de conflicto que el país esperaba enfrentar en las últimas décadas del siglo veinte" (Campbell, 2008:128). En este sentido, el Secretario de Defensa británico John Nott había decidido un recorte[2] -aprobado por la Primer Ministro Margaret Thatcher y que no se llegó a implementar debido al estallido del conflicto de Malvinas- en el presupuesto orientado a disminuir la capacidad convencional de poder naval con el objetivo de concentrarse principalmente en la defensa anti-submarina, considerada fundamental para actuar frente a un posible ataque de la Unión Soviética. Además, a la declinación británica en términos de poder naval para proyectar poder se le sumaba el avance de la Argentina en el desarrollo de capacidades[3] aptas para permitirle obtener la hegemonía regional en el Atlántico Sur. Entre 1976 y 1982 el país sudamericano obtuvo[4] -entre otras cosas- de Francia, Israel, Italia, Holanda y EEUU el siguiente armamento: 75 misiles anti buque MM-38

[2] En terminos concretos, Campbell (2008) menciona que los recortes presupuestarios incluían el desguace del portaaviones *Hermes* y la venta de otro -*Invencible*- a Australia (estos dos fueron la base de la task force que Gran Bretaña envió al atlántico sur), dejando un solo portaaviones a disposición, *Illustrious*. Por otro lado, el número de fragatas y destructores iba a ser recortado de sesenta a cuarenta, mientras que las naves de asalto (*assault ships*) *Fearless* e *Intrepid* también iban a ir al desguace (ambas jugaron un rol clave en los asaltos anfibios en la isla soledad).

[3] Ver (Hastings & Jenkins 1983:62).

[4] Datos de los Trade Registers del Stockholm international Peace Research Institute (SIPRI).

Exocet, 30 misiles antibuque AM-39 Exocet, 7 cazas Mirage-35, 14 Super Etenard, 350 misiles anti buque Shafrir-2, 39 aviones de combate Daggers, 3 aviones de transporte militar G-222, 540 torpedos para batallas antisubmarinas A244 324mm, 5 aviones de transporte militar F-28 Fellowship y 25 aviones de combate a-4C Skyhawk. A esto se le suma la disposición de una división de cazadores de montaña bien equipados para combatir en un clima inhóspito y riguroso como el de las Islas Malvinas en invierno.

Este escenario hizo que se produzca un acuerdo del lado británico sobre análisis de la situación: "para retomar las Malvinas *luego* de una invasión argentina, 'no había certezas' de que aún la *task force* más grande disponible pudiera hacer el trabajo"[5] (Hastings & Jenkins, 1983:56).

Esto implica que la distribución de poder regional favorable hasta el momento a la Argentina fue lo que permitió a los militares considerar que la recuperación era una opción factible y con considerables probabilidades de ser exitosa. Es decir, esta ventaja que tenía la argentina en términos relativos de poder como en cercanía geográfica fue, en última instancia, el factor material estructural que posibilitó la recuperación de las Islas Malvinas como acción de política exterior. Sin embargo, esta superioridad argentina implicaba que, estructuralmente, dicho país no tenga ningún problema de seguridad en lo que respecta a la presencia británica en la región. Esto hacía que la misma no necesite balancear[6] el poder de GB en la región ni buscar maximizar[7] el suyo mediante la conquista de territorio, ya que hacer eso tenía un rendimiento marginal decreciente en términos de lo que se ganaba en seguridad. Además, conquistar el territorio implicaba entrar en conflicto con el principal aliado de la primera potencia mundial de aquella época, los EEUU. En suma, estructuralmente, GB no presentaba ninguna amenaza para el Estado argentino.

La dificultad de analizar el conflicto de Malvinas sin atender a la variable doméstica

En consideración de la ausencia de una amenaza estructural británica a la seguridad de la Argentina en el Atlántico Sur, nos preguntamos: ¿Por qué el gobierno *de facto* argentino tomó la decisión de invadir las islas?

Los interrogantes planteados sobre el inicio del conflicto en el Atlántico Sur nos permiten cuestionarnos el potencial explicativo de las teorías sistémicas que suponen la automaticidad de la conducta de los Estados, en donde estos responden eficazmente a los incentivos positivos y negativos que le son dados por la estructura del sistema internacional[8]. En otras palabras, el conflicto de Malvinas es harto relevante en la medida que su análisis nos lleva a pensar que las unidades no se conducen únicamente a través de un análisis utilitarista del sistema internacional en donde el camino a seguir es claro y no hacerlo es contra intuitivo y considerado una 'anomalía'.

[5] Traducción propia de la cita.
[6] Resultado de política internacional planteado por Waltz (1979).
[7] Resultado de política internacional planteado por Mearsheimer (2014).
[8] Ver (Mearsheimer 2014:11).

Los Estados, si bien es su posición relativa (posesión de atributos materiales de poder) en el sistema lo que les da un marco para poder establecer objetivos coherentes y planear vías de acción lógicas y sensatas para conseguirlos, están atravesados por variables domésticas que hacen que no todos traduzcan de igual manera sus capacidades materiales y su posición en el sistema internacional. Esto implica que, muchas veces, para entender las acciones de política exterior que llevan adelante los Estados para perseguir sus objetivos en la arena internacional, no es suficiente con ver el poder relativo del mismo, sino que, además de eso, es necesario analizar las variables que intervienen al nivel de la unidad. En palabras de Rose: "Entender las conexiones entre poder y política requiere un examen cercano a los contextos en donde las políticas exteriores son formuladas e implementadas"[9] (Rose, 1995:147).

A partir de lo mencionado, la hipótesis que se sostendrá en el presente artículo hace énfasis en que la decisión de recuperar las Islas Malvinas vía acción militar estuvo fuertemente vinculada con la cosmovisión del sistema internacional que tenía el gobierno *de facto* de Galtieri, lo que llevó a traducir de una forma exagerada, cortoplacista y militarista la distribución regional de poder en el Atlántico Sur y sus cambios, siendo esto un factor fundamental a la hora de decidir ocupar militarmente las Islas Malvinas.

Cosmovisión del sistema internacional de la cúpula militar argentina

Para analizar las decisiones de política exterior de los gobiernos militares argentinos es necesario considerar el impacto que tuvo el fuerte componente corporativista existente a la hora de llevarlas adelante.

Autores reconocidos como Rapoport y Spiguel (2005) por estudiar exhaustivamente estos temas, establecen[10] que "un régimen controlado por las FF. AA (…) convertía al componente corporativo, al igual que los privilegios y las doctrinas militares (…) en elementos condicionantes para explicar ciertas particularidades de su política interna y exterior" (Rapoport & Spiguel, 2005:60). A su vez, tales privilegios corporativos y la falta de control civil del instrumento militar[11] tenían su correlato en la imposición de sus concepciones y visión del mundo a la formulación de su política exterior.

Si bien a lo largo de la historia grandes pensadores[12] argentinos han considerado a la presencia británica en el Atlántico Sur como digna de atención en función de lo perjudicial que puede ser ésta a los intereses argentinos, durante los gobiernos militares de la segunda mitad de la década del 70' y principios de la década del 80',

[9] Traducción realizada por el autor.

[10] Si bien en su argumentación para explicar la política económica Rapoport & Spiguel buscan dar cuenta de otros factores además de los beneficios corporativos, puede interpretarse con certeza que para el ámbito de la política exterior orientada a cuestiones de seguridad (y no tanto a la orientada a cuestiones económicas) este corporativismo y la imposición de su visión del mundo es una variable explicativa fundamental.

[11] Ver (Eissa 2013:174).

[12] Ver Gulglialmelli (1979) y Storni (1967).

la presencia británica en la región fue particularmente interpretada a partir de las mencionadas "concepciones y visión del mundo" que tenían las FF. AA argentinas.

Una de las principales características de esta cosmovisión era el hecho de que la misma estaba anclada[13] en una ideología "nacionalista" y "occidentalista" que priorizaba las consideraciones geopolíticas y la política de poder a la hora de relacionarse con los Estados del escenario regional. En este sentido, Colacrai de Trevisán (1992) menciona como un aspecto fundamental en los estudios de política exterior del período el "rol de la Argentina en el sistema de poder regional", en donde era mandatorio y prioritario para los *policy makers* establecer una suerte de equilibrio de poder europeo[14] en el cono sur a partir del cálculo de capacidades entre los principales Estados de la región.

Este intento por mantener un equilibrio de poder en la región tuvo su correlato en "la recurrencia al plano competitivo-conflictivo (…) y a la ponderación de factores de poder -armamento, recursos militares y económicos potenciales y reales" (Colacrai de Trevisán, 1992:26) que llevaban a políticas reactivas y confrontacionistas. Además, dentro de esta visión del funcionamiento del sistema internacional, también se manifestaba la comprensión del Estado como una entidad monolítica, unificada, homogénea y superior a la suma de todas sus partes[15] que encarnaba a la nación y buscaba mediante su accionar la concreción del interés nacional[16].

Esta forma de concebir y actuar en el sistema internacional puede ser observado en el establecimiento de los objetivos y los mecanismos para alcanzarlos que tuvieron lugar el gobierno los meses previos a la recuperación militar de las Islas Malvinas.

Ni bien Galtieri asumió la presidencia el 22 de diciembre de 1981, su canciller Costa Méndez recuerda que, en la primera conversación relacionada a los objetivos de política exterior que mantuvo con el presidente de facto, éste le comentó que "dada la obvia vinculación de la política exterior con los asuntos militares, los otros comandantes tendrían en este tema intervención más directa y frecuente que en otros y que debía estar preparado para escucharlos e informarlos" (Costa Méndez, 1993:14). Esta primera conversación entre presidente de facto de la Nación y canciller indica tres cosas. En primer lugar, que efectivamente los comandantes de las FF. AA estaban a cargo de llevar adelante la política exterior del país. En segundo lugar, que la visión del funcionamiento del sistema internacional estaba realmente centrada en el poder, en donde los asuntos militares y de seguridad estaban colocados en el primer lugar de la agenda gubernamental mientras que los demás temas internacionales (comercio, cooperación, etc.) estaban subordinados a ellos. En tercer lugar, los asuntos de política exterior (ligados a la seguridad y al balance de poder

[13] Ver (Rapoport & Spiguel, 2005:60).
[14] Ver Kissinger (2014).
[15] Ver (Escudé 1992:151).
[16] Interés nacional definido a partir de la cosmovisión mencionada, en donde se debía respetar el principio de división oceánica con Chile, mantener la paridad de fuerzas con Brasil, recuperar las Islas del Atlántico Sur por ser consideradas parte de la integridad territorial Argentina e ilegítimamente quitadas por una potencia extranjera y mantener las pretensiones y presencia argentina en la Antártida.

regional) eran considerados prioritarios para La Junta, ya que los comandantes que la componían iban a intervenir de forma más directa en dichos temas.

A su vez, en la misma conversación al hablar sobre la disputa con GB, Costa Méndez menciona: "Se refirió [Galtieri] luego a la disputa con GB sobre las Malvinas. 'No podemos permitir que este reclamo sea ignorado en la práctica por GB y que el reclamo se eternice (…) Tenemos que estar preparados para el fracaso de las negociaciones y debemos tener planes de alternativa'" (Costa Méndez, 1993:16). Luego, resumiendo lo conversado con el presidente *de facto*, establece que "La Junta militar había decidido (…) otorgar al tema Malvinas y al diferendo de Chile la primera prioridad en la estrategia exterior, (…) la decisión era correcta: eran sin duda las cuestiones internacionales más importantes y en verdad las únicas que podían suscitar problemas serios" (Costa Méndez, 1993:75). Estos últimos fragmentos que marcan la apreciación del gobierno militar, nos posibilitan realizar dos observaciones. En primer lugar, que los asuntos relativos a la territorialidad del Estado eran centrales para La Junta, ya que ambos problemas con Chile y GB referían a disputas vinculadas a la espacialidad. En segundo lugar, que ya desde la asunción en 1981 el gabinete militar estaba considerando una acción militar para agilizar la resolución del conflicto. Lo dicho confirma, por un lado, el accionar confrontacionista y reactivo (la 'alternativa' era en caso de que las negociaciones con GB no tengan éxito) y, por otro lado, la voluntad persistente de resolver la disputa con GB sobre la soberanía de las islas, lo que indica la recuperación militar de las Malvinas no encontraba sustento únicamente en la búsqueda de legitimar el régimen en el plano doméstico.

En suma, todo lo mencionado da fundamentos interesantes para pensar que la recuperación militar de las Islas Malvinas en el 1982 se dio en un contexto donde las concepciones y la cosmovisión del gobierno militar estaba caracterizada por (1) la importancia de la territorialidad, (2) la relevancia del poder militar para resolver las disputas internacionales, (3) el excesiva atención en el equilibrio de poder y en la seguridad junto con (4) la consideración del Estado como un ente monolítico que encarnaba el interés nacional.

Ahora bien, dos cuestiones son centrales a la hora de realizar un análisis sobre la interpretación que gobierno de facto argentino realizó de la distribución regional de poder los días previos a tomar la decisión de recuperar las Islas Malvinas militarmente. En primer lugar, la consideración por parte de la cúpula militar que la presencia británica en la región no era legítima, sino que se trataba de una usurpación que violaba la integridad territorial del Estado argentino. En segundo lugar, la considerable importancia que tenían a corto plazo los cambios ligados a la ganancia/pérdida de territorio y atributos de poder (armamento, recursos militares) para el mantenimiento del equilibrio de poder en la región.

La ilegitimidad de la participación británica en la distribución de poder

Con respecto a la visión de que la presencia de GB en el Atlántico Sur era intolerable para la cúpula militar, dos ejemplos dan cuenta de esto. En primer lugar, uno es el diagnóstico realizado por el canciller -que también había ocupado ese mismo puesto en 1966- en el momento de asumir la dirección del Ministerio de Relaciones

Exteriores, Comercio Internacional y Culto en 1981, en donde menciona que "nada había cambiado en **quince años**. Los conflictos con Chile en el Atlántico Sur, zona vital para la Argentina, seguían en pie en el mismo estado en que se encontraban cuando me retiré en 1966", y continúa diciendo que "las negociaciones con Gran Bretaña no habían progresado un ápice desde 1969. El estado de las relaciones exteriores argentinas poco o nada había cambiado en estos **quince años**[17]**"** (Costa Méndez, 1993:24). Esta frustración por estancamiento de las gestiones diplomáticas sumado, por un lado, al nuevo fracaso de las mismas en febrero del 82' y, por otro lado, a la cosmovisión del sistema internacional que tenía el gabinete militar argentino, llevaron a que en marzo de dicho año la Cancillería saque el dos de marzo un comunicado público con el aval del Poder Ejecutivo respecto a la situación de las negociaciones. El mismo incluyó el siguiente párrafo: "La Argentina ha negociado con Gran Bretaña con paciencia, lealtad y buena fe, **durante más de quince años**[18] (…). El nuevo sistema constituye un paso eficaz para la resolución de esa disputa", y prosigue "Por lo demás, si esto no ocurriera, *la Argentina mantiene el derecho de poner término al funcionamiento de este mecanismo y elegir libremente el procedimiento que mejor consulte a sus intereses*[19]**"** (Archibaldo Lanús, 2016:116). Como puede observarse, tanto las reflexiones de diciembre del canciller como el comunicado de marzo (que fue visto por GB como una "velada amenaza"), muestran la impaciencia de la Argentina por resolver definitivamente la disputa territorial en el Atlántico Sur. La cúpula militar ya no estaba dispuesta a sostener gestiones diplomáticas que, desde su punto de vista, eran inconducentes y formaban parte de movimientos dilatorios de la diplomacia británica. Para ellos, el conflicto debía ser resuelto lo antes posible y las acciones militares ('plan alternativo' mencionado por Galtieri) no estaban descartadas.

En segundo lugar, la Directiva Estratégica Militar 1/82 (DEMIL) realizada en 1982 también muestra, en su apartado "situación estratégica general", la impaciencia argentina por resolver definitivamente la disputa territorial con GB. En la misma se establece que "1) El archipiélago de las ISLAS MALVINAS fue **usurpado**[20] por GRAN BRETAÑA el 03 Ene 1833; 2) A partir de entonces los sucesivos gobiernos argentinos han reclamado fuertemente su devolución sin resultado; 3) La conducción nacional continúa las negociaciones con el **país usurpador**[21], en cuanto ello sea conveniente al interés nacional" (DEMIL 1/82). Este documento muestra la consideración que hizo el gabinete militar de la disputa, que era vista como un reclamo nacional histórico y legítimo frente a una potencia extranjera que desde 1833 violaba la integridad territorial del la Argentina, haciendo que su presencia en la región sea tomada como sumamente lesiva al interés nacional que el Estado como entidad monolítica debía perseguir. En otras palabras, en la DEMIL 1/82 no se realizó un análisis detallado de la situación en donde se establecía qué costos tenía la presencia británica para la

[17] Alteración del texto realizada por el autor.
[18] Alteración del texto realizada por el autor.
[19] Alteración del texto realizada por el autor.
[20] Alteración del texto realizada por el autor.
[21] Alteración del texto realizada por el autor.

Argentina en función de los objetivos estratégicos del país, sino que, por el contrario, lo que primó fue un análisis nacionalista basado en una disputa territorial en donde el argumento que se presentaba tenía como eje central un reclamo nacional histórico alejado de cualquier calculo racional anclado en el costo-beneficio que tenía para la Argentina la presencia británica en la región.

Estas dos cuestiones mencionadas nos permiten establecer que, para la cúpula militar argentina, la sola presencia de GB en la distribución regional de poder en el Atlántico Sur era suficiente para ser un factor de incomodidad. El interés nacional que debía encontrar su realización en las acciones del Estado consistía en saldar a favor del país sudamericano las disputas territoriales en el Atlántico Sur. En consecuencia, el objetivo de correr a GB de la distribución regional de poder era mandatorio, haciendo que cualquier situación en donde el país europeo participe en la región sea inaceptable para el gobierno militar argentino.

En suma, el nacionalismo territorial junto con la concepción de que el interés nacional argentino consistía en recuperar definitivamente los territorios disputados, supuso para La Junta el alejarse de cualquier análisis racional de la distribución de poder en a región para pasar a concentrarse en el argumento incuestionable de que GB estaba lesionando el interés nacional argentino ya que hacía caso omiso frente a un reclamo histórico de la Nación. Esto llevó a un análisis normativo y taxativo de la distribución regional de poder en el Atlántico Sur, en donde la presencia de GB en dicha distribución era totalmente inaceptable e ilegítima para el interés nacional, por lo que el Estado argentino debía proceder cuanto antes a resolver la situación irregular. Primero mediante gestiones diplomáticas y luego, ante el fracaso de las mismas y ayudado por la cosmovisión basada en el poder y la confrontación que tenía el gobierno de facto del sistema internacional, a partir de la consideración de acciones militares.

La exageración en la interpretación de los cambios reales y potenciales en la distribución de poder y el factor estructural que permitió la recuperación de las Islas Malvinas

Si consideramos la relevancia que tenían los cambios relativos a la ganancia/pérdida de territorio y de atributos de poder para mantener el equilibrio de poder en la región, el incidente que tuvo lugar en las Georgias del Sur el 19 de marzo pasa a ser fundamental para entender el accionar militar de la Argentina, ya que el mismo derivó en una interpretación argentina exagerada de los cambios probables en la distribución de poder regional. Como establece el Informe Rattenbach, "se transformó en el elemento desencadenante del conflicto de Atlántico Sur, al producir una reacción británica considerablemente exagerada, y precipitar la decisión de la Junta Militar de adelantar la operación 'Azul' *[recuperación vía acción militar de las islas]*[22]" (Informe Rattenbach, párr. 273).

El incidente en las Georgias del Sur involucró a Constantino Davidoff, un comerciante argentino especializado en material viejo y chatarra que había firmado

[22] Alteración del texto realizada por el autor.

un contrato para el desguace y la adquisición de los equipos para la pesca y procesamiento de ballenas ubicados en los puertos Leith, Stromness y Husvik; los tres ubicados en las Georgias del Sur[23]. El curso de los acontecimientos[24] desde la obtención de los permisos hasta el viaje de los obreros de Davidoff hasta el Puerto Leith terminó en un escándalo diplomático entre la Argentina y GB por el supuesto izamiento de la bandera argentina en la isla. Si bien el estandarte fue guardado poco después a pedido del personal británico, parte de los tripulantes de la British Antartic Survey dieron aviso al jefe de la Base de la isla Grytviken, quien a su vez informó al Gobernador de las Islas Malvinas que un grupo de civiles y militares argentinos habían invadido la Isla de San Pedro[25]. Dos cuestiones son importantes para destacar en este hecho: la reacción británica y la consecuente interpretación argentina del comportamiento del país del norte.

La interpretación exagerada de la prensa británica el 22 de marzo de ese año al considerar a este hecho como una 'invasión argentina a las Islas Georgias del Sur' y como un 'acto de agresión premeditado de parte del gobierno argentino' contribuyó a exaltar a la opinión pública del país europeo, que a su vez influenció la forma en la que fue tratado el incidente en el Parlamento (primero en la Cámara de los Comunes y al día siguiente en la de los Lores). Lord Carrington del *Foreign Office,* como consecuencia de los encuentros entre el canciller argentino y el embajador británico, decidió "ordenar al HMS '*Endurance*' que se dirigiera momentáneamente a Grytviken y esperara instrucciones" (Informe Rattenbach párr. 213), lo que significaba que el gobierno argentino era capaz de evacuar a los obreros de Davidoff en el ARA 'Bahía Buen Suceso'[26] sin la necesidad de la intervención británica, lo que a su vez implica que el gobierno *de facto* tuvo la posibilidad de buscar distender el conflicto.

Más allá de esto, lo que fue realmente influyente para La Junta fueron dos cosas. Por un lado, la llegada desde Londres, el día 23 de marzo, de la presentación que realizó el Subsecretario de Estado de Defensa británico – el señor Wiggin- durante el debate en el Parlamento, en donde establecía que: "esta guarnición (Atlántico Sur) está normalmente apoyada por el HSM 'Endurance' y *en el futuro será apoyada por otros barcos de la Royal Navy*[27]" (Informe Rattenbach, párr. 227). Por otro lado, la llegada el 25 de marzo de un texto moción que superaba los 58 adherentes en el primer día de su presentación -24 de marzo- en la Cámara de los Comunes y cuyo título era 'Las Islas Malvinas'[28]. Este texto establecía lo siguiente: "(…) se le pide al gobierno de su Majestad que de todas las seguridades de que *se mantendrá en estación en el área una fuerza de la marina real lo suficientemente fuerte como para repeler cualquier intento del gobierno argentino de anexar esta colonia británica a la fuerza*[29]" (Informe Rattenbach, párr. 228).

---

[23] Ver Archibaldo Lanús (2016).
[24] Ver Informe Rattenbach (Párr. 184 a 190).
[25] Ver informe Rattenbach (Párr. 193).
[26] Vehículo mediante el cual se habían transportado los obreros de Davidoff.
[27] El tipo de letra cursiva reemplaza las mayúsculas presentes en el documento citado.
[28] Traducción realizada por el autor.
[29] El tipo de letra cursiva reemplaza las mayúsculas presentes en el documento citado.

Estos hechos llevaron al Comité Militar argentino en su reunión del 26 de marzo a interpretar "a. La evidente intención del gobierno inglés de reforzar las Islas Malvinas (…) c. El intento de exagerar el conflicto al máximo para justificar un pedido de *congelamiento definitivo de toda conversación sobre la soberanía de las islas*[30]", y "d. La insistencia no cuestionada en el Parlamento británico en el derecho de autodeterminación de los isleños, junto con el pedido de establecimiento de una flota y tropas para la defensa de ese territorio 'autónomo'" (Informe Rattenbach párr. 235). Más allá de los documentos oficiales desclasificados, el propio canciller de la época escribe en sus memorias sobre la reacción británica frente al accidente, en donde menciona que: "Habían resuelto también aprovechar la ocasión para lograr plenamente sus objetivos: militarizar las islas; congelar la disputa acerca de la soberanía; afirmar la irrestricta y absoluta vigencia del principio de autodeterminación (…) y obtener el reconocimiento (…) de argentina" (Costa Méndez, 1993:117). El análisis de la reacción británica que elaboró gobierno *de facto* argentino no puede desligarse de su cosmovisión del funcionamiento del sistema internacional y esto puede argumentarse a partir de tres factores.

En primer lugar, la interpretación de que el gobierno británico tenía como objetivo utilizar el incidente para militarizar las islas desconoció, por un lado, los planes que tenía el gobierno de Thatcher para reducir sus capacidades de guerra y proyección de poder navales[31] y, por otro lado, los problemas presupuestarios que estaba atravesando GB, lo que hacía que, en 1982, ningún ministerio esté "teniendo un tan mal momento con el Tesoro que el Ministerio de Defensa. Severas restricciones le estaban siendo impuestas a la marina para ahorrar dinero" (Hastings & Jenkins, 1983:53).

En segundo lugar, la exageración del conflicto para buscar congelar las negociaciones no era un hecho evidente. Si bien fue algo pedido en la Cámara de los Comunes, no podía darse por sentado que el gobierno británico iba a ceder ante ese pedido, ya que el congelamiento de las negociaciones diplomáticas podía precipitar la acción militar Argentina. En donde, debido a la correlación de fuerzas en el Atlántico Sur, los propios *policy makers* británicos mencionaban que "en una respuesta a una invasión Argentina de las Islas Malvinas, la conclusión no cambiaba: (...) no había certeza de que la capacidad militar requerida para hacerle frente a una invasión pueda recuperar las islas" (Informe Franks, párr. 205).

En tercer lugar, la voluntad británica de afirmar el principio de autodeterminación y buscar el reconocimiento del mismo de parte de Argentina es algo que no debió haber sido motivo de preocupación para el gobierno militar, ya que esta postura es la que venía teniendo la diplomacia británica en las negociaciones[32].

En este sentido, la propia visión basada en la extrema importancia de la territorialidad, el énfasis en la política de poder y en el equilibrio, llevó al gabinete militar argentino a hacer un análisis rápido, somero y superficial que, como mencionamos, no se ajustaba del todo con la realidad ni capacidad de GB. En ese

[30] El tipo de letra cursiva reemplaza las mayúsculas presentes en el documento citado.
[31] Ver (Hastings & Jenkins, 1983:11).
[32] Ver (Costa Méndez, 1993:34-50).

contexto, que para la Junta y sus asesores implicaba un cambio de la distribución regional del poder debido al potencial refuerzo británico de las Islas Malvinas, el 'plan alternativo' que Galtieri le había mencionado a Costa Méndez en diciembre de 1981 se puso en marcha. En palabras del canciller: "*Estuve de acuerdo* con la decisión de la Junta Militar y no manifesté oposición porque en ese momento *no veía ninguna solución* al conflicto de Georgias por otra vía que *no fuera la ocupación de las Malvinas, para negocias inmediatamente*[33]" (Informe Rattenbach, párr. 240).

La decisión del 26 de marzo de 1982[34] de recuperar las Islas Malvinas luego de los incidentes en las Georgias del Sur es harto relevante, ya que implica que la misma fue tomada por los militares ante la consideración de que se estaba aproximando un cambio inminente en la distribución de poder regional que iba a poner en duda la capacidad del gobierno militar de resolver la disputa territorial en el Atlántico Sur. En otras palabras, la cosmovisión que la cúpula militar argentina tenía del funcionamiento de la política internacional llevó a interpretar cualquier mínimo cambio en la distribución del poder como una pérdida enorme en términos estratégicos que, al mismo tiempo, se traducía en la imposibilidad de conseguir el interés nacional que se materializaba en la recuperación de los territorios australes.

Por lo tanto, la consideración de la presencia británica en la región como ilegítima *per se*, sumado a la potencial militarización de la región a cargo de esta 'potencia extranjera' llevó a los militares y a sus asesores a confirmar el hecho de que la recuperación inmediata de las Islas Malvinas era la única solución posible a la disputa territorial, ya que debían actuar antes de que su superioridad y ventaja en términos de capacidad militar en el Atlántico Sur se vea desafiada.

En suma, el incidente de las Georgias junto con la interpretación cortoplacista y exagerada que el gabinete militar hizo de los cambios en la distribución de poder, llevó a este último a un escenario decisional caracterizado por la sensación de encierro, en donde las oportunidades de encontrar una solución al conflicto disminuían con el correr del tiempo y los márgenes para tomar decisiones eran cada vez más estrechos. Por lo tanto, frente al pensamiento de que esta era la última oportunidad para poder cumplir con el interés nacional de recuperar los territorios usurpados, sumado al estilo confrontacionista y al fuerte anclaje que tenían las políticas de poder en la visión del gobierno *de facto*; no hubo desacuerdo dentro de La Junta argentina de que las Islas Malvinas debían ser recuperadas mediante el accionar militar.

Para concluir

El presente artículo ha intentado indagar sobre las causas que llevaron al gobierno militar argentino a recuperar las Islas Malvinas mediante una acción militar. En el mismo se ha establecido que, si bien en aquella época la distribución regional de poder era favorable a la Argentina, esta no es suficiente para explicar las acciones del gobierno *de facto*.

En este sentido y considerando a la distribución regional del poder como un factor prioritario que estableció el contexto material que permitió a la cúpula militar argentina

[33] El tipo de letra cursiva reemplaza las mayúsculas presentes en el documento citado.
[34] Ver Informe Rattenbach (párr. 239).

recuperar las islas por la fuerza, se hizo énfasis en que el impacto estructural que la misma tuvo en el Estado argentino estuvo intermediada por la cosmovisión particular que La Junta tenía del sistema internacional. Esta forma de ver la política internacional, anclada en la importancia de la territorialidad, del equilibrio de poder y de ver al Estado como una encarnación de la Nación orientado a la consecución del interés nacional, llevó a una interpretación exagerada sobre el escenario regional de la época y los potenciales cambios que podían tener lugar en el mismo. Dicha apreciación estuvo caracterizada por dos factores. En primer lugar, por considerar ilegítima e inaceptable la presencia de GB en la distribución de poder del Atlántico Sur, lo que impulsó al gabinete militar a considerar prioritario el logro de sus reivindicaciones territoriales. En segundo lugar, por sobredimensionar las pérdidas y los perjuicios que podían ocasionarle al país los cambios en la distribución de poder en el corto plazo gracias a una supuesta militarización británica de las islas.

En este escenario, el incidente en las Georgias del Sur fue una coyuntura crítica que llevó a los militares argentinos a interpretar que, ante el refuerzo de las Islas Malvinas de parte de GB, esta era su última oportunidad real para cumplir con el reclamo nacional histórico de recuperar de los territorios usurpados por la potencia europea en 1833.

En resumen, la dimensión estructural regional favorable a la Argentina fue el factor posibilitador, mientras que la consideración de la presencia británica en la distribución de poder como ilegítima, sumado a la creencia de que este Estado iba a reforzar su presencia en los territorios australes alterando drásticamente dicha distribución fue lo que, en última instancia, impulsó al gobierno *de facto* argentino a dar inicio al 'plan alternativo' ideado en 1981.

Recibido: 21/02/2018
Aceptado: 27/10/2018

Bibliografía

ARCHIBALDO LANÚS, J. (2016), Repensando Malvinas, Editorial El Ateneo, Avellaneda.

ARQUILLA, J. y RASMUSSEN, M, M. (2012), "The Origins of the South Atlantic War", Cambridge University Press: Latin American Studies N°33, pp. 739-775.

CAMPBELL, J. (2008), Margaret Thatcher, Volume Two: The Iron Lady, Vintage Books, Londres, Capítulo IV, pp. 126-160.

COLACARAI DE TREVISÁN, M. (1992), "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina", En Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior, Russell, Roberto, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, pp. 19-51.

COSTA MÉNDEZ, N. (1993), Malvinas, esta es la historia, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

EISSA, S. (2013), "Política exterior y política de defensa en la Argentina: dos caras de la misma moneda", Revista Perspectivas de Políticas Públicas, julio-diciembre, pp. 171-191.
ESCUDE, C. (1992), Realismo Periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina, Editorial Planeta y Sociedad, Argentina.
GUGLIALMELLI, J. E. (1979), Geopolítica del Cono Sur, Editorial El Cid Editor, Argentina.
HASTINGS M. & JENKINS, S. (1983), The Battle for the Falklands, W. W. Norton & Company Inc, Nueva York.KISSINGER, H. (1994), La Diplomacia, Fondo de cultura económica, México D.F.
KISSINGER, H. (2014), Orden Mundial, Editorial Debate, Argentina.
MEARSHERIMER, J.J. (2014), The Tragedy of Great Power Politics, W. W. Norton & Company Inc, United States of America.
RAPOPORT, M. & SPIGUEL, C. (2005), Política Exterior Argentina, Capital Intelectual, Buenos Aires.
ROSE, G. (1998), Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy, World Politics 51 N°1, pp. 144-177.
STORNI, S.R (1967), Intereses Argentinos en el Mar, Instituto de publicaciones navales, Argentina.
WALTZ, K. (1979), Theory of International Politics, Waveland, United States of America.

Páginas Web

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) [https://www.sipri.org – Consultada el día 14 de septiembre]

Documentos oficiales

Directiva Estratégica Militar 1/82 (DEMIL)
Informe Rattenbach (informe final)

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 115-139

Las relaciones entre Argentina y Japón en el período 2011-2018: entre la variedad de temáticas y la concentración en cuestiones económicas

Argentina – Japan relations 2011 – 2018: between multiple topics and concentration in economic issues.

MARINA ZALAZAR

Lic. en Relaciones Internacionales, egresada de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Estudiante de la Maestría en Integración y Cooperación del CERIR-UNR. Profesora adscripta en las cátedras de Geografía 1 en la Lic. en Turismo y de Política Internacional de la Lic. en Relaciones Internacionales, ambas de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Miembro del Observatorio de Política Exterior Argentina (OPEA) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales - UNR. Correo electrónico: marina.zalazar@hotmail.com

Resumen

El 2018 marca el 120 aniversario del establecimiento de relaciones entre Argentina y Japón, que se iniciaron de manera formal el 3 de febrero de 1898 con la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación. De allí en adelante fueron creciendo en sus aspectos diplomáticos, culturales y económicos; aunque vale la pena mencionar que los contactos comerciales entre ambas naciones fueron y aún están poco desarrollados.

Teniendo en cuenta este panorama general, se sostendrá que la jerarquización del vínculo con Japón durante el gobierno de Mauricio Macri sólo se concentró en

Abstract

2018 marks the 120th anniversary of the establishment of relations between Argentina and Japan, which began formally on February 3, 1898 with the signing of the Treaty of Friendship, Commerce and Navigation. From then on, they grew diplomatically, culturally and economically; although it is worth mentioning that the commercial contacts between both nations were and still are underdeveloped.

Considering this general scenario, it will be argued that the hierarchy of the link bewteen these two countries during the government of Mauricio Macri only focused on the economic aspects of the relationship, while during the government of Cristina

los aspectos económicos de la relación, mientras que el bajo perfil de las relaciones Argentina-Japón durante el gobierno de Cristina Fernández no obstruyó que las temáticas tratadas fueran variadas. Esto se debió a las diferentes percepciones que ambos presidentes sostuvieron sobre la posición de Argentina en el escenario internacional y sobre el sistema internacional, como también a los diversos supuestos ideológicos que conformaron a la Política Exterior Argentina.

Palabras clave

Japón – Argentina – Política Exterior – Relaciones bilaterales

Fernandez the topics dealt with where much more varied. This was due to the different perceptions that both presidents held about Argentina's position on the international scene and about the international system, as well as the different ideological assumptions that shaped the Argentine Foreign Policy.

Keywords

Japan – Argentina – Foreign Policy – Bilateral relations

Introducción

El 2018 marca el 120° aniversario del establecimiento de relaciones entre Argentina y Japón. Las relaciones bilaterales se iniciaron de manera formal el 3 de febrero de 1898 con la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Navegación; y de allí en adelante fueron creciendo en sus aspectos diplomáticos, culturales y económicos.

Uno de los aspectos más relevantes de la relación, es la inmigración japonesa en el país. En 1886 se estableció el primer migrante nipón, conocido como Kinzo Makino, que llegó por mar al país y se presume que trabajó para los ferrocarriles ingleses en la provincia de Córdoba (Sanchiz Muñoz, 1997). En la actualidad los *nikkeis*[1] en argentina ascienden a un total de 65000 personas, según la Embajada de Japón[2]. De la mano del crecimiento de la comunidad japonesa en Argentina, la cultura *nikkei* se fue haciendo más conocida entre la población y hoy son numerosos los centros culturales japoneses dónde se dictan cursos de *manga*[3], de *origami*[4], de ceremonia del té y de idioma japonés[5].

[1] Los *nikkeis* son descendientes de japoneses.

[2] Se pueden consultar datos actualizados en la página web de la Embajada de Japón en Argentina: http://www.ar.emb-japan.go.jp/itpr_es/RelacionesBilaterales.html

[3] El *manga* es el comic tradicional japonés, que hoy tiene su vertiente animada en el más conocido *animé*.

Otro aspecto muy interesante de la relación entre ambas naciones, son los amistosos contactos entre sus fuerzas navales. El primero de ellos tuvo lugar en 1899 cuando la Fragata Sarmiento, en su primer viaje de instrucción, recorrió varias ciudades japonesas durante una visita de un mes al país asiático. En dicha visita no sólo fueron recibidos por la Marina japonesa, sino que el capitán del barco, Onofre Betbeder, fue recibido por el Emperador Meiji (Sanchiz Muñoz, 1997:36-38). Este tipo de contactos continuaron hasta el día de hoy, teniendo como hechos históricos a destacar la cesión de los acorazados Rivadavia y Moreno al gobierno japonés para la guerra ruso-japonesa de 1904, el envío de barcos de la Marina japonesa para participar de celebraciones nacionales argentinas, la designación de agregados militares en la legación argentina en Japón (Sanchiz Muñoz, 1997).

Los contactos diplomáticos entre ambos países también han sido intensos, sobre todo en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial y hasta fines de los años 90. El intercambio de visitas no sólo incluyó a primeros ministros, en el caso de Japón, y presidentes, en el caso argentino, sino también a legisladores, gobernadores, y hasta la visita de los emperadores japoneses a Argentina en 1997[6].

El aspecto tal vez menos desarrollado de las relaciones es el económico, y más precisamente el comercial (Zelicovich, 2011). Los contactos comerciales se iniciaron tempranamente, a principios del siglo XX, impulsados por el interés argentino en bienes como porcelanas, muebles y seda (Sanchiz Muñoz, 1997). De todos modos, el desarrollo de la relación comercial ha sido muy débil, y los niveles de intercambio entre ambos países es muy bajo, comparado con otros socios comerciales de Argentina y de Japón (Matayoshi, 2008). A primera vista, una de las principales razones de este bajo intercambio comercial se relaciona con la dificultad que representa el transporte entre dos países ubicados en las antípodas. Otras razones que también pueden explicar esta debilidad en el comercio bilateral son: el proteccionismo japonés, los altos precios de los bienes japonesesn y la poca competitividad de los bienes primarios argentinos frente a otros más cercanos a Japón como los australianos.l (Sanchiz Muñoz, 1997).

Teniendo en cuenta este panorama general, se sostendrá que la jerarquización del vínculo con Japón durante el gobierno de Mauricio Macri sólo se concentró en los aspectos económicos de la relación, mientras que el bajo perfil de las relaciones Argentina-Japón durante el gobierno de Cristina Fernández no obstruyó que las temáticas tratadas fueran variadas.

La hipótesis que se sustentará es que esto se debió a las diferentes percepciones de los presidentes sobre la posición de Argentina en el escenario internacional y sobre el sistema internacional, como también a los diversos supuestos ideológicos que conformaron a la Política Exterior Argentina en los períodos analizados.

---

[4] El *origami* es un arte tradicional japonés logrado a partir de diversas técnicas de plegado del papel.

[5] Un listado de las diferentes asociaciones y centros japoneses en Argentina puede encontrarse en la página web de la Embajada de Japón en Argentina en el siguiente link: https://www.ar.emb-japan.go.jp/05.htm

[6] Para consultar las visitas intercambiadas de fines de los años 50 a hoy pueden visitarse las páginas web de la Embajada de Japón en Argentina (https://www.ar.emb-japan.go.jp/files/000264000.pdf) y del Ministerio de Asuntos Externos de Japón (https://www.mofa.go.jp/region/latin/argentine/data.html).

El vínculo bilateral con Japón será estudiado desde el año 2011 cuando Cristina Fernández asume el segundo mandato presidencial, hasta mediados del 2018, faltando un año para que termine el mandato de Mauricio Macri.

Para realizar el trabajo se recurrió a una descripción longitudinal de las iniciativas bilaterales en ambas presidencias, tomando en consideración que la administración de Mauricio Macri aún no está finalizada y la de Cristina Fernández sí, haciendo que un estudio de tipo comparado no fuese lo suficientemente adecuado.

Se utilizaron como fuentes de información: comunicados de Cancillería Argentina, como así también de la Casa Rosada y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón, acuerdos bilaterales, artículos periodísticos, discursos y declaraciones de funcionarios gubernamentales de ambos países, e informes anuales de agencias gubernamentales japonesas especializadas como Japan International Cooperation Agency[7] (JICA), Japan External Trade Organization[8] (JETRO) y Japan Bank for International Cooperation[9] (JBIC).

En un primer apartado se realizarán precisiones conceptuales con respecto a qué se entiende por Política Exterior y qué variables se tendrán en cuenta para el presente trabajo. Luego se describirá la Política Exterior de la Presidente Cristina Fernández, seguido de un repaso de las iniciativas bilaterales de su presidencia. En un cuarto apartado se revisará la Política Exterior de Mauricio Macri, para luego pasar a la descripción de las actividades bilaterales. Por último, se realizarán algunas consideraciones finales dando cuenta de la comprobación de la hipótesis sostenida.

Política Exterior: algunas consideraciones conceptuales

La Política Exterior puede ser entendida como la acción gubernamental orientada al medio externo (Russell, 1992:255; Van Klaveren, 1992:174). En este sentido es una política pública (Busso, 2014; Garce y López, 2014; Lasagna; 1996; Merke y Tokatlian, 2014) aunque con rasgos particulares. Lasagna (1996:49) plantea que la naturaleza de la acción exterior (el alcance de sus resultados compromete a la nación como un todo por estar en relación con la identidad nacional) y el proceso de formulación de la misma (reducido papel del parlamento, las decisiones en este ámbito suelen comprometer a gobiernos futuros) son características que la distinguen de otras políticas públicas.

[7] Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, fundada originalmente en 1974 y renovada en 2003, es la agencia gubernamental a través de la cual se ejecuta la Ayuda Oficial al Desarrollo, con programas de cooperación técnica, con préstamos y con cooperación financiera no reembolsable. Está presidida por Shinichi Kitaoka.

[8] La Organización Japonesa de Comercio Exterior es una agencia gubernamental que promueve el comercio y las inversiones japonesas en el mundo. Fue fundada en 1958 y en la actualidad su director es Hiroyuki Ishige.

[9] El Banco Japonés para la Cooperación Internacional es una institución financiera gubernamental que tiene como objetivo promover el desarrollo de la economía nipona y de sus empresas, reforzando los negocios en el extranjero y mejorando la competitividad de las empresas japonesas. Fue creado en 2012, aunque sus antecedentes directos datan de 1999. Actualmente Tadashi Maeda preside la institución.

Son varios los autores (Busso, 2014; Lasagna, 1996; Russell, 1991; Van Klaveren, 1992) que entienden a la Política Exterior como una política pública y subrayan la importancia de tener en cuenta elementos de naturaleza doméstica a la hora de analizarla, como complemento de aquellos factores externos que provienen del escenario internacional. Entre las variables internas que inciden en la Política Exterior pueden mencionarse al sistema político, a los actores que participan del proceso de toma de decisiones, a la estrategia de desarrollo, y a los recursos geográficos, demográficos y militares.

Para el presente trabajo se tomarán en consideración las variables que hacen referencia a los actores que participan del proceso de toma de decisiones. Específicamente, y teniendo en cuenta la relevancia del poder ejecutivo en el diseño de la Política Exterior (Merke y Tokatlian, 2014:253), se considerarán las concepciones que los presidentes tienen sobre el ámbito internacional.

La Política Exterior Argentina se caracteriza por una acentuada centralización de la toma de decisión en la figura presidencial, por un reducido papel del Congreso en el proceso de toma de decisiones, y por un bajo grado de institucionalización de la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales en el proceso. Tomando en consideración estas características, se vuelve aún más relevante estudiar la Política Exterior desde la variable de las convicciones y percepciones de los líderes.

Estas concepciones forman parte de lo que Lasagna (1996:58) llama “estilo diplomático”, de lo que Russell refiere (1991) por variables individuales y lo que incluye Van Klaveren (1992:200) dentro de la variable actores del medio interno. Todos estos autores mencionados coinciden en sostener que las creencias, los valores, las perspectivas ideológicas, las percepciones sobre el ambiente internacional que tienen los presidentes impactan en el diseño y ejecución de la Política Exterior.

A los fines de caracterizar la Política Exterior Argentina en ambas presidencias, dentro de las variables individuales de los presidentes se hará referencia a 3 elementos: auto-percepción del estado en el sistema internacional, percepción sobre el escenario internacional y supuestos ideológicos (Actis y otros, 2016).

La Política Exterior de Cristina Fernández

Cristina Fernández asumió la presidencia argentina en diciembre de 2007 y gobernó el país hasta diciembre de 2015, habiendo sido reelegida en el año 2011.

En términos generales, puede describirse a la Política Exterior de la Presidente como autonómica y pro-latinoamericana. Fernández mantuvo los lineamientos del gobierno anterior de Néstor Kirchner como por ejemplo multilateralismo, prioridad del espacio regional, críticas al orden internacional vigente. Además, hubo una continuidad en los temas de agenda prioritarios como la defensa de los Derechos Humanos, el tema de la deuda externa, la cuestión Malvinas, desarrollo científico tecnológico, inserción económica internacional (Simonoff, 2014; Busso, 2016).

Detrás de estas consideraciones generales sobre la Política Exterior Argentina se encuentra la auto-percepción de la Presidente sobre la posición de Argentina en el

escenario internacional. Cristina Fernández, al igual que su antecesor, entendía que América Latina era el lugar predilecto de inserción del país (Actis y otros, 2016:191), y en concreto, la Presidente privilegió mecanismos regionales de cooperación como UNASUR y CELAC y los vínculos con algunos países sudamericanos. (Busso, 2014:29; Busso, 2016:163; Corigliano, 2011:24; Simonoff, 2014:68).

Con respecto al sistema internacional, la Presidente mantuvo una percepción crítica por las inequidades que presentaba para los países en desarrollo, por las políticas de doble estándar de los estados centrales y por las imposiciones de los organismos multilaterales de crédito (Busso, 2016:148; Actis y otros, 2016:192). En este sentido, el multilateralismo era la vía para tratar estos temas como lo demuestran las intervenciones de la Presidente en diversos foros internacionales[10].

La lógica autonómica que perseguía la política exterior de Fernández (al igual que la de Néstor Kirchner) es uno de los supuestos ideológicos de partida. Russell y Tokatlian (2013:161) sostienen que las políticas autonómicas persiguen el desarrollo económico y la paz, diversifican las relaciones exteriores, buscan restringir el poder de países como Estados Unidos y construir un sistema internacional equitativo. Para lograr estos objetivos recurren al regionalismo, al derecho internacional, a los organismos internacionales y al soft power.

Esta lógica autonómica se evidenció durante el gobierno de Fernández en la inestabilidad del vínculo con Estados Unidos (Busso, 2014:29), en la diversificación de los vínculos externos, principalmente con China (Busso y otros, 2017:44), en el rechazo a las políticas económicas neoliberales, en la ponderación de políticas de desarrollo tecnológico.

Teniendo en cuenta los 3 elementos revisados de la Política Exterior Argentina de Cristina Fernández, Japón no aparecía como vinculación prioritaria y hasta se observarían algunas tensiones en temas relacionados con la deuda externa y obstáculos al comercio internacional. Sin embargo, esto no impidió la continuación del vínculo bilateral en otras temáticas como minería, salud, ciencia y tecnología, cooperación técnica, temáticas más afines a una Política Exterior autonómica.

La relación bilateral durante el gobierno de Fernández de Kirchner (2011-2015)

El segundo gobierno de Cristina Fernández se inicia para las relaciones bilaterales con Japón con un hecho positivo y uno negativo. Por el lado negativo, Cancillería Argentina[11] manifestó la adhesión de Argentina a la condena de la campaña ballenera japonesa que realizó la Comisión Ballenera Internacional a través del

[10] Discurso de Cristina Fernández en la Cumbre del G20 en Los Cabos en 2012 (https://www.ambito.com/en-la-cumbre-del-g-20-cristina-llamo-aplicar-politicas-que-apunten-al-crecimiento-sostenido-n3741741); Discurso de Cristina Fernández en la 67° Asamblea General de Naciones Unidas en 2012 (https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/26102-67a-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion).

[11] Ministerio de Relaciones Exteriores, Información para la Prensa N°: 553/11, disponible online en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/paises-latinoamericanos-lamentan-profundamente-la-campana-ballenera-0

Grupo de Buenos Aires[12], al cual pertenece Argentina. Esto era la segunda vez que sucedía en el año 2011, dado que en febrero también se había manifestado el repudio a la supuesta "caza científica" que realiza Japón de ballenas en el Océano Austral[13].

Por el lado positivo, el canciller Héctor Timerman mantuvo una reunión bilateral con el ex Primer Ministro del Japón, Naoto Kan, que se encontraba en el país asistiendo a la ceremonia de asunción del Presidente. En la reunión se resaltó la coincidencia de posiciones entre ambos países en temáticas relacionadas a la no proliferación y desarme y se repasó el estado de las relaciones económicas. Se destacó que desde el 2010 las exportaciones argentinas hacia Japón venían creciendo y que se habían realizado inversiones de empresas japonesas en el país en sectores como la industria automotriz, y electrónica. Además, Naoto Kan expresó el agradecimiento nipón a la Argentina por la colaboración en la recuperación del terremoto ocurrido en marzo de 2011[14].

Ya en el año 2012, en abril comenzaron una serie de contactos que van a perdurar hasta fines del mandato de Cristina entre el ministro de ciencia y tecnología de Argentina, Lino Barañao y diversas autoridades niponas de dicho ámbito. Por ejemplo, el 25 de abril Barañao mantuvo una reunión con el embajador de Japón en Argentina, Masashi Mizukami[15], en la cual acordaron trabajar "en la identificación de áreas clave para el intercambio de tecnologías y conocimientos, que redunden en un aumento de la cantidad y calidad de las exportaciones" (Mincyt, 2012).

En julio Argentina realizó un reclamo ante el Comité Sanitario y Fitosanitario de la Organización Mundial del Comercio (OMC) por la apertura del mercado de carnes de Japón y el reconocimiento por parte de la Patagonia como zona libre de aftosa sin vacunación[16]. Argentina sostuvo en esta oportunidad que las medidas (no) adoptadas por Japón eran restricciones injustificadas al comercio de productos agrícolas. Este mismo reclamo fue nuevamente realizado en octubre de 2013[17] y

[12]La Comisión Ballenera Internacional (CBI) fue creada en 1946 por la Convención Internacional para la Regulación de la Caza de Ballenas cuyo objetivo es el de la conservación adecuada de las poblaciones de ballenas y el desarrollo ordenado de la industria ballenera. El Grupo Buenos Aires está conformado por Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y Paraguay, todos integrantes de la CBI, y busca la protección del Santuario de Ballenas en el Atlántico Sur. Para mayor información se puede visitar la página de la CBI: https://iwc.int/iwcmain-es ; como así también el Instituto de Conservación de Ballenas de Argentina: https://ballenas.org.ar/

[13] Ministerio de Relaciones Exteriores, Información para la prensa N°: 055/11, disponible online en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/paises-latinoamericanos-lamentan-profundamente-la-campana-ballenera-japonesa

[14] Ministerio de Relaciones Exteriores, Información para la Prensa N°: 556/11, disponible online en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/mexico-peru-japon-georgia-y-angola-primeras-bilaterales-del-canciller-hector

[15] Masashi Mizukami fue Embajador de Japón en Argentina entre 2012 y 2015, cuando Noriteru Fukushima pasa a ejercer el cargo.

[16] Ministerio de Relaciones Exteriores, Información para la prensa N°: 225/12, disponible online en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/la-argentina-reclama-contra-el-proteccionismo-de-estados-unidos-y-el-japon-en

[17] Los diversos reclamos realizados por Argentina pueden consultarse en la base de datos de la OMC en la siguiente página web: http://spsims.wto.org/

recién fue resuelto en el año 2018 cuando se acordó la apertura recíproca del mercado de carnes[18].

En el ámbito comercial multilateral también hay que mencionar la solicitud de inicio de un período de consultas con el gobierno argentino interpuesta por Japón y Estados Unidos en agosto del mismo año, alegando que las licencias no automáticas utilizadas por Argentina constituían trabas al comercio internacional. La resolución de este período de consultas con Japón y Estados Unidos llegó en febrero de 2015 cuando Argentina acepta aplicar las medidas recomendadas por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC[19] (El País, 2012).

Por fuera de estas rispideces en el ámbito comercial, hubo otros ámbitos que gozaron de mayor sintonía bilateral. Por ejemplo, JICA aprobó un proyecto a realizarse en conjunto con la Universidad de Magallanes de Chile y el Centro de Investigaciones en Láseres y Aplicaciones (CEILAP) de Argentina. El proyecto consistió en el desarrollo de un sistema de gestión social para el riesgo atmosférico ambiental en Sudamérica y estuvo vigente hasta el año 2017 (AGCID, 2012).

Otras actividades en el orden de la sintonía bilateral consistieron en: el encuentro que mantuvieron los cancilleres de ambos países en octubre del 2012; la reunión entre Lino Barañao y el Ministro Federal japonés Seiji Maehara también en octubre (Mincyt, 2012); las dos audiencias mantenidas por el secretario de minería argentino, Javier Mayoral y el embajador japonés en octubre y diciembre (EnerNews, 2012; Sitio Andino, 2012); la gira oficial del secretario Mayoral a Japón; y dos cursos dictados en conjunto por JICA y el INTI[20].

El año 2013 fue tal vez el de mayor relevancia para el vínculo bilateral durante la presidencia de Cristina, dado que la Presidente y el Primer Ministro nipón, Shinzo Abe, se reunieron por primera vez en septiembre, en el marco de la cumbre del G20 en San Petersburgo. Mantuvieron una breve reunión en la que abordaron el tema de la restructuración de la deuda argentina, de los problemas de la economía japonesa, de futuras inversiones de empresas niponas en Argentina y de la visita que Abe realizaría a Buenos Aires para asistir a una reunión del Comité Olímpico Internacional (Clarín, 2013; Buenos Aires Herald, 2013).

Previo a este contacto de alto nivel se dieron otros hechos en la relación bilateral que son importantes de mencionar.

Al comienzo del año, en febrero, cancillería argentina volvió a manifestar su repudio a la caza científica de ballenas llevada a cabo por Japón en el Océano Austral. Este

[18] Ministerio de Relaciones Exteriores, Información para la prensa N°: 197/2018, disponible online en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/japon-apertura-de-mercado-de-carnes .

[19] Para mayor información sobre la disputa con Japón puede consultarse la página web oficial de la OMC con un resumen del proceso de solución de diferencias: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds445_e.htm

[20] Ministerio de Relaciones Exteriores, Información para la prensa N°: 356/12, disponible online en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/cooperacion-argentina-japon-capacitacion-de-pymes-y-de-autoproduccion-de

rechazo venía siendo manifestado año a año cada vez que Japón comenzaba a realizar esta práctica, como se mencionó previamente[21].

En marzo la ministra de industria argentina Débora Giorgi participó de un almuerzo de trabajo con la Cámara Japonesa de Comercio e Industria de la Argentina, al que también asistieron el embajador japonés y representantes de empresas niponas como Mitsubishi, Toyota, el Banco de Tokio, Honda, Sojitz, Nec, Panasonic, Vuteq, Sumitomo, Itochu, YKK, Mitsui y Bridgestone. La ministra manifestó en el almuerzo las oportunidades de inversión en litio en el país y defendió las políticas de protección de la industria automotriz argentina que venía implementando el gobierno (Ámbito Financiero, 2013). Otra actividad que involucró a la mencionada ministra fue la visita en julio de las plantas industriales de Toyota en la prefectura de Aichi, al suroeste de Tokyo (Télam, 2013).

El 2013 no estuvo exento de los contactos de Barañao con funcionarios japoneses. En este caso se reunió con el director general de la oficina de política científico-tecnológica del ministerio de educación japonés, Yasutaka Moriguchi y con el embajador Muzukami. En el encuentro los funcionarios acordaron en aumentar los intercambios de recursos humanos y fortalecer la cooperación en áreas alimentarias y de energías renovables (Mincyt, 2013).

Así como los contactos de Barañao perduraron hasta el fin del segundo mandato de Cristina, los contactos de autoridades de minería con empresarios y organizaciones gubernamentales niponas también lo hicieron. Luego del anuncio a fines del año 2012 de la inversión de Toyota en el país, en noviembre de 2013 se realizó un seminario en Tokyo para mostrar las oportunidades de inversión en minería en Argentina a empresarios nipones (Mercojuris, 2013).

Comenzando el año 2014, en enero visitaron el país el Príncipe Akishino y la Princesa consorte Kiko para participar de la conmemoración del 50 aniversario de la firma del acuerdo de inmigración entre Japón y Argentina. No sólo se reunieron con el canciller Timerman, sino también con el embajador Mizukami y con la Presidente. (Hashimoto, 2014).

Por otro lado, y relacionado con la temática del comercio exterior, en febrero Japón anunció la apertura de su mercado a los cítricos dulces argentinos, en concreto a naranjas dulces y mandarinas con tratamiento de frío. Desde el año 2004 el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y Cancillería argentina venían negociando con las autoridades niponas su consecución[22].

Durante la segunda mitad del 2014 se mantuvieron reuniones entre funcionarios de ambos países en variedad de temáticas.

En julio, autoridades de deportes de Japón y Argentina se reunieron en Buenos Aires para intercambiar experiencias de organización de juegos olímpicos y recorrer

[21] Ministerio de Relaciones Exteriores, Información para la Prensa N°: 022/13, disponible online en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/los-integrantes-del-grupo-buenos-aires-se-manifiestan-contra-la-nueva-campana

[22] Ministerio de Relaciones Exteriores, Información para la Prensa N°: 025/14, disponible online en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/apertura-del-mercado-japones-para-los-citricos-dulces-argentinos

las instalaciones del Centro Nacional de Alto Rendimiento Deportivo (Todo Libres, 2014). En agosto fue el turno de la cartera de salud, cuando el viceministro de salud de la nación, Eduardo Bustos Villar se reunió con su par japonés, Shinako Tsuchiya para tratar temáticas relacionadas con la demencia y el deterioro de funciones cognitivas en la vejez (Msal, 2014). En octubre fue la oportunidad de minería, cuando el secretario Mayoral realizó una gira oficial por Tokyo para participar de un nuevo seminario de oportunidades de inversión (Télam, 2014). También Barañao realizó una gira oficial por Japón donde se reunió con el Primer Ministro de Japón y participó en un evento de ciencia y tecnología (Mincyt, 2014).

El último año de gobierno de Cristina (2015) las iniciativas bilaterales también giraron en torno a variadas temáticas.

En mayo la secretaria de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad, Mariana González y el viceministro de Tierra, Infraestructura, Transporte y Turismo del Japón, Akihiro Nishimura; firmaron una carta de cooperación en desarrollo portuario (El Cronista, 2015).

En agosto el vicecanciller Zuain se reunió con su par japonés Takashi Uto para tratar temas relacionados con inversiones, cooperación técnica, desarrollo científico y tecnológico, coordinación en no proliferación y desarme y reforma de las organizaciones internacionales en organizaciones multilaterales[23].

El segundo mandato de Cristina finalizó con dos encuentros bilaterales. En septiembre, funcionarios de ambos países de las carteras de agricultura, ganadería, pesca y silvicultura se reunieron para intercambiar opiniones respecto a la apertura del mercado de ambos países para la carne vacuna y otros productos agropecuarios (Embajada de Japón en Argentina, 2015).

Por último, en noviembre, Barañao, continuando con la tradición inaugurada al principio de este mandato, se reunió con el nuevo embajador japonés en Argentina, Noriteru Fukushima y con representantes de Bioceres-INDEAR, empresa argentina de agro-biotecnología. En este caso los funcionarios de ambos países manifestaron la voluntad de seguir cooperando en ciencia y tecnología y la necesidad de identificar nuevas áreas de interés bilateral (Mincyt, 2015).

Con respecto al comercio bilateral[24], no se registraron grandes cambios si tenemos en cuenta que los valores tradicionales del intercambio bilateral han sido históricamente reducidos. Del 2011 al 2013 se registró un aumento de las exportaciones argentinas hacia Japón, alcanzando un máximo de 1046 millones de dólares en 2013. Los años 2014 y 2015 registraron una baja de las exportaciones argentinas totales, alcanzando el mínimo de 621 millones de dólares en 2015. Los productos que Argentina envía a Japón en general consistieron en sorgo, maíz,

[23] Ministerio de Relaciones Exteriores, Información para la Prensa N°: 195, disponible online en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/el-vicecanciller-zuain-recibio-su-par-japones.

[24] Los datos estadísticos referidos al comercio exterior fueron extraídos de la base de datos de UN Comtrade, disponible online en la siguiente página web: https://comtrade.un.org/ ; y del Observatorio de la Complejidad Económica, del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), disponible online en: https://atlas.media.mit.edu/en/

cobre, aluminio y crustáceos. Del 2011 al 2015 las exportaciones hacia Japón no llegaron a representar más del 1,8% de las exportaciones argentinas totales.
Por el lado de las exportaciones niponas hacia Argentina, del 2011 al 2013 se registraron subas, alcanzando un máximo total de 1051 millones de dólares en 2013. Los años 2014 y 2015 se redujeron las exportaciones niponas, alcanzando un mínimo de 1021 millones de dólares en 2014. Por lo tanto, se repite la tendencia de las exportaciones argentinas. En términos generales la balanza comercial bilateral ha sido superavitaria para Japón. Los productos que Japón envía a la Argentina se concentraron en el sector automotor: autos, autopartes, partes de motores. En el período estudiado, los envíos de Japón hacia Argentina no pasaron el 0,5% del total de las exportaciones niponas.

La Política Exterior de Mauricio Macri

Mauricio Macri asumió la presidencia de Argentina en diciembre de 2015, luego de haber ganado las elecciones en noviembre del mismo año a Daniel Scioli, candidato del partido de la ex Presidente Cristina Fernández.
El Presidente entendía que Argentina había estado aislada del mundo. El discurso del nuevo Presidente argentino se centró muchas veces en la "pesada herencia" dejada por el gobierno anterior y en el caso de las relaciones internacionales del país, Macri tenía una visión negativa sobre el acercamiento de Argentina con países como Venezuela, Rusia y China. Es por esto que Macri planteaba la necesidad de un cambio en la Política Exterior Argentina caracterizado por una inserción pro-occidental. Esta inserción privilegiaría los vínculos con Estados Unidos, la Unión Europea y países latinoamericanos de orientación similar a la Política Exterior de Macri (Busso, 2017:3).

Relacionado con la vocación pro-occidental de la Política Exterior de Macri, el Presidente sostenía una postura optimista frente al escenario internacional, y en particular frente a la globalización (Busso, 2017:5; Tokatlian y Russell, 2017:218). Esto derivó en la voluntad de formar parte de la Alianza del Pacífico, en el impulso dado a las negociaciones de un acuerdo Mercosur-Unión Europea, en la propuesta de eliminar del Mercosur la cláusula de negociación conjunta de acuerdos comerciales en bloque (Simonoff, 2016:46).
Con respecto a los supuestos ideológicos del Presidente Macri, "la lógica de la aquiescencia parece haber regresado como la guía prioritaria para la acción externa de nuestro país" (Busso, 2017:4). La aquiescencia es definida por Russell y Tokatlian (2013:162) como el consentimiento y asimilación implícita o explícita de la condición subordinada de América Latina en el sistema internacional y de la pertenencia al área de influencia de Estados Unidos. En este sentido el Presidente Macri entiende a la relación con el país norteamericano como el vínculo clave de la inserción pro-occidental y mantiene una relación cercana con los estados centrales, el sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito.
Un aspecto de importancia de la Política Exterior de Macri es que la misma se puso al servicio de las necesidades económicas del país, como lo mencionaba la Canciller Susana Malcorra en entrevista al diario La Nación: "la diplomacia debe ser un

camino para que los factores económicos se maximicen." (Dinatale y Liotti, 2015). Este sentido otorgado a la diplomacia fue reconfirmado por Jorge Faurie cuando asume su cargo de Canciller en junio de 2017, luego de que Malcorra renunciase. Durante la ceremonia de jura del cargo, Faurie mencionó que el objetivo principal seguía siendo la inserción de Argentina en el mundo y sostuvo: "Vamos a hacer que esa inserción signifique acceso a mercados y eso a su vez represente la posibilidad de más productividad de parte nuestra […]". (Télam, 2017)

En ambas citas se puede visualizar que lo económico iba a predominar en la política exterior argentina y así lo confirman Russell y Tokatlian (2017:219): "Lo anunciado y hecho por el gobierno de Macri en materia de política exterior durante 2016 muestra que sus prioridades estuvieron claramente puestas en el campo económico".

En consonancia con los lineamientos generales de la Política Exterior del gobierno de Macri, las relaciones con Japón fueron jerarquizadas, teniendo en cuenta que es un país de pertenencia occidental, aliado de Estados Unidos y con un gran potencial económico, sobre todo como posible inversor en Argentina.

La relación bilateral durante el gobierno de Macri (2015-2018)

Las relaciones con Japón experimentaron un salto a partir de 2016, si tenemos en cuenta el nivel al que se dieron los contactos bilaterales, involucrando a los jefes de gobierno de ambos países, cosa que no había sucedido durante el gobierno anterior. El primer contacto de alto nivel se dio en el marco de la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington, en abril de ese año. Macri y el primer ministro japonés, Shinzo Abe mantuvieron una reunión en la que acordaron "incrementar los contactos diluidos en los últimos años" (Télam, 2016), haciendo hincapié en el comercio, la producción, el sector agropecuario, y las inversiones.

Esto derivó en una gira Japón durante el mes de mayo, encabezada por la vicepresidente argentina, Gabriela Michetti, acompañada por una nutrida comitiva de funcionarios argentinos. Michetti se reunió no solo con el Primer Ministro Abe, sino también con funcionarios japoneses de los gabinetes de finanzas y economía. Además mantuvo encuentros con Nippon Export and Investment Insurance[25] (NEXI), JETRO, JBIC, JICA y Japan Overseas Infrastructure Investment Corporation for Transport & Urban Development[26] (JOIN) y se reunió con funcionarios del sector privado como representantes de las empresas Mitsubishi, Mitsui, Marubeni y Toyota. La predominancia de temas económicos en esta visita de Michetti a Tokyo, es clara.

Japón empezaba a perfilarse como un socio de importancia para Argentina en su estrategia económica y Cancillería lo deja en claro en uno de sus comunicados sobre la visita de Michetti al país asiático: "La visita se inscribe en la identificación de *Japón como país prioritario para la Argentina* y su objetivo central es revitalizar las

[25] NEXI es una empresa de seguros del gobierno japonés, creada en el 2001 como institución administrativa independiente del gobierno central. Esta organización administra el programa gubernamental de seguros para el comercio y las inversiones que tiene como objetivo promover los negocios internacionales de Japón.

[26] Corporación Japonesa de Inversión Internacional en Infraestructura para Transporte y Desarrollo Urbano. Fondo de iniciativa gubernamental y privada que se especializa en inversiones en infraestructura en el exterior.

relaciones bilaterales y en ese marco hacer conocer el compromiso del Gobierno argentino con las nuevas políticas instrumentadas para *crear un clima de negocios favorable al crecimiento del intercambio comercial bilateral y a la inversión japonesa en Argentina*" [27].

Pero esta no es la única vez en la cual se hizo visible el hecho de que el relacionamiento con Japón estaba en estrecha relación con los objetivos económicos del gobierno. La mayoría de las iniciativas bilaterales del año 2016 son ejemplo de esto.

Una de ellas consistió en la firma de un memorándum entre el ministro de producción de Argentina y el embajador Fukushima[28], en calidad de representante del Ministro de Economía, Comercio e Industria de Japón. Dicho Memorándum estableció la creación de un comité conjunto argentino-japonés para la promoción del comercio y de inversiones. El mismo se reuniría al menos una vez al año con el objetivo de reforzar la relación económica entre ambos países a través del intercambio de información relacionada con el ambiente de negocios, las inversiones y el comercio. En mayo de 2017 y en abril de 2018 se realizaron las dos primeras reuniones del comité.

Otra de las actividades económicas bilaterales refiere a la misión comercial japonesa que visitó Argentina en julio de 2016 para participar del seminario "Oportunidades de inversión en infraestructura y energía". Esta misión fue organizada de forma conjunta por JETRO y la AAICI, y contó con la participación de empresas japonesas del sector de infraestructura y energía, proveedores de tecnologías y equipamiento para estos sectores, empresas de ingeniería y construcción, y agencias gubernamentales japonesas de crédito e inversión. La misión fue considerada fructífera dado que se anunciaron inversiones en el país por más de 1000 millones de dólares, pero con la condición de que la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) mejorase la calificación de Argentina[29].

Una iniciativa de importancia dado que luego derivó en la obtención de un préstamo del JBIC; tuvo que ver con la visita del Ministro de Transportes, Guillermo Dietrich, a Japón, en septiembre de 2016. Entre otras actividades, recorrió la planta de la empresa Nippon Signal encargada de fabricar tecnología de frenado automático para trenes. El préstamo del JBIC fue anunciado en mayo del año siguiente.

En octubre de 2016 se realizó la XXII reunión de Consultas Políticas entre Argentina y Japón, reanudándose este mecanismo que había iniciado en 1993 y había tenido su última edición en el año 2011. Al igual que el mecanismo reforzado que se establecería en noviembre, durante la visita de Abe al país, la reunión se realizó a nivel de viceministros. En este caso participaron el Vicecanciller Carlos Foradori, por

---

[27] "Visita de la vicepresidente Gabriela Michetti a Japón", Embajada de Argentina en Japón, disponible online en http://ejapo.cancilleria.gob.ar/es/content/visita-de-la-vicepresidente-gabriela-michetti-jap%C3%B3n

[28] Noriteru Fukushima fue acreditado como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario del Japón en la República Argentina el 1º de julio del 2015 y continúa aún hoy en dicho cargo.

[29] Esto de hecho sucedió en octubre de 2016 cuando el organismo redujo la calificación del riesgo país de Argentina de 7 (siete) a 6 (seis). Argentina tenía la calificación más baja (7, siete) desde enero de 2002.

Argentina y el Vicecanciller Takeo Akiba, por Japón. Los temas que se discutieron giraron en torno a las perspectivas de visitas del más alto nivel a realizarse en el futuro, el refuerzo de los mecanismos bilaterales políticos, económico-comerciales y de inversión, los acuerdos en negociación y el acceso al mercado japonés de productos agrícolas argentinos. Algunos de estos temas se mantuvieron en la agenda hasta, incluso, la reunión realizada en abril de 2018, donde puede observarse la continuidad de la predominancia de temas económicos.

También en octubre se llevó a cabo la firma de un Memorándum de Cooperación en Deportes, entre ambos ministerios de deportes. En el mismo se establecían una serie de áreas en las que ambos ministerios cooperarían como política deportiva, gestión deportiva, infraestructura deportiva, promoción de los valores olímpicos y paraolímpicos, protección de atletas y antidoping, asociaciones público-privadas en deportes, intercambio de equipos para entrenamientos y competencias conjuntas. Este memorándum se firmó teniendo en cuenta que Buenos Aires sería sede de los Juegos Olímpicos de la Juventud en octubre de 2018, y Tokyo será sede de los Juegos Olímpicos 2020.

El fructífero año 2016 para las relaciones Argentina – Japón, culminó con la visita del Primer Ministro Shinzo Abe a Argentina en noviembre. La visita de Abe cobra relevancia no sólo dentro de la estrategia de política exterior de Macri, sino también porque se sostenía en los medios de comunicación y desde el gobierno que hacía desde 1959 que un primer ministro japonés no visitaba el país[30]. En realidad, y sin negar la importancia de la visita de Abe al país, el Primer Ministro japonés había estado en Buenos Aires en ocasión de la 125° Reunión del Comité Olímpico Internacional donde Tokyo fue elegida como sede para los Juegos Olímpicos 2020. Es verdad que durante esta visita no se reunió con la entonces Presidente de la nación, pero esto está relacionado con la breve reunión que habían mantenido en los días previos en San Petersburgo. Por otro lado, durante la presidencia de Menem habían estado en el país el Emperador Akihito y la Emperatriz Michiko, visitas a las que el propio Presidente en funciones otorgó mucha relevancia.

En el marco de la visita de Abe al país, se firmaron varios acuerdos, entre ellos el más importante consistió en un memorándum para el establecimiento de un mecanismo reforzado de consultas políticas entre ambos países, teniendo como referencia la XXII Reunión de Consultas Políticas entre Japón y Argentina que se habían realizado en octubre de ese año.

Durante la visita también se anunció el inicio de las negociaciones entre ambos países de un tratado de promoción y protección de inversiones, cuyo texto final fue acordado en octubre de 2017 y que fue finalmente firmado durante la Cumbre de Líderes del G20 en Buenos Aires, en noviembre de 2018. Además, se manifestó que habían comenzado las negociaciones para un acuerdo de asistencia mutua en asuntos aduaneros, que al momento de publicación de esta ponencia no ha sido

[30] Mauricio Macri sostuvo durante la declaración conjunta luego de la reunión con Abe en Buenos Aires: "*Y recordando que son 57 años desde la última vez que nos visitó un Primer Ministro*" (Casa Rosada, 21 de noviembre de 2016).

concretado, aunque las negociaciones estarían avanzadas, de acuerdo a lo sostenido por Macri y Abe en mayo de 2017 en la visita del primero a Tokyo.

En la declaración conjunta de ambos jefes de gobierno se hizo referencia a un futuro acuerdo de visas de vacaciones y de trabajo, como así también a reforzar negociaciones de Japón con el Mercosur, aprovechando la presidencia pro témpore de Argentina.

Por otro lado, la AAICI firmó en este contexto memorandos de cooperación con JETRO y con JOIN. El memorando entre AAICI y JETRO tiene como objetivo promover los negocios bilaterales, mientras que el de AAICI con JOIN es para cooperar en proyectos de transporte y desarrollo urbano.

Como se puede observar de la anterior descripción, la visita de Abe giró más que nada en torno a las iniciativas de tipo económico, e incluso los temas que se trataron en las reuniones dentro del mecanismo reforzado de consultas políticas fueron predominantemente económicos: negociaciones para el ingreso de productos agropecuarios argentinos a Japón, inversiones japonesas en argentina, cooperación técnica en la capacitación de recursos humanos y mejora de la competitividad de pequeñas y medianas empresas, presidencia argentina del G20, intercambios culturales y deportivos y cooperación científica antártica[31].

Haciendo un balance del año 2016, se observa que la mayoría de las actividades estuvieron relacionadas con temáticas económicas, específicamente de comercio exterior, inversiones, desarrollo de infraestructura. Es más, en las iniciativas de tipo político-diplomático, como podrían ser las consultas políticas o los acuerdos de cooperación firmados, se incluían expresamente objetivos económicos.

Paradójicamente este predominio de las temáticas económicas no fue acompañado por el comercio bilateral que continuó en los niveles tradicionales para ambos países. El comercio entre ambas naciones continuó siendo el aspecto menos destacado de la relación[32].

En el 2016, las exportaciones niponas hacia Argentina fueron por un total de 631 millones de dólares, representando sólo el 0,1% de las exportaciones totales de Japón según datos proporcionados por la Comisión de Comercio de Naciones Unidas. Según este organismo hay dos grupos de bienes que se destacaron en las exportaciones niponas hacia el país: vehículos y maquinaria y reactores nucleares. Otros grupos de productos como equipamiento eléctrico y electrónico, y equipamiento médico y óptico también tuvieron una participación, pero mucho menor que los otros dos sectores. Al observar la tendencia general de las exportaciones hacia Argentina, el 2016 no representa cambios bruscos con respecto a otros años, sin embargo, vale la pena mencionar que desde el 2012 al 2016 estas

[31] Ministerio de Relaciones Exteriores, Información para la Prensa N° 184/18, 358/16 y 229/17, disponibles online en www.cancilleria.gov.ar .

[32] Los datos estadísticos referidos al comercio exterior fueron extraídos de la base de datos de UN Comtrade, disponible online en la siguiente página web: https://comtrade.un.org/ ; y del Observatorio de la Complejidad Económica, del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), disponible online en: https://atlas.media.mit.edu/en/

se han ido reduciendo y de hecho el año 2016 representó el punto más bajo en 4 años.

Por otro lado, los envíos de Argentina hacia Japón en el 2016 ascendieron a 662 millones de dólares, representando el 1,1% de las exportaciones totales argentinas. En este caso los productos enviados al país asiático consistieron más que nada de minerales, y muy por detrás del valor de este producto predominante se enviaron también pescados y cereales. Las exportaciones argentinas hacia Japón no han tenido valores tan estables como en el caso de las exportaciones japonesas hacia nuestro país, pero de 2014 a la fecha, los valores han sido bastante similares y se mantienen en un nivel mínimamente mayor que los tradicionales.

El año 2017 confirma la prioridad que Argentina le había dado a la relación con Japón, con la visita de Mauricio Macri a Tokyo. La visita incluyó variedad de actividades, entre ellas la primera reunión del comité conjunto argentino – japonés, creado el año anterior por el memorándum entre el Ministerio de Producción argentino y el Ministerio de Economía japonés. La reunión tuvo como resultado la elaboración de una hoja de ruta para la cooperación entre Japón y Argentina para el año 2017 que planteaba diversas actividades que debían realizar organizaciones como JETRO, JICA, el Ministerio de Economía japonés, el de Producción argentino, la AAICI. La hoja de ruta planteaba actividades en 4 áreas, todas económicas: promoción de inversiones, desarrollo de infraestructura, promoción de exportaciones y cooperación entre oficinas de patentes de ambos países.

Otra de las actividades realizada durante la visita fue el Foro Económico Japón – Argentina, organizado por JETRO, la embajada argentina en Japón y el Ministerio de Relaciones Exteriores argentino. Los temas del foro económico estuvieron relacionados con agroindustria, transporte y energía, y contó con la presencia del Presidente argentino que realizó un breve discurso ante empresarios japoneses. Macri estuvo acompañados por los ministros de Producción, de Transporte, de Energía y Minería y de Agroindustria.

Además de reunirse con el emperador Akihito y su esposa, el Presidente estuvo con el Primer Ministro Abe repasando los puntos más importantes de la agenda bilateral. En la declaración conjunta emitida luego de la reunión se hizo mención a las consultas políticas que tendrían lugar en junio de ese año, a la próxima firma de un memorándum de cooperación científica antártica, a la continuación de las negociaciones del acuerdo de cooperación en cuestiones aduaneras, al progreso realizado en torno a la apertura recíproca de los mercados de carne y frutas, al establecimiento de un representante residente de JETRO en Buenos Aires en enero de 2017, a los avances en la preparación del proyecto Kaizen de JICA y a la participación de Japón, por primera vez, en la Feria Internacional de Turismo de América Latina realizada en Buenos Aires de forma anual.

Los acuerdos firmados durante la visita versaron sobre diversas cuestiones. El ministro de agroindustria argentino, Buryaile y el ministro de agricultura, silvicultura y pesca japonés, Yamamoto firmaron un memorando de cooperación en las áreas agrícola, ganadera, pesquera, forestal y agroindustrial. A través de este mecanismo

se creó un comité conjunto para el diálogo en temáticas como comercio exterior, seguridad alimentaria, investigación, promoción de negocios e inversiones.

Por otro lado, los Ministros de Comunicaciones de ambos países, Aguad por Argentina y Akama por Japón, firmaron un memorando de cooperación en el sector de la televisión digital terrestre y el sector de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's). Los objetivos del memorando estaban relacionados con reforzar la cooperación en la televisión digital terrestre, expandir la asociación en el campo de las TIC's y realizar intercambios bilaterales también en ese campo. Para ello, Argentina adoptaría las normas japonesas ISDB-T[33] para televisión digital terrestre, se intercambiaría información sobre buenas prácticas y políticas públicas en TIC's y se realizarían proyectos conjuntos en dicha área.

El tercer, y último documento firmado es un memorando de cooperación sobre un programa de vacaciones y trabajo, entre Susana Malcorra y el Ministro de Estado para Asuntos Extranjeros de Japón, Kentaro Sonoura. Este acuerdo estableció la emisión de visas de vacaciones y trabajo para nacionales de ambos países para estadías máximas de 1 año en el país receptor, plazo en el cual los aplicantes podrán trabajar sin necesidad de obtener un permiso de trabajo y realizar cursos para aprender el idioma del otro país.

Un hito importante en las relaciones bilaterales del 2017 es la firma del memorando de cooperación científica antártica entre la Dirección Nacional del Antártico de Argentina y el Instituto Nacional de Investigaciones Polares de Japón a fines de mayo. Ambos países tienen bases en la Antártida, pero es la primera vez que firman un acuerdo en esta materia. El acuerdo establecía la realización de una serie de actividades de cooperación entre ambas agencias gubernamentales, entre las cuales se pueden mencionar proyectos conjuntos de investigación científica y de conservación del ambiente antártico, el intercambio de información científica y de recursos humanos, y el intercambio de experiencias sobre el desarrollo tecnológico de estaciones en regiones polares.

Promediando el 2017, el 7 de junio se lleva a cabo la XXIII reunión de consultas políticas, enmarcada en el acuerdo firmado en noviembre del año anterior. La reunión tuvo lugar en el palacio San Martín y fue presidida por el Secretario de Relaciones Exteriores, Pedro Villagra. Por Japón participó el Viceministro de Asuntos Exteriores y Sherpa del G20, Keiichi Katakami. Los temas tratados en la reunión versaron sobre negociaciones para el ingreso de productos agropecuarios argentinos a Japón, inversiones japonesas en Argentina, intercambios culturales, deportivos y educativos, cooperación técnica en capacitación de recursos humanos y para mejorar la competitividad de pequeñas y medianas empresas argentinas, cooperación científica antártica y la presidencia argentina del G20.

Para la segunda mitad del año queda un hecho relevante para mencionar: el anuncio de inicio del proyecto Kaizen-Tango, llevado a cabo por JICA, en conjunto con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI). El proyecto de cooperación implica un desembolso de 5 millones de dólares por parte de la agencia japonesa que se

[33] Integrated Servicies Digital Broadcasting-Digital Terrestrial Television. Normas japonesas que marcan un estándar para la televisión digital.

destinarán para la capacitación de pequeñas y medianas empresas locales en el método industrial "*kaizen*"[34] o de mejora continua.

Para el año 2017 también se observa un predominio de las actividades económicas, con las excepciones de la cooperación antártica y el memorando de visas de vacaciones y trabajo. Hasta el proyecto de cooperación Kaizen-Tango está estrechamente relacionado con mejorar la economía argentina y de hecho es el proyecto al que más relevancia le ha dado el gobierno argentino.

Así como en el 2016 el intercambio comercial de bienes entre ambos países no experimentó cambios bruscos, en el 2017 se mantiene esta tendencia, aunque hay que destacar que tanto las exportaciones japonesas hacia Argentina, como las exportaciones argentinas hacia Japón han aumentado levemente sus valores totales. Las exportaciones japonesas hacia nuestro país sumaron un total de 736 millones de dólares, y siguen representando un 0,1% del total de las exportaciones del país asiático. Por el lado argentino, las exportaciones hacia Japón ascendieron a 636 millones de dólares y representan un 1,1% del total exportado por Argentina.

El año 2018 registró varios hitos en la relación bilateral que confirman la tendencia económica-comercial del vínculo. En enero se realizó la primera ronda de negociaciones de un acuerdo bilateral para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal, con el objetivo de incrementar las inversiones japonesas en Argentina[35].

En febrero, con motivo del 120° aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas se realizó una ceremonia en el Centro Cultural Néstor Kirchner (CCK) a la cual asistieron funcionarios argentinos como el Canciller Faurie, la Vicepresidenta de la Nación, Gabriela Michetti y el ministro de Agroindustria, Luis Miguel Etchevehere; además de la presencia del Embajador de Japón Noriteru Fukushima, del cuerpo diplomático acreditado ante Argentina y de representantes de asociaciones culturales japonesas[36].

También en febrero, Cancillería argentina, la AAICI, el Ministerio de Energía y Minería de Argentina y el Ministerio de Economía, Comercio e Industria de Japón organizaron una misión minera e hidrocarburífera en Argentina, con la participación de empresas japonesas del rubro (Tiempo Argentino, 2018[b]). Además, se reunió por primera vez el Comité Conjunto para la Cooperación en Materia Agrícola, Ganadera, Pesquera, Forestal y Agroindustrial; creado en mayo de 2017 (Embajada de Japón en Argentina, 2018).

En abril se realizó la segunda reunión del Comité Conjunto para la Promoción del Comercio y las Inversiones, en la cual se revisaron las actividades realizadas en el 2017 en el ámbito comercial y financiero y se repasaron las actividades planeadas

---

[34] Metodología de trabajo industrial que tiene como objetivo mejorar la productividad y la competitividad de la empresa, involucrando a sus trabajadores en actividades de mejora continua.

[35] Ministerio de Relaciones Exteriores. Información para la Prensa N°003/18, disponible online en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-japon-negociaciones-para-evitar-la-doble-tributacion-y-prevencion

[36] Ministerio de Relaciones Exteriores. Información para la Prensa N°043/18, disponible online en https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-y-japon-conmemoran-120-anos-de-relaciones-diplomaticas .

para el 2018, además de hacer referencia a la posibilidad de firmar un tratado de inversiones y un acuerdo de comercio electrónico y servicios (MPyT, 2018).

Mayo fue tal vez el mes más fructífero. No sólo se realizó la XXIV Reunión de Consultas Políticas entre Argentina y Japón[37], sino también se reunieron los cancilleres de ambos países en el Palacio San Martín[38] y Mauricio Macri recibió al canciller japonés, Taro Kono (Tiempo Argentino, 2018ª). En el marco de esta última reunión, Taro Kono propuso la realización del programa de JICA "Un pueblo, un producto" (OVOP, por sus siglas en inglés) en el país.

Además, el Ministro de Agroindustria de Argentina, Etchevere y el ministro de agricultura japonés, Ken Saito; firmaron un acuerdo para la apertura recíproca del mercado de carnes. En concreto, a fines de julio de 2018 llegó el primer cargamento con carne japonesa al país, mientras que a principios del mismo mes se realizó la primera exportación de carne argentina hacia Japón[39].

La revisión de las iniciativas durante la primera mitad del 2018 permite sostener que la relación bilateral estuvo concentrada en las actividades económicas, al igual que en los años anteriores del gobierno de Mauricio Macri.

Consideraciones finales

El recorrido por las iniciativas bilaterales de ambos gobiernos muestra la amplitud de temáticas tratadas en el vínculo durante el gobierno de Fernández de Kirchner, que para el gobierno de Macri fueron acotadas y se centraron en inversiones e intercambios comerciales.

En el diseño de Política Exterior del gobierno de Cristina Fernández, Japón no era una relación prioritaria y así lo demuestran los escasos contactos a nivel de jefes de gobierno y de cancilleres. De todos modos, las actividades bilaterales fueron variadas e involucraron a diversos ámbitos de la relación: cultura, salud, comercio exterior, inversiones, ciencia y tecnología. Paradójicamente, la Política Exterior de Macri sí postuló a los vínculos con el país asiático como uno de los vínculos prioritarios para el país, pero esto se tradujo en los hechos en iniciativas bilaterales muy concentradas en el ámbito económico, persiguiendo el objetivo de búsqueda de inversiones y fortalecimiento del comercio exterior.

Al poner la Política Exterior al servicio de los intereses económicos del país y privilegiar una inserción pro occidental, Macri estrecha su enfoque sobre qué temáticas privilegiar en las relaciones bilaterales. Esto no ocurrió con la Política

[37] Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Información para la Prensa N°184/18, disponible online en https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/xxiv-reunion-de-consultas-politicas-argentina-japon .

[38] Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Información para la Prensa N°220/18, disponible online en https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/argentina-japon-reunion-de-cancilleres-en-el-palacio-san-martin .

[39] Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Información para la Prensa N°197/2018, disponible online en https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/japon-apertura-de-mercado-de-carnes .

Exterior de Fernández, donde los lineamientos autonómicos involucraron variedad de temáticas.

Es así que del 2011 al 2015 la relación bilateral fue más dinámica en temáticas como intercambios culturales, ciencia y tecnología, deportes, minería y a la vez careció del impulso de los contactos de alto nivel; cosa que sí existió en los años 2016 a 2018, pero las temáticas fueron acotadas a inversiones y comercio exterior.

Es por ello que ninguno de los modelos de Política Exterior descriptos en el trabajo son plenos en lo que respecta al vínculo bilateral con Japón, dado que ambos carecen de una visión integral que involucre elementos económicos, diplomáticos, culturales, de cooperación.

Recibido: 7/11/2018
Aceptado: 11/12/2018

Bibliografía

ACTIS, E., CALDERÓN, E., LORENZINI, M. E. y ZELICOVICH, J. (2016) "La política exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción", en BUSSO, A. (coord.) "Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011", Rosario: UNR Editora. Disponible online en https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/7322/Modelos%20de%20desarrollo%20Completo.pdf

Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo – AGCID (2012), "Aprobado proyecto con Japón para medir riesgo ambiental en Sudamérica", 3 de julio, disponible online en https://www.agci.cl/index.php/noticias/796-japon-medioambiente , consultado el 24 de septiembre de 2018.

ÁMBITO FINANCIERO (2013), Giorgi se reunió con empresarios japoneses, 21 de marzo, sección economía, disponible online en http://www.ambito.com/680792-giorgi-se-reunio-con-empresarios-japoneses , consultado el 26 de septiembre de 2018.

ARBIA, C. (2016), "La OCDE mejoró la calificación de Argentina por primera vez desde 2002", Infobae, 21 de octubre, disponible online en: https://www.infobae.com/economia/2016/10/27/la-ocde-mejoro-la-calificacion-argentina-por-primera-vez-desde-2002/ , consultado el 1 de octubre de 2018.

BUENOS AIRES HERALD (2013), "Abenomics, Olympics...", 6 de septiembre, disponible online en https://www.mofa.go.jp/files/000020338.pdf , consultado el 24 de septiembre de 2018.

BUSSO, A. (2017) "El rol de los Estados Unidos en el diseño de política exterior del gobierno de Mauricio Macri. Conceptos básicos para su análisis", Anuario de Relaciones Internacionales UNLP, disponible online en: http://www.iri.edu.ar/wp-

content/uploads/2017/09/A2017amnorArtBusso.pdf ,consultado el 1 de octubre de 2018.

_____ (2016), "Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?", Relaciones Internacionales, La Plata, n° 50, p. 143 a 170.

_____ (2014), "Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos", Estudios Internacionales, núm. 177, p. 9 a 33.

BUSSO, A., ACTIS, E. y NOVELLO, M.R. (2017), "La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China", en BUSSO, A. (coord.) "Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda", Tomo 2, Rosario: UNR Editora, p. 11 a 51. Disponible online en https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/7602/0.pdf

CAPRIATA, L. (2017) "Japón va a regresar a la Argentina gracias a este gobierno", dijo el embajador nipón en el país. Télam. 11 de mayo. Disponible online en: https://www.telam.com.ar/notas/201705/188627-japon-argentina-embajador-entrevista.html , consultado el 1 de octubre de 2018.

CLARÍN (2013), "Fondos buitre y el G-20: Cristina reprochó a Obama no apoyar al país", 6 de septiembre, disponible online en https://www.clarin.com/politica/fondos-g-20-cristina-reprocho-obama_0_SkrHIONsw7x.html , consultado el 30 de septiembre de 2018.

CORIGLIANO, F. (2011), "La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI", *Mural Internacional*, Año 11, n°1, p. 22 a 27.

DINATALE, M. (2016) "Shinzo Abe: 'Japón apoya la apertura que lidera Macri'", La Nación, 21 de noviembre, disponible online en: https://www.lanacion.com.ar/1958032-shinzo-abe-japon-apoya-la-apertura-que-lidera-macri , consultado el 1 de octubre de 2018.

DINATALE, M. y LIOTTI, J. (2015) "Susana Malcorra: "Vamos a desideologizar la política exterior'", La Nación, 7 de diciembre, disponible online en: https://www.lanacion.com.ar/1852090-susana-malcorra-vamos-a-desideologizar-las-relaciones-exteriores-de-la-argentina , consultado el 1 de octubre de 2018.

EL CRONISTA (2015), "Acuerdo con Japón", 13 de mayo, disponible online en https://www.cronista.com/transportycargo/Acuerdo-con-Japon-20150513-0013.html , consultado el 4 de octubre de 2018.

EL PAÍS (2012), "Japón y Estados Unidos denuncian a Argentina por restringir el comercio", 21 de agosto, disponible online en https://elpais.com/economia/2012/08/21/actualidad/1345564617_157582.html , consultado el 24 de septiembre de 2018.

EMBAJADA DE JAPÓN EN ARGENTINA (2018), "Primera Reunión del Comité Conjunto para la Cooperación en Materia Agrícola, Ganadera, Pesquera, Forestal y Agroindustrial entre la República Argentina y Japón", 27 de febrero, disponible

online en https://www.ar.emb-japan.go.jp/itpr_es/PrimeraReunionAgroindustriaEsp.html

_____ (2015), "Reunión del Viceministro de Agricultura, Silvicultura y Pesca del Japón, D. Akio Koizumi, con el Ministro de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Argentina, Ing. Agr. Carlos Casamiquela", 7 de octubre, disponible online en https://www.ar.emb-japan.go.jp/Notas/29092015.ReunionDelViceministroDeAgriculturaSilviculturaYPescaDelJapon.html , consultado el 4 de octubre de 2018.

ENERNEWS (2012), "Fellner y Mayoral analizaron inversiones japonesas en minería", 5 de diciembre, disponible online en http://www.enernews.com/nota/74325/fellner-y-mayoral-analizaron-inversiones-japonesas-en-minera , consultado el 30 de septiembre de 2018.

GARCE, A. y LÓPEZ, C. (2014), "La política exterior como política pública: ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política.", ponencia presentada en la Conferencia FLACSO-ISA. Buenos Aires, julio.

HASHIMOTO, M. (2014), "El 2014 de Alternativa Nikkei", *Alternativa Nikkei*, disponible online en https://alternativanikkei.com.ar/el-2014-de-alternativa-nikkei/ , consultado el 1 de octubre de 2018.

INFOBAE (2013), "Toyota anunció un plan de inversiones a la Ministra Giorgi", 8 de julio, disponible online en https://www.infobae.com/2013/07/08/719182-toyota-anuncio-un-plan-inversiones-la-ministra-giorgi/, consultado el 30 de septiembre de 2018.

LASAGNA, M. (1996), "Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo", Afers Internacionals, núm. 32, p. 45 a 64.

MATAYOSHI, D. H. (2008), "La integración y las relaciones bilaterales entre Argentina y Japón", Apuntes Agroeconómicos, año 6, n. 7, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, disponible online en https://www.agro.uba.ar/apuntes/no_7/japon.htm , consultado el 1 de octubre de 2018.

MERCOJURIS (2013), "Promocionan en Japón inversiones en minería", 8 de noviembre, disponible online en http://www.mercojuris.com/13734/promocionan-en-japon-inversiones-en-mineria/ , consultado el 1 de octubre de 2018.

MERKE, F. y TOKATLIAN, J. G. (2014), "Instituciones y actores de la política exterior como política pública" en ACUÑA, C. (comp.), "Dilemas del Estado Argentino. Política Exterior, Económica y de Infraestructura en el siglo XXI", Buenos Aires: Siglo XXI, p. 245 a 292.

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva – MINCYT (2015), "El Ministro de Ciencia se reunió con el Embajador de Japón", 13 de noviembre, disponible online en http://www.mincyt.gob.ar/noticias/el-ministro-de-ciencia-se-reunio-con-el-embajador-de-japon-11624 , consultado el 4 de octubre de 2018.

_____ (2014), "Misión oficial a Japón y Nueva Zelanda", 10 de octubre, disponible online en http://www.mincyt.gob.ar/agenda/mision-oficial-a-japon-y-nueva-zelanda-10502 , consultado el 1 de octubre de 2018.

_____ (2013), "Barañao recibió a autoridades japonesas de ciencia y tecnología", 30 de septiembre, disponible online en http://www.mincyt.gob.ar/noticias/baranao-recibio-a-autoridades-japonesas-de-ciencia-y-tecnologia-9351 , consultado el 1 de octubre de 2018.

_____ (2012[a]), "Lino Barañao participó del Foro Ciencia y Tecnología STS Forum en Japón", 9 de octubre, disponible online en http://www.mincyt.gob.ar/noticias/lino-baranao-participo-del-foro-ciencia-y-tecnologia-sts-forum-en-japon-4659 , consultado el 26 de septiembre de 2018.

_____ (2012[b]), "Lino Barañao se reunió con el embajador de Japón", Argentina, 25 de abril, disponible online en http://www.mincyt.gob.ar/noticias/lino-baranao-se-reunio-con-el-embajador-de-japon-4456 , consultado el 24 de septiembre de 2018.

Ministerio de Producción y Trabajo – MPyT (2018), "Se realizó en Tokio el Comité Bilateral Argentina - Japón", 16 de abril, disponible online en https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-realizo-en-tokio-el-comite-bilateral-argentina-japon

Ministerio de Salud - MSAL (2014), "Viceministro de salud y su par japonés analizaron estrategias para el manejo de la demencia", 11 de agosto, disponible online en http://www.msal.gob.ar/prensa/index.php/noticias-de-la-semana/2163-viceministro-de-salud-y-su-par-de-japon-analizaron-estrategias-para-el-manejo-de-la-demencia-senil , consulta el 1 de octubre de 2018.

ONAHA, C. y RAMONEDA, E. (2016), "Entrevista al Sr. Embajador de Japón Noriteru Fukushima", Relaciones Internacionales, núm. 51, disponible online en: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/57610 , consultado el 1 de octubre de 2018.

ORTEGA, M. (2017) "Hay muchas empresas japonesas que se están preparando para venir a la Argentina", Ámbito financiero, 7 de Junio, disponible online en: http://www.ambito.com/885589-hay-muchas-empresas-japonesas-que-se-estan-preparando-para-venir-a-la-argentina , consultado el 1 de octubre de 2018.

RUSSELL, R. (1991), "Variables Internas y Política Exterior", en Taller de trabajo sobre Cuestiones técnicas y metodológicas para el estudio de la Política Exterior, FLACSO.

_____ (1990), "Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas", en RUSSELL, R. "Política exterior y toma de decisiones en América Latina", Buenos Aires: GEL, p. 255 a 274.

RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2013), "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía", CIDOB d'Afers Internacionals, n. 104, p. 157 a 180, disponible online en https://www.cidob.org/ca/layout/set/print/content/download/38057/593597/file/157-180_ROBERTO+RUSSELL.pdf

SANCHIZ MUÑOZ, J. (1997) "Japón y la Argentina. Historia de sus Relaciones", Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

SIMONOFF, A. (2016) "Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri", Conjuntura Austral, vol. 7, núm. 37, págs. 40-51, disponible online en:

http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/67694 , consultado el 1 de octubre de 2018.

_____ (2014), "¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011 – 3/2013)", Estudos Internacionais, Minas Gerais, v. 2, n° 1, p. 61 a 79.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe - SELA (2013), "Las relaciones económicas de Japón con América Latina y el Caribe. Nuevos senderos de crecimiento y países emergentes", XXXIX Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, Caracas, disponible online en http://www.sela.org/bd-documental/documentos/las-relaciones-econ%C3%B3micas-de-jap%C3%B3n-con-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-nuevos-senderos-de-crecimiento-y-pa%C3%ADses-emergentes/ , consultado el 24 de septiembre de 2018.

SITIO ANDINO (2012), "Jorge Mayoral se reunió con el embajador de Japón", 30 de octubre, disponible online en http://www.sitioandino.com.ar/n/56688-jorge-mayoral-se-reunio-con-el-embajador-de-japon/ , consultado el 30 de septiembre de 2018.

TÉLAM (2017) "Macri tomó juramento al canciller Faurie y llamó a 'terminar con la mafia de los juicios laborales'", política, 12 de Junio, disponible online en: http://www.telam.com.ar/notas/201706/192031-macri-toma-juramento-al-nuevo-canciller-y-presenta-un-nuevo-hercules-designacion-malcorra.html , consultado el 30 de septiembre de 2018.

_____ (2016) "Macri y primer ministro de Japón acordaron relanzar las relaciones bilaterales", 1ro de abril, disponible online en: http://www.telam.com.ar/notas/201604/141731-mauricio-macri-shinzo-abe-argentina-japon-relaciones-bilaterales.html , consultado el 30 de septiembre de 2018.

_____ (2014), "Crece el interés de firmas mineras chinas, japonesas y coreanas en invertir en la Argentina", 26 de octubre, disponible online en http://www.telam.com.ar/notas/201410/83023-mineras-inversion-argentina.html , consultado el 1 de octubre de 2018.

_____ (2013), "Industria acordó con una empresa japonesa para producir litio", 9 de julio, disponible online en http://www.telam.com.ar/notas/201307/24216-industria-acordo-con-una-empresa-japonesa-para-producir-litio.html , consultado el 30 de septiembre de 2018.

TIEMPO ARGENTINO (2018[a]), "Un pueblo, un producto: la propuesta de Japón para Argentina", 23 de mayo, disponible online en https://www.tiempoar.com.ar/nota/un-pueblo-un-producto-la-propuesta-de-japon-para-argentina

_____ (2018[b]), "Empresarios y funcionarios japoneses llegan a la Argentina para negociar inversiones", 16 de febrero, disponible online en https://www.tiempoar.com.ar/nota/empresarios-y-funcionarios-japoneses-llegan-a-la-argentina-para-negociar-inversiones .

TODO LIBRE (2014), "Camau recibió a los organizadores de Tokio 2020", 18 de julio, disponible online en http://todolibres.com.ar/vernota.asp?id_noticia=31331 , consultado el 1 de octubre de 2018.

TOKATLIAN, J.G. y RUSSELL, R. (2017) “Macri: en busca de una nueva inserción internacional”, Anuario Internacional CIDOB 2016-2017, págs. 216 a 222, disponible online en: http://anuariocidob.org/ , consultado el 1 de octubre de 2018.

VAN KLAVEREN, A. (1992) “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, Estudios internacionales, núm. 98, p. 169 a 215.

ZELICOVICH, J. (2011), “Las relaciones económicas de Argentina con China, ASEAN, Japón e India durante el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003 – 2010). Obstáculos, ventajas y oportunidades del vínculo”, Centro Argentino de Estudios Internacionales, Working Paper, núm. 57, Programa Asia-Pacífico, disponible online en: https://www.files.ethz.ch/isn/145461/57%20AP.pdf, consultado el 24 de septiembre de 2018.

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 140-166

Discourse and blocked mourning – A Logics approach to Mexican Drug War Security Policy and the Peace and Reconciliation Forums

JOSHUA HURTADO HURTADO

MA in International Relations (specialization in Discourse Analysis), University of Essex. MDP in Futures Studies at Turku School of Economics (TSE), University of Turku. Former head of Research Unit in Social Innovation at the Ministry of Social Development, Nuevo Leon, Mexico. Correo electrónico: jhuhur@utu.fi, joshua.hurtado.h@gmail.com

Abstract

While there has been research focusing on security issues in Mexico in the context of the Mexican Drug War and the effects of violence on its population, little has been done to explore the relationship between public-official discourse, political practices and mourning at a societal level. Using the Logics of Critical Explanation (LCE) framework developed by Jason Glynos and David Howarth, and focusing on the notions of mourning and melancholia at a societal level, this paper argues that the conditions for mourning at a societal level have not been met in public-official discourse regarding the security policy and the Mexican Drug War, resulting in subjects experiencing blocked mourning. It views the Peace and Reconciliation Forums as a political logic that seeks to differentiate the approach taken by the incoming López Obrador administration in relation to security strategy formulation and attention to victims and Human Rights' groups. It also argues that while the forums themselves have some attributes that could pave the way for successful mourning to occur, a comprehensive set of practices needs to materialize that addresses the concerns of violence-affected subjects.

Keywords

Mourning – Regimes – Mexico – Logics of Critical Explanation – Peace and Reconciliation Forums

Introduction

It has been over a decade since the Mexican Drug War was started by former Mexican president Felipe Calderón's administration, in December 2006. From 2007 to 2016, 174,652 civilian casualties were registered, according to official sources (El País, 2017). Since then, this number has risen to more than 250,000 people, considering the data from the last two years[1]. The security policies of both the Calderón administration and the Peña Nieto administration have been heavily criticized in relation to the violence that has spread in Mexico as a result of the Drug War and its links with political corruption, institutional weakness and economic and foreign policy, both in the media (Aguilar & Castañeda, 2012, October 17) and in academic research on the subject (Tamayo, 2012).

Violence in 2017 and 2018 has reached historically high levels, with 2017's homicide rate being 24 deaths per 100,000 people, or close to 29,000 victims (Institute for Economics and Peace, 2018). A substantial part of it derives from the security strategy of cartel's leadership disruption and their ensuing fragmentation, with former cartel members resorting to ordinary criminal activity to compensate for the high levels of risk associated with their involvement in organized crime. The increase in ordinary crime has also led to violence reaching areas of society that were previously considered unaffected by such phenomena (*ibid*). Thus, security concerns have gained new prominence for the majority of Mexicans, something which was reflected in polls previous to this years' elections (Parametría, 2018).

The experience and perspective of the Drug War-related violence by the general population has generally not been present neither in public official discourse nor in the narratives of the conflict managed by the Calderón and the Peña Nieto administrations. When it has, the focus has been on framing these experiences as isolated cases instead of as a structural problem, one in which the federal government has a critical role to play (Bautista Arias, 2016). Briefly described, the predominant narrative in the Calderón administration was that most of the victims were involved in criminal activities or were simply collateral damage, while the Peña Nieto administration continuously shifted its narrative on a case by case basis. Meanwhile, an opposite narrative, promoted by civil society initiatives seeking to establish a human-centered narrative about the victims of Drug War-related violence, began to emerge, focusing on the deceased and the disappeared as irreplaceable human lives and not as abstract numbers or collateral damage (Olalde, 2015). This resulted in a clash of narratives – one led by the civic initiatives and people affected by violent events, with a focus on the victims and their families, and another one led by the federal government, focusing mostly on security tactics, criminal activities and operational logistics.

This paved the way for Andrés Manuel López Obrador, a leftist politician and the founder and presidential candidate from the Morena political party, to occupy the narrative gap between the victim-focused narrative and the one managed by the

[1] The official source of data is the Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. The first number, 174,652 people, was based on the analysis done by newspaper *El País* of the numbers given by the Secretariado Ejecutivo, and to that I have added the numbers from 2017 and the most updated numbers from 2018 to a sum of more than 250,000 individuals killed in the Drug War.

federal government. Although López Obrador's security promises in his campaign were ambiguous and sometimes contradictory, comprised of proposals without a clear connection with one another and some of them shared with his fellow candidates (Observatorio Nacional Ciudadano, 2018), his leftist stance and his anti-establishment reputation garnered him political credibility in the eyes of voters. After his and his party's victory in the 2018 Mexican elections, López Obrador's transition team presented the plan to carry out the Peace and Reconciliation forums, which had the objective of "generating a space for dialogue (…) in which proposals that respond to the priorities of different sectors of the population and in different regions are identified" (Guevara, 2018, July 22, own translation). These proposals will be considered primary inputs for the formulation of the incoming administration's security strategy and policy, which the transition team says will lead to the pacification of and reconciliation in the country. Although considered by some as a political maneuver to provide grounds for a proposed amnesty towards some individuals who have been arrested for low-level crimes (Camil, 2017, December 19), these forums present an approach with stark contrasts with the previous administrations' top-down approach to security policy formulation and implementation, and one that attempts to integrate the primary concerns from the Mexican population from the beginning[2].

The nature of this break with the previous administrations' approach to security policy formulation requires a more in-depth examination, looking at its implications within the larger political context and what these forums mean for civil society and their human and victim-centered narrative of the Mexican Drug War-related violence. Thus, the purpose of this paper is to provide a critical insight about the discursive strategies of the security approaches of the previous, current and incoming administrations in Mexico. It does so by examining how each administrations' discourse in relation to security policy contributes to enabling or hindering successful mourning at a societal level. To do so, the Poststructuralist discourse analysis method Logics of Critical Explanation (LCE) will be used, as it is has proven a useful method for the problematization and critique of public policy.

I will first provide a review on the relevant literature on mourning and melancholia at an individual and at a societal level, along with the relevant literature regarding the effects of Drug War-related violence on the Mexican population. Next, I establish the theoretical framework and research design. Afterwards, I use the LCE method to problematize and characterize the discursive aspects of the security policies of the Calderón and Peña Nieto administrations, and how these aspects stunt the mourning

[2] It is true that the mechanism itself, even in the context of the Mexican Drug War, is not new. There have been many forums, carried out by different levels of government and non-governmental organizatons, which have attempted to hear the testimonies from the victims' families and friends. Perhaps the most known was the meeting between the Calderón administration and the Movement for Peace with Justice and Dignity in Mexico. The main difference between the forums carried out by López Obrador's transition team and the previous attempts, however, is that the outcomes and main concerns will be translated into public policy in the sphere of security, whereas previous attempts by government officials had the palliative function to reduce tensions between the government and the civil society initiatives focused on Human Rights' violations and the victim-centered narrative.

process at a societal level. Finally, I examine the discursive importance of López Obrador's Peace and Reconciliation forums in relation to mourning.

Mourning, melancholia and their usefulness for critical social and political analysis

Mourning and melancholia are both concepts derived from the discipline of psychoanalysis in their modern form[3] and, as such, the primary dimension of analysis in which these concepts are used is focused on the individual. However, as will be explained in this section, both provide the lenses through which several social and political phenomena can be viewed and understood.

Understood at the individual level, mourning is a reaction that brings suffering and affliction in the face of significant loss. Although this loss may be of a person, an animal or an object to which an individual had an affective attachment to (Freud, [1917] 1991; Bowlby-West, 1983; Lafuente, 1996; Howarth, 2007), this need not be. When an event, a circumstance, a moment or a change that brings about a disruption in the fabric of an individual's life, these sensations of suffering and affliction also arise, albeit they may not be directly recognizable by the subject when they result from an intangible source (Özselçuk, 2006; West & Glynos, 2014; Glynos & Voutyras, 2016; Hurtado, 2016).

A concept that relates to mourning from a psychoanalytical perspective is that of dislocation, "the moment when the subject's mode of being is experienced as disrupted" (Glynos & Howarth, 2007: 110). Subjects most often will have an affective investment in discourse, so when they face dislocation, different sensations arise, the primary being anxiety and uneasiness. Instances of loss and its prospects, particularly those that are related to death, violence and forced disappearances, might represent potent moments of dislocation because they cause disruption in a subject's narrative, in social life and in political discourse.

In such a context, mourning is a process that can help the subject deal effectively with the experience of loss and their feelings of grief. In the words of Jason Glynos, "mourning the loss of someone is thus largely about mourning the loss of our attachment to the material support underpinning the symbolic and/or imaginary roles the deceased played for us in shaping our social relations and fantasy life" (Glynos, 2014: 140). But mourning is not a process that will come automatically for subjects. Freud himself recognized it, mentioning that the mourning process has nothing natural about it (Freud, [1917] 1991), but instead the subjects must engage with it voluntarily and accept the permanent loss of their loved ones and their absence in their personal narratives. If mourning is successful, according to psychoanalyst Darian Leader (2009), the subject will choose life over death, and will acknowledge that life must continue despite the losses.

---

[3] Although it is true that different cultures and civilizations have studies these processes and their relation to the dead, although not with a systematic and rigorous approach. For more on this, see Rosenblatt, Walsh and Wackson (1976), *Grief and Mourning in Cross-cultural Perspective*. Indiana: HRF Press.

Because mourning is a process that requires the will to acknowledge the emotions associated with the loss, there is a likelihood for mourning to become pathological or even blocked from reaching its conclusion. Leader (2009) recognizes two modalities in which mourning can face obstacles: the first one is pathological or complicated mourning, and melancholia. The first one refers to the blocked path of choosing life over death results from powerful negative emotions that get mixed with positive ones the subjects felt for the deceased, whereas the second one involves the direction of feelings of hate towards oneself, the sensation of worthlessness and an abandonment of the will to live. This occurs due to an identification of the subjects with the deceased: were the subjects allowed to direct feelings of hate and anger towards those who have passed away, guilt would arise. Thus, an alternative way for subjects to experience negative emotions comes in the form of self-reproach.

So far, the discussion has been about mourning at an individual level, but Jason Glynos, using a social constructionist approach to understand and evaluate phenomena associated with death and loss, identifies two conditions that enable successful mourning: "(1) an event or site that enacts for an individual or collective subject a publicly shared recognition of loss; and (2) an appropriate context within which loss can be processed ethically and creatively integrated into one's individual and collective life" (Glynos, 2014: 157). As I have argued elsewhere (Hurtado, 2016), these two conditions allow the notions of mourning, pathological or complicated mourning, and melancholia to be used as concepts for critical social and political analysis. Because mourning is a relational and institutional practice as much as it is an individual one, the actions of other actors in relation to death and loss enables or stunts successful mourning. This explains why some deaths are registered as losses and highlighted at certain moments in the political process and the same, or other, deaths can be negated as losses at different moments, depending on the interests of the prominent actors involved.

In critical social and political analysis, Judith Butler has done research on mourning, death and loss in relation to national identity (2006) and war (2009), examining how norms are established to define who counts as human and who is excluded from humanity. According to Butler, mourning is political insofar as humans are members of a political community, one which is mediated by discourse that draws differences across groups of people, and argues that vulnerability is not evenly distributed across the globe, with some losses receiving more exposure than others. The whole subject area of necropolitics, introduced by Achille Mbembe, questions the role in which the state uses its authority and institutional power to decide how individuals or groups may live or die within its territory (Mbembe, 2003). By extension, the state can also use these elements to decide whom to mourn and whom to forget, as evidenced by research on racialization and global capitalism (Grznic & Taltic, 2016), and extreme human rights' violations towards certain groups (Fernández & Robben, 2017).

Highlighting mourning-related concepts for analysis follows a similar line of critical research. As I will argue, examining public-official discourse in the context of the Mexican Drug War will reveal the role the Mexican state has played in hindering

successful mourning at a societal level so far, and how the Peace and Reconciliation Forums present a new opportunity to enable successful mourning.

The security policy in Mexico – approaches, rising violence and its consequences

A starting point for understanding the assumptions and values under which security policy is formulated in Mexico can be found in the security-insecurity continuum. As research carried out by Carranza (1997), Sandoval Palacios (2000), Alvarado (2009) and Zackseski (2010) suggests, security policy in Mexico, and indeed in Latin America more broadly, can be understood as having a central focus on stopping criminal activities, as opposed to establishing mechanisms for crime prevention. In this focus, security is placed in opposition to the notion of insecurity and its sources, and a state of security is achieved by eliminating the sources of insecurity. Thus, an approach to security policy formulation would attempt to locate sources of insecurity and combat them directly. Simultaneously, it would design systems that minimized risk emergence and the resurgence of the identified insecurity sources. Such an approach is, according to Arteaga and Fuentes (2009), what has been taking place in Mexico since before the onset of the Mexican Drug War, but it reached new levels due to the importance the Calderón administration assigned to monitoring and tracking the Cartel activities. In this context, the federal government operates under the assumption that crime and violence are located within whole families and communities.

In Latin America as a whole, Mexico included, there has been a trend of (re)militarizing public security to deal with groups which present a challenge to the authority of the state, be they paramilitary groups and guerrillas, or organized crime syndicates. Authors such as Rojas Aravena (2005) and Machillanda (2005) argue that in countries where organized crime and paramilitary groups are disruptive to everyday life, the militarization of public security is justified as necessary to preserve democratic practices and social life, and security policies are designed in a top-down approach. Thus, some values associated with security provision under conditions of high crime rates and violence can be safety of being, safety of private property and possessions, presence of the rule of law, peace, order, stability and development (Pérez García, 2004; Cheyre Espinosa, 2015).

The security policy implemented since the beginning of the Mexican Drug War has been heavily criticized for its militarization and the negative consequences it has had on institutional performance at the federal level (Chabat, 2010), coordination and institutional weakness with the states and the municipalities (Gloria Morales, 2012; Aguirre & Herrera, 2013), democracy and electoral integrity (Schedler, 2014) and its effects on violence levels in Mexico (Vite Pérez, 2014). On the last issue, the violence was not limited to inter-cartel conflict or between authorities at any level of government and the drug cartels, but it also affected citizens who were not involved in any criminal activities. After the Mexican Drug War was formally declared, innocent bystanders getting caught in the crossfire, and some others getting kidnapped or facing extortions from the drug cartels, became more common occurrences. It is estimated that during the presidency of Felipe Calderón (2006-2012) approximately 70,000 people had been

murdered in Drug War-related violence and an additional 26,000 had disappeared (Rosen & Zepeda, 2014; Carpenter, 2015).

During the Peña Nieto administration (2012-2018), the media focus on security diminished, and the violence levels seemed to decrease at the beginning of the six-year term, but towards the end of the six-year period they surpassed the levels of violence in the worst years of the Calderón administration (Rosen & Zepeda, 2014; Corona, 2018, August 29; Redacción / Sin Embargo, 2018, September 2). A notable feature of the violence experienced under the Peña Nieto administration is its dispersion to states where there were previously isolated cases. Under Peña Nieto, states like Guanajuato registered an increase in homicide rates and, according to the Mexican Peace Index 2018, 25 out of 32 federal entities in Mexico deteriorated in peacefulness levels. Additionally, for 2017 the murder rate increased 25 percent compared to the previous year, making it the most violent year on record and decreasing Mexico's overall peacefulness score by 10.4 percent (Institute for Economics and Peace, 2018).

Research done on the effects of violence on the Mexican population in the context of the Drug War has highlighted an increased sense of vulnerability (Vite Pérez, 2014), but also the psychosocial processes and practices that victims' families and those who have experienced or witnessed violent events carry out. The violent nature of the narcomessages[4], the brutality of the executions, and the confrontations between government forces and criminal groups has been shown to have a negative effect on the mental health of individuals. This suggests that the general population in Mexico is also a direct victim of the violent context in Mexico as a result to the exposure of narcomessages and gruesome scenes despite not being direct victims of violent crime (Flores Martínez & Atuesta, 2018).

Human-centered areas of study within the context of the Drug War that have surfaced over the years focus on civil society initiatives' attempts to reframe the narratives surrounding the victims of the Mexican Drug War (Karl, 2015), the understanding of Drug War-related violence for the general population (Gutiérrez-Romero, 2014; Bautista Arias, 2016) and mourning practices (Olalde, 2015). Research done on this last subject covers social-psychoanalytic perspectives on the impossibility of mourning within an ongoing context of violence (Soria Escalante, et al. 2014), the emergence of memorial sites to encourage public mourning (Díaz Tovar & Ovalle, 2018), and a sociological perspective focusing not just on the murdered victims but also on the difficulty of mourning disappeared individuals (Robledo Silvestre, 2012). While these approaches analyze the issue by looking at relationship violence has to the mourning process, they do not center on a critical aspect for mourning to occur: the public-official discourse surrounding the Drug War and its victims. This research fills this gap by providing a critical examination of the discourse surrounding the security policy formulation and its implementation, its effects on mourning and how a new approach

[4] A form of communication used by the Drug Cartels that usually accompanies a crime scene and one or more several corpses with a threatening message directed at the authorities, members of rival cartels and journalists. In rare occasions, it also threatens civilian, non-combatant population.

to security policy formulation, reflected in the Peace and Reconciliation Forums, might open the path to successful mourning.

Theoretical Framework and Research Strategy – The Logics of Critical Explanation (LCE)

The Logics of Critical Explanation (LCE) method emanates from the Essex School of Discourse Analysis originated by the work of Ernesto Laclau and Chantal Mouffe ([1985] 2014) and the Poststructuralist tradition. It was developed by Jason Glynos and David Howarth, Laclau's former students, as a response to the perceived normative and methodological deficits of the Essex School. The LCE approach generates a conceptual framework with which to engage in critical empirical research, focusing in the centrality attributed to practices of meaning.

The LCE approach can be best understood as an explanatory unit within an interpretive, discursive and rhetorical framework of evaluating social and political practices, being an effective method in critically evaluating public policy (Howarth, 2010; Clarke, 2012; Glynos & Speed, 2012; Glynos, Klimecki & Willmott, 2012; Glynos, Klimecki & Willmott, 2015). As an explanatory unit, it is situated within the Poststructuralist tradition, and it stands as a distinct approach from social mechanisms, which belong to the Critical Realism tradition, and contextualized self-interpretations, which belong to the Hermeneutics tradition. Together, however, these three methods stand in opposition to a hegemonic approach in Social Science research in which the dominant explanatory unit is causality, which emanates from a Positivist tradition, and is more predominantly used in neoclassical economics (Glynos & Howarth, 2007).

What counts as a social and political practice within the LCE methodological framework are those networks of activities and intersubjective relations that are sufficiently individuated that appear to cohere around a set of norms, values and other conditions of existence and thus allow us to talk about them meaningfully. A social and political practice encompasses not only what is said and written, but also the tangible practices in the social, political and economic realms that are arranged according to norms and values expressed in public official discourse, as well as those manifested in the margins of discourse. The *logic of a practice*, then, "*comprises the rules or grammar of the practice*, as well as *the conditions which make the practice both possible and vulnerable*" (Glynos & Howarth, 2007: 136, emphasis in original). In other words, when examining social and political practices, the LCE's method main aim is to capture the features and principal attributes about the roles, norms and narratives, as well as the ontological presuppositions that, together, render a practice or regime of practices possible, intelligible and/or vulnerable.

There are three types of logics within the LCE framework: social, political and fantasmatic. *Social logics* capture the features of a practice at a synchronic level, and enable us to characterize an already established practice in terms of the norms or rules that govern them, allow them to function and which give them meaning. *Political logics* operate in a diachronic dimension and reveal the processes in which the norms, values and rules of a practice emerge, are contested, defended or transformed. For political logics, logics of equivalence and difference reveal the different ways in which

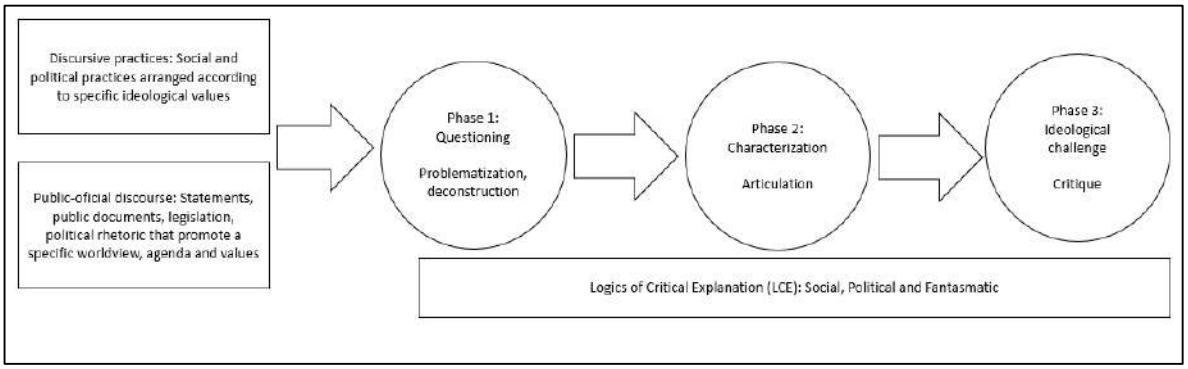
a norm is structured or challenged by drawing chains of equivalence or difference among different elements, either linking them together or breaking them apart. *Fantasmatic logics* operate by either revealing or concealing the affective attachment to and radical contingency of these practices, characterizing the ideological dimension and explaining the ideological grip on the subjects (Glynos & Howarth, 2007). Although the LCE method allows the researcher to examine different kinds of social and political practices, their usefulness in performing a critical evaluation of public policy lies in its emphasis on "how policy change and policy stasis are linked to the ideas of political contestation and struggle, highlighting the radically contingent and incomplete character of social practices, as well as their fantasmatic underpinnings" (Glynos, Klimecki & Willmott, 2015: 3).

The practice of doing research with the LCE method, as a discourse analytical method located within the Poststructuralist tradition, can be best summarized as follows:

1. Identifying a discursive practice worthy of examination, as well as the related sources of public-official discourse that could provide empirical material for analysis. These include, but are not limited to, statements, public documents, political rhetoric, interviews, and legislation that promote a specific worldview, agenda and values.
2. Questioning the practice in hand, going through a process of problematization and, if needed, deconstruction of said practice, by referencing the gathered data.
3. Characterizing said practices according to each type of logic: either social, political or fantasmatic. It does so by undergoing an articulation process, in which the different components of a practice are arranged and made intelligible according to the values and norms identified in the gathered data in the form of signifiers.
4. Presenting an ideological challenge of said practices via ideological critique. This is done by referencing their prevailing values and norms and unveiling the different forms in which power is exercised in the social and political practices under analysis. This could be accompanied by outlining alternative (preferred) values and norms under which practices could be arranged, favoring an emancipatory political project.

While some steps and practicalities have been left out, this general overview of the method should prove enough for the reader to understand research done with the LCE.

Figure 1: A summary of the Logics of Critical Explanation method.



Own elaboration

For this research, I set as the object of study the *public-official discourse belonging to the security policy and Drug War-related violence in both the Calderón and Peña Nieto administrations, as well as in López Obrador's Peace and Reconciliation Forums, and the different social and political practices linked to the security policy formulation and implementation*. Because practices imply actions between individuals, groups and institutions that carry out and are affected by the security policy, I also make references to actors of different natures, i.e. government authorities, civil society, media, etc. Further narrowing my research, I do not attempt to problematize and characterize all practices and all public-official discourse that could be related to the security policy, but *only those that affect the mourning process at a societal level*. I argue that mourning should be thought of as societal instead of only belonging to the groups of families and friends of those who have died as a result of Drug War-related violence, as public-official discourse is aimed at Mexican society in general, and its resultant social and political practices are not restricted to those groups, but affect Mexican society as a whole. This does not mean that those groups do not have a more direct understanding of the experience of loss than the rest of the Mexican society, but it does mean that mourning is a process that is affected by and occurs within a wider institutional and societal setting.

This research has two guiding research questions. The first: *How do public-official discourse and its associated discursive practices in the context of the Mexican Drug War hinder or enable mourning*? This research question presupposes that public-official discourse and its associated discursive practices *do* influence mourning. I do not believe I need to justify this assumption, given the aforementioned research by Butler (2006; 2009), Glynos (2014) and Hurtado (2016), as well as the subject area of necropolitics. For this first question, I present the following hypothesis (H1): significant sectors of Mexican society experienced blocked mourning due to the public-official discourse regarding the security policy and the Mexican Drug War. The second guiding question is: *What is the significance of the Peace and Reconciliation Forums in relation to mourning*? This question presupposes that the Forums are mechanisms that signal a different approach to security policy formulation from the incoming

administration, and thus their significance should be explored. The hypothesis for this second question (H2) is the following: the Peace and Reconciliation Forums constitute consultation logics that, while not sufficient in themselves, open the path to successful mourning.

The LCE method allows me to problematize and characterize the justification, design and execution of the Calderón and Peña Nieto administrations' security strategy and policies. Similarly, it allows me to highlight how the federal government's rhetoric surrounding Drug War-related violence created a regime of practices in which subjects experienced blocked mourning. Furthermore, it allows me to characterize the forums as political logics that allow for contestation of the current regime of practices and provides the pathway to a *projected regime of practices*, with its accompanying logics, and how this response and the projected regime have the potential to enable successful societal mourning.

In accordance with the LCE method, the research strategy consists of gathering information and empirical raw material regarding the security policies and rhetoric followed since the beginning of the Drug War, as well as material related to Drug War-related violence. This material comprises a variety of sources, among them government policy plans, speeches, legislation, news websites, etc. It *does not* include restricted documents that were *later* made available through investigative journalism, as those do not present a source of public-official discourse but instead refer to internal and operational communications. Among the documents that provide insight into the Calderón and Peña Nieto administrations' approach to security policy are the *National Development Plans*, the *Programs for National Security*, and the *Sectorial Programs for National Defense*. Official documents do not provide suitable information to characterize the effects of the security policies and the rhetoric surrounding Drug War-related violence on mourning. Thus, for this purpose, news reports and statements made by the relevant actors will provide the basis for analysis. With this material I will critically explain the security discourse and practices and examine its relationship to mourning at a societal level.

Discourse analysis - Regime of Dismissal, social logics, and hindered mourning

In the following, I provide a critical analysis of both the Calderón and the Peña Nieto administrations' security policy areas that influence mourning at a societal level. My analysis will first problematize and characterize the security policy areas in either or both administrations that can be considered to have an impact on mourning. Then, the focus shifts to explaining how the discursive justifications of the security policy and its associated practices hinder the mourning process. Although by method the analysis focuses on the Mexican federal government's discourse on security and violence, to get an understanding of the self-interpretations of the actors involved in the logics, references to their statements and actions will be made.

The security policy areas, discourses and practices of both the Calderón and the Peña Nieto administrations that influence mourning can be understood as forming a *regime of dismissal* comprised of three features: top-down approach to security policy

formulation, underestimation of violence levels and dismissal of victims' collectives and Human Rights groups' claims relating to the dead, the disappeared and other victims of violent crime. The regime of dismissal earns its label because each administration has dismissed opposing narratives and concerns, minimizes the effects of violence on the Mexican population, and justifies state violence in the context of the Mexican Drug War. Although each administration emphasized different aspects in its respective security policy, their common features allow for a grouped characterization under the regime of dismissal. The regime consists of *four social logics*: confrontational, declarative, mistrust and dismissal, and bureaucratic. Each of these logics has different actors involved in it, as well as different practices that constitute them by following its norms, rules and conditions. These are social logics insofar as they represent established practices within the security strategy followed by both administrations, constituting patterns of behavior around which actors and actions coalesce.

Confrontational logics are about openly attacking those groups that have been framed as the adversary in the Mexican Drug War, and how different actors enact this norm or play a role in its material manifestation. In these logics, criminal organizations such as the drug cartels are framed as threats that have taken hold of different public spaces and spheres. Discursively, as shown in Calderón's *National Development Plan*, the government's duty is to "apply the force of the State, within the legal framework" (Gobierno de la República, 2007: 58, own translation) to recover these spaces. The Mexican Armed Forces, who have "the enormous responsibility and the great privilege of being guarantors of security, of national sovereignty and of the protection of the interests of the nation" (*ibid*:67, own translation), provide aid. The underlying assumption for confrontational logics is that the best way to deal with the adversary is through open, frontal attacks, and the best means to achieving conditions of security is by using the Armed Forces. The practices that follow the confrontational rule are the militarization of public security, which views the Armed Forces as a preferable means for public security provision; the aggressive challenge posed by both the Mexican Government and criminal organizations in relation to each other; and intergroup killings, referring to those resulting from government and criminal organizations' attacks on each other, but also those that happen among the criminal organizations themselves. The self-interpretation that emerges here is one of deadly adversary, which emerged from the Calderón administration's statements but is also discursively constructed by the media, foreign governments and the criminal organizations. It is important to note that although in practice the security policy of the Peña Nieto administration also continued the confrontational approach, discursively it was de-emphasized.

For the Peña Nieto administration, declarative logics became the norm. In content, they are about making statements and commitments concerning public security and appropriate institutional responses to violence. The adjective "declarative" points to a fundamental contradiction within these logics: what was stated in public-official discourse would rarely materialize in its practices. In other words, the attention in public-official discourse to the multidimensional essence of violence, as seen in the Peña Nieto administration's *Program for National Security 2014-2018* (Consejo

Nacional de Seguridad, 2014), and its commitments, such as those in reaction to the disappearance of the Ayotzinapa students (Causa en Común, 2015), were not reflected in coherent security policy actions. As such, the constitutive practices of the declarative logics are the making of void commitments, referring to the administration's multiple statements regarding its intended response to increasing violence and Human Rights' abuses but few concrete actions to follow up on those statements; and unimplemented and/or poorly implemented strategies and programs, such as the National Program for the Social Prevention of Violence and Crime, which, according to political analyst Alejandro Hope, "served for many things, but not to prevent crimes, at least there was no evidence that it served to prevent a single crime" (Hope in Cisneros, 2016, December 19, own translation). The actors in these logics were the Federal Government, civil society in the form of victims' and Human Rights' groups, and the media. The resulting self-interpretation can be characterized as merely being actors involved in an empty communication process, ignoring its discursive content because of each actor's understanding of the others' nature and interests, with victims' groups claiming that the increasing forced disappearances and violence levels have not "been adequately recognized and assumed by your (Peña Nieto's) government" and the government abandoning the monitoring of the cases (Mendes Robles, 2015, February 15, own translation).

Mistrust and dismissal logics can be said to apply equally to both administrations and concern the lack of trust among the actors and a dismissal of each other's views and concerns, which may result from different priorities or negative previous experiences. The main actors here are the Federal Government, victims and Human Rights' collectives, and Self-defense groups, and its activities include, but are not limited to inter-group meetings, claim dismissal, forms of vigilantism, and protests. Both administrations underestimate the impact of violence on civil society and how it reflects a systemic Human Rights' crisis, as suggested by their comments that most of the victims have been involved with organized crime (Univisión, 2010, April 18), and that violence is not systemic but is localized in only some regions of the country (Vanguardia MX, 2018, September 2). Similarly, civil society groups and movements have questioned their approaches to Human Rights' issues in the security policy formulation and implementation, mentioning that "from the moment the army arrived the abuses began" (Althaus, 2012, April 14, own translation). Further, where violence has reached critical levels and organized crime groups have *de facto* replaced the state as the dominant authority, self-defense groups have come together to oppose them, believing the Government to be ineffective. This, however, has caused them to enter into conflict with formal authorities, as their activities can be considered a form of vigilantism (Verza, 2014, January 14). The self-interpretation picture that emerges in these logics is that each actor views each other as a rival who pursues its own agenda, which conflicts with their own.

Finally, the bureaucratic logics refer to formal transactional practices and paperwork between the main actors, in this case the three levels of Government and civil society, that are the means for their intended ends. In the case of the Government, formally it is to fulfill its role in justice procurement, but logistically it also involves registering

criminal cases and related data. For civil society, however, the stakes are higher, because reporting instances of crime is the only stage of the process where victims and Human Rights' groups have agency, relying instead on the Mexican institutional frameworks to give them justice. However, federal institutions such as *Províctima* have been described as "practically useless" (Turati, 2012, October 6, own translation), and the General Attorney's Office has faced criticism for their failure to give convincing and evidence-based results on disappearance and Human Rights' violations cases (Mendes Robles, 2015, February 15). The self-interpretation picture that emerges from these logics is one where the actors view themselves in relation to each other as means to an end, although the asymmetrical power relationship implies that many criminal reports and complaints do not produce the intended results for victims' groups.

Table 1: Regime of dismissal and constituting social logics.

REGIME OF DISMISSAL

ADMINISTRATION	Logic	Actors	Constituting practices	Source evidence (own translation)
CALDERÓN	Confrontational logics: About openly attacking the adversary.	Government (three levels) Armed forces Criminal organizations Foreign governments Media	Militarization of public security Aggressive challenge (bi-directional, from Government to organized crime groups and vice-versa) Inter-group killing	"The long struggle to establish ourselves in a free nation, in a nation of law, **cannot be understood without the Armed Forces**" (Gobierno de la República, 2007:7). "Recover the strength of the state and security in social coexistence, **taking a frontal fight** against drug trafficking and other expressions of organized crime" (Gobierno de la República, 2008: 4). "Mr. President, a question ... do you estimate that your life will be enough for you to find all my people? **Take care, we have a mission** and we promise the people that it will be fulfilled" (La Redacción Proceso, 2009, August 12).
PEÑA NIETO	Declarative logics: About making statements concerning public security and institutional responses to violence.	Government (federal level) Civil society (Victims' and Human Rights' groups) Media	Void commitments Unimplemented and/or poorly implemented strategies and programs.	"The National Security policy is multidimensional insofar as **it provides comprehensive attention to the vulnerabilities, risks and threats** that directly impact the development of the Mexican State and the quality of life of its population" (Consejo Nacional de Seguridad, 2014: 27-28). "One year after the announcement of President Enrique Peña Nieto's 10 measures regarding security ... what we find is that **nothing has changed** and that the human rights crisis is installed in the country. This decalogue **was a discourse to move the moment,**

				but that as announced was left behind" (Román, 2015, November 24).
BOTH	Mistrust and dismissal logics: None of the parties interested in reducing criminal violence trusts each other, have opposing views on same issues.	Government (federal level) Civil society Self-defense groups	Claim dismissal Lack of commitment to agreed cooperation and dialogue Protests and marches Vigilantism	"**More than 90%** of those homicides and executions… are precisely due to the fight of some cartels against others" (Calderón, in Univisión, 2010, April 18). "His (Felipe Calderón's) strategy multiplied crime and made society even more vulnerable to crime, but also **refuses to keep his word and the commitments made to the victims of violence**" (Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, 2012, July 27, parenthesis added). "From the moment the army arrived **the abuses began**" (Althaus, 2012, April 14). "President Enrique Peña Nieto assures, in the document of his Sixth Government Report, that **the violence in Mexico "in no way (is) a generalized crisis**"" (Vanguardia MX, 2018, September 2).
BOTH	Bureaucratic logics: formal transactional practices and paperwork.	Government (three levels) Civil society	Complaint filing. Crime reporting. Case monitoring and results production.	"Criticisms against the practically useless Social Procurement Office for the Attention to the Victims of Crimes (Províctima) multiply, **those who come to it are received, but they cannot find a solution to their problems**" (Turati, 2012, October 6). "The General Attorney's Office (PGR) **decided to stop accompanying the relatives of missing persons**, who in the absence of effective results from the authorities have had to assume the search for at least 380 victims of disappearance in Iguala" (Mendes Robles, 2015, February 15).

The four social logics which form the regime of dismissal, taken together, hinder the mourning process at a societal level, although they affect more directly victims' collectives and Human Rights' groups. This can be best explained by examining the role these logics play in relation to Glynos' aforementioned two conditions that enable mourning: 1) an event or site that endorses a publicly shared recognition of loss, and 2) an appropriate context within which loss can be processed.

Confrontational logics meet neither condition, as a context in which open armed combat between criminal organizations and the Armed Forces is favored will inevitably result in the loss of life from both sides and, additionally, from unrelated individuals involved in the conflict. A prominent case related to confrontational logics is the ordeal experienced by the Reyes Salazar family, in the state of Chihuahua, who after having three family members killed in a short period of time, became activists critical of the

militarization of public security and the policies promoted by president Calderón. They claimed that such policies "put in so many federals in Chihuahua who are the ones that are ending us" and demanded that "you withdraw and retire and end this stupid and dirty war that you have" (Álvarez, 2011, February 25, own translation). Amid such a context in which families and groups keep losing members to Drug War violence, the mourning process will face constant interruption, as events keep occurring that create constant disruption in the subjects' narratives and generate anxiety, uneasiness and despair.

Declarative logics may seem, initially, to fulfill the first condition, an event that produces a publicly shared recognition of loss. Yet, this is done as repeated statements and void commitments, lacking significant institutional action. What results is not a publicly shared recognition of loss, but a public perception of political distance and lack of concern that the ruling class exhibits in relation to the Mexican population affected by violent crime. Any potential for enabling the mourning process afforded by public statements or commitments is, therefore, nullified by the absence of actions that give them substance. This lack of substance also limits their capacity to fulfill the second condition, firstly because the action of making a statement is one-directional, without engaging in dialogue with the affected population, and then because nothing is done via institutional action to create an appropriate context through which loss can be processed.

Mistrust and dismissal logics meet neither condition, as some actions from the Armed Forces, such as the "allegations of human rights committed by the military, extrajudicial executions, sexual assault and torture" (Ordorica, 2011, December 1st, own translation) enhance the mistrust from civil society in the Mexican state and its institutions. Also restricting the possibility to mourn, and I would argue, create a state of melancholia at a societal level, is the discursive decision to, on the one hand, understate the violence levels (Vanguardia MX, 2018, September 2) and, on the other, group victims not participant in criminal activities with victims who were members of organized crime (Calderón, in Univisión, 2010, April 18; Campos Garza, 2016, March 18). Further, by failing to provide a safe environment, hampering the attempts by self-defense groups to organize themselves and protect their communities from criminal organizations and labeling this as vigilantism (CNN México, 2014, January 23), the Mexican state discourages the population to look at its fragile institutional framework and encourages to look at themselves for the causes of violence. By doing this, both administrations have created in public-official discourse a framework that encourages subjects to question their perceptions of a societal problem and their moral allegiance. In this discourse, the consequences of violence, and victimhood, are thus responsibility of the Mexican population for not taking appropriate safeguard measures and for breaking the rule of law by defending themselves, not of either administration nor of their approach to security policy.

Finally, bureaucratic logics fail to meet either condition, as the emphasis on bureaucratic complaints and paperwork does not create an event that addresses the loss for the victims' families and Human Rights groups. Instead, what it creates is a transactional, de-personalized situation in which the experience of loss is disembodied

by having it written in printed or digital forms, to be received and evaluated by the security procurement institutions, which often fail to produce results that enable victims to find justice and begin the mourning process. Thus, bureaucratic logics fail both as an event that creates a publicly shared recognition of loss, and do not provide an appropriate context for mourning.

The Peace and Reconciliation forums and the potential for mourning

After explaining how the regime of dismissal hinders the mourning process, and to some degree contributes to generating melancholic subjects, the Peace and Reconciliation forums held by López Obrador's team can be characterized in relation to the social logics and their potential for enabling mourning at a societal level.

The political role the forums have in the context of the Drug War but also in the political climate in Mexico is multiple. From a policy formulation perspective, they are mechanisms that allow López Obrador and his transition team to express their premises and views on security issues, but also to get enough inputs to design a comprehensive and attuned security policy. For this purpose, these forums are open not only to the victims' collectives and Human Rights' groups, but to all groups that have been affected by Drug War-related violence, including but not limited to individual victims, general citizenship, civil society organizations and experts on security issues (Consulta de la Paz y Reconciliación Nacional, 2018). From a psychosocial perspective, it allows different actors affected by and acting within a social and political issue to interact with each other, to see the role they play in the political scene and to confront different approaches to public security. But from a political perspective, what these forums signal is a break from dominant practices to security policy formulation, as well as a closer engagement with the population affected by violence and criminal activity.

This break allows for the characterization of the forums as a *political logic* within the LCE methodological framework. As previously stated, political logics seek to draw equivalences or differences between elements, groups or individuals, typically by appealing to an existing social norm or an alternative, projected norm. In this case, both the Calderón and the Peña Nieto administrations have a particular vision of the security policy, its needs, its threats, its mechanisms, its actors and its consequences, elements of which have been highlighted here and which constitute social logics and belong to the regime of dismissal. The forums work as a political logic because, in abstract, through their discourse they draw differences between the incoming López Obrador administration and its predecessors.

What norms, rules and values do the forums contest, and how can the forums be characterized? An initial norm and rule that the forums contest is the top-down approach to security policy formulation that rests primarily in the Mexican president and the members of his ministries, with the decision for the intervention of the Armed Forces for public security activities being by request of the political authority (Moloeznik, 2011), with little to no input from the Mexican population. In this sense, the forums break with the traditional model of policy-making in Mexico in favor of a more democratic approach, with the forums involving any individuals or groups who

consider themselves affected by violence and who wish to participate. The participatory nature of these forums could allow them to be characterized as *consultation logics*, as they interpellate subjects who have been affected by violence, inviting heterogeneous groups to become involved and present their most pressing concerns. As stated in the website for the forums, "The peacebuilding process will begin by listening to the voice of all Mexicans with the participation and involvement of the various segments and social sectors that wish to do so in a free and committed manner" (Consulta de la Paz y Reconciliación Nacional, 2018, own translation).

The reference to a "peacebuilding process" also highlights another norm to be contested, the confrontational logics which involve the open attack against the adversary in the Drug War. López Obrador's understanding of sources of insecurity, in contrast, does not signal an individual or group as the adversary, but is instead heavily tied to the idea that social and economic conditions fuel the insecurity conditions, mentioning: "insecurity and violence can only be overcome with effective changes in society and with the moral influence that can be exercised on society as a whole" (López Obrador, 2017:91, own translation). From this, we can see what the *logic of difference* conveyed by the consultation logics would look like, establishing the forums as an alternative approach to security policy formulation. Previously, there was top-down decision-making, which was equaled with confrontation, which was equaled with violence. How the forums distinguish themselves is by promoting participatory decision-making, which can be equaled with peacebuilding, and then with an overcoming of violence. This logic of difference can thus be summarized as top-down decision-making = violence versus participatory decision-making = peace.

The issue to consider now is whether the Peace and Reconciliation forums, as consultation logics, can facilitate successful mourning. In other words, do they meet the two conditions required for mourning to take place at a societal level? The answer requires two levels of analysis: the theoretical and the practical. On a theoretical level, the forums themselves are the event that fulfills the first condition. Their stated purpose is to "break with the cycle of violence that is currently occurring in our country considering all conceivable options for the construction of a true and sustained peace process, structurally attending to the causes of social conflict, injustice and lack of opportunities" (Consulta de la Paz y Reconciliación Nacional, 2018, own translation). By addressing the violence head-on in a participatory manner, the forums would inevitably turn to the topic of loss, which would in turn allow for a dialogue of the suffering experienced by the victims' families, as well as those groups who have been oppressed by organized crime in their communities. According to political scientist Denise Dresser, in these forums López Obrador and his team would witness "the pain of those who continue to look for their disappeared or are in mourning for their dead", speak of what "the Mexican state has done wrong and will have to repair", and "be moved when facing tears (of the victims' families), instead of ignoring them" (Dresser, 2018, October 14, own translation). By having the incoming administration interact and experience some of the pain of those who have lost loved ones to Drug War-related violence, a public recognition of loss is being met. Further, this recognition is not limited to the participants in the forums, as their mediatized nature and their presence

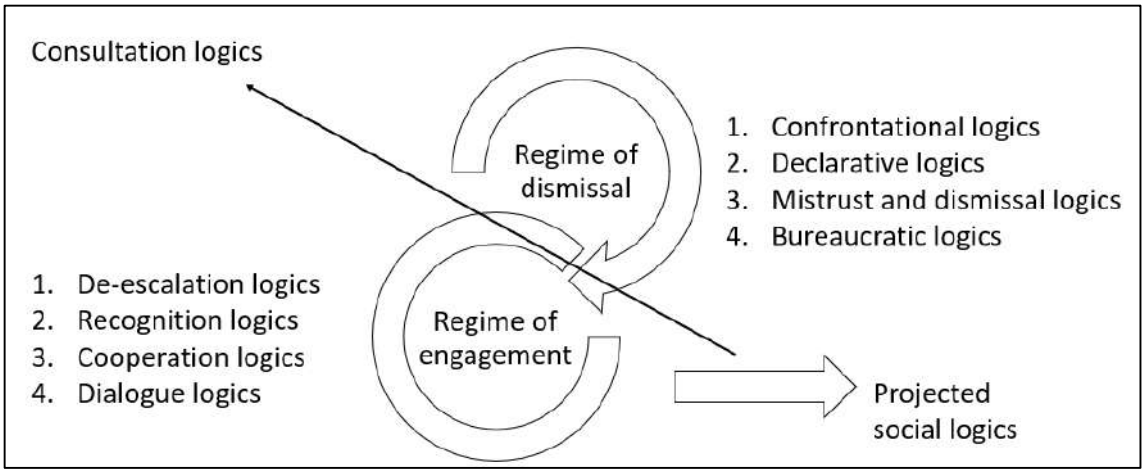
in the national scene attract attention. The second condition, however, would require more permanent action than these forums. They would need to be periodical and part of the security policy of the López Obrador administration, and would need complementary institutional action to create the appropriate context for societal mourning.

The practical aspect of the consultation logics paints a more complicated picture. For one, López Obrador's team entered the forums with a particularly unpopular proposal: asking the participants their willingness to forgive the perpetrators of crimes. López Obrador's statement, to "act in unity, thinking that the country is first and be willing to forgive" (Canchola, 2018, August 7, own translation) was met with strong opposition from the victims' collectives and Human Rights' groups, replying "neither forgiving nor forgetting, justice for the victims!", adding "do not let us down, do not leave us alone, that's why we vote for you, for that pain and for that blood bath that is in the Mexican Republic" and pleading "if we want peace, there must be justice!" (Briseño, 2018, August 28, own translation). Additionally, these forums are not viewed as legitimate and genuine by some political actors who have suffered from injustice either at the hands of the government or at the hands of organized crime, with the former leader of a self-defense group in the state of Michoacán claiming that the forums are "pure politics, they are a farce because there is no social fighter there in front in the presidium, like those of us who have given our blood to change things" (ADN Político, 2018, August 14, own translation). Based on this, the actual implementation of the forums produces conflicting responses that reveal that the path to a successful mourning process cannot happen at a specific moment, but instead requires careful attention to the conditions, concerns and needs of the population. In its practical level, the forums still meet the first condition for mourning by being an event in which different political actors meet and present different visions, proposals and concerns on the issues of violence, loss and justice, despite these visions and proposals being opposed to one another. The second condition is farther away from being met, as the cancellation of the forums on October 8th, 2018 temporally blocked a potential pathway for the creation of an appropriate context to process loss. This cancellation also undermines the results of the forums already held in meeting the first condition, as it retroactively questions the commitment of the incoming administration in listening to differing opinions and reducing violence.

If the Peace and Reconciliation forums do not themselves meet the conditions for mourning, their nature as *consultation logics* signals an alternative, projected regime of practices, a *regime of engagement*, which does have the potential to facilitate the mourning process. As its name implies, such a regime would engage in continuous dialogue with subjects affected by violence and would need to present a clear contrast with the previous regime, as sketched in Figure 2. According to Sergio Aguayo (Landa, 2018, August 13), the forums themselves were a step in the right direction, where the Mexican state changes the nature of its behavior towards subjects affected by violence. This means that for the forums to be able to facilitate mourning, some results must be materialized in concrete practices. For instance, inputs obtained from the forums should influence and become reflected in the security strategy and policies

that the incoming administration develops. Although not stated by López Obrador nor his team, based on the purpose of the forums and on López Obrador's understanding of security, a possible regime of engagement that takes into account the violence-affected subjects' concerns and enables mourning can be conceived as constituted by 1) de-escalation logics, or nonviolent tactics designed to reduce violence; 2) recognition logics, wherein each side sees the other as an actor with genuine and legitimate interests in solving the crisis of violence; 3) cooperation logics, in which each side sees the other as a valuable actor in their own right and contributes to security policy formulation and implementation; and 4) dialogue logics, wherein institutions listen to victims collectives' and Human Rights groups' concerns, provide appropriate follow-up to cases, and engage in dialogue to formulate successful responses. This regime would meet the two conditions for enabling mourning, as the recognition and dialogue logics would create public spaces and events in which loss is publicly recognized, first by an institutional framework and then by other sectors of society, while de-escalation and cooperation logics would become the practical aspects in which an appropriate societal context is created to process loss. Whether such a regime materializes remains to be seen.

Figure 2: Consultation logics, regime of engagement and their break with the regime of dismissal



Own elaboration

Conclusions

This paper was guided by two main theses: that public-official discourse and its associated practices regarding Drug War security strategy in the Calderón and Peña Nieto administrations resulted in blocked mourning, and that the Peace and Reconciliation forums by held by the incoming López Obrador administration were participatory mechanisms which could enable the mourning process. To examine how these approaches to discourse and practices related to mourning at a societal level, a discourse theoretical approach was taken, using the Logics of Critical Explanation

method to problematize and characterize the current security strategy discourse and practices into a regime of dismissal and four constituting social logics: confrontational, declarative, mistrust and dismissal, and bureaucratic. By questioning whether this regime and its logics met the two conditions necessary for mourning at a social level to take place, 1) the event or site that allows for a publicly shared recognition of loss and 2) an appropriate context into which loss can be processed and integrated into the collective life, it was discovered that not only do they fail to meet them, but also hindered the mourning process by worsening the conditions necessary for it to take place.

Additionally, the Peace and Reconciliation forums were characterized as consultation logics, a political logic which attempted to differentiate the incoming administration with the previous ones, highlighting the questioned norms and drawing a chain of differences between the López Obrador administration and its predecessors on issues related to Drug War-related violence. The consultation logics presented an ideological critique to the current regime of security practices, one that foregrounded participatory aspects to policy-making and encouraged a broader socioeconomic perspective to the understanding of violence and the effects of loss. After examining whether the consultation logics met the two conditions that enable the mourning process, it was found that they do meet the first condition to different degrees both at a theoretical and a practical level, but they do not meet the second condition. What they do, instead, is to signal an alternative regime of practices, one whose constituting logics had the potential to enable mourning.

As concluding remarks, this research highlights the influence public-official discourse and its derived practices have in the mourning process. By encouraging a specific vision that then materializes in concrete practices within a security policy framework, approaches to the recognition and processing of the loss of life can go from denying and downplaying violence to an engagement with the wider structural conditions that contribute to the presence of violence in the first place. Public-official discourse, in other words, has the power to establish what lives are grievable and under what circumstances, and an attentiveness to its seams and limits can pave the way for emancipatory approaches to security.

Recibido: 31/10/2018
Aceptado: 8/12/2018

Bibliography:

ADN Político. (2018, August 14). Mireles abandona foro de pacificación en Michoacán; 'es una farsa', dice. *ADN Político*. Retrieved on October 18, 2018 from: https://adnpolitico.com/mexico/2018/08/14/el-proximo-gobierno-recibira-una-seguridad-en-ruinas

Aguilar, R., & Castañeda, J. (2012, October 17). La guerra antinarco, el gran fracaso de Calderón. *Revista Proceso*. Retrieved September 9, 2018, from

https://www.proceso.com.mx/322831/la-guerra-antinarco-el-gran-fracaso-de-calderon

Aguirre, J., & Herrera, H. A. (2013). Institutional weakness and organized crime in Mexico: The case of Michoacán. *Trends in Organized Crime*, *16*(2), 221–238.

Althaus, D. (2012, April 14). Killings by Mexico troops wound citizens' trust. *The Houston Chronicle*. Retrieved on October 14, 2018 from: https://www.chron.com/news/houston-texas/article/Killings-by-Mexico-troops-wound-citizens-trust-3482647.php?cmpid=twitter#page-2

Alvarado M., A. (2009). La policía, los militares, el sistema de seguridad pública y la administración de la coacción: México frente a América Latina. *El Cotidiano*, *153*(1), 63–72.

Álvarez, E. (2011, February 25). Exigen esclarecer crímenes contra la familia Reyes. *MVS Noticias*. Retrieved on October 18, 2018 from: http://www.mvsnoticias.com/#!/noticias/exigen-esclarecer-crimenes-contra-la-familia-reyes-459

Arteaga, N., & Fuentes, R. (2009). Nueva lógica de la seguridad en México: vigilancia y control de lopúblico y lo privado. *Revista Argentina de Sociología*, *7*(1995), 164–185.

Bautista Arias, M. (2016). *El murmullo social de la violencia en México: La experiencia de los sujetos afectados por la guerra contra el narcotráfico* (1st ed.). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana / CESOP.

Bowlby-West, L. (1983). The impact of death on the family system. *Journal of Family Therapy*, *5*(3), 279–294.

Briseño, H. (2018, August 28). Exigen justicia en foro de pacificación en Acapulco. *La Jornada*. Retrieved October 18, 2018 from: https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/08/28/exigen-justicia-en-foro-de-pacificacion-en-acapulco-5846.html

Butler, J. (2006). *Precarious Life: The Powers of Violence and Mourning*. London: Verso.

Butler, J. (2009). *Frames of war: When is life grievable?* London: Verso.

Camil, J. (2017, December 19). La "amnistía" de AMLO... *Vanguardia MX*. Retrieved October 20, 2018, from https://vanguardia.com.mx/articulo/la-amnistia-de-amlo

Campos Garza, L. (2016, March 18). A 6 años del asesinato de dos estudiantes del Tec. *Revista Proceso*. Retrieved on October 18, 2018 from https://www.proceso.com.mx/434051/a-6-anos-del-asesinato-jorge-javier-estudiantes-del-itesm-ejercito-sigue-impune

Canchola, A. (2018, August 7). AMLO pide a víctimas perdonar en primer foro de paz. *El Universal*. Retrieved on October 18 from:

http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/amlo-pide-victimas-perdonar-en-primer-foro-de-paz

Carpenter, T. G. (2015). The Drug War's Damaging Impact on Mexico and its Neighbors. In M. W. Brienen & J. D. Rosen (Eds.), *New Approaches to Drug Policies: A Time for Change* (pp. 17–34). London: Palgrave Macmillan.

Carranza, E. (1997). Situación del delito y de la seguridad de los habitantes de los países de América Latina. In E. Carranza (Ed.), *Delito y seguridad de los habitantes* (pp. 23–49). México, D.F.: Siglo XXI Editores.

Causa en Común. (2015). *El decálogo por la Paz y la Justicia de EPN: Un análisis y propuestas desde la sociedad civil*.

Chabat, J. (2010). La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. *Seguridad Nacional y Seguridad Interior*, *106* (January 2010), 21–40.

Cheyre Espinosa, J. (2015). Threats to security in Latin America. *Journal Globalization, Competitiveness and Governability*, *9*(1), 51–73.

Cisneros, J. R. (2016, December 19). Los 3 ejes de seguridad de Peña Nieto: ¿Estrategia diferente o Déjà Vu? *Expansión*. Retrieved on October 15, 2018, from: https://expansion.mx/nacional/2016/12/16/los-3-ejes-de-seguridad-de-pena-nieto-estrategia-diferente-o-deja-vu

Clarke, M. (2012). Talkin' 'bout a revolution: the social, political, and fantasmatic logics of education policy. *Journal of Education Policy*, *27*(2), 173–191.

CNN México (2014, January 23). El Estado "no puede ser permisivo con las autodefensas", dice Peña Nieto. Retrieved from http://mexico.cnn.com/nacional/2014/01/23/pena-nieto-pide-que-las-autodefensas-se-ajusten-a-la-ley-en-michoacan

Consejo Nacional de Seguridad. (2014, April 30). *Programa para la Seguridad Nacional 2014 - 2018: Una política multidimensional para México en el siglo XXI*. Obtenido de Página Oficial del Consejo Nacional de Seguridad: http://cdn.presidencia.gob.mx/programa-para-la-seguridad-nacional.pdf

Consulta de la Paz y Reconciliación Nacional. (2018). *Consulta Nacional y Foros de Escucha*. Retrieved on October 18, 2018 from http://www.consultareconciliacionnacional.org/index.php#zero

Corona, S. (2018). Peña Nieto: "No hemos conseguido dar a los mexicanos paz y tranquilidad." *El país*. Retrieved September 9, 2018, from https://elpais.com/internacional/2018/08/29/mexico/1535550706_072977.html

Díaz Tovar, A., & Ovalle, L. P. (2018). Antimonumentos. Espacio público, memoria y duelo social en México. *Aletheia*, *8*(16), 1–22.

Dresser, D. (2018). La 4T: Lo bueno, lo malo, lo incierto. *Revista Proceso*. Retrieved on October 15, 2018, from https://www.proceso.com.mx/555114/la-4t-lo-bueno-lo-malo-lo-incierto

El País. (2017). Año 11 de la Guerra contra el Narco. *El País*. Retrieved October 20, 2018, from https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/

Fernández, F., & Robben, A. C. G. M. (2017). *Necropolitics: Mass Graves and Exhumations in the Age of Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Flores Martínez, I., & Atuesta, L. H. (2018). Mourning our dead: The impact of Mexico's war on drugs on citizens' depressive symptoms. *International Journal of Drug Policy*, *60*(January), 65–73.

Freud, S. (1991). Mourning and Melancholia. In *On Metapsychology - The Theory of Psychoanalysis : "Beyond the Pleasure Principle," "The Ego and the Id" and Other Works*. London: Penguin.

Gloria Morales, N. N. (2012). Municipio y política de seguridad pública en México. In *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia* (pp. 1–14).

Glynos, J. (2014). Death, Fantasy and the Ethics of Mourning. In L. Van Brussel & N. Carpentier (Eds.), *The Social Construction of Death: Interdisciplinary Perspectives* (pp. 137–160). London: Palgrave Macmillan.

Glynos, J., & Howarth, D. (2007). *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*. London: Routledge.

Glynos, J., Klimecki, R., & Willmott, H. (2012). Cooling Out the Marks: The ideology and politics of the financial crisis. *Journal of Cultural Economy*, *5*(3), 297–320.

Glynos, J., Klimecki, R., & Willmott, H. (2015). Logics in policy and practice: a critical nodal analysis of the UK banking reform process. *Critical Policy Studies*, *9*(4), 393–415.

Glynos, J., & Speed, E. (2012). Varieties of co-production in public services: Time banks in a UK health policy context. *Critical Policy Studies*, *6*(4), 402–433.

Glynos, J., & Voutyras, S. (2016). Ideology as blocked mourning: Greek national identity in times of economic crisis and austerity. *Journal of Political Ideologies*, *21*(3), 201–224.

Gobierno de la República. (2007, May 30). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Obtenido de Presidencia de la República: http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

Gobierno de la República. (2008, January 24). *Decreto por el que se aprueba el Programa Sectorial de Defensa Nacional 2007-2012.* Obtenido de Secretaría de la

Función Pública: http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/comunicacion/archivo-historico/pnrctcc-2008-2012/temas-2012/programas-sectoriales/sexenio-2007-2012.html

Grznic, M., & Tatlic, S. (2016). *Necropolitics, racialization, and global capitalism: Historicization of Biopolitics and Forensics of Politics, Art, and Life*. Maryland: Lexington Books.

Guevara, C. F. (2018, July 22). Esta es la agenda de los foros de pacificación y reconciliación nacional de AMLO. *El Sol de México*. Retrieved October 20, 2018, from https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/esta-es-la-agenda-de-los-foros-de-pacificacion-y-reconciliacion-nacional-de-amlo-1859136.html

Gutiérrez-Romero, R. (2016). Estimating the impact of Mexican drug cartels and drug-related homicides on crime and perceptions of safety. *Journal of Economic Geography*, *16*(4), 941–973.

Howarth, G. (2007). *Death and Dying: A sociological introduction*. Cambridge: Polity Press.

Howarth, D. (2010). Power, discourse, and policy: Articulating a hegemony approach to critical policy studies. *Critical Policy Studies*, *3*(3–4), 309–335.

Hurtado, J. (2016). Mourning : ethical practice and conceptual tool for social and political relations. *Perspectivas: Revista de Ciencias Sociales*, *1*(2), 176–191.

Institute for Economics and Peace. (2018). *Mexico Peace Index 2018*. Retrieved from www.economicsandpeace.org

Karl, S. (2015). Missing in Mexico : Denied victims , neglected stories. *Culture and History Digital Journal*, *3*(2), 1–16.

Laclau, E., & Mouffe, C. (2014). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.

Lafuente, M. J. (1996). Familia y muerte. In M. Millan (Ed.), *Psicología de la familia: un enfoque evolutivo y sistémico* (pp. 259–288). Valencia: Promolibro.

Landa, J. (2018, August 13). *Primer Plano – Lunes 13 de agosto de 2018*. Mexico: Canal Once. Retrieved on October 19, 2018 from https://www.youtube.com/watch?v=2sNpZHtUZmA&list=PLrFkZrRQk9nnIgUW8kGJzABn4XPMXwcBb&index=8&t=0s

La Redacción Proceso (2009, August 12). Narco amenaza de muerte a Felipe Calderón. *Revista Proceso*. Retrieved October 14, 2018, from https://www.proceso.com.mx/117753/narco-amenaza-de-muerte-a-calderon

Leader, D. (2009). *The New Black: Mourning, Melancholia and Depression* (1st ed.). London: Penguin.

López Obrador, A. M. (2017). *La Salida: Decadencia y renacimiento de México*. Mexico City: Editorial Planeta Mexicana.

Machillanda, J. (n.d.). La remilitarización de la seguridad en América Latina. *Nueva Sociedad*, *198*, 130–144.

Mbembe, A. (2013). Necropolitics. *Public Culture*, *15*(1), 11–40.

Mendes Robles, R. (2015, February 15). Exigen defensoras a Peña Nieto parar agresiones contra activistas en Guerrero. *MVS Noticias*. Retrieved on October 14, 2018 from: http://www.mvsnoticias.com/#!/noticias/exigen-defensoras-a-pena-nieto-parar-agresiones-contra-activistas-en-guerrero-170.html

Moloeznik, M. P. (2011). Apuntes críticos sobre las más recientes iniciativas de reformas legislativas del presidente Felipe Calderón Hinojosa en materia de seguridad y modelo policial. *Letras Jurídicas: Revista Electrónica de Derecho Del Centro Universitario de La Ciénega*, (12), 1–31.

Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. (2012, July 27). Tres mentiras y traiciones de Calderón a las víctimas: Movimiento por la Paz. *Vanguardia MX*. Retrieved on October 14, 2018 from: https://vanguardia.com.mx/tresmentirasytraicionesdecalderonalasvictimasmovimientoporlapaz-1338665.html

Pérez García, G. C. (2004). Diagnóstico sobre la seguridad pública en México. *Centro de Análisis e Investigación A.C*, *I*(1), 41.

Observatorio Nacional Ciudadano. (2018). *Análisis de la propuesta de seguridad de Andrés Manuel López Obrador*. México, D.F. Retrieved from http://onc.org.mx/mexico-seguro/pdf/presidentes/amlo_hallazgos.pdf

Olalde, K. (2015). Marcos de duelo en la guerra contra el narcotráfico en México. *Política y Cultura*, *44* (Otoño 2015 / Fall 2015), 57–77.

Ordorica, A. P. (2011, December 1st). *El Ejército y la ley*. *Revista Nexos*. Retrieved on October 18, 2018, from: https://www.nexos.com.mx/?p=14585

Özselçuk, C. (2006). Mourning, melancholy, and the politics of class transformation. *Rethinking Marxism, 18*(2), 225–240.

Parametría. (2018). El optimismo lopezobradorista. *Parametría.mx*. Retrieved October 20, 2018, from http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=5058

Redacción / Sin Embargo. (2018). México no vive crisis de violencia generalizada, es sólo en zonas específicas, dice Peña en Informe. *SinEmbargo.mx*. Retrieved September 24, 2018, from http://www.sinembargo.mx/02-09-2018/3465841

Robledo Silvestre, C. (2012). *Drama social y política del duelo de los familiares desaparecidos en Tijuana en el marco de la Guerra contra el Narcotráfico (2006-2012)*. [Tesis Doctoral]. Centro de Estudios Sociológicos: El Colegio de México.

Rojas Aravena, F. (2005). Ingobernabilidad : Estados colapsados, una amenaza en ciernes. *Nueva Sociedad*, (198), 56–73.

Román, J. A. (2015, November 24). El decálogo de Peña Nieto en materia de seguridad fue un mero discurso: ONG. *La Jornada*. Retrieved on October 14, 2018 from http://www.jornada.com.mx/2015/11/24/politica/007n1pol

Rosen, J. D., & Zepeda, R. (2015). La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida. *Reflexiones*, *94*(1), 153–168.

Sandoval Palacios, J. M. (2000). Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México. *Espiral. Estudios Sobre Estado y Sociedad*, *VI*(18), 183–222.

Schedler, A. (2014). The Criminal Subversion of Mexican Democracy. *Journal of Democracy*, *25*(1), 5–18.

Soria Escalante, H., Orozco Guzmán, M., López Peñaloza, J., & Sigales Ruiz, S. R. (2014). Condiciones violentas de duelo y pérdida: un enfoque psicoanalítico. *Pensamiento Psicológico*, *12*(2), 79–95.

Tamayo, L. (2012). Eight reasons to stop the war. In Cátedra Carlos Montemaryor (Ed.), *Militarización, cultura y derechos humanos* (pp. 1–14). Cuernavaca, Morelos: Tamoanchan: Revista de Ciencias y Humanidades.

Turati, M. (2012, October 6). Las víctimas de Províctima. *Revista Proceso*. Retrieved on October 14, 2018 from: https://www.proceso.com.mx/321799/las-victimas-de-provictima

Univisión. (2010, April 18). El 90% de las muertes del crimen organizado en México corresponden a sicarios. *Univisión Noticias*. Retrieved from https://www.univision.com/noticias/narcotrafico/el-90-de-las-muertes-del-crimen-organizado-en-mexico-corresponden-a-sicarios

Vanguardia MX. (2018, September 2). Dice Peña Nieto que México no vive crisis de violencia generalizada, 'es sólo en zonas específicas'. *Vanguardia MX*. Retrieved on October 14, 2018, from: https://vanguardia.com.mx/articulo/dice-pena-nieto-que-mexico-no-vive-crisis-de-violencia-generalizada-es-solo-en-zonas

Vite Pérez, M. Á. (2014). Reflexiones sobre la violencia y vulnerabilidad. *Espiral. Estudios Sobre Estado y Sociedad*, *xxi*(61), 227–259.

Verza, M. (2014, January 14). Michoacán pone en jaque al gobierno de Peña Nieto. *El Mundo*. Retrieved on October 15, 2010 from http://www.elmundo.es/america/2014/01/14/52d4b8ba268e3eb2318b456a.html

West, K., & Glynos, J. (2016). “Death talk”, “loss talk” and identification in the process of ageing. *Ageing and Society*, *36*(2), 225–239.

Zackseski, C. (2010). Brasilia y Ciudad de México: seguridad y orden público en la perspectiva de la criminología crítica. *Revista Multidisciplina*, (5), 76–92.

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 167-188

Tendiendo puentes en aguas tumultuosas: la política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2018)

Bridging tumultuous waters: Macri's foreign policy (2015-2018)

TOMÁS LISTRANI BLANCO*
CAROLINA ZACCATO**

*Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella. Correo electrónico: tlistrani@gmail.com
**Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés. Correo electrónico: czaccato@gmail.com

Resumen

Durante la campaña electoral de 2015 Mauricio Macri propugnó llevar adelante cambios sustantivos en las relaciones de Argentina con el mundo, consigna clara de que un gran "cambio en lo externo" debía acompañar al fuerte "cambio en lo interno" del plano doméstico planteado por *Cambiemos*.

Cercano a cumplir los tres años de mandato, es pertinente formularse los siguientes interrogantes con respecto a la política exterior argentina durante el gobierno de Mauricio Macri: ¿Cuáles han sido los determinantes sistémicos de la política exterior argentina en los últimos años? ¿Cuáles fueron las premisas con las que el gobierno *Cambiemos* efectuó sus primeros pasos de política exterior? ¿Qué prioridades internas orientaron los objetivos externos? ¿Qué tipo de liderazgo político representa Macri? Estas son algunas

Abstract

In the 2015 election campaign, Mauricio Macri advocated substantive changes in Argentina's relations with the world, a clear slogan that a great "change in the external" would accompany the strong "change in the internal" of the domestic sphere posed by the *Cambiemos* coalition.

Nearing the end of the three-year term of office, it is pertinent to ask the following questions regarding Argentina's foreign policy during the government of Mauricio Macri: What have been the systemic determinants of foreign policy in recent years? What were the premises with which the government of *Cambiemos* made its first steps in foreign policy? What internal priorities marked the external objectives? What type of political leadership does Macri represent? These are some of the questions to be explored concisely in this paper, also taking the dominant agenda

de las preguntas que explora el presente trabajo, valiéndose para ello de diversos esquemas teóricos dentro de la subdisciplina de análisis de política exterior (FPA, por sus siglas en inglés).

Palabras clave

Política Exterior Argentina — Análisis de la Política Exterior — Sistema de Creencias — Diplomacia — Liderazgo Político

items and the figures of Argentinean diplomacy as the edges of the discussion.

Keywords

Argentine Foreign Policy — Foreign Policy Analysis — Diplomacy — Belief System — Political Leadership

Introducción

En el marco de la cumbre del G-20 en Argentina y el nonagésimo aniversario del natalicio de Juan Carlos Puig, este trabajo busca analizar la política exterior del gobierno de *Cambiemos*, tomando como horizonte temporal el período comprendido entre diciembre de 2015 y diciembre de 2018. Con este fin, el presente artículo evalúa los objetivos y alcances de la política exterior argentina de los últimos tres años, a la luz de diferentes perspectivas teóricas y a través de un conjunto de ejes temáticos.

Partiendo desde la campaña electoral de 2015, Mauricio Macri propugnó llevar adelante cambios sustantivos en las relaciones externas de nuestro país, consigna clara de que un gran "cambio en lo externo" debía acompañar y reforzar un profundo cambio en el plano doméstico. Desde sus inicios, la política exterior de Cambiemos se autodefinió -además de su oposición a la de los años kirchneristas-, como un esfuerzo por "reinsertar a la Argentina en el mundo" y recomponer los vínculos exteriores que, bajo esta mirada, habían sido descuidados en los años precedentes.

En términos teóricos, la disciplina de Relaciones Internacionales nos ofrece el marco del Análisis de Política Exterior (FPA, por sus siglas en inglés), y particularmente el de los cambios de política exterior (FPCh, por sus siglas en inglés). Estos esquemas permiten evaluar los cambios en política exterior, y reflexionar respecto a si dichos cambios resultan o no beneficiosos para el país (Merke, Reynoso y Schenoni, 2020). Aquellos partidarios de la continuidad subrayan los beneficios de una política exterior consistente, de largo plazo, institucionalizada y construida sobre la base de amplios consensos domésticos; mientras que otra corriente analítica resalta los beneficios de una política exterior más flexible, polivalente en agendas y recursos, que permita enfrentar las numerosas vicisitudes y un alto nivel de incertidumbre del frente externo.

El presente artículo pone el foco en un caso puntual latinoamericano -la República Argentina-, específicamente para una única administración -Mauricio Macri

(2015-2018)-. Ello significa que se analizan los cambios de política exterior exclusivamente desde los determinantes externos e internos para el caso argentino. Ensamblar estos cambios dentro de las fluctuaciones de la región latinoamericana y horizontes temporales mayores sigue siendo parte de una agenda de investigación futura.

Próximos a cumplir los tres años de mandato, es pertinente formularse los siguientes interrogantes con respecto a la política exterior argentina durante el gobierno de Mauricio Macri: ¿Cuáles han sido los determinantes sistémicos de la política exterior en los últimos años? ¿Cuáles fueron las premisas con las que el gobierno de *Cambiemos* efectuó sus primeros pasos de política exterior? ¿Qué prioridades internas marcaron los objetivos externos? ¿Qué tipo de liderazgo político representa Macri? Estas son algunas de las preguntas que explora el presente trabajo, valiéndose para ello de diversos esquemas teóricos dentro de la subdisciplina de análisis de política exterior (FPA, por sus siglas en inglés), considerando también los temas de agenda preponderantes y las figuras de la diplomacia argentina como aristas de la discusión.

En el primer apartado de este artículo se analiza el escenario externo en el que se desenvolvió la política exterior argentina en los últimos tres años. En el segundo apartado se sopesan los determinantes ideológicos e internos de la política exterior de Macri, atendiendo a las corrientes históricas de Argentina. En el tercer apartado se elaboran los ejes, espacios y temas prevalentes para el caso de estudio escogido. Luego, en un cuarto apartado, se comparan los distintos modos de implementación de la política exterior en cuestión, incluyendo reflexiones en torno al tipo de liderazgo político del presidente. Finalmente, se agregan algunas conclusiones y perspectivas futuras de cara al último año de mandato de Mauricio Macri.

Factores sistémicos: un mundo incierto y soberanista

En tanto política pública, la política exterior posee la singularidad de tener como principal factor condicionante el plano externo. En contraste a otras esferas, los asuntos exteriores están sujetos a condicionantes relativos a diferencias de jerarquía, en cuanto a distribución de poder relativo se refiere, máxime en el caso de un país *rule-taker* como la Argentina. Es por ello que, antes de emprender cualquier esfuerzo por analizar la política exterior argentina, como punto de partida obligatorio, es preciso entender en qué mundo debe navegar la diplomacia de nuestro país.

Pasados más de veinticinco años desde el fin de la Guerra Fría, la segunda década del siglo XXI promedia con un mundo de muy alta incertidumbre. Desde 2015, la situación de Argentina se encuentra inscripta en un proceso de larga duración de redistribución de poder mundial de Occidente hacia Oriente, inmerso asimismo en el contexto de la Cuarta Revolución Industrial, junto al advenimiento de una serie de problemáticas transnacionales -como el crimen organizado, el terrorismo, el cambio climático, y las crecientes oleadas de migrantes y refugiados-. A todo lo anterior debe sumársele una profunda crisis del institucionalismo multilateral surgido en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, impulsado por Estados Unidos. En términos waltzianos (Waltz, 2001 [1959]), los cambios en el orden de tercera imagen

- esto es, las dinámicas referentes al sistema internacional - no sólo son muy palpables, sino que todavía se encuentran en proceso de cambio.

Al analizar la evolución del plano externo en los últimos años, los inicios de la presidencia de Mauricio Macri se presentaron como una continuidad del final del período kirchnerista. En aquel caso, los condicionantes sistémicos no fueron constantes durante los doce años de gestión kirchnerista, sino que mudaron desde un perfil permisivo durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) a un plano externo mucho más restrictivo, particularmente en el segundo mandato de Cristina Fernández (2011-2015). Esta dinámica tuvo su impacto sobre múltiples dimensiones de la política exterior, pero fue más evidente en el ámbito económico (Actis et al., 2017).

Lejos de las condiciones externas favorables para los países emergentes de la década anterior, Mauricio Macri pronto afrontó un mundo en el que la globalización financiera se encontraba en su punto menos permisivo desde la crisis económico-financiera de 2008. La desaceleración del crecimiento a nivel global, la caída en los precios de los *commodities*, los profundos cambios en las estrategias de comercio internacional de mercados como China, y un Estados Unidos cada vez más proteccionista le mostraban a la Argentina una globalización mucho más hostil que en los lustros anteriores (Carmody, 2016; Frenkel y Azzi, 2017).

Como corolario, para fines de 2018 la comunidad internacional se encontraba en un momento de sensible baja de las fuerzas globalistas, en sintonía con el embate cada vez más consistente y general de fuerzas soberanistas. En otras palabras, si hace diez años eran dables amplios consensos multilaterales, perspectivas de un comercio abierto, una activa cooperación Sur-Sur, la convergencia en los marcos regulatorios y una visión donde lo cosmopolita le ganaba a lo local; ya promediando su mandato, el presidente Macri enfrenta claras señales externas de estancamiento de los procesos de negociación, tensiones comerciales, baja coordinación del llamado Sur Global, divergencias normativas y una visión donde lo local reacciona frente a lo cosmopolita. En suma, en su nueva inserción internacional, la Argentina estaba "retornando a un mundo que ya no existía", esto es, un mundo alejado del globalismo liberal de Barack Obama, más cerrado y reactivo, en el que emergen movimientos nacionalistas, soberanistas y, en algunos casos, xenófobos, como reacción a las numerosas fallas del sistema de las democracias liberales (Carmody 2016; Malamud, 2018).

Factores domésticos: premisas iniciales y coaliciones en Argentina

El mundo con el que la Argentina de Mauricio Macri tuvo que vincularse es bien diferente al de años atrás, y distinto al mundo previsto durante la campaña presidencial de 2015.

Sin embargo, en política internacional no se trata sólo de lo que acontece, sino también de la lectura acerca de los hechos que ocurren. Por ello, para entender los cambios de política exterior de Argentina, resulta fundamental examinar las claves interpretativas a través de las que se observa el escenario externo. En términos waltzianos (Waltz, 2001 [1959]) de primera imagen -esto es, el nivel de análisis

individual respecto al rol determinante que detenta un primer mandatario en la formulación y ejecución de la política exterior- es pertinente considerar el sistema de creencias del mandatario (Smith, 2012). Un segundo elemento que considerar son los instrumentos de política exterior, puesto que, en particular en los casos de países presidencialistas, estos instrumentos moldean el proceso de toma de decisiones (Russell, 1996).

Se ha sostenido que el gobierno de Mauricio Macri inició con un conjunto central de fuertes premisas, que coincidían con el paradigma del liberalismo globalista, y con fuerte énfasis en lo económico. Entre ellas, pueden mencionarse la revitalización de la relación con los Estados Unidos, una visión de que el mundo presentaba condiciones favorables para nuevos flujos de inversiones hacia y exportaciones desde Argentina, y la lectura de una declinación relativa de Brasil que se veía como una oportunidad para posicionar a Argentina como líder regional (Russell y Tokatlián, 2017). Se esperaba que, ante el lanzamiento de una política exterior renovada, la Argentina recibiría indefectiblemente gestos recíprocos auspiciosos.

No obstante, uno a uno, estos puntos de partida se fueron resquebrajando. Los determinantes sistémicos antes mencionados revelaron que aquel diagnóstico inicial no sólo resultó excesivamente optimista, sino que no se condijo con la realidad internacional. Las políticas de Donald Trump en Estados Unidos, la concentración de los flujos de capital hacia las economías centrales, junto con la desaceleración de los países emergentes y la reciente victoria de Jair Bolsonaro en Brasil[1] han obligado a una reevaluación del escenario global, y a los consecuentes cambios de política externa.

Particularmente, la conducta de la Argentina se modificó cuando aquellos cambios en el plano exterior repercutieron en el plano doméstico. En términos waltzianos (Waltz, 2001 [1959]) de segunda imagen -esto es, los actores del plano doméstico- surgieron fuertes contradicciones entre el curso de acción inicial y los actores internos de la Argentina. El triunfo de *Cambiemos* había implicado una transformación en el Estado respecto del período kirchnerista (García Delgado y Gradin, 2016), donde el gobierno de Macri había logrado construir en sus primeros meses de gobierno cierto consenso en torno a la idea de esperar a que los golpes de timón rindieran sus frutos a nivel nacional, particularmente en el ámbito económico. Como resultado de profundos cambios en el escenario internacional, los esfuerzos iniciales de un acoplamiento (Russell y Tokatlián, 2009) afín al orden internacional liberal de la administración Macri no pudieron seguir su curso, a riesgo de deteriorar las coaliciones de economía política que la sostenían. En este punto, es especialmente relevante recordar que el margen de maniobra que Macri y sus funcionarios pueden sostener en el plano internacional está condicionado -tanto antes como después del proceso de negociación- por los juegos de política interna.

Así es como, desde mediados de 2017, la Argentina pasa a esbozar una estrategia de unilateralismo periférico concesivo (Calle, 2018). En ella, continúa el

[1] Por ejemplo, el presidente electo de Brasil ha demostrado su voluntad de romper la tradición y realizar su primera visita oficial en Chile en vez de Argentina.

acercamiento con Estados Unidos, sin por ello renegar de los foros multilaterales o el espacio regional. Al clasificar a la política exterior de Mauricio Macri de acuerdo con las dimensiones de política exterior en América Latina (Merke y Reynoso, 2016), vemos que Argentina llevó adelante una estrategia de política externa de tipo pragmática (si bien crecientemente ideológica, *vid infra*), casi exclusivamente orientada hacia el Norte, de orientación económica aperturista, y de alineamiento hacia los centros de poder global en detrimento de la autonomía. Estos lineamientos coinciden con los redactados por el autodenominado Grupo Consenso[2] en el documento "Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: Seremos afuera lo que seamos adentro" en 2015, antes de las elecciones presidenciales (Morgenfeld, 2017).

Por el contrario, leído desde perspectivas teóricas que otorgan mayor ponderación al factor de la dependencia en el aparato epistémico, más afines al pensamiento de Puig (1984), se han interpretado los preceptos propios del liberalismo globalista de la política exterior de Macri como un retorno hacia lo conservador (especialmente en comparación con sus predecesores), en donde el Estado se orienta hacia una situación instrumental para perseguir beneficios para la élite económica -ahora también política- de Argentina (Zavaleta, 2009). En esta lectura, mientras que el carácter pragmático y utilitario pretende recoger el criterio de "éxito" del menemismo, la desconexión con los fenómenos mundiales recientes pondría en riesgo incluso aquellos logros reducidos (Míguez, 2017). A la postre, los análisis más críticos subrayan un retroceso en las áreas de autonomía obtenidas durante la década anterior y una proliferación de nuevas tensiones en los niveles regional e internacional (Míguez, 2016).

A pesar del giro entre la primera y la segunda mitad de su mandato, vale la pena recalcar que el perfil ideológico de Mauricio Macri ha sido consistente dentro del esquema liberal-desarrollista inicial. Por un lado, en clave histórica, el componente desarrollista del mandatario argentino se corresponde con aquel del ex presidente Arturo Frondizi, especialmente en términos de la importancia otorgada a las inversiones de toda clase, con hincapié en el fomento de inversiones y el rol activo del Estado nacional en la orientación de dichas inversiones (Corigliano, 2016). Por el otro lado, atendiendo a las corrientes de pensamiento histórico de la política exterior argentina, el paradigma macrista se corresponde con aquel del intelectual Juan Bautista Alberdi, en la concepción de que la vinculación de Argentina con el mundo debiera ser concebida preponderantemente en términos económicos, y lo más diversificada posible a fin de evitar constreñimientos perjudiciales para el país (Paradiso, 1993).

[2] El Grupo Consenso fue un grupo conformado por diplomáticos, decisores políticos y académicos, nucleados por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), con el fin de elaborar una serie de líneas directrices o "consensos" sobre el rumbo que debiera tomar la política exterior argentina a partir del nuevo gobierno que asumiera en 2015, sin importar quien fuese la figura política que resultase vencedora en la contienda electoral.

Ejes principales, geometría y temas de agenda de la política exterior de Macri

La política exterior argentina durante el gobierno de Macri se ha articulado a partir de la interacción entre las nuevas tendencias en el plano internacional y las directrices marcadas por el plano doméstico. Promediando tres años de su mandato, pueden resaltarse dos puntos al respecto: no se han modificado de manera sustantiva ni los ejes prioritarios ni los principales temas de agenda; mientras que sí se han alterado considerablemente sus manifestaciones externas y las respuestas de la Argentina. En otras palabras, si bien la diplomacia de Macri no tuvo que incorporar nuevos tópicos por fuera del programa original, sí existe un cambio respecto a los principales actores encargados de llevar adelante las vinculaciones externas del país, y la forma específica que estos vínculos han adquirido con el correr del tiempo.

Un ejercicio de síntesis arroja que el eje económico ha sido el elemento de mayor peso en la política exterior de Macri. En toda ocasión el tono de la vinculación exterior ha sido cooperativo, con un mensaje de sinergia entre Argentina y la contraparte de turno. En segundo lugar, el eje de la seguridad ha sido el más marcado, revelándose en mayor medida la condición asimétrica de Argentina vis a vis otros Estados. Adicionalmente, es importante indicar la existencia de una lógica de vinculación que se estructura en torno a la Argentina en clave singular en lugar de colectiva (v.g. Mercosur, UNASUR, América Latina, Sur Global), independientemente de quién sea el interlocutor (Estados Unidos, Unión Europea, Fondo Monetario Internacional, Alianza del Pacífico, entre otros). No obstante, una excepción, tanto respecto de los ejes escogidos como de esta lógica de vinculación cooperativa, ha sido la cuestión de Venezuela, tema de agenda que ha adquirido peso gravitante propio.

Hemos dicho aquí que la política exterior de Macri ha tenido como axioma que las relaciones exteriores debían estar al servicio de potenciar las capacidades económicas de la Argentina. De allí este carácter eminentemente económico en la diplomacia bajo el gobierno de Macri: el punto de partida fue un movimiento de apertura incondicional hacia el mundo. Este gesto debía ser contundente en el corto plazo y resultar convincente en su voluntad de ser duradero, enviando señales claras de que Argentina había adoptado un cambio de actitud. Según el diagnóstico macrista, la política exterior precedente había resultado perniciosa para los argentinos y configurado, a su vez, a la Argentina como un país hostil a ojos del capital internacional. En efecto, los cambios de política interna del gobierno de *Cambiemos* tenían como precondición indispensable un entorno global auspicioso.

En este sentido, la relación que Macri se propuso recuperar con especial ahínco fue el vínculo con Estados Unidos. El principio estuvo marcado por un alto grado de coincidencia ideológica entre los mandatarios durante el último año de la administración Obama, en tanto compartían las creencias en un orden liberal internacional signado por la libertad comercial y el multilateralismo (Gullo Maraví, 2018), lo cual dinamizaba la recomposición de los vínculos con notable ritmo. Este momento coincidió con los cambios internos en Argentina destinados a garantizar la apertura unilateral en materia comercial y financiera (v.g. normalización de las

estadísticas nacionales, revisión del artículo IV con el Fondo Monetario Internacional, eliminación del régimen de control de cambios, disminución en las barreras comerciales, establecimiento de metas inflacionarias, creación de espacios institucionalizados de diálogo en materia económica). En respuesta, además de la visita del entonces primer mandatario estadounidense en 2016, Argentina recibió al Secretario del Tesoro y se concretó una salida negociada con los *holdouts* -obstáculo primordial durante los últimos años del kirchnerismo-. Los esfuerzos de apertura comercial se sellaron con la organización de la Undécima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Buenos Aires y la ratificación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) de 2017 (OMC, 2018).

A fines de 2016, envalentonada por los logros obtenidos en el corto plazo, la diplomacia argentina cometió el error de apresurarse a anunciar públicamente su apoyo por la candidata demócrata Hillary Clinton en las elecciones presidenciales. Sin embargo, los comicios arrojaron el triunfo del candidato republicano Donald Trump. Con ello, la política inicial de acercamiento al gigante norteamericano decididamente rompió los patrones de reciprocidad esperada cuando Macri la había formulado hacia fines de los años Obama (Morgenfeld, 2017).

Con la llegada de Trump a la Casa Blanca, surgieron importantes interrogantes respecto a su política exterior, no sólo por estar la nueva administración dispuesta a revertir las arquitecturas internacionales de su predecesora, sino también por la nueva volatilidad en las relaciones como constante de la nueva administración (Ikenberry, 2017). Con el nuevo gobierno estadounidense, pronto surgieron rispideces en torno a exportaciones argentinas (v.g. frutas, metales, biodiésel). Estaba claro que la diplomacia argentina debía reacomodar pronto la principal pieza de su diseño de política exterior, repitiéndose el ciclo clásico de crisis y acercamientos sucesivos entre Estados Unidos y la Argentina (Busso, 2014). Sosteniendo la instrumentalidad del vínculo, las relaciones con Washington no se interrumpieron, y con el tiempo se consiguieron condiciones favorables para las exportaciones arriba mencionadas, además de otras como la carne porcina y la incorporación de Argentina al Sistema Generalizado de Preferencias estadounidense (Corigliano, 2018).

No obstante, el cambio de conducta de Estados Unidos ha tenido un contrapeso de suma importancia: la profundización de las relaciones con China. Al asumir a fines de 2015, Macri ya utilizó la liquidez financiera del acuerdo *swap* -por 11 mil millones de dólares- que Cristina Fernández había acordado en 2014 (más robusto, a su vez, que el de anterior 2009) para poder salir del sistema de tipo de cambio fijo. En noviembre de 2018, se confirmó un nuevo acuerdo *swap* con el gobierno chino, un tanto menor que el anterior -por 9 mil millones de dólares-. Se justificó el acuerdo para poder garantizar que la Argentina crecerá de manera sostenible y tendrá los recursos necesarios para hacer frente a posibles desequilibrios macroeconómicos a futuro.

La profundización del vínculo con China ha sido en términos amplios: a comienzos de su gobierno, Macri calificó la relación con China al nivel de "socio estratégico", apostando así por la multiplicación de las áreas y canales de vinculación (Simonoff, 2016). Tanto en septiembre de 2016 como en diciembre de 2018, las

Cumbres del G-20 -celebradas precisamente en ambos países- arrojaron nuevos acuerdos de cooperación en varios temas de distinta escala de prioridad en la agenda del gobierno de *Cambiemos*. Además de los acuerdos y la asistencia financiera, esta nueva fase de relaciones sino-argentinas en la segunda mitad del mandato de Macri se condensó en una reciprocidad en visitas de Estado (de Xi Jinping en Argentina luego del G-20), la invitación a la cumbre de la megainiciativa "la Franja y la Ruta" (OBOR, por sus siglas en inglés) -sin ser un país directamente involucrado en el circuito- y la aprobación del ingreso de Argentina en el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB, por sus siglas en inglés) -siendo uno de los pocos países latinoamericanos- (Hua, 2017). Como problemáticas, restan tanto el déficit comercial -que, a pesar de las políticas agropecuarias de tipo expansivas de Macri, está lejos de resolverse- como los derechos humanos (Oviedo, 2016). Desde perspectivas críticas, empero, se ha subrayado que la política exterior argentina bajo el gobierno de Macri constituye una continuación de la lógica imperante por lo menos desde 2001 en todos los gobiernos argentinos: adoptar políticas comerciales de carácter reactivo frente a una relación bilateral sumamente asimétrica, donde China es el actor que, en los hechos, va pautando el ritmo y el contenido de los intercambios (Cinti, 2018).

Finalmente, en el segundo trimestre de este año el eje económico se reeditó para ocupar el primer plano con más fuerza todavía, puesto que, medio año después del triunfo electoral en las elecciones legislativas de 2017, la economía argentina volvía a entrar en crisis. Hasta entonces, la política económica de Macri en el plano interno había estado operando bajo un esquema gradualista que, luego de una contracción en 2016, parecía haberse encaminado hacia la reducción paulatina del déficit fiscal y el sostenimiento del déficit externo mediante la combinación de inversiones extranjeras y toma de deuda; sin por ello resignar una expansión del producto -e incluyendo un modesto incremento en el salario real y varios indicadores sociales- (INDEC, 2018). Pero una nueva caída en los precios internacionales de los *commodities*, la sequía del campo argentino, el aumento de los hidrocarburos y la consecuente suba de las tasas de interés de Estados Unidos por parte de la Reserva Federal confluyeron en un temblor general para la macroeconomía argentina. Conforme el endeudamiento se encareció y el dólar se apreció, Argentina abandonó el sistema de metas de inflación e inició una negociación con el Fondo Monetario Internacional. Puesto que era esperable que las corridas continuasen durante el 2018 (la Reserva Federal de EE. UU. debía aumentar las tasas todavía en dos oportunidades más), el gobierno de *Cambiemos* necesitaba con urgencia las divisas para valerse de reservas suficientes. Se acordó expeditivamente un programa *stand-by* escalonado por 50 mil millones de dólares[3]. Frente a ello, la memoria económica se activó con todo su peso, y el rescate por parte de todo un símbolo del orden liberal internacional fue interpretado por buena parte de la sociedad argentina como una claudicación (Natanson, 2018). Para diciembre de 2018, la estabilidad macroeconómica se mantenía a costas de una inflación duplicada, una devaluación del 60%, una

[3] Cifra que luego se actualizó a 57.100 millones de dólares hacia el último trimestre de este año, con desembolsos adelantados previstos para fines de 2018 y 2019 (FMI, 2018b).

desaceleración del crecimiento hasta por debajo del 1% y una disminución brutal de reservas.

Para empezar a abordar el eje de la seguridad, es insoslayable revisar la cuestión de la integridad territorial argentina, en especial el conflicto de soberanía de Malvinas. Durante los gobiernos kirchneristas, se propugnó constituir este tema como rector de la relación con el Reino Unido y de la diplomacia argentina en general, dedicando cantidad ingente de funcionarios y recursos -mucho más allá de la Cancillería-. En el caso del gobierno de Macri, se determinó la "pérdida de centralidad" del reclamo -sin por ello dejarlo de lado- en las relaciones bilaterales con el Reino Unido, revalorizando el resto de la agenda temática de la vinculación con UK (Malcorra, 2016). Durante el gobierno del primer ministro David Cameron se iniciaron los canales de diálogo, y ya con la salida del Reino Unido de la Unión Europea -*Brexit*- como tema luego del resultado del referéndum de salida, con la asunción de Theresa May como jefa de gobierno se firmó en septiembre de 2016 en Buenos Aires un Comunicado Conjunto que contenía disposiciones laxas respecto de los recursos naturales del archipiélago y espacio circundante. Como aparente contrapartida se obtuvo el establecimiento de conexiones aéreas -de conformidad con el Acuerdo de Comunicaciones de 1999- en territorio continental argentino. Interpretaciones críticas han condenado la posición del gobierno argentino por suponer concesiones a Londres un momento de máxima debilidad como consecuencia de su salida del bloque europeo (Mastropierro, 2016a). Por último, amplia repercusión tuvo la concreción de la iniciativa de identificación de los soldados de Malvinas por parte de la Cruz Roja Internacional a comienzos de 2018.

Más allá de este punto, la política exterior de Macri ha subrayado en general el eje de la seguridad, en consonancia con su énfasis en el plano de política doméstica en el mismo sentido. Por lo tanto, en este plano también la relación con Estados Unidos volvió a cobrar especial relevancia. La política exterior de Macri no sólo continuó la cooperación en materia de no proliferación e industria satelital, sino que agregó las esferas de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo internacional (Russell y Tokatlián, 2017). Además de ir en consonancia con sus políticas de seguridad interior, este acercamiento en temas político-militares se entendió como la contraparte necesaria al apoyo de los Estados Unidos a Argentina en el plano económico (Corigliano, 2018). Con la visita de Obama a comienzos de 2016 se estrecharon los vínculos entre ambos países; es entonces que se firmaron varios acuerdos de cooperación que incluían el fortalecimiento de capacidades de fuerzas militares argentinas para su despliegue en misiones de paz en África, la recepción de refugiados producto de la guerra en Siria, la creación de Centros de Fusión de Inteligencia para la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo en la región, y la ratificación de los acuerdos de la OMC mencionados anteriormente. Más adelante, con Trump también la cooperación en temas de seguridad vio su continuidad en iniciativas como el asesoramiento de las fuerzas de seguridad de la provincia de Misiones por parte de la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) y el trabajo conjunto en la lucha contra Hezbolá en el noreste argentino, en

el marco de la visita del entonces Secretario de Estado estadounidense Rex Tillerson en argentina a comienzos de 2018.

Finalmente, el reequipamiento de las fuerzas armadas constituyó una política prioritaria en el campo de la defensa. En distintas reuniones bilaterales y canales diplomáticos, la administración Macri concretó la compra de material militar con Estados Unidos, Rusia, Alemania, Israel, Reino Unido, Francia y Suecia (Busso, 2017; Russell y Tokatlián, 2017; Gullo Maraví, 2018); así como la producción y comercialización conjunta con Sudáfrica y China. Producto de las vicisitudes económicas ya mencionadas, en 2018 Argentina tuvo que paralizar las operaciones acordadas con Suecia, China, Francia e Israel. Especial mención merece la asistencia internacional rusa, estadounidense, británica, chilena, colombiana, ecuatoriana, uruguaya, peruana, brasileña, alemana, italiana, española, neozelandesa, japonesa sudafricana y noruega en el caso de la misión de rastreo del submarino ARA San Juan, desaparecido el 15 de noviembre de 2017 y hallado exactamente un año después en el talud continental del Mar Argentino.

Un punto aparte para considerar es el vínculo con Venezuela, y la respuesta argentina frente a la crisis venezolana. Con la asunción de Macri, y particularmente a partir del nombramiento de Jorge Faurie como canciller, Argentina pasa a ser muy vocal en distintos foros multilaterales con respecto a la crisis humanitaria en Venezuela, y la gradual erosión de la democracia en ese país. El primer gesto condenatorio fue la suspensión del país caribeño del Mercosur, en diciembre de 2016. Si bien esta primera suspensión se debió al incumplimiento de Venezuela con diversas directrices comerciales del bloque que debían adoptarse en el plano doméstico, ya en agosto de 2017, Venezuela volvió a ser reprochada en el grupo, y consiguió activarse el mecanismo de la carta democrática del Mercosur -en este caso, denominado Protocolo de Ushuaia-, procediendo a la suspensión del país en tanto había dejado de cumplir con sus credenciales democráticas. Más aún, es en el Grupo de Lima[4] en donde se observa una activa participación de la Argentina, junto con diversos actores hemisféricos, en la condena a la actual situación venezolana y la búsqueda de respuestas regionales a una crisis que implica consecuencias no solo para Venezuela sino también para toda la región. No obstante, este grupo no ha sido capaz aún de activar el mecanismo de la Carta Democrática Interamericana en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, pese a múltiples intentos fallidos para organizar mesas de diálogo entre distintos sectores de la oposición y el oficialismo en Venezuela, no ha conseguido aún cambios sustantivos en la materia (Zaccato, 2018). En este sentido, cabe destacar la magnitud de la crisis migratoria: se estima que alrededor de 4 millones de venezolanos han emigrado del país en la última década, y que más de 1 millón y medio lo han hecho en los últimos dos años (CRIES, 2018). En el caso argentino, se estima que más de 50.000 venezolanos se han

[4] El Grupo de LIma es una instancia multilateral hemisférica, establecida en agosto de 2017, con el fin de dar una salida pacífica a la crisis de Venezuela. Está compuesta por Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Santa Lucía. Cuenta también con el aval de Barbados, Estados Unidos, Granada, y Jamaica, así como también de la Organización de Estados Americanos y de la Unión Europea.

instalado en el país en los últimos años. Sobre este punto, el gobierno de Macri ha demostrado una postura abierta a este contingente migrante, facilitando incluso el trámite para la obtención de residencia para los venezolanos[5]. El presidente argentino, así como también distintos funcionarios de su gobierno, han tenido un claro discurso de condena a la situación en Venezuela y una postura de acogida a migrantes, y de defensa de los DDHH y democracia en el país.

La primacía de los vínculos con los actores preponderantes del sistema internacional no significó la desaparición de los vínculos regionales. Uno de los socios claves para la Argentina ha sido Brasil. A comienzos de su mandato, Macri dio señales claras de sostener la relación privilegiada que la ex presidenta Cristina Fernández había cultivado con su contraparte Dilma Rousseff; aunque más por pragmatismo que por afinidad. La crisis institucional de mediados de 2016 que tuvo como desenlace la asunción de Michel Temer y la caída del gobierno del Partido de los Trabajadores en el vecino sudamericano fue manejada con extrema prudencia por parte de la diplomacia argentina. Una vez consolidado el nuevo gobierno, Macri vio en su nuevo par brasileño un potencial aliado en su paradigma de liberalismo globalista, a la vez que la posibilidad de recibir menos resistencias desde Brasilia en sus acercamientos con la Alianza del Pacífico o en la concreción de un acuerdo Mercosur - Unión Europea.

Es en relación con este último punto, Macri, ahora por franca simpatía ideológica, procuró sostener la concordia en las relaciones transandinas. Primero con Michelle Bachelet y más todavía desde 2018 con Sebastián Piñera, el gobierno argentino sostuvo los esfuerzos de integración con Chile, continuando y expandiendo las iniciativas que desde hace una década los gobiernos kirchneristas habían diseñado (v.g. el Acuerdo de Maipú de 2009, los corredores bioceánicos, las regulaciones en materia de hidrocarburos).

Dentro de la región destacan, por último, los casos de Uruguay, Bolivia y Paraguay. Con el vecino oriental se emprendieron ya en enero de 2016 esfuerzos de recomposición de las relaciones deterioradas a lo largo de los últimos años por el conflicto de las pasteras en los ríos compartidos. Bajo esta lupa, en el marco del cuadragésimo aniversario de la institución de la Comisión Investigadora del Río de la Plata (CARP) se celebró un flamante acuerdo bilateral para el dragado de la cuenca del Plata (Télam, 2017). Este impulso continuaba hacia 2018 con la apertura de una nueva embajada uruguaya en Buenos Aires. En el caso de Bolivia, el cambio en las relaciones se activó más tarde, hacia mediados de 2017: el gobierno argentino dinamizó cambios en el régimen de reciprocidad de asistencia sanitaria. Más allá de la cuestión social migratoria, el eje de la seguridad volvió a imponerse al resignificar el vínculo con el país norteño bajo la clave de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Las rispideces aumentaron cuando en 2018 el canciller boliviano Fernando Huanacuni responsabilizaba a la Argentina de la parálisis de la UNASUR -

[5] Eliminando, por ejemplo, el requisito de la apostilla de La Haya en los pasaportes de venezolanos, quitando así un gran escollo que enfrentan debido a numerosas trabas burocráticas que enfrentan en su país y al elevado costo que implica conseguir esta documentación en un contexto inflacionario que se estima ya en las seis cifras anuales (FMI, 2018a)

debido a la vacancia de la secretaría general y el abandono temporal de seis países miembros del organismo- (Mijares y Nolte, 2018). En el caso paraguayo es digna de mención la polémica aprobación por parte del legislativo de Asunción el acuerdo por Notas Reversales (N.R. N° 6/14) que incluye el reconocimiento de la deuda para con Argentina en el caso de la Entidad Binacional Yacyretá y que allanaría el camino para el Proyecto del Brazo Aña Cuá (EBY, 2017).

En todos los casos latinoamericanos, se puede ver una estrategia congruente desde la diplomacia argentina de presentar a los vínculos sudamericanos como "socios" además de "vecinos", concepción acorde al pensamiento alberdiano de Macri y una redefinición de las relaciones en comparación con la noción de "Patria Grande" durante los años kirchneristas (Malamud, 2011). Además, el contenido de las relaciones regionales de la política exterior de la Argentina de Macri ha sido fundamentalmente económico, en consonancia con el eje preponderante antes mencionado. No obstante, debe mencionarse que Argentina tejió pequeños acuerdos de cooperación en materia de defensa en Sudamérica con Brasil, Chile, Colombia y Perú (Mastropierro, 2016b). El punto central es que esa Argentina que se "relanzaba al mundo" necesitaba como plataforma una base de buen entendimiento con sus vecinos regionales (Mastropierro, 2016b).

Sintetizando, una de las principales dinámicas novedosas que se consolidaron en el frente externo para Argentina los últimos años fue el cambio en la geometría[6] de ese escenario. Se evidencia una alteración, ya duradera, de la relación triangular tradicional que durante el último cuarto de siglo existió entre Argentina, Brasil y Estados Unidos; en el marco de la aparición de China como un punto neurálgico en la actualidad y años venideros (Busso et al., 2017). Ya en la segunda mitad del mandato de Macri, y ante interlocutores más adversos en Estados Unidos y Brasil, los nodos de la Unión Europea y Rusia han adquirido especial relevancia. Ello ha transformado al cuadrilátero -todavía en formación- en un hexágono, pues Macri viene reconociendo hasta el momento la impracticidad de congelar lazos con los dos nodos hemisféricos de Washington y Brasilia. Más aun, se halla en Macri cierta apuesta de incorporar nuevos espacios -la cuenca del Pacífico, el golfo Pérsico, o incluso África (Morasso, 2017)- o al menos sostenerlos en mayor grado de complejidad que sus antecesores (Corigliano, 2018), actitud no así manifiesta a comienzos de su mandato. En este diseño, la propia región latinoamericana se presenta como un espacio más y no como aquel de especial valor que se había sostenido durante los gobiernos kirchneristas.

La implementación de la política exterior de Macri: tipo de liderazgo y cambios de gestión

Habiendo atendido los principales vectores y los espacios privilegiados de la política exterior de la coalición *Cambiemos*, resta indagar los modos a través de los cuales esta se plasmó en la práctica.

[6] Nos referimos a los espacios geográficos preponderantes -y sus vértices de vinculación- frente a los cuales se proyecta una política exterior determinada (Corigliano, 2016).

Una primera posibilidad de análisis está determinada por el rol del poder ejecutivo -eminentemente el presidente-, en este caso, el propio Mauricio Macri. Por empezar, el diseño institucional argentino terminó por incrementar el peso relativo de una facción de la coalición gobernante -esto es, el partido Propuesta Republicana (PRO)- en detrimento de los otros componentes con más margen de decisión en cuestiones domésticas -la Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica (CC)-. Dicho esto, la preponderancia de la presidencia en el manejo de las relaciones exteriores en América Latina ha sido identificado como un patrón general denominado interpresidencialismo (Malamud, 2014). Bajo esta clave, el grueso de las interacciones bilaterales entre países de la región está teñido por las relaciones entre los mandatarios.

Aceptando estos elementos de partida, una pregunta de investigación recurrente es el tipo de liderazgo que ese ejecutivo predominante adopta en el ejercicio de la política exterior. Recientemente, frente a la aparición en el resto del mundo de ejecutivos que desafían las restricciones institucionales, se ha sugerido el término uniliderismo (*unileaderism*) para casos como el de Donald Trump en Estados Unidos, Recep Erdogan en Turquía o incluso Theresa May en Reino Unido (Feffer, 2018). No obstante, este concepto no resulta aplicable para explicar el comportamiento de Macri en política exterior; pues este responde, por el contrario, a tipologías más tradicionales. En cambio, la síntesis elaborada por Margaret Hermann (1980) resulta más esclarecedora para nuestro caso de estudio, en el que sobresalen distintos factores respecto al comportamiento del líder, como su actitud frente a las limitaciones políticas, su reacción frente a la información proveniente del entorno, y la cualidad de las motivaciones que lo convocan a la acción, entre otras.

Al analizar el caso argentino en el período 2015-2018, encontramos que el liderazgo presidencial corresponde al tipo participativo[7]. Ello se obtiene a partir de que, en términos de su creencia en la capacidad de controlar eventos, Macri muestra una actitud a la mínima: la política exterior se implementó mediante un conjunto de maniobras unilaterales (*vid supra*) lo cual se creía que era lo único dentro de las posibilidades de Argentina -movimiento que esperaba ser correspondido por los actores públicos y privados del sector externo-. Del mismo modo, el nacionalismo es en clave tenue: este componente no mide la conducta que refleja una supuesta excepcionalidad del país que se gobierna -pues la empírea demuestra que siempre la respuesta obtenida sería afirmativa-, sino la conducta de ser el líder de un país que ocupa un rol central y que no debe seguir modelos foráneos. En efecto, en el caso de Macri, la Argentina retorna a una conducta "normal" luego de años de anomalías.

Adicionalmente, en términos de lógicas de vinculación con el exterior, Macri concibe a la política exterior no como un medio para acumular poder o aumentar el grado de influencia sobre otros países, sino más bien como un medio para establecer, mantener o restaurar lazos de afiliación con otros actores. Por otro lado, contrario a lo que la tipología establece, la complejidad conceptual tiende más bien a la baja, pues Macri ordena un mundo binario donde existen países que cooperan con el orden

[7] En la literatura en español también se lo traduce como tipo *acomodaticio* (Götz Betancourt, 2015).

internacional en coincidencia con los valores liberales y democráticos, frente a aquellos que reniegan de este orden y buscan modificarlo. Por último, encontramos el componente de desconfianza en el entorno: existe en Macri un bajo nivel de desconfianza, pues no abundan conductas que reflejen una percepción de hostilidad del mundo para con la Argentina ni convicciones del tipo paranoicas frente a nueva información.

Ahora bien, ¿qué efectos tiene el tipo de liderazgo participativo de Macri en la implementación de la política exterior? Existen dos implicancias centrales: la relación del líder con los actores internacionales y la relación del líder con los actores domésticos. En cuanto a lo primero, el perfil del presidente tiene asociado una conducta que a) impulsa procesos de cambio en el sistema internacional, b) reconoce la interdependencia que existe entre ese líder y los demás líderes para lograr objetivos prefijados, y, c) acepta altos niveles de compromiso a largo plazo -lo cual incluye comprometer aspectos materiales del país que se lidera- (Hermann, 1980; Götz Betancourt, 2015).

Estas características se vieron reflejadas en el proceder de Argentina desde que asumió Macri. En los primeros días se anunciaron una sucesión de medidas unilaterales -sobre todo en términos económicos, aunque como ya fue mencionado, no exclusivamente- mediante las cuales el presidente quería dar gestos contundentes en señal de una reorientación concreta de la política exterior. Posteriormente, a lo largo de su mandato, Macri se ha posicionado claramente en favor de la construcción (o el mantenimiento) de un orden internacional liberal, en el marco de la disputa que se ha configurado entre globalistas y soberanistas (Listrani y Zaccato, 2018).

En consecuencia, Macri asignó especial importancia a granjear vínculos amistosos con quienes consideraba representantes del globalismo, de allí las ya mencionadas relaciones bilaterales orientadas a países y temáticas que le permitieran a la Argentina ser partícipe y a la vez beneficiaria de ese orden. En un escenario global donde las grandes instituciones y regímenes multilaterales encuentran serias limitaciones para su esperado funcionamiento, la política exterior de Macri procuró proyectar la nueva imagen de una Argentina presente y participativa de los asuntos globales a través de la sumatoria de canales punto-a-punto (Russell y Tokatlián, 2017).

Cuando esa estrategia hubo demostrado ser insuficiente o agotado sus posibilidades, la administración Macri también supo recurrir al multilateralismo. Ya sea con el Grupo Lima en el caso de la UNASUR y la cuestión de Venezuela o el rol de anfitrión en la cumbre del G-20 en Buenos Aires, se apoyó el multilateralismo político y económico instituido desde la segunda posguerra en términos del paradigma globalista ya presentado (Corigliano, 2018). Como elemento novedoso en la política exterior argentina desde la recuperación de la democracia, bajo el gobierno de Macri la Argentina ha construido una autoimagen de *broker* de consensos internacionales (Merke y Zaccato, 2018).

La segunda consecuencia que el tipo de liderazgo tiene en la elaboración e implementación de la política exterior es la relación del líder con los actores domésticos. En cuanto a esto, el perfil del presidente tiene asociado una conducta que delega -tanto en situaciones de bajo nivel de conflictividad como en momentos

de crisis- espacios de decisión y poder en otros actores (Hermann, 1980; Götz Betancourt, 2015). Por lo tanto, es pertinente hablar de la centralidad que adquieren los actores a los que se delega poder en la toma de decisiones; en el caso argentino, este actor al que se delega responsabilidad es fundamentalmente el canciller. Por ello, se vuelve relevante analizar sucintamente la política exterior bajo la gestión de la Cancillería de Susana Malcorra, para luego contraponerla a un Palacio San Martín bajo el mando de Jorge Faurie.

Por un lado, Malcorra contaba con una importante trayectoria en Naciones Unidas, llegando a ser desde 2012 la mano derecha del entonces Secretario General Ban Ki-Moon (Míguez, 2017). Gracias a ello, la canciller entendía los gajes más sofisticados de la diplomacia. Se mostraba muy prudente y cautelosa, particularmente en temas espinosos; por ejemplo, nunca se lanzó fuertemente contra Venezuela, e incluso resaltó el rol de Irán como actor de poder en Medio Oriente y como socio comercial argentino, en un contexto internacional en que se buscaba poner freno a su programa nuclear potencialmente beligerante. En este sentido, primaba el pragmatismo y una buena dosis de realismo en la canciller (Tokatlián, 2018). Asimismo, Malcorra contaba con una importante red de contactos internacionales de primer nivel - tanto a nivel gubernamental, por su experiencia en la ONU, como a nivel empresarial, por su pasado en la alta gerencia de IBM-, contactos que serían de suma relevancia para emprender el objetivo de "reinserción" de la Argentina en el mundo y la recomposición de los vínculos exteriores del país. Los primeros meses de la política exterior bajo Malcorra tuvieron una impronta de alto nivel de actividad: la concurrencia a la cumbre de Davos del Foro Económico Mundial; las visitas de los mandatarios de Estados Unidos, Francia e Italia; y las cumbres de Seguridad Nuclear en Washington y la del G-20 en Hangzhou (Carmody, 2016); incluso viajes hacia destinos periféricos para los intereses de la política exterior argentina como el continente africano (Morasso, 2017). Para los analistas, el gran mérito de la canciller fue saber traducir en acciones específicas y tangibles las premisas electorales de Macri durante la campaña electoral - lucha contra el narcotráfico, pobreza cero, unión de los argentinos- al plano de la política exterior (Carmody, 2016). Durante su gestión se puso énfasis en el plano multilateral, y ya los últimos meses de mandato estuvieron atravesados por su carrera para ser la primera Secretaria General mujer de las Naciones Unidas; puesto que finalmente quedó en manos de un hombre, el portugués António Guterres.

Por su parte, Jorge Faurie es un diplomático de carrera - caso excepcional que alguien pasado por las aulas del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) ocupe el puesto de Ministro de Relaciones Exteriores-. Especializado en el área de Protocolo -de hecho, fue el encargado de organizar la ceremonia de asunción del presidente Macri-, anteriormente fue Embajador en Francia y Portugal, Jefe de Protocolo, y vicecanciller de Carlos Ruckauf. Además, resulta interesante advertir que fue miembro redactor del Grupo Consenso en el documento de 2015 ya mencionado. Faurie fue una clara apuesta a continuar la estrategia de recomposición de los vínculos internacionales de Argentina, ya que continuó la fórmula de "inserción inteligente" (Malagamba et al., 2018). La Argentina fue sede de la ya mencionada ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en diciembre de 2017; de los Juegos

Olímpicos de la Juventud en octubre de 2018; y de la Cumbre de Líderes del G-20 en diciembre de 2018 - además de albergar más de 60 reuniones de trabajo del G-20 a lo largo de todo el año-. La elección de Faurie ocurrió en el marco de cambios en el gabinete de Macri, en una decisión del presidente de aumentar su injerencia en una serie de cuestiones en detrimento de los demás sectores de la coalición *Cambiemos* (Calle, 2017).

Conclusiones

En este trabajo se ha abordado los primeros tres años de política exterior de Macri. Atendiendo a los condicionantes externos; las premisas y necesidades internas; los principales espacios y temas; el tipo de liderazgo presidencial y la manifestación de la conducta, se establecieron las características principales de las relaciones exteriores de la Argentina entre 2015 y 2018.

En los condicionantes externos, analizamos el presente escenario internacional donde emergen fuerzas soberanistas y proteccionistas; del mismo modo que los preceptos del orden liberal internacional -otrora baluarte del sistema internacional- hoy se encuentran fuertemente cuestionados (y no solo desde los países en desarrollo, sino también desde las potencias occidentales). En las premisas de política exterior, analizamos las vinculaciones externas en este período entendidas como un instrumento para el crecimiento económico y el desarrollo del país, siguiendo una fuerte impronta alberdiana. La pautada "reinserción" de Argentina en el mundo traía aparejada una reconstrucción del vínculo con Estados Unidos, sin por ello descuidar la relación con los vecinos de la región -aunque resignificando también muchas de estas vinculaciones-, y estrechando también lazos con terceras potencias como China, Rusia e India. Con respecto a los principales temas, se ha visto cómo el eje económico fue el rector principal de las vinculaciones externas en este período, seguido por el eje de la seguridad. Por último, con respecto al tipo de liderazgo en el ámbito de política exterior, hemos analizado a Mauricio Macri como un líder de tipo participativo y el impacto que tuvieron los cambios de canciller en la implementación de las relaciones exteriores.

Por lo expuesto en este escrito, podemos aventurar que en el año de mandato restante la política exterior de Macri profundizará los vínculos establecidos durante estos últimos tres años. Asimismo, es esperable que el privilegiado eje económico se mantenga como el rector de la diplomacia argentina, teniendo en cuenta la delicada situación económica en el plano interno y el año electoral entrante. Como también hemos mencionado, la dinámica de inserción propuesta por el gobierno de Macri ha llevado a exigentes compromisos internacionales para poder sostener las políticas domésticas trazadas, siendo el caso más claro la relación con el Fondo Monetario Internacional.

En términos interpretativos, la Argentina de Macri se ha posicionado como un bastión partidario del orden liberal internacional en América Latina, en particular frente a un México bajo Andrés Manuel López Obrador y un Brasil conducido por Jair Bolsonaro. Es importante recordar que, más allá de las particularidades locales, el sistema internacional está atravesando un complejo período de transición de poder, y

que, a nivel global, las limitaciones y contradicciones de la globalización están aflorando con fuerza. Queda por verse si Macri sabrá ajustar la política exterior para registrar plenamente los cambios en el frente externo, sin por ello poner en riesgo sus coaliciones de economía política en el frente doméstico. En definitiva, Argentina en los años venideros deberá enfrentar el desafío de tender puentes en aguas tumultuosas a ambas orillas.

Bibliografía

Actis, E. et al. (2017). "De la permisibilidad a la restricción: un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015)", en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 125, enero-junio, disponible en www.cerir.com.ar (último acceso: 22 de noviembre de 2018).

Busso, A. (2014). "Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos" en *Estudios Internacionales (Santiago)*, vol.46, 177, pp. 9-33.

Busso, A. et al. (2017). "La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China", en A. Busso (coord.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda*, Tomo 2, Capítulo 1. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 11-51.

Calle, F. (2017). "Cambios en el manejo de la política exterior, más Macri y menos frepasismo 2.0", en diario *Infobae*, 22 de junio, disponible en: https://www.infobae.com/opinion/2017/06/22/cambios-en-el-manejo-de-la-politica-exterior-mas-macri-y-menos-frepasismo-2-0/ (último acceso: 27 de noviembre de 2018).

Calle, F. (2018). "Macri, Trump y la relación con los Estados Unidos", en *CALÍBAR el rastreador - Informe estratégico sobre Argentina*, 32, III, disponible en www.calibar.com.ar (último acceso: 22 de noviembre de 2018).

Carmody, P. (2016). "Argentina en tiempos de cambio: doce meses de política exterior del tándem Macri-Malcorra (diciembre 2015-diciembre 2016)", en *Pensamiento Propio - publicación trilingüe de ciencias sociales de América Latina y el Caribe,* 44, julio-diciembre, pp. 351-390.

Cinti, F. (2018). *¿Una política de Estado?: La política exterior argentina (1999-2017) hacia la República Popular China analizada desde la alternancia política* (Tesis de maestría). Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

Corigliano, F. (2016). *Los espacios geográficos de la política exterior argentina*. Saarbrücken, Alemania: Editorial Académica Española.

Corigliano, F. (2018). "Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato.", en *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 5, enero-junio, pp. 62-97.

CRIES - Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (2018). *Respuestas Regionales a la Crisis Venezolana: Fortaleciendo Capacidades de la Sociedad Civil e Iniciativas Multilaterales*. Octubre 2018. Disponible en: http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/10/PolicyMemoVenezuelaIII.pdf (último acceso: 24 de noviembre de 2018).

EBY - Entidad Binacional Yacyretá (2017). "Cancilleres suscriben nota reversal para el ordenamiento económico de Yacyretá", *portal de noticias EBY*, 29 de septiembre, disponible en: http://www.eby.org.ar/index.php/24-mas-yacyreta/555-cancilleres-suscriben-nota-reversal-para-el-ordenamiento-economico-de-yacyreta (último acceso: 29 de noviembre de 2018).

Feffer, J. (2018). "Call It 'Unileaderism': Trump's Foreign Policy of One", en *Foreign Policy in Focus*, 13 de junio, disponible en: https://fpif.org/call-it-unileaderism-trumps-foreign-policy-of-one/ (último acceso: 25 de noviembre de 2018).

FMI - Fondo Monetario Internacional (2018a). *World Economic Outlook 2018*. Disponible en: https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/WEOWORLD/VEN

FMI - Fondo Monetario Internacional (2018b). "IMF and Argentina Authorities Reach Staff-Level Agreement on First Review Under the Stand-By Arrangement", *Comunicado de Prensa N°18/362*, 26 de septiembre, disponible en: https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/09/26/pr18362-argentina-imf-and-argentina-authorities-reach-staff-level-agreement (último acceso: 26 de noviembre de 2018).

Frenkel, A. y Azzi, D. (2017). *Liberales y solos? La nueva política exterior de Argentina y Brasil*, paper presentado en el 6o Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI Belo Horizonte, 25 a 28 de julio.

García Delgado D. y Gradin, A. (2016). "Neoliberalismo tardío y desestructuración del demos: El poder toma el poder", en *Estado y Políticas Públicas*, 7, IV, pp. 46-68.

Götz Betancourt, Sh. (2015). *Liderazgo y Política Exterior*. Santiago de Chile: RIL editores.

Gullo Maraví, M. I. (2018). "La relación entre Argentina y Estados Unidos durante la presidencia de Mauricio Macri, 2015-2018", en *Anuario en Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales. La Plata: Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

Hermann, M. (1980). "Explaining Foreign Policy Behavior Using the Personal Characteristics of Political Leaders", en *International Studies Quarterly*, 24, 1, marzo, pp. 7–46.

Hua, L. (2017). "Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri", en *Relaciones Internacionales - DOSSIER: Evolución de la Política Exterior de China para América Latina*, Instituto de Relaciones Internacionales, 53, pp. 229- 237.

Ikenberry, J. (2017). "The Plot Against American Foreign Policy. Can the Liberal Order Survive?", en *Foreign Affairs*, mayo-junio, pp.3-9.

INDEC - Instituto Nacional De Estadística y Censos (2018). "Informe de avance del nivel de actividad - cuarto trimestre de 2017", 23 de marzo, Publicaciones del INDEC, disponible en: www.indec.gob.ar (último acceso: 23 de noviembre de 2018).

Listrani, T. y Zaccato, C. (2018). "Los clivajes en el escenario europeo: la dimensión High/Low en la política europea contemporánea", ponencia presentada en las *Jornadas de Ciencia Política 2018,* 27 al 31 de agosto. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Malagamba, Ma. L. et al. (2018). "Reforzando vínculos (septiembre de 2017 – marzo 2018)", en *Relaciones Internacionales - Instituto de Relaciones Internacionales*, dossier política exterior argentina, 54.

Malamud, A. (2011). "Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic, or simply Peronist?", en Gardini, Gian Luca and Lambert, Peter (eds.), *Latin American Foreign Policies between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 87-102.

Malamud, A. (2014) "Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Processes", en Domínguez, J. y A. Covarrubias (eds.), R*outledge Handbook of Latin America in the World*. Londres: Routledge, pp. 112-123.

Malamud, A. (2018). "El mundo de Trump al que Macri no quería llegar es el que lo tiene en el pulmotor", diario *El Cronista*, Buenos Aires, 30 de noviembre, disponible en: https://www.cronista.com/3dias/Malamud-El-mundo-de-Trump-al-que-Macri-no-queria-llegar-es-el-que-lo-tiene-en-el-pulmotor-20181130-0002.html (último acceso: 30 de noviembre de 2018).

Malcorra, S. (2016). "La política exterior argentina: determinantes y prioridades", conferencia magistral de la canciller Susana Malcorra en auditorio del Campus Alcorta de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 8 de noviembre, disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=yljNRxm394c&feature=youtube (último acceso: 22 de noviembre de 2018.)

Mastropierro, O. (2016a). "El gobierno de Mauricio Macri y la cuestión de las Malvinas", paper presentado ante el *VIII Congreso de Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de la Plata - Instituto de Relaciones Internacionales, 23, 24 y 25 de noviembre.

Mastropierro, O. (2016b). "La política exterior del gobierno de Macri hacia la región", paper presentado ante el *VIII Congreso de Relaciones Internacionales*, Universidad

Nacional de la Plata - Instituto de Relaciones Internacionales, 23, 24 y 25 de noviembre.

Merke, F. y Reynoso, D. (2016). "Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos", en *Estudios Internacionales (Santiago)*, vol.48, 185, pp. 107-131.

Merke, F. y Zaccato, C. (eds.) (2018). "Introducción: El G20 en un mundo incierto", en *El G20 en un mundo incierto: Reflexiones en torno a la presidencia argentina*. *Pensamiento Propio*, N° 48, julio-diciembre 2018.

Merke, F., Reynoso, R. y Schenoni, L. (2020) "Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept", *Latin American Research Review*, próximo a publicarse, pp. 1-33.

Míguez, Ma. C. (2016). "La política exterior argentina y los condicionamientos políticos internos en el siglo XXI", en *Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de Costa Rica, vol. 89, 2, julio-diciembre, pp. 125-142.

Míguez, Ma. C. (2017). "La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?", en *Estado y Políticas Públicas*, FLACSO Argentina, vol. 8, 5. mayo-septiembre, pp. 103-120.

Mijares, V. y Nolte, D. (2018). "Regionalismo post-hegemónico en crisis. Por qué la Unasur se desintegra", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18, 3, pp. 105-112.

Morasso, C. (2017). "África en la agenda externa de la administración Macri (junio 2016 - junio 2017)", en *Anuario en Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales. La Plata: Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

Morgenfeld, L. (2017). "Macri y el fracaso de la subordinación a Estados Unidos: de Obama a Trump", en *Realidad Económica*, enero. Buenos Aires: Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

Natanson, J. (2018). "Mauricio Macri en su ratonera: el fin de la utopía gradualista", en *Nueva Sociedad*, 276, julio-agosto, pp. 24-33.

OMC - Organización Mundial del Comercio (2018). "La Argentina ratifica el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio", *portal de noticias OMC*, 22 de enero, disponible en: https://www.wto.org/spanish/news_s/news18_s/fac_22jan18_s.htm (último acceso: 26 de noviembre de 2018).

Oviedo, E. (2016). "Estudio preliminar de las relaciones argentinochinas a principios del gobierno de Macri", en *Jiexi Zhongguo, Análisis y pensamiento iberoamericano sobre China*, 19, segundo trimestre, disponible en https://www.researchgate.net/profile/Eduardo_Oviedo/publication/305335786_Estudio_preliminar_de_las_relaciones_argentino-chinas_a_principios_del_gobierno_de_Mauricio_Macri/links/5789111c08ae59aa6675cbee.pdf (último acceso: 27 de noviembre de 2018).

Paradiso, J. (1993). *Debates y trayectoria en la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Puig, J. C. ed. (1984). *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Russell, R. (1996). "Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976- 1989", en *Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 204*, de FLACSO / Argentina, Buenos Aires, julio.

Russell R. y Tokatlián, J. G. (2009). "Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos", en Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 85-86, pp. 211-249. Barcelona: CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs).

Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2017). "Macri: en busca de una nueva inserción internacional", en *Anuario internacional CIDOB 2016-2017*, 04/2017, Barcelona: CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs).

Simonoff, A. (2016). "Giros en las estrategias de inserción argentina a partir de la presidencia de Mauricio Macri", en *Conjuntura Austral*, 7, 37, agosto-septiembre, pp. 40-51.

Smith, C. (2012). "Personality in Foreign Policy Decision-Making", en *E-International Relations*, 16 de octubre, disponible en: https://www.e-ir.info/2012/10/16/personality-in-foreign-policy-decision-making/ (último acceso: 26 de noviembre de 2018).

Télam - Agencia Nacional de Noticias (2017). "Argentina y Uruguay llaman a licitación para el dragado de los canales del Río de la Plata", en diario *Télam* versión online, 22 de marzo, disponible en: http://www.telam.com.ar/notas/201703/183251-la-argentina-y-uruguay-llaman-a-licitacion-publica-internacional-para-el-dragado-de-los-canales-del-rio-de-la-plata.html (último acceso: 24 de noviembre de 2018).

Tokatlián, J. G. (2018). "Hemos virado hacia una política exterior cada vez más próxima a Estados Unidos", entrevista para el diario *La Nación*, 31 de mayo, disponible en: https://www.lanacion.com.ar/2139532-juan-tokatlian-hemos-virado-hacia-una-politica-exterior-cada-vez-mas-proxima-a-estados-unidos (último acceso: 29 de noviembre de 2018).

Waltz, K. (2001 [1959]). *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. Columbia: Columbia University Press.

Zaccato, C. (2018). "Safeguarding Democracy?: The regional Democratic Charters and their (lack of) application in Venezuela's crisis". In *The Jean Monnet / Robert Schuman Paper Series*, Volume 18, No. 5, May 2018, University of Miami.

Zavaleta, R. (2009). "El Estado en América Latina", en L. Tapia (comp.) *La autodeterminación de las masas*, pp. 321-355. Bogotá: Siglo del hombre editores/CLACSO.

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 189-208

Cambios en la estructura de poder, competencia internacional y transformación postneoliberal: ¿qué rol juega el G20?

Changes in the power-structure, international competition and neoliberal transformation: which part is the G20 playing?

ANDRES MUSACCHIO
IDEHESI UBA/CONICET. Correo electrónico:
andresmusacchio@hotmail.com

Resumen

El presente trabajo analiza la relación entre la crisis y los cambios en el orden mundial a través de la conformación y acción del G20. Para ello, se analiza primero el proceso de transformaciones abierto por la crisis económica internacional que estalló en 2007, para detenerse luego en los problemas de la estructura institucional internacional. Sobre esa base, se explica el surgimiento del G20 como el resultado de un nuevo esquema dinámico de relaciones de fuerza de los distintos actores nacionales. Esos cambios permiten interpretar, en la sección siguiente, las modificaciones de la agenda del G20 a lo largo de la última década. Finalmente, el artículo se permite algunas reflexiones sobre la conformación actual del sistema internacional y algunos de sus problemas.

Palabras clave

Crisis – Orden mundial – G20

Abstract

This paper analyzes the relation between crisis and changes of world order by the conformation and action of G20. First we will analyze the process of open transformation caused by the world economic crisis that began in 2007. Then we will focus on the international problems of institutional structures. On its base we understand the formation of the G20 as a consequence as a result of a new dynamic scheme in the relations between the power of the different national actors. This changes allow us to understand the modifications of the G20 agenda during the past decade. Finally, we will do some final thoughts about the actual conformation of the international system and its problems.

Keywords

Crisis – World order – G20

Introducción

Nos encontramos en la actualidad ante un escenario internacional que muta aceleradamente. El orden internacional está en crisis y arrastra en su caída a las viejas instituciones. Una nueva arquitectura política y económica de las relaciones internacionales intenta, mientras tanto, abrirse camino y estimula la creación de nuevos "tableros de ajedrez" para las negociaciones. Pero ¿qué tanto pesan las reformas de las viejas instituciones, de las nuevas instancias creadas, de las cumbres y los foros diversos, en la construcción de un camino eficaz de salida de la crisis? ¿Reflejan un nuevo orden político o son solo terrenos de disputa y espacios de poder?

En los últimos años, el escenario político internacional le abrió espacio a un fuerte cambio, que deja percibir el reconocimiento de un nuevo balance de poder. Sin embargo, ¿es este cambio tan fuerte como para permitir hablar de un mundo multipolar, o los Estados Unidos mantienen todavía instrumentos suficientes para desplegar una política unipolar?

En este trabajo intentaremos avanzar en algunas reflexiones sobre estas preguntas a partir del análisis del caso concreto del Grupo de los 20 Países Industrializados y Emergentes (G20). La conformación del nuevo escenario internacional no es el fruto del destino o de las casualidades. La nueva arquitectura es el resultado de un conjunto de transformaciones en el marco de la crisis del neoliberalismo, tema que nos ocupará en la primera sección. Sobre esta base, analizaremos en el apartado siguiente dos interpretaciones de la conformación y el desarrollo del G20, que surgen de una perspectiva funcionalista y de otra orientada al análisis de las relaciones de poder. La tercera parte se concentrará en el estudio de la relación entre, por una parte, el establecimiento de los ejes principales en la labor del G20 y, por el otro, las relaciones de fuerza entre sus distintos integrantes, con especial interés en el rol de los llamados países emergentes. Finalmente, nos detendremos en la discusión de los objetivos actuales del G20 en el marco del proceso de transformación y en los cambios en la estructura de poder. Allí intentaremos perfilar algunos puntos de apoyo para la discusión sobre la configuración de un nuevo orden internacional y sus peligros y problemas.

Un mundo en transformación

Cada gran crisis económica se asocia a cambios significativos en las relaciones de poder y en el funcionamiento en la política internacional. Si detrás de tales transformaciones hay una relación causal o no y en qué dirección se produce tal eventual causalidad es, por supuesto, materia de acaloradas controversias. Lo concreto es que ambos procesos han aparecido hasta el momento de forma conjunta a lo largo de la historia del capitalismo. Así, por ejemplo, la crisis de 1873 se asoció al desarrollo de nuevos países industrializados (especialmente los Estados Unidos y Alemania), apuntalados por políticas proteccionistas e incidiendo en la transformación del área de influencia de la potencia principal de aquél entonces, Gran Bretaña. La nueva constelación condujo en las décadas siguientes a una paulatina disminución del poder británico y a un ascenso de nuevas potencias. La siguiente crisis, que comenzó formalmente en 1929, coronó el desplazamiento de Gran Bretaña como potencia

principal y su reemplazo por los Estados Unidos. En las décadas siguientes, luego de la Segunda Guerra Mundial, se desplegó la confrontación de un mundo bipolar en el marco de la Guerra Fría. Pero tampoco esta constelación permaneció inmutable. Con una nueva crisis internacional, la arena política sufrió grandes transformaciones a lo largo de las décadas de 1970 y 80. La Unión Soviética, uno de los dos polos, no sólo perdió su carácter de gran potencia, sino que se disolvió como país unificado y selló la suerte de la primera experiencia del "socialismo real". Los Estados Unidos, en cambio, salvaron primero y profundizaron luego su carácter de potencia mundial por medio de una fuerte transformación interna.

La crisis siguiente, cuyos primeros síntomas se sintieron a partir de 2007, parece seguir parámetros similares, como producto de algunas mutaciones significativas, entre las que se recortan al menos cuatro grandes tendencias:

En primer lugar, la base económica -el modelo neoliberal-, está evidentemente agotada. Es cierto que muchos países intentan aún reforzar su curso neoliberal. Los Organismos Internacionales continúan recomendando medidas de política económica enmarcadas en dicha perspectiva y emplean para ello toda su fuerza de "persuasión", como está percibiendo por estos días, por ejemplo, Argentina. Sin embargo, chocan una y otra vez con el descenso de las tasas de ganancia que profundiza la crisis. Así, el sistema ya no resulta capaz de controlar los crecientes desequilibrios en las balanzas de pagos. Además, la resistencia a los programas neoliberales se multiplica no sólo en los países más débiles del sistema, sino en el centro mismo, como también por estos días, se puede ver en Francia y sus chalecos amarillos, que durante más de un mes tuvieron en jaque al gobierno de Macrón.

En el marco de la crisis se desarrollan, además, nuevas formas de explotación. La extensión de la propiedad privada hacia esferas que hasta el momento pertenecían al terreno social o natural[1], un cambio tecnológico que conjuga mutaciones en las rutinas de trabajo y una profunda transformación en el mundo laboral que devienen del desarrollo de plataformas digitales como Uber o Amazon, son síntomas de un cambio cualitativo (Musacchio, 2018b).[2] La respuesta a la pregunta de si tales procesos son suficientes para construir tendencias contrarrestantes a la caída de la tasa de ganancia está aún abierta, y recoge también la evidencia en contrario de la persistencia de la

---

1 Un concepto importante para entender el cambio es el de "acumulación por desposesión" de Harvey (2005). Harvey, sin embargo, enfatiza la desposesión por privatizaciones y el componente ilegal de la matriz de negocios como elementos típicos del neoliberalismo. Aunque dichos factores juegan un papel importante, queda opacado el rol de la apropiación de la naturaleza y los conocimientos, que es el verdadero núcleo de la desposesión. En ese marco, las formas legales son más importantes que las ilegales, lo que redimensiona cuestiones como la lucha por el control del Estado o la avidez por la negociación de acuerdos de librecomercio, que sientan las bases legales de la desposesión internacional a favor de los grandes grupos económicos transnacionales.

2 Ver, también, por ejemplo, Les Économistes Atterrés (2017). Desde esa perspectiva y en el marco de nuevos factores contrarrestantes a la caída de las tasas de ganancia es que debe interpretarse la sociedad disciplinar y la presión por la autooptimización de Byung-Chul Han (2016).

crisis, así como de las dificultades en las políticas cambiarias, la fuga de capitales, las cuentas corrientes y el endeudamiento estructurales (Musacchio, 2018).

En segundo lugar, si bien los límites del modelo neoliberal han sido alcanzados, aún no ha surgido un nuevo modelo estable consolidado que lo haya reemplazado. La consecuencia que tal proceso ejerce sobre la política internacional es una agudización de la puja por el control de los espacios económicos, de la que forman parte países, grupos de países y grandes conglomerados económicos. Esta agudización se manifiesta de diferentes maneras, como la intensificación de la competencia en el comercio internacional enmarcada en una creciente ola proteccionista; la protección de algunos componentes productivos clave en el desarrollo de los nuevos procesos en marcha; el intento de desplazar a competidores por medio de acuerdos de librecomercio; el acceso y control de los recursos naturales por medio de influencia política y violencia institucional; las crecientes intervenciones militares; o el intento de asegurarse los espacios de inversión. Así se fortalece un nacionalismo de base económica, mientras el potencial de regulación de algunas instituciones internacionales, como la Organización Mundial de Comercio, son ignoradas o puestas en cuestionamiento.

En tercer lugar, se observa cada vez más claramente un desplazamiento geográfico del poder económico, político y militar. Por una parte, se advierte un debilitamiento de los Estados Unidos, pero especialmente de los países centroeuropeos (Francia y Alemania). En el caso de los Estados Unidos, el deterioro económico es particularmente visible, aun cuando mantiene su poderío militar, parcialmente su centralidad en el desarrollo tecnológico y el rol especial que le da ser el emisor de la divisa clave. Esto alcanza para preservarle el status de *primus inter pares*, pero resulta insuficiente para sostener el rol de potencia unipolar. Por el otro lado, crece sin cesar la significación de países como China y Rusia en el escenario internacional. También otros países, con bastante menos incidencia, ganan terreno en Sudamérica y Asia. Tal proceso se vio fortalecido con la creación del grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Los cambios en las relaciones de poder se potencian con el despliegue de las dos primeras tendencias enunciadas, especialmente la segunda, pues la competencia en el control de los espacios económicos quiebra la vieja lógica de poder y coloca a todos los participantes ante la alternativa de que sólo es posible ganar espacio a costa de los demás competidores. Algunos autores sugieren la idea de que el bloque de “países emergentes” en su conjunto ha ganado en dinamismo de largo plazo, mostrando indicadores de crecimiento, inversiones, comercio, etcétera, más elevados que los que registran las “viejas” potencias (cf. Goldberg, 2015). Si bien cuantitativamente eso es cierto, solamente algunos de los países en cuestión (notoriamente China) han logrado una consolidación económica que les permite ganar peso político relevante en la arena internacional.

En cuarto lugar, una consecuencia que se articula de manera firme con las tres tendencias apuntadas y que se sostienen en los diseños neoliberales de las políticas económicas, es la ruptura o el resquebrajamiento del orden institucional internacional. Las organizaciones internacionales y regionales (una larga lista en la que se encuentran, entre otros, la ONU, la OMC, el FMI, el Banco Mundial, el Banco Central Europeo, la

OEA, la NATO, etcétera) han perdido buena parte de su capacidad para imponer una regulación efectiva, que pueda absorber las consecuencias de la crisis económica y moderar las tensiones políticas. Los paupérrimos resultados de las políticas diseñadas y sostenidas por las instituciones multilaterales disminuyen notoriamente la aceptación de las propuestas por parte de las élites políticas y económicas nacionales. La estrategia fallida de acción frente a la crisis económica, a su vez, acrecienta el campo de tensión entre los países más poderosos y las principales regiones, problema que tampoco puede ser amortiguado por el funcionamiento de las instituciones internacionales. A esto se agrega un creciente recelo social a dichas instituciones, cuyas recomendaciones condujeron y conducen a la precarización de la vida de amplios sectores de la población, incluso en los países más desarrollados. La vidriosidad en los procedimientos de la mayor parte de las instituciones internacionales, su permeabilidad a la presión de algunos lobbys específicos y la unilateralidad e intolerancia al disenso en sus recomendaciones de políticas son interpretadas como desposesión, puesta en peligro o vaciamiento de la democracia e impulsaron en los últimos años una resistencia tan creciente como palpable. Probablemente el caso más agudo de este problema haya sido la Organización Mundial de Comercio, nacida como institución clave del orden neoliberal, pero incapaz de cerrar de manera exitosa su primera ronda de negociaciones, lo que la ha hecho languidecer y convertirse, al menos por el momento, en una figura decorativa de la matriz institucional internacional.

Combatidas socialmente e inefectivas en su dimensión política, las instituciones internacionales tuvieron que ser complementadas y emparchadas en los últimos años por nuevos foros de discusión y espacios de negociación. En esa búsqueda de nuevas instituciones o instancias de concertación debe interpretarse la constitución del G20 que analizaremos a continuación.

El despliegue del trabajo del G20 y sus interpretaciones

El G20 fue creado en 1999 como un foro de ministros de economía y finanzas, cuando las crisis financieras de Asia, América latina y Europa del Este ponían en peligro la estabilidad de los países centrales. El foro tenía como misión discutir y sugerir las medidas adecuadas para evitar una reacción en cadena que diseminara aún más la crisis. En cierta forma, trataba de articular un cinturón protector que evitara la transmisión de esas crisis periféricas al núcleo central de los países desarrollados, una tarea que, de todos modos, tenía como actor principal al Fondo Monetario Internacional.

Cuando en 2008 estalló la nueva crisis y golpeó, ahora de manera especial, a los países centrales, el G20 transformó radicalmente su estructura y se convirtió en un foro de múltiples instancias ministeriales, cuyo encuentro principal es una cumbre regular de los jefes de estado de los países que lo componen. De esa forma, el G20 extendía la esfera de discusión hasta los principales funcionarios de sus miembros, explayando a

todo el grupo un procedimiento que había adoptado desde los años 70 el G6/7/8[3] y que se complementaba desde 2005 con el G5[4].

La constitución del G20 como foro de jefes de Estado debe entenderse, por una parte, como una consecuencia directa de la crisis económica (cf. Heinbecker, 2011), pero también como un resultado de la crisis de las instituciones internacionales (cf. Botto, 2010:27-28), que demandó la creación de nuevos espacios alternativos, nuevas instancias de negociación. Así, se fue desplegando en los últimos años una "diplomacia de las cumbres", esto es, la construcción de nuevos foros no-institucionales y sin objetivo normativo, que pudiesen canalizar la discusión de problemas y la coordinación de medidas para hacer frente a la coyuntura crítica.

Dado que estos foros y encuentros tienen un carácter informal y de coordinación, las resoluciones no son de cumplimiento obligatorio. Por eso, se proponen más bien buscar a través del diálogo un consenso que después pueda ser incorporado a normativas nacionales o resoluciones de los organismos internacionales. El G20, al igual que el G8, no puede considerarse, por lo tanto, una suerte de gobierno mundial, sino una plataforma de negociaciones, cuyos resultados en muchas ocasiones se encuentran limitados por las propias contradicciones internas entre los participantes (Wahl, 2012:7-12)[5].

Hasta 2008, el G8 tuvo el rol principal en la trama de los grupos de negociación. Sin embargo, el pináculo de la crisis con la quiebra del banco Lehmann Bros asentó las bases y acentuó las necesidades para la expansión del club. En una cumbre de las finanzas mundiales llevada a cabo en Washington los días 15 y 16 de noviembre de 2008 fueron invitados también los países emergentes (China, India, Indonesia, Corea, Australia, Brasil, México, Argentina, Arabia saudita, Sudáfrica y Turquía), así como la Unión Europea, con la intensión de consensuar algunas soluciones colectivas ante el amenazante colapso[6].

---

3 Hacemos referencia aquí al foro del grupo de los principales países industriales, compuesto en 1975 por los EEUU, Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña y Japón. A partir de 1976 se incorporó Canadá y luego, en 1997, Rusia, que fue posteriormente expulsada del grupo debido a la crisis de Ucrania.

4 China, India, Brasil, México y Sudáfrica. Para una historia sintética de los grupos, ver Kirton (2012).

5 Algunos autores refieren las contradicciones internas de la Unión Europea cono una muestra de los fraccionamientos existentes en el seno del G20. Allí, pueden observarse dos ejes de conflicto claramente delimitados. Por una parte, la UE tiene una representación supranacional en el G20, un foro en el cuál también se encuentran representados individualmente varios de sus miembros. Por otra parte, hay también tensiones entre los miembros y los no-miembros individuales de la UE en el G20. Esto se potencia aún más con la participación del Banco Central Europeo, que representa tanto a los miembros de la Eurozona como a los no-miembros. (Murau/Spandler, 2016). Botto (2010:31-35) insiste en la ventaja que les da a las organizaciones económicas internacionales en la conformación de la agenda el ser quienes tienen acceso privilegiado al conjunto de estadísticas económicas y datos.

6 De la cumbre participan también los directores del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, del Banco Central Europeo, del Comité Monetario y Financiero Internacional, del Comité del Desarrollo

¿Cómo deben interpretarse las causas de la constitución y el carácter del G20? La literatura sobre política internacional suele reconocer dos enfoques básicos, también presentes en el análisis del G20: una lectura funcionalista y una orientada hacia la problemática del poder. Las dos ponen el foco en la cuestión de la gobernanza, pero la primera acentúa las cuestiones técnico-institucionales y la segunda enfatiza la trama de relaciones de poder.

La interpretación funcionalista coloca en el centro de atención el carácter más representativo del G20 en relación con el del G8 (cf O'Neill/Terzi, 2014). No solamente se recalca la extensión del número de participantes, sino también el crecimiento en términos de la población involucrada o la masa de producto (dos tercios de la población, 85% del PBI y tres cuartos del comercio exterior mundial). Esto resultaría de gran importancia para incrementar y garantizar la legitimidad de la agenda y de las resoluciones del grupo. Decisiva resulta aquí la performance de los países emergentes en las dos últimas décadas por su mayor tasa de crecimiento del producto, de las inversiones y del comercio en comparación con las de los países desarrollados. Esto es lo que facilitaría el trabajo conjunto de los dos grupos, pues le daría masa crítica a la participación de los países emergentes tanto en su magnitud como en la posibilidad de mostrar resultados positivos en las políticas aplicadas.

Sin embargo, no debe ignorarse el campo de tensión entre complementariedad y competencia entre el G8 y el G20, que se refleja en la lógica de funcionamiento de ambos (Maihold, 2012) En el centro de la discusión funcionalista se encuentran la forma de trabajo y los procedimientos del G20 (que se corresponden con el tema más general de la "gobernanza por medio de organizaciones internacionales"), la adecuación de la agenda a los "riesgos globales", la dinámica de la gobernanza global o la eficacia de las resoluciones (Larionova/Kirton, 2015), en cuyo contexto se suele comparar al G20 con su pariente menos representativo, el G7/G8. Con cierta precisión se dejarían periodizar las fases de la actividad del G20 a partir de los comportamientos cooperativos y no cooperativos de los miembros (Özatay, 2016). En ese contexto se plantea frecuentemente la coyuntura conflictiva del año 2007-2008 como un desafío para un crecimiento fuerte, inclusivo, balanceado y sostenible, que condujo a la creación del G20. El grupo debía contribuir a una conducción política estable y una mejor administración colectiva (Larionova *et al.*, 2017). El G20 habría sido una rápida reacción frente a la crisis, adaptando un foro existente desde 1999 (Carrera, 2009).

¿Cómo se constituye el G20? Desde la perspectiva de una explicación funcionalista, la extensión del G8 con 12 nuevos miembros implica un refuerzo de la representatividad. Al mismo tiempo, el G20 compone un grupo heterogéneo que permite conducir el diálogo norte-sur. Una elección de los participantes, que toma como base a quienes se considera los países líderes de cada una de las regiones, debería, complementariamente, asegurar una amplia representación de intereses. (Botto, 2010:31).

---

de la OECD, así como países especialmente invitados, como, por ejemplo, en la Primera Cumbre España, República Checa, Holanda, Etiopía y Tailandia. Los organismos internacionales y los países invitados no tienen derecho a voto.

La elección de los miembros se explica de una manera diferente bajo una perspectiva centrada en el análisis del poder. Factores como la representatividad o una agenda inclusiva no son aquí una parte fundamental o determinante de la explicación. En lugar de ello, ocupa el centro la creciente cuota de poder ganada por los países emergentes, cuestión que se acentuó en el contexto de la crisis de 2008. De esa manera, la expansión es el resultado del reconocimiento del creciente poder y de la creciente influencia de los países emergentes (cf., por ejemplo, Heinbecker, 2016:6, Musacchio, 2017). Wahl (2012:1-2) formula esto de manera precisa: el G20 se origina en una nueva configuración geopolítica del sistema internacional, que marca el inicio de la declinación de la dominación de Occidente. En ese sentido, una temática aun insuficientemente abordada por este enfoque es el análisis la influencia que determinados países emergentes ejercen en sus respectivos bloques, proyectando internamente asimetrías marcadas. Nos referimos, por ejemplo, a las asimetrías entre China y los demás miembros del G5 o entre China y Rusia y los demás en el grupo BRICS.

La extensión del foro de discusión refleja entonces los cambios en las relaciones de fuerza en la política mundial que devienen de la lenta erosión del poder de los EEUU y de los países de Europa central, así como del nuevo rol de países como China y Rusia. Eso también proyecta una influencia sobre los temas de la agenda. Aquí queda en claro que la dirección no es una planificación de largo plazo de una nueva economía y una nueva sociedad, sino de las cuestiones que les queman a los actores principales. Los temas son planteado de manera asimétrica en función de la relación de fuerzas entre los miembros y legitimados por una representación más amplia de países[7]. Por ese motivo, también, la agenda es muy dinámica y cambia de un encuentro al otro; es que, por un lado, el desarrollo de la coyuntura es dinámico, pero, además, las relaciones de poder entre los miembros se va trasformando paulatinamente. El G20 debería ser considerado, entonces, también como un campo de confrontación y no solamente de cooperación (Wahl, 2012). Esa perspectiva ha quedado resaltada en las dos últimas cumbres, la de Hamburgo y la de Buenos Aires, donde las controversias entre los Estados Unidos y China fueron uno de los temas centrales.

De la misma manera debe considerarse la creciente influencia de los grandes conglomerados económicos privados, que se han incorporado a las discusiones con un foro y una agenda propios. Dentro de las diferentes alternativas que nuclean a los distintos grupos de interés, llamados “grupos de afinidad” o grupos de compromiso”, en las últimas cumbres fue ganando espacio el Busines20 (B20), que reúne a los líderes de negocios y a las cámaras empresariales y corporaciones de los países miembros (cf. Mertens, 2017 y Comini/Gonzalez Bergez, 2018). Los encuentros del B20, que suelen coincidir temporalmente con las cumbres, han ido recogiendo

7 En ese marco, debe evitarse interpretar las declaraciones del G20 como un resumen balanceado de las cumbres. Mayormente, los documentos se componen de una sumatoria de deseos de todos los participantes, o, como alguien dijo socarronamente, un arbolito de navidad en el que cada uno cuelga su regalo.

crecientemente la influencia de los grandes conglomerados económicos en la confección de la agenda, lo que queda reflejado en los documentos de las cumbres. Pero también la coincidencia temporal y los encuentros entre sus miembros y los jefes de estado deja al descubierto una trama de lobby que no es ajena al paulatino retorno de la agenda del G20 a los preceptos emanados del neoliberalismo y al predominio de condiciones generales de mercado por sobre prácticas regulatorias o políticas activas (Mertens, 2017). También allí se manifiestan, por lo tanto, asimetrías de poder, no ya entre países, sino entre actores individuales. Esto abarca, por supuesto, a la dinámica interna de la comunidad de negocios, pero también marca una diferencia crucial en la influencia del B20 respecto de otros grupos de la sociedad civil, como el de género, el de trabajo, el de desarrollo científico, o el de juventud.

La crisis de 2008 tiene un valor interpretativo especial para entender las características del G20. No se trata de una pérdida funcional de la capacidad de la gobernanza mundial del G8, sino de otros dos aspectos diferentes. En primer lugar, la crisis golpeó en aquél entonces directamente a los países desarrollados. En segundo término, fue acompañada de una inusual polarización de la acumulación de divisas y deudas. Las tasas de crecimiento más elevadas de algunos países emergentes, apoyadas en una mejoría de los términos del intercambio, por el desarrollo positivo del comercio exterior y por tasas de ahorro más altas, fortalecieron las cuentas corrientes de estos (Reyes/Sirimarco, 2015). A eso se le sumaba la experiencia ganada en la crisis del cambio de milenio. Varios países latinoamericanos y sobre todo asiáticos sacaron como conclusión la importancia de la posesión de masas de reservas significativas como reaseguro frente a las turbulencias de la economía internacional (Abeles/Kiper, 2010). La polarización resultante de la construcción de tales reservas de divisas permitió a dichos países evitar mejor las consecuencias más nocivas de la crisis, de modo que su rol en el combate a la crisis se incrementó. De hecho, uno de los elementos centrales tanto en las discusiones y negociaciones dentro del G20 como en los esfuerzos analíticos por interpretar sus lógicas de funcionamiento y su razón de ser, es la existencia de importantes desequilibrios, presentes en la coyuntura de la crisis, pero con un claro sesgo estructural. Específicamente, algunos autores como Carrera (2018) recalcan la existencia de un doble desequilibrio en la economía internacional, que se despliega, por una parte, en los déficits y superávits de la cuenta corriente y, por la otra, en la polarización de la distribución funcional del ingreso.

La idea de que esos problemas no pueden resolverse de manera individual, pues la superación de uno de los desequilibrios tiende a correlacionarse empíricamente con el agravamiento del otro, impulsan la idea que sólo puede actuarse de manera conjunta y a nivel mundial, siendo el G20 uno de los foros posibles para discutir, negociar y concertar políticas que conduzcan a una reorganización sustentable, sistémica y de largo plazo de la economía internacional. En realidad, como intentamos mostrar en otros trabajos (ver, por ejemplo, Musacchio 2018; también Alvarez Peralta et Al., 2013), los desequilibrios en cuestión responden a una dinámica de la etapa actual del capitalismo que se asocia a una trama de vínculos entre países desarrollados y subdesarrollados, transferencias de riqueza y el rol del

capital financiero, de modo que una superación del problema exige, en conjunto con una nueva forma de negociaciones internacionales, una transformación profunda de las características estructurales de la economía internacional y de las economías nacionales. ¿Hasta dónde ha contribuido el G20 para motorizar estos cambios? Veamos la cuestión con algo más de detalle.

La acción concreta del G20: agenda, discusiones limitaciones y desplazamientos

Si el G20 cobró su forma actual como resultado del desafío de la crisis internacional, los ejes de la discusión y la agenda fueron cambiando a lo largo del tiempo, a medida que la coyuntura se iba modificando. Esa transformación puede verse, por ejemplo, al tomar temas específicos como la regulación financiera, el comercio internacional y la problemática del endeudamiento externo (tal como hacen, por ejemplo, Nahón y López, 2018), o siguiendo un eje integral de análisis de los temas prioritarios en la agenda. Por supuesto, en períodos relativamente cortos, una periodización es sólo indicativa, pues los cambios no son todos simultáneos ni siguen un patrón cronológico exacto. Sin embargo, pueden distinguirse varios períodos razonablemente claros en su delimitación.

La triple combinación de nuevas relaciones de fuerza en la política internacional, el estallido de una crisis infrecuentemente profunda y el golpe de esta especialmente sobre los países desarrollados les imprimió un carácter particular a las primeras cumbres. Con el tiempo, sin embargo, fueron corriéndose los ejes de las prioridades de las cumbres del G20 al compás de la coyuntura, pero también con el desarrollo de la influencia de los países emergentes.

Las cumbres de 2008 y 2009 tuvieron como objetivo principal la estabilización de los mercados financieros y el reinicio de los flujos financieros. Un primer resultado fue el consenso sobre la necesidad de una reforma financiera, de una regulación de los mercados financieros, una reforma de los organismos financieros internacionales, de evitar una reacción en cadena de medidas proteccionistas y un control más estricto de los actores en el sector de las finanzas (en especial de los *Hedge-Fonds* y las agencias calificadoras)[8]. Desde una perspectiva de más largo plazo, se problematizó la cuestión del fortalecimiento de los bancos de desarrollo. Especialmente en la cumbre de Pittsbrurgh (2009) se planteó la posibilidad de implementar medidas anticíclicas, tanto en la forma de un paquete de ayuda para los bancos como también para reimpulsar a la economía real.

También encontró su espacio en la agenda la cuestión comercial, pues las experiencias de las crisis del pasado -especialmente la de los años 30- indicaba el peligro de una escalada proteccionista por medio de una elevación de las trabas arancelarias y paraarancelarias, así como de una competencia devaluatoria. La necesidad de mantener el comercio en niveles razonables de libertad ocupó un importante esfuerzo. Eso, no obstante, puede ser analizado a partir de un doble

[8] Cf, por ejemplo, Heinbecker (2011: 6); Carrera (2009: 221-23).

standard nunca abordado seriamente por las principales potencias. Es que el discurso del librecomercio suele ocultar (y así ocurrió en tal coyuntura) la existencia de una política fuertemente proteccionista por parte de los países desarrollados, sobre todo en lo que se refiere al sector agropecuario. Además, el despliegue dinámico del comercio no sólo depende de las condiciones específicas en las que este se desarrolla, sino del desarrollo de las fuerzas productivas. En ese sentido, mientras las grandes potencias pusieron inmediatamente en marcha políticas activas y programas integrales de reconversión y transformación productiva, invirtiendo una significativa cantidad de recursos, los países de baja capacidad de acumulación o recaudación no pudieron hacer lo mismo. Esa diferencia modificó rápidamente el escenario económico de largo plazo para unos y otros, ampliando la brecha.

Las discusiones pusieron pronto y claramente sobre la mesa dos problemas. Por un lado, no resultaba sencillo ponerse de acuerdo sobre los campos de acción deseables. De acuerdo a los lineamientos predominantes en la concepción de la política económica prevalente en cada miembro, se recortaron tres perspectivas diferentes. Los países anglosajones se mostraron abiertos a la toma de medidas, pero sin un énfasis especial en la regulación de los mercados financieros. Los países europeos (exclusive Gran Bretaña) apoyaban más bien una regulación financiera[9]. Los BRICS, finalmente, impulsaban una combinación de ambos lineamientos (Abeles/Kiper 2010:10). Incluso, los países emergentes pudieron encontrar un espacio discursivo, tal como destacan Nahon/López (2018:41) para defender la idea de una mayor regulación financiera y convalidar algunas prácticas de política económica que venían llevando a cabo y que les permitieron resistir mejor los primeros embates de la crisis.

Coyuntura y Agenda: 2008-2010	
Coyuntura:	• Crisis en el centro • Crisis del sector financiero • Canales de transmisión • Países emergentes menos afectados • Desequilibrios globales
Agenda:	• Regulación de los mercados financieros • Mayor control de los actores financieros • Evitar una guerra proteccionista: doble moral de los países centrales • Coordinación de las primeras medidas de rescate

9 La estrategia general de la Unión Europea y de sus integrantes mostró a lo largo de la crisis importantes divergencias, que se reprodujeron, naturalmente, en los debates sobre la regulación financiera y los paquetes regulatorios (Musacchio, 2013).

En segundo lugar, las estrategias fueron criticadas por superficiales. En realidad, se intentaba retornar rápidamente al equilibrio de los mercados financieros y no a pensar una reforma profunda (cf., por ejemplo, Wahl, 2012:5). Como resultado concreto se exhibió sólo el pedido de reforma del FMI con el objetivo fortalecerlo reforzando sus medios financieros. Con un nuevo reparto de la estructura de votos, los países emergentes (que presionaban en ese sentido) podrían mejorar su posición en el Fondo. Además, se trazaron algunos lineamientos para la regulación de los bancos, que luego recibieron una forma concreta en las indicaciones de Banco de Pagos Internacionales (conocidas como Basilea III) y que se encuentran en lento proceso de implementación. Los países emergentes tuvieron en esta etapa una activa participación (Tian, 2016).

El impulso, sin embargo, no duró demasiado. En las cumbres de 2010 y 2011 comenzó a predominar la impresión de que la crisis había sido conjurada en lo fundamental y, como consecuencia, se agudizaron los debates. Todavía parecía necesaria una reforma del sistema financiero, pero la propuesta de introducir controles en los movimientos de capitales, tal como planteaban los países emergentes, no fue aceptada. El rechazo de este punto por parte de los países centrales se entiende al observar que en esa nueva coyuntura se habían convertido en los receptores de los flujos principales de recursos.

Sin embargo, con la insolvencia de Grecia, la crisis recrudeció. Aun así, en las nuevas rondas de negociación no fue posible unificar un criterio para enfrentarla. En primer lugar, porque las causas de la crisis nunca fueron analizadas seriamente. Además, se plantearon por lo menos dos posiciones diferentes en lo referido a los posibles caminos de salida: una perspectiva ortodoxa (predominantemente plasmada en los paquetes de “salvataje” a Grecia) y una perspectiva más heterodoxa, impulsada por algunos países emergentes. Lo que ocurría, como telón de fondo, es que los países centrales podían exhibir una notable recuperación, con indicadores relativamente modestos pero positivos en materia de crecimiento, empleo e inversión. También tenían en marcha cursos de acción estructurales para fortalecer la condición competitiva, políticas que se financiaban con el mencionado reflujo de recursos financieros. Pero justamente este último aspecto dejaba al descubierto que lo que estaba ocurriendo era simplemente un traslado de los efectos de la crisis hacia la periferia. En los países periféricos se acentuó la salida de recursos por la vía de salida de capitales financieros, fuga de capitales, retorno de inversiones, cambios en la relación de precios en el comercio exterior, creciente brecha en las tasas de interés, etc., que colocó a muchos países en situación de virtual cesación de pagos y a otros en condiciones seriamente dificultosas.

Coyuntura y Agenda: 2010-2014	
Coyuntura:	• Inicio de la recuperación en el centro • Transferencia de la crisis a la periferia • La diferenciación de los “países emergentes” entre sí se hace más clara

	• Crisis de la deuda
Agenda:	• Reforma del sector financiero • Abandono de la idea de controles de capitales • Problemática del desarrollo como tema, sin líneas directrices concretas • Justificación de los paquetes de rescate para países con crisis de pago de deuda

Las crisis de la deuda de Grecia, Portugal o España, así como las crecientes dificultades en la cuenta corriente de varios países latinoamericanos era la nueva forma de manifestación de una crisis persistente. Un reflejo de la nueva coyuntura fue la aparición de la problemática del desarrollo, aunque también dio lugar a diferentes perspectivas y posiciones, que impidieron avanzar de manera concreta. Lo que, por el contrario, fue ganando terreno era la discusión sobre una mayor liberalización del comercio internacional (cf., por ejemplo, Gobbi *et al*., 2013), tema que fue apoyado e impulsado de manera cada vez más ostensible por el B20 (Mertens, 2017).

El giro del eje central de la agenda terminó de concretarse de manera clara en la Cumbre de Brisbane (2014). Para entonces, se recortaba una nueva coyuntura que motivó el giro. De a poco, las crisis de la deuda habían sido conjuradas a partir de políticas de fuertes restricciones internas por parte de los países endeudados, quienes se comprometieron a drásticos recortes, programas de privatizaciones y transferencias intersectoriales de ingresos y desarticulación de los estados de bienestar, a cambio de recursos de los organismos internacionales que garantizaran los pagos de la deuda. De esta manera, se pudo concretar un saneamiento parcial de la banca privada en el marco de una profundización de los movimientos de recursos desde la periferia al centro. Además, algunos cambios políticos -en especial el retorno de gobiernos conservadores con políticas neoliberales ortodoxas en los principales países de América latina- permitían homogeneizar internamente los discursos en el seno del G20. Esto, sin embargo, estuvo lejos de permitir la moderación de los conflictos internos, pues el inicio de los cambios estructurales en las principales potencias aceitaron una confrontación creciente, aunque de otra naturaleza. En ella se sumaron ahora Rusia y, especialmente, China. Es que el avance del último país lo coloca ahora decididamente en el grupo de las potencias y lo aleja del grupo de países emergentes. La expansión de la economía china colisiona con los intereses de los Estados Unidos y Europa central, agudizando las tensiones con estos. Si las estrategias en materia de iniciativas son muy parecidas (acuerdos de librecomercio, programas de infraestructura público-privados, apoyo financiero condicionado a los socios), el despliegue espacial de cada sistema productivo en formación se superpone parcialmente. A su vez, el intento de controlar las transformaciones tecnológicas y organizativas contribuye a acentuar la puja. Por lo tanto, la confrontación "interimperialista" ganó terreno en la arena internacional en los últimos dos años e impregnó el clima de las cumbres del G20.

En ese marco, explícitamente se dio por concluido el primer objetivo del grupo, el de la reforma del sector financiero: "Hemos cumplido con aspectos clave de los principales compromisos realizados en respuesta a la crisis financiera. Nuestras reformas para mejorar la capitalización y liquidez de los bancos y hacer más seguros los mercados de derivados reducirán los riesgos en el sistema financiero"[10]. Aunque las reformas no fueron sustanciales y no tocaron los elementos principales de la inestabilidad -la libre circulación de capitales y el poder del sector financiero para estructurar morfológicamente la economía mundial-, la estabilización y la reducción de la vulnerabilidad de los grandes bancos dio oxígeno suficiente para cerrar por el momento el tema.

Coyuntura y Agenda: 2015-	
Coyuntura:	• Transformación de la línea divisoria entre los bloques internos del G20 • Retorno de las políticas neoliberales en América latina • Transformaciones en el centro • Confrontación creciente
Agenda:	• La regulación pierde peso como objetivo • Declaración del fin de la reforma financiera • Rondas de negociación bi y multilaterales por fuera de la cumbre • Nuevos temas: crecimiento, impulso a las transformaciones, trabajo, sustentabilidad, cuestión impositiva • Agenda de reformas en los países emergentes

Desde entonces, el eje central pasó a ser el modelado de una nueva etapa de crecimiento, en la que ganó creciente incidencia la interpretación ortodoxa, para la cual no hay una diferencia sistemática entre crecimiento y desarrollo. Los lineamientos genéricos de estimular el crecimiento del producto y el empleo se combinan con explícitas recomendaciones para acentuar la liberalización y la desregulación del comercio internacional, aunque no se toca el tema del proteccionismo agrícola que practican tanto la Unión Europea como los Estados Unidos. Al mismo tiempo se prescribe la profundización de los programas de privatizaciones. Inversiones en infraestructura son consideradas prioritarias, pero enmarcadas en los programas de asociación público-privadas (PPP, según su sigla en inglés), de las que fundamentalmente se benefician los grandes conglomerados internacionales. Por si eso no quedare demasiado explícito, la Declaración de la Cumbre de Hangzhou (2016)

10 http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49078/G20_-_Cumbre_de_Brisbane__9_p._.pdf?sequence=38

esquematiza los "Guiding Principles for Global Investment Policymaking", que colocan en el centro de la agenda la liberalización de los flujos de capital y la protección de las inversiones para las empresas transnacionales (Cf. Ghiotto, 2017).

De las declaraciones puede entenderse implícitamente que se pretende relanzar y reforzar el rol de la Organización Mundial de Comercio en el proceso de liberalización de los intercambios. No por casualidad, es cada vez más frecuente que se utilicen los encuentros del G20 para intensificar las negociaciones bilaterales y multilaterales por fuera del encuentro principal. Crecientes referencias se hacen a la necesidad de enfrentar el lavado de dinero, la evasión impositiva y, recientemente, la criminalidad cibernética. Pasos concretos en esos terrenos, sin embargo, casi no se han planteado.

La reciente cumbre en Buenos Aires reforzó lo que se venía insinuando en las dos cumbres previas y acentuó el cambio de la agenda.

Coyuntura y Agenda: La cumbre de Buenos Aires (2018)	
Coyuntura:	• Consolidación del cambio en Latinoamérica • Transformacion/Precarización • Nueva crisis de la deuda latente • Cambios en el sistema financiero • Acentuación de la competencia
Agenda:	• Futuro del trabajo • Infraestructura para el desarrollo • Futuro alimentario sostenible • Perspectiva transversal de género
Transparencia	• Creciente resistencia • Represión • Espionaje • Deportaciones

Resulta interesante comprobar que, en los últimos documentos y, especialmente, en la declaración de Buenos Aires hay una creciente divergencia entre lo que se plantea como deseable y lo que se promueve desde los miembros del grupo como política. Por ejemplo, el documento cuestiona el trabajo infantil en el momento en que algunos de los participantes están autorizando a incrementar el trabajo infantil, como ocurrió recientemente en la provincia de Jujuy en Argentina. O el llamado a eliminar la violencia de género en el marco de un cuestionamiento creciente de algunos estados (como en Argentina y Brasil) a las leyes de género sancionadas en un pasado reciente.

Por otra parte, y en contradicción con los indicadores que muestran un creciente deterioro ambiental y una sobrecarga dramática sobre los recursos naturales del planeta, el G20 insiste en la promoción de una política de fortalecimiento global del crecimiento. Un crecimiento que, según se plantea, debe ser generalizado y logrado por la vía de políticas estándar de liberalización. Es por eso que el crecimiento y el desarrollo aparecen confundidos sistemáticamente y no contemplan políticas diferenciadas para cada país, para cada región, para cada realidad. En todo caso, la

"transgresión" es la promoción de los acuerdos de *Public-Private-Partnership* para el desarrollo de la infraestructura que permite a los países centrales (incluyendo China) garantizarse alternativas de inversión y acceso a los recursos naturales. Para los países subdesarrollados, esto significa una mayor presión sobre sus recursos naturales, una menor capacidad de regulación y una nula posibilidad de modelar una política de desarrollo económico y social sustentable de largo plazo. Desde otra perspectiva, como indicamos en Musacchio (2018), tal camino refuerza la transferencia interregional de recursos y profundiza la brecha entre los diferentes grupos de países.

En ese marco, los llamados a la libertad de mercado, el implícito apoyo a los acuerdos de librecomercio y las referencias a un sistema financiero abierto y resiliente, además de menospreciar los efectos de las grandes tensiones que se van acumulando en materia de deuda externa[11], consolidan la matriz de relaciones desarrollo-subdesarrollo.

Lo que también se perfila en las últimas declaraciones y sobre todo en la de Buenos Aires es la asimetría en la conformación de la agenda, dominada por los temas estructurales que surgen de las transformaciones en los países centrales. La agenda refleja las tensiones entre ellos, las contradicciones que se generan en el cambio y la necesidad de coordinación de algunos temas. El despliegue de la digitalización, el rol cada vez más relevante de las plataformas digitales y la multiplicación de paraísos fiscales, con la consecuente pérdida de la capacidad de regulación de los estados nacionales, son los verdaderos temas en discusión, más allá de los fuegos artificiales de algunos aspectos tan candentes como poco concretos que se incorporan pro forma.

Es así que la acción del G20 se ha ido alejando cada vez más de las ideas de cooperación, desarrollo, regulación y transparencia que se insinuaban potencialmente en 2008. Por eso, desde una posición expectante por parte de la sociedad civil, fue ganando espacio un creciente escepticismo, alimentado al calor de cumbres cada vez menos permeables a la participación amplia de la sociedad civil y sus organizaciones. De allí que tampoco resulte extraña la creciente resistencia (como antes había ocurrido, por ejemplo, con la Organización mundial de Comercio) y la radicalización de las protestas. La reacción a este giro en el "humor" frente a las cumbres por parte de los organizadores tampoco deja demasiadas dudas sobre la intensión de imponer una agenda a espaldas de la sociedad: las protestas dieron lugar a creciente represión (como ocurrió sobre todo en Hamburgo en 2017), espionaje a las organizaciones sociales (Buenos Aires en 2018) e incluso a la restricción al ingreso de activistas extranjeros de manera "profiláctica" y aunque estos no hubieran incurrido hasta ese momento en vulneración alguna de layes en el país de origen. Probablemente de ese proceso de enfrentamiento entre la sociedad civil y las cumbres pueda interpretarse mejor la dirección del nuevo proceso en marcha.

A modo de síntesis: ¿estamos frente a la constitución de un nuevo orden?

11 Sobre esta cuestión ver comparativamente los sucesivos informes anuales de Erlassjahr.de, que muestran un panorama cada vez más similar al que predominaba en los momentos previos a la crisis de la deuda de 1982. En especial, ver el reporte de deuda reciente (Erlassjahr, 2018).

El análisis de la agenda del G20 en los últimos años permite una serie de observaciones:

-Claramente, se ha ido consolidando el tratamiento de los temas caros a los países centrales. Mientras en la primera etapa todavía había cierta permeabilidad para las problemáticas de los países emergentes, como máximo desde Brisbane estas desaparecieron.

-Hay dos explicaciones convergentes para entender ese proceso. Por un lado, la posición crítica de los países centrales (claramente visible en 2008), mejoró decididamente. Los síntomas de la crisis fueron descargados hacia los países subdesarrollados por diversos mecanismos que mencionamos. Esto cambia, por lo tanto, las relaciones de poder dentro del Grupo y limita la presión para una transformación radical del sistema financiero internacional.

-En contraposición, la situación de los países emergentes se debilitó notoriamente. China, inicialmente el país emergente principal, es una década después muy difícilmente asociable a ese subgrupo, debido a su creciente peso en la política y la economía internacionales. Sus intereses objetivos (por ejemplo, en lo referido a protección de inversiones, librecomercio y acuerdos de librecomercio o acceso a proyectos internacionales de infraestructura) lo acercan mucho más al grupo de los países desarrollados. En ese marco, las posiciones de China en lo relativo a la arquitectura del sistema institucional internacional y a las relaciones internacionales se han modificado ostensiblemente. Su posición actual le da chances ciertas de avanzar como competidor global en el marco de las condiciones existentes, por lo que su anterior posición "reformista" ha perdido interés.

- Un informe de prensa indicaba hace poco que el mundo, en los nueve años posteriores a la conformación del G20, ha cambiado notablemente. Los conceptos de multipolaridad y de cooperación institucional se han disuelto. La época de florecimiento de los países emergentes ha quedado en el pasado y solamente China ha dado el salto al círculo principal del poder mundial (Actis, 2017).

-Para los demás países emergentes, la coyuntura se ha invertido. El producto se ha estancado, las cuentas corrientes del balance de pagos se tornaron negativas. Luego del cambio de gobierno en Argentina (2015) y Brasil (2016), también cambió la estrategia externa de dos de los principales países emergentes del G20, con una aproximación a los Estados Unidos y a la Unión Europea y el retorno de políticas económicas ultraortodoxas. Los dos habían sido fuertes jugadores en la búsqueda de nuevas bases para la economía internacional y sus instituciones e incluso habían logrado (aunque fuera de manera declamatoria), que las declaraciones de las cumbres incluyeran un llamado a mejorar la calidad de las condiciones del trabajo. Desde el giro, ambos países suscriben a las posiciones que imponen las grandes potencias.

-El desarrollo de la coyuntura actual ya no muestra una línea divisoria entre países desarrollados y países emergentes, sino entre los propios países desarrollados. La intensificación de la competencia y las nuevas perspectivas del Presidente de los EEUU Donald Trump son los factores principales de las disputas en las declaraciones finales de las cumbres de Hamburgo y Buenos Aires.

Como consecuencia de ello, los temas y los resultados concretos de dicha cumbre se distinguen claramente de aquellos que se trazaban allá por 2008. Una reforma profunda del sistema financiero no fue llevada a cabo. Las transformaciones en ese campo fueron más bien superficiales, lentas, demasiado tardías e inefectivas (Wahl, 2012). Ni fue discutido seriamente ni construido un nuevo sistema. Las ideas iniciales de construir un nuevo Bretton-Woods fracasaron hace tiempo y fueron reemplazadas por el objetivo mucho más modesto de adaptar el sistema sin regulaciones que dificulten la libre movilidad de capitales. La pregunta que surge inmediatamente es si eso alcanza para una estabilidad duradera del sistema financiero internacional. La realidad, en la que se van recortando crisis en países como Argentina o Turquía, pero también en algunos jugadores más relevantes como Italia, parecería desmentirlo.

El G20 se ocupa en este momento de las trasformaciones descriptas en la primera sección de este trabajo, tratando de estimularlas. Para ello se discuten recomendaciones de regulaciones que eviten posibles turbulencias. Como ejemplo puede tomarse el sector de las plataformas electrónicas y sus efectos sobre los terrenos impositivo y financiero. Por eso, el G20 le ha prestado en las últimas cumbres especial interés al lavado de dinero, la evasión tributaria. La criminalidad electrónica y los paraísos fiscales. Recomendaciones efectivas, sin embargo, no hubo aún.

-Las implicancias de los nuevos desarrollos sobre el mercado de trabajo, la distribución del ingreso, el bienestar y la democracia no aparecen en las discusiones del G20. Esto explica la rápida discordancia entre el Grupo y amplios sectores de la sociedad civil. El G20 se encuentra en un camino que recuerda al transitado por otras instancias institucionales (como la OMC). Por eso, tampoco sorprende que se haga notar la resistencia, como ocurrió en las dos últimas cumbres, especialmente en la de Hamburgo. El G20 fue concebido para administrar y desmontar la crisis internacional, pero fue incapaz de confrontarse con las causas de los problemas y proponer las soluciones estructurales que resultaban necesarias.

Literatura

Abeles, Martín/Kiper, Esteban (2010): “El G20 ¿Hacia una nueva arquitectura financiera internacional? El rol de Argentina-México-Brasil”, Observatorio de la política Argentina, Buenos Aires.

Alvarez Peralta, Ignacio, Luengo, Fernando y Uxó, Jorge (2013): Fracturas y crisis en Europa, Eudeba, Buenos Aires.

Actis, Esteban (2017): “¿Al G-20 le sobra el 2 o el 0?” Redacción, 17/7/17,(http://elestadista.com.ar/?p=12908).

Botto, Mercedes (2010): “El G20 y la gobernanza global: ¿Un cambio en la arquitectura o en los procedimientos?, in: Nueva Sociedad No. 229, S. 26-40.

Carrera, Jorge (2009): El G20, la crisis y el rediseño de la Arquitectura Financiera Internacional,in:Ensayos Económicos Nr. 72, S. 217-244.

Carrera, Jorge (2018): «El G20 frente a los desequilibrios externos y la distribución regresiva del ingreso. Entre la ortodoxia y Trump, una propuesta para la coordinación macroeconómica»,
https://www.researchgate.net/publication/329246528_El_G20_frente_a_los_desequilibrios_externos_y_la_distribucion_regresiva_del_ingreso_Entre_la_ortodoxia_y_Trump_una_propuesta_para_la_coordinacion_macroeconomica.

Comini, Nicolás y Gonzalez Bergés, Tomás (2018): «La dimensión económica del G20. Dinámicas, actores y agenda del B20», Revista de Estado y Políticas Públicas No. 11, Octubre.

Erlassjahr.de (2018): Schuldenreport 2018,
http://erlassjahr.de/produkt/schuldenreport-2018/

Ghiotto, Luciana (2017): “La negociación sobre Reglas para la Facilitación Multilateral de las Inversiones: apuntes para la discusión”, Ducumento de trabajo. Transnational Institute (https://www.tni.org/en/node/23570).

Gipfelkommunique von Brisbane (2014):
https://www.g20.org/Content/DE/Anlagen/G7_G20/2014-g20-abschlusserklaerung-deu.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Gobbi, Hugo/Grande, Julieta/Fernandez Carolina (2013): “El G20 y los resultados de la reunión Cumbre de Los Cabos”, Revista Argentina de Economía Internacional Nr. 1.

Goldberg, Jörg (2015): Die Emanzipation des Südens, Colonia.

Han, Byung-Chul (2016): Psychopolitik. Neoliberalismus und die neuen Machttechniken, Frankfurt.

Harvey, David (2005): Spaces of Neoliberalisation: Towards a theory of uneven geographical development, Munich.

Heinbecker, Paul (2011), The Future of the G20 and its Place in Global Governance, CIGI G20 Papers No. 5. (http://www.heinbecker.ca/Writing/CIGI-G20Paperno5.pdf).

Kirton, John (2012): “El G20, el G8, el G5 y el papel de las potencias en ascenso”, Revista Mexicana de política exterior Nr. 94, S. 163-200.

Larionova, Marina/Kirton, John (2015): The G8-G20 Relationship in Global Governance, Dorchester.

Larionova, Marina/Rakhmangulov, Mark/Safonkina, Elizaveta/Shakarov, Andrei/

Shelepov, Andrey (2017): “G20 Priorities and Decisions under Turkey’s 2015 Presidency”, in: International Organisations Research Journal Vol. 12, Nr. 1, S. 148-173.

Les Économistes Atterrés (2017): Changer d'avenir. Réinventer le travail et le modèle économique, Paris.

Meihold, Günther (2012): Del G8 al G20 y más allá. Efectividad y legitimidad, in: Navarrete, Jorge et Al., El G20 y el nuevo orden internacional, México.

Mertens, Jens (2017): Corporate Influence on the G20. The case of the B20 and transnational business networks, Berlín.

Murau, Steffen/Spandler, Kilian (2016): "EU, US and ASEAN Actorness in G20 Financial Policy-Making: Bridging the EU Studies-new Regionalism Divide", Journal of Common Market Studies Vol. 54, Nr. 4.

Musacchio, Andrés (2013): "El ajuste: origen de la crisis europea", Problemas del Desarrollo, Nr. 44.

Musacchio, Andrés (2017): «Machtverschiebung, internationale Konkurrenz und die postneoliberale Transformation: Welche Rolle spielt die G20?", Zeitschrift Marxistische Erneuerung No.112, Diciembre.

Musacchio, Andrés (2018): «El desarrollo en tiempos del neoliberalismo», FIDE No. 385, pp: 112-119.

Musacchio, Andrés (2018b), «Neoliberalismo y después… Un nuevo modelo en formación?", IX Jornadas de Economía Crítica, Santa Fé. https://www.academia.edu/37171053/Neoliberalismo_y_despu%C3%A9s_Un_nuevo_modelo_en_formaci%C3%B3n_Idehesi-UBA_Conicet.

Nahon, Cecilia y López, Pablo (2018): Una década del G20: De la Gran Recesión a la crisis del multilateralismo y de la hiperglobalización. ¿Hay futuro para el G20?, Revista de Estado y Políticas Públicas No. 11, Octubre.

O'Neill, Jim/Terzi, Alessio (2014): The twenty-first century needs a better G20 and a new G7+, Bruegel Policy Contribution, No. 2014/13 (http://hdl.handle.net/10419/106328).

Özatay, Fatih (2016): The Policy Response in Emerging Market Economies in the G-20, in Bayoumi, Tamim et al., Managing Complexity: Economic Policy Cooperation after the Crisis, Washington.

Reyes, Germán/Sirimarco, Facundo (2015): "pateando el tablero: los países emergentes como dinamizadores de la economía mundial y sus instituciones", Ensayos Económicos Nr. 72.

Tian, Huifang (2016): "The BRICS and the G20", in: China & World Economy Vol. 24, Nr. 4.

Wahl, Peter (2012): "The G20 Overestimated and Underperforming. Drawing a balance of the G20 achievements – four years after the crash" WEED Discussion Paper Nr. 1.

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 209-220

Sobre la autonomía heterodoxa y las debilidades del concepto[1]

About the heterodox autonomy and the concept's weakenesses

MARIA CECILIA MIGUEZ

Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IDEHESI). Correo electrónico: mmccmiguez@gmail.com

Resumen

La doctrina de la "autonomía" en América Latina, y la versión argentina elaborada por Juan Carlos Puig, constituye un aporte ineludible para el área de las Relaciones Internacionales. Este artículo, aspira a reflexionar sobre algunas las limitaciones del concepto de autonomía heterodoxa para divisar la dificultad que suscita la aplicación de conceptos a los casos históricos, sin aplicar un enfoque de historia total. En este sentido, consideramos necesario incorporar al análisis, un enfoque histórico que permita balancear las necesidades de encontrar patrones y categorías con la importancia de comprender la complejidad tanto de la política como del escenario internacional.

Palabras clave

América Latina – Argentina – Autonomía Heterodoxa – Juan Carlos Puig

Abstract

The doctrine of "autonomy" in Latin America, and the Argentine version elaborated by Juan Carlos Puig, is in an unavoidable place for the area of international relations. This article is a summary of some of the limitations of the concept of heterodox autonomy for the difficulty of the task of applying historical concepts. In this sense, we consider it necessary to include analysis, a historical approach that allows us to balance the needs of finding patterns and categories with the importance of understanding the complexity of both politics and the international scenario.

Keywords

Latin America – Argentina – Heterodox Autonomy – Juan Carlos Puig

[1] Este trabajo constituye una versión reducida de otro de más largo alcance publicado en Míguez, María Cecilia (2017) *La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina*, Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar de Nueva Granada, Colombia, 12(2):207-229.

Introducción

La doctrina de la "autonomía" en América Latina, y su versión en la Argentina elaborada por Juan Carlos Puig a lo largo de varios trabajos, constituye a juicio de esta autora, una elaboración ineludible tanto para los teóricos y especialistas en el área de las Relaciones Internacionales, como para los dirigentes políticos. Sin duda fue reflejo de las intenciones de construir proyectos alternativos a la dominación de los Estados Unidos en la región, en pleno período de la Guerra Fría. Es por ello el más importante punto de partida para quienes creemos que es posible construir una inserción internacional democrática y soberana, que construya espacios de poder para la afirmación y la defensa de los intereses de los países dependientes del sistema internacional que, por definición, son contradictorios con los de aquéllos que se benefician con esas relaciones asimétricas. Es en este sentido que me permito reflexionar sobre algunas de las limitaciones del concepto de autonomía heterodoxa, con la finalidad de resaltar la importancia de la concurrencia de distintas potencias que disputan predominio mundial –más aún en el recrudecido contexto actual– y evitar caer en la fantasía de que recostarse sobre el poder de otros países predominantes es por sí solo garantía de autonomía.

Uno de los supuestos de la teoría de Puig es la posibilidad de que en el contexto de relaciones internacionales asimétricas se puedan llevar a cabo estrategias autonomizantes enmarcadas en dos escenarios tipo: la dependencia nacional y la autonomía heterodoxa. "En el primer caso, las elites nacionales aceptan las consecuencias de las relaciones asimétricas, pero tratan de sacar el mayor provecho posible de tales relaciones aun a riesgo de conflictos importante debido a la 'miopía' de la potencia dominante; en el segundo, reivindican aspectos cada vez más significativos para su decisión propia" (1988: p.20).

Este autor, quien se desempeñó como canciller durante la presidencia de Héctor Cámpora, consideró como ejemplo de una política de autonomía heterodoxa a la "tercera posición", formulación coherente de política exterior de los primeros gobiernos peronistas, en la que había coincidido el margen potencial de decisión autónoma del país con el margen actual (1988: p.33). La categoría teórica es definida como un estadio donde lo que Puig llama "supremos repartidores nacionales" discrepan con la potencia dominantes en tres cuestiones: 1) en el modelo de desarrollo interno que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; 2) en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas y, 3) en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque (1984: p. 78).

Históricamente, lo aplica –si bien distinguiendo matices– para otros casos en el período 1955-1973. Se refiere así a la política exterior aplicada por los gobiernos de Frondizi, Illia, Levingston y Lanusse (Puig, 1980: p.157). Los gobiernos de Cámpora y Perón habrían profundizado la línea de este último, de nuevo en el marco de la "tercera posición", y de acuerdo con su planteo, la última dictadura militar fue un período de "persistencias autonomistas heterodoxas en un contexto político disfuncional y económico dependentista" (Puig, 1988: p.38).

Tenemos aquí políticas exteriores que, si bien pueden tener rasgos en común, también tienen importantes diferencias. En cuanto a lo que podría asemejarlos, es en cierta medida la relación con los Estados Unidos ya que en todos los casos pueden citarse elementos donde existe un relativo margen de autonomía.

Uno de los aspectos más endebles es que la autonomía es medida en forma exclusiva respecto del país que se considera hegemónico en el período, pero se desconoce la disputa por esferas de influencia por parte de las distintas potencias. Durante la etapa posterior a 1955, el margen de autonomía es analizado solamente respecto de la relación con los Estados Unidos. Esa falencia desemboca en la afirmación de que la política exterior de la última dictadura militar puede ser entendida como de autonomía heterodoxa, al igual que el caso de la "tercera posición" de los primeros gobiernos peronistas. Puig intenta resolver esa contradicción sosteniendo que la orientación autonomista del gobierno militar "no llegó nunca a estructurarse en un proyecto coherente y global" y que

> (…) no se podía mantener una política exterior autonomista sin participación del pueblo y de las organizaciones populares en su formulación e implementación, así como tampoco era posible sustentarla en un esquema económico que incrementaba la dependencia y, sobre todo, la vulnerabilidad del país desde el punto de vista de su seguridad (Puig, 1988: p.39).

Los autores Mario Rapoport y Claudio Spiguel (2005) fueron los primeros en llamar la atención sobre estas debilidades, y sostuvieron acertadamente que el esquema interpretativo "opaca la concurrencia entre distintas potencias en el mercado mundial contemporáneo y en el sistema internacional de relaciones, tanto como la particular incidencia de estas en las clases dirigentes argentinas a lo largo del siglo XX" (p.50).

Si analizamos la historia de las relaciones internacionales en Argentina, uno de los aspectos que podemos detectar a partir de los estudios realizados desde la década de 1980 en adelante, en especial los de Mario Rapoport (1981) y Carlos Escudé (1983), es la concurrencia de varias potencias disputando el predominio económico y político en el país. Especialmente los trabajos sobre la relación triangular de la década de 1920 elaborados por Mario Rapoport dieron cuenta de este aspecto estructural de la inserción internacional argentina. Por ello, centrar el análisis de la política exterior desde la posguerra en adelante, únicamente, en la relación con los Estados Unidos, presenta problemas rápidamente. Puig comete ese error porque soslaya la concurrencia a la que nos referimos y, por lo tanto, descuida el análisis sobre las condiciones que, en algunos casos, posibilitan grados de acercamiento o alejamiento de la potencia hegemónica principal. Algo que caracterizó sin duda al contexto internacional de la guerra fría. Este aspecto conduce a un error prescriptivo: si el problema es el acercamiento unilateral a la potencia hegemónica, cualquier tipo de diversificación de las relaciones exteriores es entendido como rasgo de autonomía. Así, la estrategia multilateral aparece como

sinónimo de independencia. Se descuida, en efecto, otro aspecto, que es la existencia de otras relaciones asimétricas, las cuales también significan nuevos lazos de dependencia, con otras potencias secundarias.

Por lo tanto, intentaremos a partir del desarrollo breve de los casos de la política exterior de Arturo Frondizi, Artuto Illia y la última dictadura militar (1976-1983) –para seleccionar algunos ejemplos– afinar la clasificación tradicional de Puig que coloca a las tres primeras dentro de la autonomía heterodoxa, y recuperar la importancia de la concurrencia de varias potencias para explicar y distinguir los comportamientos de los gobiernos en el sistema internacional. No toda política exterior con margen de autonomía respecto de una o varias potencias implica necesariamente la promoción de una inserción internacional autónoma. En primer lugar, porque dicho margen se define respecto de algo, de algún país y no necesariamente de todos. En segundo, porque esa tendencia puede expresarse en algunas de las áreas de la política y no en todas.

La autonomía heterodoxa del proyecto desarrollista

Respecto de la política exterior de Frondizi, existen trabajos que la identificaron como "independiente", como el caso de Archibaldo Lanús (1986: 74), mientras que otros focalizaron en los aspectos de apertura respecto del capital extranjero y afirmaron lo contrario. También fue calificada como una estrategia de "cornisa", ya que pretendía caminar por un pequeño andarivel, que le otorgara una relativa "independencia" frente a los Estados Unidos (Rapoport, 1997: p.353). Comprender a fondo dicha política internacional requiere partir de un complejo análisis de variables internas y externas. Alain Rouquié (1967) interpreta la afirmación del poder personal de Frondizi y los rasgos "independientes" de su política, partiendo de la necesidad del gobierno de mantener y resguardar un ámbito que le otorgara prestigio y cierta popularidad, para contrarrestar la gran crisis y pérdida de apoyo en la política interna, es decir, "proveer consensos que compensaran la impopularidad de las medidas adoptadas en el terreno económico y social" (p.146-147). Una posición similar sostiene Robert Potash (1981) cuando afirma que el ámbito de las relaciones exteriores, en especial después de 1961, ofrecía a Frondizi la oportunidad de recuperar su imagen, para demostrarles a los radicales intransigentes y a los nacionalistas que seguía sosteniendo sus principios e intenciones de desempeñar un papel independiente en las políticas hemisféricas e inclusive aspiraría a un reconocimiento en el concierto mundial (p.450).

Los márgenes de autonomía existentes en la política exterior fueron especialmente en el ámbito político y diplomático y redundaron en altos costos para su gobierno, ya que cuentan entre las causas del golpe militar que lo derrocó en 1962. Pero, por otro lado, sería erróneo afirmar que eran el correlato de un proyecto vinculado con el nacionalismo económico, dadas las características del modelo desarrollista y su estrecha vinculación con el capital extranjero. Es decir que en los aspectos económicos, hubo acercamiento con los Estados Unidos y con la Unión Soviética, las dos superpotencias del período (Míguez, 2011). Así lo expresaba también un informe de coyuntura del Departamento de Estado que consideraba que

Frondizi parecía dispuesto a seguir la tendencia marcada por el régimen de Aramburu hacia una cada vez mayor cooperación internacional y que había solicitado estrechar la relación con los Estados Unidos.[2]

Entre los elementos que explican las posibilidades de aplicar una política con margen de autonomía respecto de los Estados Unidos se destaca la propia dinámica de la guerra fría en la región, y el espacio que generaba la competencia entre las superpotencias. Las Fuerzas Armadas y el más duro antiperonismo utilizaron el argumento de la cercanía de Frondizi con las ideologías de izquierda para erosionar un poder ya debilitado a partir de la ruptura de la alianza con el peronismo. En la cancillería, los funcionarios conservadores, liberales y los más variados promotores de los vínculos con la potencia del norte reaccionaron contra la orientación internacional del presidente y de su colaborador cercano, Rogelio Frigerio.

El caso del nacionalismo de gobierno del radicalismo del pueblo

En el caso del gobierno de Arturo Illia (1963-1966), el distanciamiento respecto de los Estados Unidos incluyó, a diferencia del caso anterior, cuestiones centrales de la economía. El gobierno de Arturo Illia contó con un poder restringido desde el inicio, ya que asumió sin haber logrado la mayoría en la Cámara de Diputados y habiendo sido electo con menos del 25 % de los votos, mientras que los votos en blanco alcanzaron aproximadamente el 20. Ello, junto con el complejo escenario de proscripción del peronismo y de enfrentamientos entre fracciones de las Fuerzas Armadas atentaría contra la legitimidad de su mandato.

La política exterior llevada adelante mantuvo en algunos aspectos de la agenda, márgenes de autonomía respecto de los Estados Unidos y de las potencias en general. Ello se expresó en medidas de orden económico y otras de orden político-diplomático y estratégico. En cuanto a las primeras, desde su campaña electoral, el presidente hizo foco en la necesidad de anular los contratos petroleros ratificados durante la presidencia de Arturo Frondizi, e iniciar una investigación al respecto, situación que generó preocupación en Estados Unidos, principal país de origen de las empresas inversoras del rubro. La anulación fue una de sus primeras medidas de gestión a pesar de las presiones de Averell Harriman –enviado del presidente John Kennedy que visitó Buenos Aires entre el 8 y el 10 de noviembre de 1963– y del senado de los Estados Unidos (Autor/a, 2016). Asimismo, también diferenciándose de los desarrollistas, Illia se negó a renovar el Acuerdo de Garantía de Inversiones firmado por su antecesor, y a lo largo de su mandato, se aplicó una política heterodoxa, que incluyó no solamente una suba de salarios a partir del establecimiento en 1964 de la Ley de Salario Mínimo Vital y Móvil, sino que aplicó controles de precios que alcanzaron a productos de la canasta familiar, bienes de

[2] "The Outlook for Argentina. National Intelligence Estimate" (5 de agosto de 1958), *Foreign Relation of the United States* 1958-1960, vol. V, p. 495. En una nota al pie, se aclara especialmente: "durante el régimen de Aramburu, Argentina acompañó al Banco Mundial y al FMI ratificando la Carta de la Organización de los Estados Americanos, siendo el último país en hacerlo, y aprobó la resolución anticomunista firmada en Caracas en 1954".

consumo especiales y tarifas públicas (Autor/a, 2014). Se regularon las remesas de utilidades, el pago de intereses y dividendos, la industria automotriz y la farmacéutica. En este último caso se implementó una Ley de Medicamientos que regulaba tanto los procedimientos para aprobar nuevas especialidades medicinales y los requisitos a cumplir, como los márgenes razonables de ganancia en la cadena de producción y comercialización y que obligó al gobierno a enfrentar a un importante lobby de los laboratorios transnacionales.

Este tipo de políticas iban a contramano de los planes de ajuste promovidos por el FMI en ese momento, lo que complicaba la relación con el organismo y, por lo tanto, las líneas de crédito internacional. En 1965 se producía un importante vencimiento de los acuerdos firmados previamente con el fondo, y para negociar un crédito *stand by* con dicho organismo, debía aceptarse un importante cambio en la regulación del movimiento de capitales, una devaluación del peso y una política monetaria restrictiva. Ello constituyó un punto clave de tensión externa e interna (Autor/a, 2016).

En cuanto a las cuestiones político diplomáticas y estratégicas, en el contexto de la guerra fría, el gobierno radical llevó a cabo una política exterior guiada por el "idealismo krausista" y el "universalismo", ambos de inspiración yrigoyenista (Simonoff, 2007); e hizo pie en la necesidad del desarrollo nacional, la integración continental y la confianza en la Alianza para el Progreso.

En el caso de este gobierno podemos afirmar que existió una política de relativa autonomía respecto del modelo de desarrollo impulsado por la potencia dominante en la región, coincidiendo con una de las características centrales del concepto de autonomía heterodoxa, y diferenciándose claramente de la conducta del gobierno de Frondizi. En términos diplomáticos y militares, la cuestión es más compleja de definir, en tanto coexistieron políticas que confrontaron con los Estados Unidos, como la negativa al envío de tropas a Santo Domingo, con otras donde el canciller Zavala Ortiz intentaba mostrar acercamiento. Ejemplo de esto último es la firma conjunta en el mes de mayo de 1964, entre el canciller y el embajador de los Estados Unidos Mc Clintock, de un convenio de cooperación militar que se basaba en la aceptación del nuevo concepto de la seguridad continental, reemplazando la doctrina de la amenaza externa por la interna, es decir, la ideológica. Era la base de la nueva Doctrina de la Seguridad Nacional[3]. Específicamente se trataba de un Memorándum de entendimiento respecto de un Programa de Asistencia Militar **(**Military Assistance Program MAP**)**, que refrendaba la cooperación en el marco de la amenaza castrista-comunista al interior de cada uno de los países latinoamericanos. Implicaba realmente un hito importante en la estrategia de seguridad estadounidense en la región (Autor/a, 2015).

En síntesis, de los casos analizados, el del gobierno de Illia, con su complejidad, es el que más se ajusta a la definición de autonomía heterodoxa elaborada por Puig.

[3] Para un análisis del devenir del concepto de seguridad internacional ver Cujabante, 2009.

Profundización de la dependencia durante la última dictadura militar: de autonomía nada…

El caso de la última dictadura militar es significativo, porque las transformaciones estructurales que impuso se tradujeron en una reprimarización de la estructura productiva, basada en una nueva relación de subordinación respecto de los Estados Unidos y de la Unión Soviética en términos de una nueva relación triangular (Rapoport y Spiguel, 2005: 55). Las medidas adoptadas tuvieron como consecuencia una apertura de la economía que provocó la quiebra de ramas enteras de la industria nacional, reorientando la economía a la exportación de unos pocos productos primarios y a la especulación, socavando las bases de cualquier tipo de inserción internacional autónoma.

En cuanto a los Estados Unidos y tal como lo demuestran varios autores se han especializado en el período, a pesar del carácter complejo de la relación entre Argentina y Estados Unidos, el apoyo económico a la dictadura por parte del Tesoro de los Estados Unidos y la banca privada liderada por David Rockefeller fue fundamental, no sólo inicialmente durante el gobierno de Gerald Ford sino también en el de James Carter, con quien habría mayores discrepancias políticas (Morgenfeld, 2013).

Al mismo tiempo, el gobierno fue mostrando rasgos de acercamiento económico cada vez más estrechos a intereses vinculados con la URSS. De acuerdo con Rapoport, en ello pesaban razones históricas –lazos existentes desde el primer peronismo y cultivados en especial desde 1971–, políticas –entendidas muchas veces como contrapeso de la injerencia de potencias occidentales tradicionales– y económicas –la colocación de productos agroexportables (Rapoport, 2006: p. 640). En efecto, el gobierno militar ratificó una gran cantidad de acuerdos bilaterales negociados por José Ber Gelbard, ministro del tercer gobierno peronista, el comercio con la URSS se duplicó entre 1976 y 1979, y surgieron grandes emprendimientos de inversión y promoción industrial (Vacs, 1984). Se firmó un convenio pesquero para la pesca e industrialización del krill en el Atlántico Sur, se acordó la concreción de proyectos de centrales hidro y termoeléctricas, insumos para la central nuclear Atucha I, maquinarias y vehículos (Rapoport, 2006: p. 641).

A partir de la asunción de Carter en 1977, entramos en una etapa de relativo enfriamiento de la relación política entre Argentina y Estados Unidos (Vazquez Ocampo, 1987: p.119). El vínculo estuvo signado por una serie de tensiones en lo referido a la violación sistemática de los derechos humanos (aplicación del terrorismo de Estado), la transferencia de armamentos y la política nuclear del gobierno militar. A ello se agrega la permanencia de la Argentina en el Movimiento de No Alineados. Ante la feroz y sangrienta persecución llevada adelante por el Estado de los opositores políticos y sindicales con el argumento de la lucha antisubversiva, Estados Unidos incluyó a la Argentina en una política que buscaba denunciar los abusos contra los derechos humanos cometidos en el bloque soviético (Rapoport, 2006: p.629). Cabe destacar que fueron los complejos vínculos del país y la desconfianza generada por su inserción triangular, lo que explicaría la insistencia en la denuncia por parte de Estados Unidos, a diferencia de otras

dictaduras latinoamericanas que también cometían ese tipo de violaciones promovidas por la Doctrina de la Seguridad Nacional y las estrategias militares de contrainsurgencia, como el caso de Chile (Rapoport, 2006: p.629). Los beneficios de la relación económica con la URSS se expresaron políticamente en organismos internacionales, donde los soviéticos se negaron sistemáticamente a que se cuestionara a la Argentina, frenando las críticas que surgían en foros internacionales por parte de países de Europa Occidental y de organizaciones independientes (Paradiso, 1993: p.176).

Por lo tanto, ello derivó en una disminución de la ayuda militar, que bajó de 32 millones de dólares a 15,7 millones, al mismo tiempo que se iniciaba otra controversia referida al desarrollo nuclear argentino, ya que el general dictador Jorge Rafael Videla se negó a ratificar el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, suscripto en 1967. Cabe destacar que incluso la dictadura militar liderada por Juan Carlos Onganía (1966 y 1970), de gran afinidad política, ideológica y económica con los Estados Unidos, tampoco lo había ratificado, con lo cual podría considerarse una postura tradicional del país.

Por último, en respuesta a su dependencia del mercado soviético y en función de los vínculos cultivados desde 1971 en adelante (Rapoport, 1988: p.182), Argentina rechazó el embargo cerealero de los Estados Unidos contra la Unión Soviética en respuesta a la invasión a Afganistán en 1980 (Lanús, 1984: p.116). Ello generó tensiones, pero detrás de algo que puede ser interpretado como "autonomismo" subyacía la dependencia argentina de las exportaciones de granos hacia la URSS que se había convertido en su principal importador (Rapoport, 2006: p. 631)

Sin embargo, las relaciones económicas basadas en el intercambio comercial pero fundamentalmente en el enorme endeudamiento proveniente de bancos occidentales, continuaron. La política de apertura financiera instalada a partir de 1977 fue en consonancia con las propuestas de la Comisión Trilateral, y generó un proceso de especulación y endeudamiento público y privado del que importantes bancos occidentales obtuvieron grandes beneficios. El paquete de medidas adoptadas por el ministro José Alfredo Martínez de Hoz tuvieron como consecuencia una retrogresión en la inserción de la economía en el mercado mundial, profundizando su carácter dependiente de las exportaciones agropecuarias (destrucción de gran parte del aparto industrial orientado a mercado interno) y del capital financiero internacional (Rapoport y Spiguel, 2005: p.540). Hay que destacar que la nueva legislación sobre radicación de capitales e inversión extranjera (Ley Nº 21.382) posibilitó una abrumadura afluencia de capitales, y que para el período 1977-1980, Estados Unidos lideraba la inversión extranjera directa en el país con el 36,92% de participación (Cisneros y Escudé, 1999, Parte III, Cap. IV, Las inversiones extranjeras)

Por lo tanto, a pesar del resentimiento inicial de algunos sectores y la presión de ciertos legisladores norteamericanos para que se aplicaran sanciones a la Argentina por violaciones a los derechos humanos, en octubre de 1978 se acordó incrementar las relaciones económicas (Cisneros y Escudé, 1999, Parte III, Cap. IV,

Las relaciones comerciales). Una reunión entre Videla y el vicepresidente Walter Mondale en Roma posibilitó una autorización del Departamento de Estado a un importante crédito del Eximbank para garantizar el financiamiento de la represa hidroeléctrica Yaciretá (Rapoport, 2006: p.630). Una vez más, en la relación entre ambos países influían corrientes diversas y contradictoras de un lado y de otro.

Estos elementos nos impiden afirmar que esa política en efecto heterodoxa pudiera considerarse autónoma, sino que manejó un margen de distancia de las posiciones de la potencia del Norte en función de la propia dinámica de la guerra fría y su inserción triangular, y de cuestiones de política interna. Asimismo, con la asunción de Ronald Reagan se profundizaron lazos políticos que redundaron en la participación de militares argentinos en operaciones de apoyo a los contrarrevolucionarios nicaragüenses (Russell, 1988: p.117), y más adelante, hacia 1982, en el levantamiento de las sanciones económicas y militares previas (Aguirre Lanari, 1996: p.332).

Teniendo en cuenta todas estas cuestiones resulta contradictorio considerar a la última dictadura militar como una política de autonomía heterodoxa al igual que las dos descriptas anteriormente, especialmente porque se trató de un proyecto económico que profundizó los lazos de dependencia, aunque incorporara otros vínculos del sistema internacional a ese patrón periférico. Más allá de las aclaraciones que hace Puig, este tipo de estrategia se adecúa mejor a una dependencia heterodoxa, que a una calificación de autonomía.

Conclusiones

Partiendo de resaltar la importancia de retomar los enfoques autonomistas para pensar la política internacional argentina, este breve repaso ha pretendido hacer un comentario humilde sobre la dificultad que suscita la aplicación de conceptos a los casos históricos, sin aplicar un enfoque de historia total. Es decir que consideramos necesario incorporar al análisis conceptual y comparativo de las políticas internacionales del país, un enfoque histórico que permita balancear las necesidades de encontrar patrones y categorías con la importancia de comprender la complejidad tanto de la política como del escenario internacional. Por esa razón, consideramos que en cada caso de estudio se debe tener en cuenta, para enriquecer el análisis que utilice un enfoque autonomista:

1) cuáles son las potencias predominantes en el sistema mundial en ese momento, su relación y su vinculación con el país en cuestión;
2) interpretar el tipo de inserción económica internacional del país fomentada por la política pública, analizando condicionantes estructurales y medidas políticas, económicas y estratégicas implementadas en la coyuntura;
3) vincular las pujas en el Estado con las relaciones de fuerza en el plano de la política y la economía domésticas, e incluir dentro del bloque en el poder la relación de dependencia como factor interno;
4) evaluar la forma de Estado, teniendo en cuenta los niveles de autonomía relativa y el comportamiento de la dirigencia política, así como su

posicionamiento político y diplomático respecto de cuestiones de agenda local e internacional;

5) analizar los vínculos con países a los que podríamos considerar "pares" en términos del tipo de la posición ocupada en el sistema internacional. Es decir, con aquellos que posibilitan las condiciones en las que es posible desarrollar una "autonomía horizontal" respecto de la contradicción principal entre potencias hegemónicas y países subordinados (Míguez, 2017 b) y;
6) ponderar el grado de afinidad, complementariedad, subordinación, oposición o confrontación del proyecto económico y político interno llevado adelante por el país y el de las potencias predominantes en el sistema internacional.

Para aportar a la discusión conceptual luego de haber analizado los citados casos históricos, dentro de todos los ejemplos que Puig señala como de "autonomía heterodoxa" podríamos distinguir:

a) períodos donde la política pública se orienta a la búsqueda de una inserción internacional autónoma, poniendo reparos a la injerencia de las potencias hegemónicas –una o varias- tanto en la política interna como en la política exterior, como los casos de la Tercera Posición de Juan Domingo Perón y en cierta medida el de Arturo Illia. En este sentido, habría un importante grado de confrontación con la potencia predominante, los Estados Unidos, en términos políticos, estratégicos y económicos (sin descuidar aspectos pragmáticos que el propio Puig considera necesarios). Y podríamos clasificarlos como "períodos de construcción de autonomía";

b) otros donde las políticas aplicadas profundizan una estructura de inserción internacional dependiente, es decir, asumiendo un importante nivel de afinidad o complementariedad subordinada entre el proyecto económico impulsado por el Estado y los requerimientos de algunas de las potencias del sistema internacional, pero se confronta en otros aspectos con los Estados Unidos sobre la base del redireccionamiento o diversificación de las relaciones exteriores, como el caso de la última dictadura militar en la Argentina. Rapoport y Spiguel lo han considerado como "diversificación de la dependencia" (Rapoport y Spiguel, 2005: p.50);

c) otros donde coexiste una afinidad en términos de la política económica interna y externa, entre el país y la potencia hegemónica del período, con la búsqueda de márgenes de autonomía en las dimensiones políticas, diplomáticas y estratégicas. Ese sería el caso del gobierno de Arturo Frondizi y en cierto modo de Raúl Ricardo Alfonsín (Míguez, 2013: p. 280). Aquí, el análisis debería orientarse a comprender qué elementos son los que explican esa coexistencia, teniendo especialmente en cuenta el accionar de otros actores políticos del sistema internacional, así como las contradicciones políticas en el plano interno. Si el grado de afinidad en términos de política económica con las potencias hegemónicas en el sistema internacional es

alto, podríamos considerarlos como "estrategias de inserción internacional dependiente con márgenes de autonomía".

Este tipo de análisis multidisciplinar, pretende profundizar el análisis social, no solamente para mejorar nuestra comprensión del pasado, sino también para cuestionar, proponer y propiciar formas más autónomas de inserción de nuestro país en el sistema internacional.

Bibliografía

Aguirre Lanari, J. R. (1996). Una ruta transitable. En S. Jalabe (Comp.), La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995 (pp. 323-344). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Cisneros, A. y Escudé, C. (1999). Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Recuperado el 15 de julio de 2016, de http://www.argentina-rree.com/11/11-066.htm

Cujabante, X. (2009). La seguridad internacional: evolución de un concepto. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, 4(2), 93-19. https://doi.org/10.18359/ries.138

Escudé, C. (1983) .Gran Breta-a, Estados Unidos y la declinación argentina (1942-1949), Buenos Aires: Editorial De Belgrano.

Lanús, A. (1984). De Chapultepec al Beagle (1945-1980). Buenos Aires: Hyspamérica.

Míguez, M. C. (2011). La relación entre la política económica interna y la política exterior durante el proyecto desarrollista argentino (1958-1962). Contemporánea, 2(2), 53-78.

Míguez, M. C (2012). Illia y Santo Domingo: de las columnas de Primera Plana al golpe de estado. Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad, XX(XXI), 39-40.

Míguez, M. C (2013). Los partidos políticos y la política exterior argentina Buenos Aires: Ariel.

Míguez, M. C. (2014). Apuntes histórico-conceptuales para la clasificación de la política exterior argentina de la posguerra hasta la actualidad. En M. Rapoport, B.

Míguez, M. C. (2015). El canciller argentino Miguel Ángel Zavala Ortiz y la revisión del principio de no intervención en la Argentina de la década de 1960. Historia del Derecho (50), 68-91.

Morgenfeld, L. (2013). Relaciones peligrosas. Argentina y Estados Unidos. Buenos Aires: Capital Intelectual.

Paradiso, J. (1993). Debates y trayectoria de la política exterior argentina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Perina, R. (1988). El estudio de la política exterior y de las relaciones internacionales argentinas. En R. Perina y R. Russell (Eds.), Argentina en el mundo (pp. 11-18), Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Potash, R. (1981). El ejército y la política en la Argentina 1945-1962. Buenos Aires: Sudamericana.

Puig, J. C. (1980). Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
Puig, J. C. (1984). América Latina: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
Puig, J. C. (1988). Política internacional argentina. En R. Perina y R. Russell (Eds.), Argentina en el mundo (1973-1987) (pp. 19-45). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
Rapoport, M. (1981). Gran Breta-a, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas (1940-1945). Buenos Aires: Editorial De Belgrano.
Rapoport, M. (1997). El laberinto argentino. Buenos Aires: Eudeba.
Rapoport, M. y Spiguel, C. (2005). Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001). Buenos Aires: Capital Intelectual.
Rouquié, A. (1994). Poder militar y sociedad política en la Argentina, Tomo II, (1943-1973). Buenos Aires: Emecé.
Russell, R. (1988). Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar. R. Perina y R. Russell, Roberto (Eds.), Argentina en el mundo (pp. 99-128). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
S. A. (5 de agosto de 1958). The Outlook for Argentina. National Intelligence Estimate, Foreign Relation of the United States, V, 495.
Simonoff, A. (2007). Los dilemas de la autonomía: la política exterior de Arturo Illia (1963-1966). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
Simonoff, A. (2015). Integración y autonomía en el pensamiento de Juan Carlos Puig. En J. Briceño Ruiz y A. Simonoff, A. (Comps.), Integración y cooperación regional en América Latina (pp. 121-142), Buenos Aires: Biblos.
Vacs, A. (1984). Los socios discretos. Buenos Aires: Sudamericana.
Vázquez Ocampo, J. M. (1989). Política exterior argentina (1973-1983). De los intentos autonómicos a la dependencia. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 221-242

Pensar la autonomía puigiana en tiempo de un orden mundial en transición[1]

Think of the autonomy of Puig in time of a world order in transition

ALEJANDRO SIMONOFF

Investigador del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) y del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: asimonoff2010@gmail.com

Resumen

Juan Carlos Puig pensó la factibilidad de márgenes de maniobra en un entorno internacional relativamente estable.
Sin embargo, desde el fin de la guerra fría, venimos observando la falta de conformación de un orden mundial y cómo éste afecta a todos los países, y en particular para el caso de Argentina.

Por ello a partir de esa situación y teniendo en cuentan los lineamientos que este pensador del Cono Sur dio al concepto de autonomía, nos proponemos hacer una lectura de ellos, para establecer algunos parámetros de certitud en nuestro análisis.

Palabras Clave

Autonomía — Teoría de las Relaciones Internacionales — Política Exterior

Abstract

Juan Carlos Puig thought the feasibility of margins of maneuver in a relatively stable international environment. However, since the end of the cold war, we have been observing the lack of conformation of a world order and how it affects all countries, and in particular in the case of Argentina.

Therefore, starting from this situation and considering the guidelines that these thinkers of the Southern Cone gave the concept of autonomy, we propose to make a reading of them, to establish some parameters of certainty in our analysis.

Keywords

Autonomy — Theory of International Relations — Foreign Policy

[1] Este artículo es una revisión de: Pensar la autonomía en el Cono Sur en tiempo de transición del Orden Mundial presentado en el XXXI Congreso ALAS – Montevideo 2017.

Pensar la autonomía puigiana en tiempo de un orden mundial en transición

Juan Carlos Puig pensó la factibilidad de los márgenes de maniobra en un entorno internacional relativamente estable. Sin embargo, desde el fin de la Guerra Fría, venimos observando la falta de conformación de un Orden mundial y cómo ello afecta a todos los países y, en particular, al caso de Argentina.

Nuestro objetivo en este trabajo será pensar a la autonomía como un instrumento de inserción internacional, por ello recabaremos a partir del caso argentino, cuáles son los elementos que conforman el sistema internacional y nos preguntaremos si dichos aspectos visualizados son útiles para acceder a un escenario de transición como el actual.

Los elementos del sistema internacional en clave puigiana

El análisis de los elementos que conforman el sistema internacional en la concepción puigiana resulta imprescindible para poder comprender la existencia de márgenes de maniobra en tanto instrumento de inserción internacional.

Como hemos señalado en otros trabajos, el pensamiento autonómico fue objeto de críticas desde los años ochenta por parte de ciertas nuevas escuelas de relaciones internacionales argentinas (neoconservadora, neoliberal y socio-histórica) (Simonoff, 2012) que podemos resumir y ejemplificar con la siguiente afirmación de Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián: " (…) la globalización, la interdependencia, los problemas de naturaleza trasnacional *no dejan espacio para concebir a la* autonomía en clave de oposición a otros *o de aislacionismo* del exterior, tal como se hizo en el pasado"[2] (Russell y Tokatlián, 2010, 14).

Juan Carlos Puig no desconocía las transformaciones que estaban aconteciendo en el sistema internacional desde los años sesenta, ni tampoco propuso una autonomía en esos términos -como sinónimo de confrontación-, sino como "la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real (…)" (Puig, 1980, 149)

Con respecto a la falta de actualidad del autonomismo clásico queremos señalar que Puig y Helio Jaguaribe entienden a la Guerra Fría en dos planos: (1) "entre las superpotencias" que determinan el sistema internacional por su oscilación entre fases de cooperación y de conflicto; (2) en "la centro-periferia" que existe en todos sistemas imperiales; si bien se pueden hacer diferencias de acuerdo a cada periodo histórico (Jaguaribe, 1979, 94)[3]. Si acordamos con ello, los sucesos acaecidos a fines de los años ochenta y principios de los noventa, terminaron con el primero de ellos, el conflicto Este-Oeste, pero de ningún modo con el Norte-Sur. La predominancia de este último fue muy bien resaltada por Raúl Bernal Meza:

[2] La cursiva es propia.

[3] Si bien ambos autores fueron caracterizados como realistas de fines y no de medios (Dallanegra, 2009), creemos que hay que leerlos dentro de las lecturas críticas de las Relaciones Internacionales con las que están fuertemente emparentados.

> "(…) 'los lazos de dominación-dependencia' se han modificado en su *ethos* –en su apariencia-, bajo las lógicas que impone la dominación sobre las estructuras internacionales (incluyendo el control de los organismos internacionales, Consejo de Seguridad, Fondo Monetario Internacional- FMI-, Organización Mundial de Comercio –OMC-, etc.) y de la (casi) absoluta primacía científico-tecnológica; pero, a través de estas mismas lógicas, esos lazos 'se han profundizado' (…)" (2013, 50)

Es decir, la confrontación asimétrica Norte-Sur tiene una mayor visibilidad en la actualidad que en el escenario internacional anterior.

La división de funciones del régimen internacional

El funcionamiento del régimen internacional –"y como cualquier grupo humano –macro o micro"- posee una división de funciones - "y criterios supremos de reparto, impuestos, aceptados o surgidos espontáneamente- que rige las conductas de quienes integran el grupo, en este caso, la comunidad internacional." (Puig, 1986, 54)[4] El primero de esos elementos, la división de funciones, llevó a este autor, tomando de Werner Goldschmidt, a caracterizar a los actores internacionales en tres grupos: los primeros, los "repartidores supremos", son los gobernantes de las superpotencias mundiales y quienes toman decisiones y supervisan su cumplimiento; los "repartidores" son los mandatarios de los demás Estados, que ejecutan esas decisiones; y finalmente, el resto de los habitantes del mundo, son los "recipendiarios", los que obedecen. (Puig, 1980, 141)

Asimismo, el Estado como actor internacional no es percibido como uno único y racional, sino como la exteriorización de los intereses de los grupos de presión o las elites que se disputan su control. La variedad de opciones son recogidas por diversas categorías que se definen por el rol que le asignan las elites a su proyecto de Estado en el Sistema Internacional, ya sea por no poseer un proyecto propio y, por lo tanto, estar plegado a la gran potencia (dependencia paracolonial), por poseer uno, aunque sea dependiente (dependencia racionalizada) o si tiene uno autonomista (autonomista heterodoxo), o si plantea uno que lleve a una ruptura estratégica (autonomía secesionista). (Puig, 1984)

Por otra parte, en este análisis el Estado no tiene la exclusividad en el sistema. Ello se plantea por la presencia de organismos internacionales de origen intergubernamental (IGOS), las empresas transnacionales (BINGOS), y ONGs, entre otros actores, los cuales "operan a nivel regional, continental o mundial y, por la índole de sus actividades, atraviesan sutil o abiertamente, las mismas fronteras nacionales." (Puig, 1970, 33) En efecto, los cambios que están aconteciendo a nivel mundial fueron observados de manera temprana en los años setenta, cuando sostuvo que la

[4] Sin embargo, Puig era consciente de la dificultad de asimilar el sistema nacional al internacional: en su crítica a Morton Kaplan señaló que el segundo "no constituye un sistema político en *stricto sensu*, porque no existen gobernantes internacionales genuinos y, por tanto, como diría Kelsen, las funciones jurídicas en la comunidad internacional se llevan a cabo descentralizadamente por los mismos gobernantes de los Estados." (Puig en Laviña y Baldomir, 1983, 271)

"acelerada transformación ha puesto de manifiesto la absoluta incompatibilidad de las nuevas condiciones de vida con la estructura del Mundo surgido históricamente al desintegrarse la Edad Media." (Puig, 1970, 32) Esta tensión repercute en la agenda de seguridad internacional, que resulta más complicada para los países periféricos ya que mientras las grandes potencias "son Estados regiones o Estados continentes por sí mismos o en asociación con otros y pueden aspirar a desempeñar un papel protagónico, orientador o simplemente mediador en las relaciones mundiales", los pequeños y medianos se encuentran lejos de una "solución satisfactoria" para ello. (Puig, 1970, 32)

Los criterios del régimen internacional

Otro elemento destacado es el funcionamiento de la anarquía, donde Puig se diferencia del realismo clásico y se acerca a Stephen Waltz (1988) ya que identifica una serie de elementos que determinan su funcionamiento por la existencia de una división de tareas y de criterios que ordenarían al Régimen Internacional, limitando y conformando a la anarquía de un modo más preciso que el pensamiento morgenthauniano. Es decir, el régimen internacional se articula según ciertos elementos que delimitarían el estado de naturaleza y que exceden la vigencia del modelo bipolar: "(…) El hecho es que a nivel internacional países capitalistas y socialistas, desarrollados o en vías de desarrollo, aceptan determinados regímenes de valores, de participación, de poder y de propiedad". (Puig, 1980, 143) La anarquía del sistema internacional, aunque permanente, no resulta transhistórica como en el realismo clásico, sino una particular forma influenciada por el contexto, caracterizada no sólo como ausencia de gobierno mundial, sino también como un elemento que sostiene y erosiona determinada jerarquía.

Los criterios del régimen internacional que limitan la anarquía en la visión de Puig son: la posesión de armas de destrucción masiva, la impermeabilidad interbloque, la autonomización intrabloque, la ruptura estratégica, la permeabilidad extrabloque y la prohibición del uso de la fuerza para las potencias medianas y pequeñas. El primero de ellos, "la posesión de armas de destrucción masiva", es "un criterio supremo de reparto de carácter dinámico", ya que le garantizaba, al promover tratados de desnuclearización, una "forma de gobierno" del mundo bipolar. (Puig, 1984, I, 55) Inicialmente fue impuesto por los repartidores supremos de las superpotencias,

> "(…) pero posteriormente fue aceptado por una inmensa mayoría de repartidores supremos nacionales, en virtud del Tratado Sobre no proliferación de Armas Nucleares que entró en vigencia el 5 de marzo de 1979. Como es sabido, según este Tratado se prohíbe a los Estados nucleares la transferencia de armamento nuclear o de otros artefactos explosivos nucleares o del control sobre ellos, a los no nucleares, recibir o fabricar ese tipo de armamento (…)" (Puig, 1984, I, 55)

Es decir que la posesión por algunos Estados y la promoción de la no proliferación para otros (los medianos y pequeños), es el criterio angular del régimen internacional.

El segundo de ellos, "la impermeabilidad interbloque" se sustentó en el acuerdo de Yalta: "(...) cada una de las potencias comandaría un bloque, y que los bloques serían impermeables (...), no estarían sometidos a la posibilidad de injerencias externas, tanto del otro bloque cuanto del organismo mundial de seguridad (...)" (Puig, 1984, I, 69). Las potencias harían lo que fuera necesario para sustentar este carácter, por caso una acción contra el otro bloque en defensa del principio de no intervención.[5] Pero este criterio no impidió la asistencia a sus Estados alineados, lo que llevó a estos últimos a una "automonización progresiva", o a la ruptura estratégica. En prueba de ello, afirma Puig:

> "Los supremos repartidores nacionales deberían ajustarse en sus decisiones internacionales a este espacio; en tal caso, su margen "actual" de decisión autónoma coincidiría con el "potencial". Pueden muy bien quedarse rezagados con respecto a la real capacidad autonómica (y es lo que ocurre en la mayoría de las situaciones) por error de apreciación o, lo que es peor, por intereses creados". (1984, I, 72)

Es decir, el proceso de construcción de la autonomía en tanto "ampliar el margen de decisión propia" (Puig, 1986: 51), depende de las condiciones objetivas (el "potencial"), como de la acción frente a ella. Ese proceso se constituye en la lectura puigiana del siguiente modo:

> "(...) el logro de una mayor autonomía supone un juego estratégico previo de suma cero, en el cual alguien gana lo que otro pierde... la maniobra estratégica que éste [el antiguo cliente] debe poner en movimiento sólo será exitosa en la medida en que el diagnóstico político referido al adversario [la potencia dominante] sea correcto y, como consecuencia, movilice recursos de poder que sean suficientes para dominar la voluntad del oponente". (Puig, 1984: I: 79)

Por este hecho, un proceso de suma cero, la construcción de márgenes de maniobra fue interpretada por algunos autores, como Carlos Escudé, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, entre otros, en clave de "oposición", como rechazo, pero en realidad Puig la percibió en términos dialécticos, en la relación con el Bloque; y realizada en la categoría denominada "Autonomía Heterodoxa", una de las cuatro categorías establecidas por Juan Carlos Puig. Este proceso de autonomización: "(…) solo puede producirse en la medida en que los países avanzan en materia de propia

[5] Nótese la semejanza de esta característica, con el criterio de "doble cárcel" del a Guerra Fría hecha por las perspectivas críticas. (Halliday, 2002)

viabilidad, lo cual supone no solo recursos suficientes mínimos (Helio Jaguaribe), sino también, y sobre todo, elites funcionales, o sea decidida a emprender el camino de la automatización (…)" (Puig, 1980, 154)

La viabilidad nacional es uno de los dos registros para el logro de autonomía según Helio Jaguaribe[6], que "es esencialmente histórica y relativa" y se determina por "la relación existente entre los recursos humanos y naturales de que dispone una nación en un momento dado y el nivel de la tecnología existente en ese momento." (Jaguaribe, 1973: 113)

Las diferencias entre ambos estudiosos, están en el hecho que Puig distinguió, siguiendo a Donald Puchala, dos formas de poder, uno al que denomina "Poder Nacional Bruto" (que está conformado por todos los recursos materiales que dispone un Estado o sociedad) y el "Poder Externamente Proyectable", "que comprende el total de recursos de que puede disponer el Gobierno para la obtención de objetivos de política exterior." (Puig, 1980, 134) En otras palabras, la construcción de capacidades está determinada por la existencia de bases materiales y de la voluntad para ejercerla.

Cuando los autores analizan solo los recursos materiales, se cristaliza el predominio absoluto de las grandes potencias y la condena de los Estados pequeños y medianos "a un periferismo permanente." (Puig en Laviña y Baldomir, 1983, 271) Para Juan Carlos Puig: (…) el hilo conductor es el de la autonomía que puede tener diversos grados, y cuya tipificación es imprescindible, como ha demostrado en diversos estadios, para diseñar políticas y estrategias congruentes con el margen de la autonomía potencial que tienen los Estados (…)" (Puig, 1983, IX) Por ese motivo, nuestro autor establece esos diversos grados a través de un *continuum* dependencia-autonomía que se expresan en sus categorías de inserción ya mencionadas: dependencia para-colonial, dependencia racionalizada, autonomía heterodoxa y autonomía secesionista.

La primera de ellas, la "dependencia para-colonial", es el modelo en el cual "(…) el Estado posee formalmente un gobierno soberano y no es una colonia, pero en realidad los grupos que detentan el poder efectivo en la sociedad nacional no constituyen otra cosa que un apéndice del aparato gubernativo y de la estructura del poder real de otro Estado." (Puig, 1984: I: 74) La segunda, la "dependencia nacional", es aquella donde "los grupos que detentan el poder real racionalizan la dependencia y, por tanto, se fijan fines propios que pueden llegar a conformar un proyecto nacional compartido globalmente en sus rasgos esenciales." (Puig, 1984: I: 74). La existencia de un proyecto nacional marcó la diferencia con el modelo de dependencia paracolonial, ya que "se impusieron algunos límites a la influencia, en principio determinante, de la potencia imperial." (Puig, 1984: I: 75). Como ejemplo de ello, Puig destaca las doctrinas Calvo, Tejedor y Drago en donde el país enfrentó la pretensión de las potencias europeas de imponer principios como el de extraterritorialidad o el cobro compulsivo de deudas. (Puig, 1984). La diferencia entre ambas está en que: "(…) es útil distinguir entre una situación caracterizada porque el aparato gubernativo

[6] El otro es la permisividad internacional.

formal y los grupos que ostentan el poder real (los repartidores supremos en la orbital nacional) se sienten parte del régimen metropolitano, y otra en que la dependencia se encuentra racionalizada". (Puig, 1984: 57)

La tercera categoría, la "autonomía heterodoxa" se realiza a través de la aceptación de la conducción estratégica del bloque, aunque existen tres aspectos que lo diferencian del anterior: a) el modelo de desarrollo interno puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; b) en que las relaciones internacionales del país periférico no sean globalmente estratégicas; y, c) separa el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque. (Puig, 1984: I: 78)

A pesar que la autonomía en Puig se produce por "un juego estratégico previo de suma cero" (Puig, 1984: I: 79), no hay confrontación, ni desafío en los temas cruciales para la/las potencia/s: "(…) La vocación autonómica de tipo heterodoxo supone que existe una aceptación del liderato de la o las Potencias dominantes y que, en cuestiones realmente cruciales, los periféricos optaran por responder a las aspiraciones del centro (…)" (Puig, 1980: 152) Con respecto a este aspecto señalaremos dos cosas más: la primera, es que la existencia de niveles de conflictividad entre un Estado central y otro periférico, no deben ser despejados sin un criterio ordenador; la acción de estos últimos debe estar guiada por una "estrategia adecuada para implementar" la autonomía heterodoxa, "donde el punto de vista de un Estado periférico y dependiente, es el de conocer con razonable exactitud el punto crucial en que los intereses cotidianos se convierten en vitales…" (Puig, 1980: 153) En segundo lugar, " (…) si bien es cierto que la autonomía no garantiza por sí misma que quien goza de ella vaya a tomar decisiones acertadas, de la misma manera 'no todas las políticas impuestas por el dominante tienen que ser necesariamente perjudiciales para el subordinado'"[7] (…) (, Puig, 1986: 40) La confrontación reducida, no excluye la colaboración con la gran potencia pero tampoco su implementación es garantía de éxito. Además, esta confrontación principal, no supone un uso extensivo de ella a otras relaciones, y lo mismo ocurre con la integración ya que para nuestro autor "la integración en sí misma tampoco es autonomizante. En el fondo, es instrumental y su sentido dependerá del objetivo que se fije." (Puig, 1980, 154)[8] Al respecto, Puig identifica tres características principales: es un fenómeno social; "no solo implica a los Estados sino también a cualquier agrupación, micro (como sociedades y empresas) y macro, la comunidad internacional", y tiene "como propósito lograr que los grupos sociales en cuestión renuncien en determinadas materias a la actuación individual para hacerlo en forma conjunta y con sentido de pertenencia." (Puig, 1986, 41). Cabe destacar que, a diferencia de lo que le asignan sus críticos, nuestro autor no limita la acción de la integración a los Estado Nación, ni a las cúpulas que los dirigen, o las elites funcionales al proyecto autonómico, sino que

[7] Los apóstrofes son propios.

[8] En su texto de 1985 la integración solidarista adquiere en el discurso puigiano una condición central para el logro de autonomía, es decir a medida que se debilitaba el rol del Estado Nación en el contexto internacional, ese tipo de aparcería asume un rol más relevante. (Puig, 1986)

también debe ser producto de las sociedades que buscan la aparcería.[9] En este aspecto prefigura muchos de los análisis que ocurrieron en los años noventa, donde la sociedad civil es visibilizada por los analistas.

El desafío de la integración está en que, las sociedades latinoamericanas donde conviven un nacionalismo estatal y otro regional –pero que no son "comparables en intensidad"-, trabajen del siguiente modo: "(…) El transcurso del Estado-Nación al Estado-región es justamente eso, un transcurso, en que, al principio, naturalmente, el nacionalismo del Estado Nación (valga la redundancia) ocupa prácticamente toda la escena y el nacionalismo regional, es sólo embrionario". (Puig, 1981, 111-112)

El desarrollo de un nacionalismo regional, en convivencia con otro del Estado-Nación, resulta central para la construcción de una propuesta integracionista, e incluso más allá de las elites que lo impulsan. La comunidad de valores y acción son producto para Puig de una lectura política hecha por las elites que las engloba, pero la decisión de integrarse no resulta suficiente, ya que el éxito o su fracaso depende de la percepción que las sociedades involucradas tengan de las ganancias o pérdidas que esta otorgue, no sólo producto de una ideología de la integración. (Puig, 1978, 94) Es decir, en la lectura puigiana la integración necesita, tanto del desarrollo de un nacionalismo regional en el plano de las elites, pero también en la sociedad civil, como de decisiones políticas acertadas y de cómo evolucionan sus evaluaciones del proceso para el logro de la asociación. (Puig, 1978, 95)

Para Puig, el proceso de la integración es también una condición, aunque debe ser reforzado por quien lo impulsa. No es un fenómeno univoco, existe bajo dos formas: una comercialista y otra solidaria. Entre ambas existen marcadas diferencias: la primera lleva a reforzar el régimen internacional vigente y a profundizar las asimetrías (inevitables) entre los socios al adoptar una perspectiva exclusivamente económica e interdependiente. Así, la integración comercialista, es la que impulsó la CEPAL, y según su lectura fracasó porque no trató de modificar, siquiera evolutivamente, el régimen internacional, que era el verdadero productor de la injusticia. (Puig, 1981: 135-136)[10]

El segundo problema que observa Puig en este tipo de asociación para nuestra región no sólo es la importancia del sistema mundial, sino también el rol de Estados Unidos (EE.UU.) que en este proceso "representa la 'fuerza extraregional' que promueve u obstaculiza la integración" (Puig, 1981: 112).

Por otro lado, el segundo caso posee un marcado acento político y cultural por ser un instrumento para lograr autonomía, sobre la base de reconocer un mismo *status* y/o valores. La tendencia a la autonomía dentro del bloque exige, en lo externo, estrategias solidaristas con los integrantes del bloque que aspiran a lo mismo, así como con otros grupos y Estados que podrían ensanchar la base de los propios

[9] En su escrito de 1986 sostuvo que uno de los "defectos", además del unilateralismo y el economicismo interdependiente, de las propuestas de integración llevadas a cabo, era que se apuntó "a la integración "entre Estados" ..." (Puig, 1986: 42)

[10] Como apuntó muy bien José Briceño Ruiz, a diferencia de los teóricos de la dependencia que criticaban la integración propuesta por CEPAL por considerarla "inviable", los autonomistas sostuvieron que "además de desarrollo industrial, se necesitaba promover políticas a favor de una mayor autonomía para lograr mayor viabilidad nacional y consolidar el propio desarrollo industrial." (Briceño, 2012: 54)

recursos del país. (Puig, 1980, 208) Es decir, la integración no es cualquier instrumento; es el esencial para el logro de la autonomía: "(…) la integración solidaria se fundamenta en alianzas, vale decir, en uniones de Estados decididos a conseguir determinados objetivos sectoriales, pero que se fundamentan en valores compartidos, entre los que se descuella el de autonomía". (Puig, 1986, 59-60) Esto le permite a sus discípulos, como Luis Dallanegra Pedraza, incorporar la idea en la cual los Estados periféricos pueden definir una política exterior acorde a sus intereses, acumulándolo no solo de acuerdo a un patrón de suma cero, como creía Puig, sino también a partir de generar un "contrapoder" que supone generar "inmunidades" frente al poder dominante. (Dallanegra, 1998, 93-94)

La "Autonomía secesionista" "significa el desafío global. El país periférico corta el cordón umbilical que lo unía a la metrópoli". Esta etapa no es recomendable, para el autor, ya que agota los recursos nacionales y puede derivar en una situación absolutamente contraria a la deseada. (Puig, 1984: I: 79-80)

La operatividad de los conceptos la podemos observar en sus análisis de la historia de la política exterior argentina donde constituyen una lógica "cíclica que no se desarrolla por etapas" sucesivas, como en la última posguerra cuando existió una puja entre los esquemas de dependencia racionalizada con EE.UU. y Autonomía heterodoxa. (Puig, 1984, I, 63)

El punto neural de la interpretación puiguiana está en el ámbito interno, ya que el Estado, no es un dato dado, como en las interpretaciones neoliberales y neoconservadoras, sino un objeto de una lucha entre fracciones autonomistas y aquellas a favor de la dependencia, que pujan entre sí por su control. Aunque, precisamente la inestabilidad generada por esta lucha, no aleja la capacidad de explicar la racionalidad del proceso, sino que es su fundamento. Dicho en sus propias palabras, se presenta: "(…) una correlación heurística que permite explicar con cierta coherencia los pretendidos vaivenes de la política externa argentina y, en todo caso, las razones que fundamentan su aproximación a, o su alejamiento, del respectivo margen potencial". (Puig, 1984, I: 93) Es decir, el comportamiento estructural de la política externa argentina está determinado por una disputa de carácter dialéctico entre esos dos modelos.

El punto extremo del proceso de autonominzación es la ruptura estratégica, decisión de las elites que agota las capacidades del Estado Nación ya que lo ponen ante objetivos que no puede cumplir, por lo cual no se presenta recomendable.

El cuarto criterio del régimen internacional es "la permeabilidad extrabloque", y estuvo reservado, en la visión de Puig, a los nuevos estados de África y Asia –los cuales pueden mantenerse al margen de los criterios y no ser forzados a algún alineamiento- pero ello no impide la disputa de las superpotencias por el dominio de esos espacios, lo que podría desestabilizar el régimen internacional. (Puig, 1984, I, 87-99)

El último criterio obedece a la aplicación de "la prohibición del uso de la fuerza para los Estados medianos y pequeños" con algunas excepciones, aprovechando los resquicios abiertos por la contradicción entre las normas pragmáticas y "que en el

fondo exceptúa a las superpotencias de la aplicación de la regla". (Puig, 1984, I, 89-90)

El régimen internacional puigiano en el banco de pruebas de la actualidad

Para develar si el pensamiento puigiano sigue siendo útil como instrumento de política externa a través de operativizar los conceptos en el escenario actual, seguimos la propuesta esbozada por Antonio Niño de utilizar la historia del tiempo reciente como "banco de pruebas empíricos donde las teorías deben demostrar sus prestaciones y sus posibilidades (…)" (Niño, 2001, 149) Incluso, el propio Puig ha indicado en este sentido que: "(…) Los hechos deben imbricarse coherentemente en una teoría que les dé sentido, tanto desde el punto de vista de la captación fehaciente de los fenómenos de los cuales se aplica cuando de la posible transformación de dichos fenómenos por la adopción de políticas y estrategias concretas (…)". (Puig, 1980, 146) Es decir, nos proponemos seguir los hechos para comprobar la teoría y no al revés, como algunas de las nuevas escuelas del internacionalismo argentino.

La posesión de armas de destrucción masiva

Es el primero de los criterios establecidos por Puig, y se vincula más con una relación de subordinación en términos de un orden Norte-Sur que con el conflicto Este-Oeste, ya que ambas superpotencias se encargaban de impedir su proliferación en sus áreas de influencia y evitar que su poder se diluya. Esta preocupación por parte de los países dominantes continúa presente, como se observa, tanto en los enfoques teóricos como los de realistas estructurales (Krasner, 1989) o neoconservadores (Krauthammer, 1990), como así también en el despliegue de acciones tendientes a impedir el desarrollo nuclear de países periféricos (India, Pakistán, Irán, Corea del Norte, etc.), o reinterpretando los alcances del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) para hacerlo más restrictivo.

Que la justificación de las políticas de desnuclearización para países periféricos haya sido el centro de autores como Carlos Escudé, no sorprende por su rechazo a cualquier instrumento de construcción de autonomía, aunque lo encubra en "la desmedida ambición de poder interestatal de las elites de algunos de sus Estados, [que] puede destruir al planeta". (Escudé, 1999, 12) En este marco deben entenderse la firma del tratado Tlatelolco y del TNP por parte de Argentina y Brasil, aunque sus gobiernos buscaron que ella no fuera percibida como como una concesión unilateral, sino "como el fruto de un acuerdo regional." (Busso, 1994, 53) Este hecho fue reconocido por el G8 ante la escalada armamentística que involucró a India y Pakistán en los años noventa, y fue resaltado por Escudé como un logro de la política exterior argentina de ese tiempo. (Escudé, 1999, 17)

Cabe decir que, si bien existieron protestas por parte de las superpotencias, se produjo cierta apertura del club nuclear (India y Pakistán), no así para otros donde se continúa presionando: el caso de Irán y Corea del Norte. Esta realidad, junto con el alejamiento de la esperanza de un mundo unipolar en el cual la teoría de Escudé tenía su espacio de comodidad, lo llevó a especular en la primera década del nuevo milenio y sostener que, en los últimos años, producto del "caos sistémico" se "han reducido

los costos de las confrontaciones con la potencia hegemónica", lo que que tuvo como consecuencia que las "ecuaciones del 'realismo periférico' se ha(ya)n transformado". (Escudé, 2004: 19)

Esta reducción de la capacidad de sanción se debe según Escudé a que:

> "(…) La capacidad de los EE.UU. para aplicar sanciones ha disminuido, porque está demasiado comprometido con sus guerras como para darse el lujo de hacerse más enemigos. Además, la gran potencia norteamericana ha demostrado no estar a la altura del papel de gendarme mundial que pretendió ejercer." (Escudé, 2007, 18)

El dato evidente fue la sobreevaluación inicial por parte de Escudé de la capacidad de disciplinamiento de las grandes potencias y no haber puesto atención en los márgenes de maniobra, como recomendaba Puig.

La división en bloque y su impermeabilidad

La emergencia de la guerra fría tuvo dos características: era bipolar, lo que producía alianzas rígidas y permitía la impermeabilidad interbloque. Este es el punto crítico, ya que posteriormente no emergió un actor "dominante" o un grupo de ellos que ejerza "una función hegemónica" para dirigir el sistema de Estados en la dirección deseada, ello percibido como la protección del bienestar general. (Arrighi, 1999, 44)

El fin de la Guerra Fría no supuso la imposición de un orden mundial que reemplazara al bipolar, ya que existió una tensión entre la búsqueda norteamericana por lograr hegemonía y formas de oposición a ella, como expresión de cierto proceso de autonomización por parte de algunos Estados, a pesar de no existir bloques a los cuales referirse. Ingenuamente se supuso que con ella, al desaparecer uno de los polos, emergería un orden unipolar, pero ésta presunción desconoció los problemas que atravesaban los EE.UU., como lo indicaron Giovanni Arrighi (1999), Paul Kennedy (1990), o Eric Hobsbawn (1995). El centro del poder mundial en los años noventa, según Ignacio Ramonet, lo constituyeron Europa Occidental, América del Norte y Japón, siendo éstos "una tríada de poder" que concentró: "(…) los más grandes excedentes financieros, los principales conglomerados industriales y lo esencial en innovación tecnológica. Esta tríada domina el mundo como ningún imperio lo hizo antes". (Ramonet, 1997, 21)

Esa estructura particular determinó una forma de funcionamiento internacional, desde la segunda presidencia de Reagan. Así:

> "(...) Durante la segunda administración Reagan (...) FMI fue ya dotado del poder necesario para que actuara como Ministerio de las Finanzas Mundiales. Bajo la administración Bush se reforzó esa tendencia y, lo que resulta de mayor importancia, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas fue dotado del poder necesario para que actuase como Ministerio de Policía Mundial. Y bajo ambas

> administraciones, las reuniones regulares del Grupo de los Siete lograron que ese organismo se asemejase cada vez más al consejo de administración de los asuntos colectivos de la burguesía mundial". (Arrighi, 1999, 398)

Esta forma de consorcio, a la que se sumó la Rusia de Yeltsin en los noventa, no estuvo exenta de disputas que llevaron a algún sector de Washington a reclamar un diseño unipolar. Desde mediados de los noventa, Rusia, China, Francia y Alemania tomaron acciones para limitar el poder norteamericano, pero luego del desarrollo de la guerra contra el terrorismo, París y Berlín se aproximaron a Washington, mientras Moscú y Beijing institucionalizaron primero el Grupo Shanghái y luego los BRICS, comenzando a delinear un polo alternativo. En el nuevo milenio esta indefinición continuó a pesar del intento de imponer el Proyecto para un Nuevo Siglo Americano por parte de la administración de George W. Bush (hijo), que según Arrighi, buscó "establecer el primer imperio auténticamente global de la historia." (Arrighi, 2007, 15) Una muestra de ello fue su incapacidad para atender varios frentes simultáneos: sólo se concentró en el Oriente Medio, cuestión que permitió generar márgenes de maniobra en otras áreas, como en América Latina.[11]

Asimismo, ese intento por recuperar la hegemonía norteamericana se encontró con el crecimiento de China desde 1990. El desplazamiento de la centralidad de Japón por China en el desarrollo del Lejano Oriente y sus Tigres, no fue inocuo para Washington, ya que Beijing no es dependiente ni militar ni políticamente de EE.UU.. (Arrighi, 2007, 16) E incluso, "el resultado de la debacle iraquí puede muy bien marcar el surgimiento de China como auténtico vencedor de la guerra estadounidense contra el Terror." (Arrighi, 2007, 17) [12]

El ascenso de las nuevas fuerzas se evidenció con el fracaso de Washington para imponer su estrategia en la OMC consistente la agenda llamada OMC Plus (inversiones, patentes, competencia, etc.).

Desde la asunción de Obama, EE.UU. neutralizó las tendencias policéntricas e intentó volver a mantenerse en el centro del esquema de poder mundial, ya que tenía una relación tensa con Europa, América Latina poseía amplios márgenes de maniobra y las guerras en Irak y Afganistán drenaban sus recursos e incrementaba su nivel de endeudamiento. Obama llevó adelante una drástica reducción de su presencia militar en aquellos escenarios de Oriente, gracias a un retiro parcial de tropas, pero esto generó otros tipos de problemas que produjeron un vacío de poder y el recrudecimiento de la violencia en esas áreas, si bien logrando en esta oportunidad un mayor concurso de los europeos occidentales. Además, estimuló a los países más próximos en la región (Chile, Colombia, México y Perú) a formar la Alianza del Pacífico, lo que le permitió a Washington presentar una alternativa a la hegemonía brasileña

[11] Este escenario fue el que permitió a la Argentina volver a un modelo autonómico en clave puigiana, a pesar del virtual colapso del Estado, primero, y luego, durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner, hacia otro más recostado en el bando de los emergentes.

[12] Henry Kissinger hizo una evaluación similar (2012)

que giró en torno de la UNASUR y a la bolivariana, que hizo lo propio con el ALBA. (Menezes y Goularth Menezes, 2016)

En este marco, la promoción por parte de Washington de acuerdos, como el TTIP con la Unión Europea, y el TPP o transpacífico, indican cambios en sus estrategias de negociación multilateral con el abandono de la OMC, como foro de discusión y formador de reglas y en donde China y las economías emergentes habían ganado espacios significativos y habían logrado bloquear iniciativas en torno a los temas de la ya mencionada OMC Plus.

En otro plano, en el caso de China, tras la crisis de 2008, dejó de ser exclusivamente un proveedor de manufacturas a nivel global, receptor de inversiones y soporte financiero del déficit norteamericano, y se volcó también hacia el mercado interno, diversificando sus utilidades y promocionando inversiones en Asia, África y América Latina para disminuir su vulnerabilidad externa y garantizar su provisión de alimentos, materias primas y energía, y rompiendo las bases de "chimérica". (Ferguson, 2005)[13]

Beijing ha utilizado diversos mecanismos multilaterales para afianzar su poder político y económico como con la Organización de Cooperación de Shanghái, los BRICS, la Franja Económica de la Ruta de la Seda y su ruta marítima (con los países de ASEAN), pero también como se observó en 2015, no dudo en buscar un dialogo bilateral y casi como pares con Washington.

Dentro de los medios multilaterales queremos rescatar la Asociación Económica Integral Regional, conocida por sus siglas en inglés RCEP (2012), acuerdo que propone la creación de una zona de libre comercio para 16 países (formado por los miembros del ASEAN y quienes tienen tratados de libre comercio con esa organización) y abarcando a 3.400 millones de personas.

Esta nueva posición de Beijing, sumada a su asunción como un líder global[14], llevaron a Washington a impulsar aquellos acuerdos (TPP, TTIP y TISA) para generar reglas acordes a sus intereses y creando, según Matthew Cooper de Newsweek, un efecto de "pinzas de cangrejo" sobre China. (Cooper en Montesa y Azcárate, 2015) La importancia que ellos tuvieron para Washington quedó claramente explicitada cuando Obama en la conferencia de prensa conjunta con el Primer Ministro de Singapur, Lee Hsien Loovy en agosto de 2016, señaló que EE.UU. no puede separar su "seguridad" de sus intereses económicos contenidos en este tipo de tratados, y

[13] Es un neologismo inventado por Naill Ferguson (2008) quien buscó explicar la simbiosis existente entre las economías de China y Norteamérica, donde la primera aporta manufacturas baratas y con sus excedentes comerciales compra bonos del tesoro para financiar el déficit de Washington y así sostener la deuda que genera aquella.

[14] Como ha explicado Moncada Durruti (2011) Beijing se fue alejando del siglo de humillaciones iniciada en la Guerra del Opio y afirmando un rol más preponderante en el escenario internacional donde las ambigüedades entre el pragmatismo de los "28 caracteres de Deng Xiaoping" y el principismo de los "Cincos Principios de la Coexistencia Pacífica, con una preponderancia de éstos últimos en conflicto con la hegemonía neoliberal actual. Esto ha sido confirmado por el "Documento sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe" de noviembre de 2016.

que de ellos depende quien manejará el comercio global, si ellos o Beijing. (DW, 2016)[15]

La profundidad del cambio anunciado en campaña por Donald Trump estará vinculada a cómo su programa *America First* (Norteamérica primero) sea implementado, y cómo afectará al modelo vigente en EE.UU. desde los años de Reagan, no sólo en su agenda interna sino también externa.

Si bien las medidas anunciadas durante la campaña atentan contra el orden neoliberal vigente, la nominación de gente vinculada a Goldman Sach (Mars, 2017) y a la "Heritage Foundation", hacen dudar sobre los alcances del cambio, sobre todo en materia financiera.[16]

En el plano externo su rasgo basal será de un fuerte unipolarismo y puede interpretarse como una vuelta de tuerca del programa para el "Nuevo Siglo Americano" de comienzos del milenio, aunque con una situación más compleja para Washington. Asimismo, será complementada por el aislacionismo, lo que no quiere decir que haya menos intervencionismo, sino que convertirá a EE.UU. en un gendarme de tiempo parcial y con un mayor uso de su capacidad individual punitiva. Como consecuencia de ello existirá cierta marginación de organismos multilaterales como las Naciones Unidas, o incluso la OTAN, donde sus socios quedarán librados a su suerte. Y desde lo económico una retracción en la promoción del libre cambio, por una propuesta más proteccionista, constituiría un giro brusco en la política exterior de Washington. Ello se evidencia en la denuncia del TPP[17], resultando un duro golpe a la gobernanza global, dada la apuesta a más bilateralismo que multilateralismo.

Cabe decir que es extraña esta jugada ya que con la concreción del TTIP se lograría satelizar definitivamente a Europa, golpeada por la crisis del euro, y plegada activamente a su estrategia de seguridad, como lo mostraron las intervenciones en Libia y Siria. Aunque el objetivo, convertir al Viejo Continente en un actor secundario, no es abandonado, la diferencia está entre un liderazgo por cooptación y otro por imposición, obligando a hacerse cargo de los gastos de su defensa, más allá de que la aproximación de Trump a Putin se haga efectiva.

La estrategia de las "pinzas de cangrejo" ensayada por los demócratas, parece quedar abandonada por la promoción de aranceles aduaneros, cuestión que desatará guerras comerciales y dará otra estocada grave a la ya herida OMC.

Ante la defección de EE.UU. del TPP, el presidente chino, XI Jinping propuso al RCEP en la conferencia de APEC de Lima de noviembre de 2016, como instrumento para la promoción del libre cambio en el área del Pacífico, aunque éste "no considera a los países latinoamericanos que están en la APEC como México [único de los tres sin tratado de libre comercio con Beijing], Chile y Perú." Fue sintomático que en la Declaración final de ese foro se sostuvo: "Animamos a que todos los compromisos

[15] Estos acuerdos y la situación emergente de ella, generaron temores de quedar fuera de las corrientes de inversiones en los grupos dominantes de la periferia.

[16] Clarín, 20/1/2017, disponible en: http://www.clarin.com/mundo/equipo-sombras-donald-trump_0_Sk1OWKRUl.html, consultado el 20/2/2017

[17] Obama ya lo había hecho el TTIP.

regionales, incluyendo el TPP y el RCEP, permanezcan abiertos, transparentes e inclusivos y se atraigan entre sí".[18]

En este contexto, se evidencia que la falta de definición del tipo de modelo de sistema internacional, que osciló entre la búsqueda del unipolarismo, pasando por un momento multipolar, y que solo recientemente aparecería delinearse uno bipolar, afecta al concepto de impermeabilidad extra bloque.

La autonomización

El rol de este criterio es la gran pregunta para la cuestión que nos ocupa en el presente trabajo, el cual no está en la constatación de las mudanzas del mundo, sino en cuanto afecta ésta a la funcionalidad de la autonomización. Este proceso posee ajustes permanentes ya que la elite autonomista puede revisar su actitud disminuyendo su margen potencial de decisión, o puede ser desplazada por una contra-elite dependentista; o bien que aquella se encuentre acorralada y cambie a un nuevo bloque; cuestión que puede llevar a la potencia dominante a intervenir militarmente. (Puig, 1986, 62-63)

Más allá de ello, los cambios del sistema internacional no afectaron a la autonomía, ya que en los años noventa el margen de maniobra fue más reducido, pero no desapareció, como lo indicó Helio Jaguaribe, cuando reclamaba una estrategia conjunta de Argentina, Brasil y Venezuela frente a la constitución de una era Imperial Americana y; se potencia en un marco multipolar actual, al ser muchos actores los que compiten por la hegemonía, ampliando las opciones de inserción. (Jaguaribe, 2003) Eso explica por qué los discípulos de Puig, como en el caso de Raúl Bernal Meza, han sostenido la vigencia del pensamiento puigiano. En este sentido, para ello se han asentado en dos cuestiones: que los lazos de dependencia se han modificado en la forma, pero no en el fondo, y que esto incluso se profundizó; y, en segundo lugar, que la integración sigue siendo la opción más óptima frente a la alternativa individual; salvo para países que tienen capacidades y potencialidades de gran crecimiento en sus atributos nacionales de poder, como es, en nuestra región, el caso del Brasil. (Bernal Meza, 2013, 46)

Rescatando un aspecto nodal del pensamiento puigiano, cabe decir que para que exista proyecto autonómico es necesario que existan elites funcionales a tales objetivos. (Bernal Meza, 2013, 48)

En efecto, además de estos dos criterios del pensamiento puigiano (integración solidaria y elites funcionales) su actualidad está complementada por otros como la no aceptación de imposición de acciones en nombre del bloque y la necesidad de aceptar algunos supuestos básicos en torno a la seguridad, la alimentación y la energía. (Bernal Meza, 2013, 54-55)

En el caso de la lectura de Miryam Colacrai, apuntó a una redefinición de la autonomía, ya que sus postulaciones "no son un mero recuerdo histórico, puesto que gran parte de las discusiones que allí se planteaban no han sido saldadas todavía", incorporando al concepto puigiano, "la dimensión regional como parte sustancial de ella y no como mera agregación." (Colacrai, 2009: 35 y 45) Es claro que esta

[18] Disponible en: https://chinaenamericalatina.wordpress.com/2016/11/24/china-promueve-la-asociacion-economica-integral-regional-rcep-como-alternativa-al-ttp/, consultado el 20/02/2017

interpretación fue posible por la crisis del Estado-Nación, dónde no pueden realizar sus intereses en solitario, como lo ha apuntado también Helio Jaguaribe. (2006)

El enfrentamiento entre los modelos autonomistas heterodoxos y los dependentistas racionalizados, que caracterizó a la guerra fría, se vio reforzado por los aportes de Guillermo Figari, quien considera que en la Argentina democrática se produjo una "maduración conceptual" de nuestra política exterior. Esta se orientó en dos cuestiones fundamentales: 1) que no puede existir una oposición visceral, ni un alineamiento acrítico hacia los EE.UU.; y, 2) el impulso de una política cooperativa hacia América Latina, con eje en Brasil. (Figari, 1993: 221)

La primera cuestión, habilitó la posibilidad de tener una política autonomista heterodoxa y llevar una orientación madura con EE.UU. Es lo que Figari denominó posautonomismo, un punto de equilibrio entre los modelos occidentalista y latinoamericanistas que confrontaron durante gran parte de la Guerra Fría. (Figari, 1993) Pero esta nueva orientación no sería completa sin tener en cuenta la nueva disposición cooperativa hacia la región con acento en Brasil, como se observa incluso en los gobiernos con inclinación dependentista (Menem, De la Rúa y Macri), cosa que en el pasado no ocurría, ya que las políticas occidentalistas presumían del aislamiento o la confrontación regional.

Si existe un elemento de continuidad en la política exterior argentina desde 1983, este fue la estructura triangular que puso al tope de nuestra agenda a Washington y Brasilia -utilizándolos como contrapesos-, en un marco predominantemente cooperativo, dejando a un lado las oscilaciones del pasado.

De todos modos, por otro lado, la irrupción de China al promediar la primera década del nuevo milenio, ha obligado a pensar en un escenario distinto al triangular, como así también en cuales serían los lineamientos de un modelo autonomista de carácter heterodoxo que se ha visto reflejado en la utilización más próxima al denominado "regional" de Mario Rapoport. (Rapoport y Miguez, 2014)

Como señaló Luis Dallanegra Pedraza, la política exterior de un Estado periférico:

> "(…) no puede ser el instrumento de subordinación, sino de búsqueda de mejores condiciones. Tener conciencia de que, dadas las características del sistema internacional y su estructura, la ubicación y posibilidades de la gran mayoría de los Estados revela su debilidad, debe llevarnos a buscar caminos 'prudentes' para modificar esa situación y condición en beneficio propio, no a la resignación, por el hecho de carecer de poder". (Dallanegra, 2009: 4-5)

E incluso, su contracara, un modelo de inserción dependiente, puede ser puntualizado como lo hizo el mismo autor:

1) Inserción racional dependiente de la primera potencia de rango mundial.
2) Indiferencia y/o oposición a toda potencia alternativa a la principal potencia de rango mundial con la que se mantienen vínculos de dependencia.

3) Asilamiento –salvo excepciones- en relación con la región latinoamericana y otros países de la periferia.
4) Indiferencia en relación con el territorio que no constituya la pampa húmeda y el puerto de Buenos Aires y debilidad en la política territorial (Dallanegra, 2009: 152)

Si bien tres de las cuatro características habían sido señaladas por Juan Carlos Puig para la dependencia racionalizada, el segundo punto ("indiferencia u oposición a toda potencia alternativa"), vino a sanear uno de las críticas más sólidas al planteo puigiano, su focalización excesiva en EE.UU. Y para el cado de la tercera, existe un rol más activo, no para garantizar la diversificación, sino la subordinación.

La permeabilidad extrabloque

El cuarto criterio, de permeabilidad extrabloque, estuvo reservado, en la visión de Puig, a la disputa de las superpotencias por el dominio de los países descolonizados y cómo ello podría desestabilizar a aquel régimen internacional.
La existencia de él se puede percibir en el abandono por parte de Beijing de la política de triangulación en el área latinoamericana que había caracterizado a su política hacia la región hasta los primeros años del nuevo milenio, en la cual Washington tendría el rol de una potencia global y Beijing el de una regional y América Latina el de una región subordinada. (Tokatlián, 2008: 88) La asunción de Beijing como país importante y la creciente preocupación norteamericana por ello resulta un dato significativo de este criterio y del proceso.

La prohibición del uso de la fuerza para las potencias medianas y pequeñas.

En este caso no ha habido cambios en cuanto al uso selectivo del criterio, pero si una ampliación, ya que el uso de la fuerza no se refiere solamente al escenario externo sino también interno, como se observa en la aplicación del derecho a proteger.

La sucesión de intervenciones en el Irak de Hussein, la Yugoslavia de Milosevic, en el Afganistán del talibán, en la Libia de Gadafi, o en la Siria de Al Asad, son buenos ejemplos de ello. Tomemos el caso de Libia y como señaló Tzvetan Todorov:

> "(…) las democracias occidentales: consideran que su superioridad militar les atribuye el derecho, o incluso el deber, de gestionar los asuntos de todo el mundo (excepción hecha de los otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad y de sus protegidos) imponiendo a los países mal clasificados los valores que ellas juzgan superiores y, en la práctica, los Gobiernos que estiman aptos para conducir la política apropiada. Cual variante moderna de la fórmula de Kipling, ya no se trata de 'la carga del hombre blanco', sino de la del *homo democraticus.* La causa humanitaria (impedir el baño de sangre) resulta ser una especie de caballo de Troya, un buen pretexto para intervenir militarmente y controlar la orientación política de los Estados rebeldes. Conviene dejar constancia de que todos los esfuerzos desplegados por las potencias occidentales

> para 'moralizar' las guerras no conciernen hasta el momento más que al embalaje mediático que se hace de todo ello." (Todorov 2011, 17)

Esta hemiplejia con respecto a uso y evaluación de la violencia, no es arbitraria, sino que busca el disciplinamiento de las diversas elites periféricas que pueden representar un problema para la búsqueda de su hegemonía.

Conclusión

La guerra fría encerró dos tipos de conflictos: el Este-Oeste y el Norte-Sur. El primero, termina con el fin de la URSS, pero el segundo no y como la teoría puigiana se apoya en ambos elementos, pero sobre todo en el último, el más importante para un país periférico, le otorga continuidad a ese pensamiento.

Frente al carácter estatocéntrico de las relaciones internacionales, resultó que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX han aparecido otros tipos de actores en el escenario internacional, como señaló Puig, pero esta situación dista de hacer desaparecer al Estado-Nación como uno relevante.

En relación con el primer criterio, se ha mostrado esquivo ya que se aceptó la incorporación de algunos miembros al club (p.e. India y Pakistán) pero se ha mostrado particularmente tenaz en otros casos (Irán y Corea del Norte). El dato evidente fue la sobreevaluación inicial de la capacidad de disciplinamiento de las grandes potencias por parte de Escudé y lo acertado de la propuesta de Puig.

La falta de definición del tipo de modelo de sistema internacional que osciló entre la búsqueda del unipolarismo, pasando por un momento multipolar, y que solo recientemente aparecería delinearse uno bipolar afecta al concepto de impermeabilidad extra bloque.

El tercer criterio, y a pesar de los diversos escenarios, la autonomización se ha mostrado efectiva para explicar la evolución de la política externa argentina donde el cariz de los márgenes de maniobra son la espina dorsal del proceso de inserción internacional.

El cuarto criterio, ganó relevancia y desplazó al segundo, ya que los territorios de América Latina, África y Asia están siendo objeto de una particular disputa en los años recientes que permiten a aquellos países que hacen una lectura correcta, aprovechar los márgenes de maniobra que la falta de estabilización del sistema y la disputa inherente a ella generan.

El quinto criterio, sigue siendo un criterio disciplinador, pero la disputa entre los grandes jugadores ha generado situaciones equivocas al respecto.

En efecto, a partir de ellos, resultaba claro que el sistema bipolar era más estable a la luz de otros tipos de escenario, pero su desaparición creó otras formas de anarquía y de márgenes de maniobra. La continuidad y mutación de algunos criterios puigianos en función de cómo la asimetría se moldea en el sistema internacional resulta un dato objetivo para la promoción de los márgenes de maniobra, sólo falta la voluntad de las elites para su logro.

Bibliografía

Arrighi, Giovanni. 1999. *El largo siglo XX*. Madrid, Akal, 1999.

Arrighi, Giovanni. 2007. *Adam Smith en Pekin. Orígenes y fundamentos del Siglo XXI*. Madrid, Akal.

Bernal Meza, Raúl. 2013 "Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes and its relevance" en *Revista Brasileña de Política. Internacional*, 56 (2): 45-62.

Bernal-Meza, Raúl. 2016. "Contemporary Latin American thinking on International Relations: theoretical, conceptual and methodological contributions" en Rev. Bras. Polít. Int., 59(1): e005, 2016, 1-32

Bologna, Alfredo Bruno. 1987. *Teorías y propuestas de relaciones internacionales para los países del Sur*. Rosario, CERIR, Serie Documentos de Trabajo Nº 1.

Briceño Ruiz, José. 2012. "Autonomía y Desarrollo e el pensamiento integracionista latinoamericano" en Briceño Ruiz, José, Rivarola Puntigliano, Andrés y Casas Gragea, Ángel M. *Integración latinoamericana y caribeña. Política y economía*. Madrid, Fondo de Cultura, pp. 27-58.

Busso, Anabella. "La relación bilateral con los EE.UU. en el Gobierno de Menem" en: *Relaciones Internacionales*. La Plata, año 4, Nº 6, Mayo de 1994, 33-55.

Cervo, Amado Luiz. 2003. "Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático" en *Revista. Brasileña de Política Internacional.* 46 (2): 5-25.

Colacrai, Myriam. 2009. "Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana ¿la autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?" LECHINI, Gladys, KLAGSBRUNN, Víctor e Gonçalves, Williams (Org.) *Argentina e Brasil: vecendo os presconceitos. As variadas arestas de uma concepción estratégica.* Río de Janeiro-Rosario, Revan, pp. 33-49.

Dallanegra Pedraza, Luis. 1998. *El orden mundial del siglo XXI.* Buenos Aires, Ediciones de la Universidad.

Dallanegra Pedraza, Luis. 2009. *Realismo-Sistémico-Estructural*: La Política Exterior como «Construcción» de Poder, Córdoba, Argentina, Edición del Autor

Deutsche Welle. 2016. "Obama reafirma su compromiso con el acuerdo comercial TPP", 3 de agosto de 2016, disponible en: http://www.dw.com/es/obama-reafirma-su-compromiso-con-el-acuerdo-comercial-tpp/a-19445157, consultado el 20/8/16.

Escudé, Carlos. 1999. *Estado del mundo. Las nuevas reglas de la política internacional vistas desde el cono sur*. Buenos Aires, Ariel.

Escudé, Carlos.2004. "A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global" *Agenda Internacional. Visión desde el sur* (I) 1:16-27.

Escudé, Carlos. 2007. "Occidentales con disimulo", en *La Nación*, 17 de octubre de 2007, 18.Escudé, Carlos. 2012. "El protectorado argentino y su indefensión actual: un análisis desde el realismo periférico", presentado en la Conferencia FLACSO-ISA "Poderes globales y regionales en un mundo en cambio" de Buenos Aires, julio de 2013.

Ferguson, Naill. 2005. *Coloso: Auge y decadencia del imperio americano*. Madrid, Debate.
Figari, Guillermo. 1993. *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Buenos Aires, Biblos.
Halliday, Fred 2002. *Las relaciones internacionales en un mundo en transformación*. Madrid, Catarata.
Hobsbawm, Eric. 1995. *El Siglo XX.* Barcelona, Crítica.
Jaguaribe, Helio. 1979. "Autonomía periférica y hegemonía céntrica." en: Estudios Internacionales. Santiago de Chile, N° 49, Abril-junio 1979, 91-130.
Jaguaribe, Helio. 2006. "Argentina y Brasil ante el Siglo XXI" en Num, Jose y Grimson, Alejandro, *Convivencia y buen gobierno. Nación, nacionalismo y democracia en América Latina*, Buenos Ares, Edhasa], 203-210.
Jaguaribe, Helio (2009) "Brasil-Argentina, a indespensavel alianca" Lechini, Gladys, Klagsbrunn, Víctor e Goncalves, Williams (Org.) *Argentina e Brasil: vecendo os presconceitos. As variadas arestas de uma concepción estratégica.* Río de Janeiro-Rosario, Revan, pp.11-17
Krasner, Stephen D. 1989. *Conflicto estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
Krauthammer, Charles. 1990. "The Unipolar Moment" en. *Foreign Affairs*, Vol. 70, Nº 1, 23-33.
Kennedy, Paul. 1990. *Auge y caída de las grandes potencias.* Madrid, Plaza y Janés.
Kissinger Henry. 2012. *China*, Buenos Aires, Debate.
Laviña, Felix y Baldomir, Horacio. 1983. *Manual de Política Internacional*. Buenos Aires, Depalma.
Mars, Amanda. 2017."Goldman Sachs, el banco que gobierna el mundo" en *El País Negocios*, Madrid, 5 de febrero de 2017, 2-4.
Menezes Klemi, Albene Miriam y Goulart Menezes, Roberto. 2016. "Brasil e Mercusul: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014)" en *Caderno Centro de Recursos Humanos*, V. 29, Salvador, UFB, Septiembre, 135-150.
Moncada Durruti, Mariola. 2011. "Visión del mundo exterior de las cuatro generaciones de líderes políticos de la República Popular de China: evolución histórica y conceptual", en *Documentos CIDOB- Asia 27*, Barcelona, Junio 2011, disponible en: http://www.cidob.org/en/publicacions/documentos_cidob/asia/vision_del_mundo_exterior_de_las_cuatro_generaciones_de_lideres_politicos_de_la_republica_popular_china_evolucion_historica_y_conceptual, consultado el 26/06/2015.
Montesa, Ferrán y Azcárate, Blanca. 2015. "Una Otan de la economía" en *Le Monde Diplomatique en español*, N° 240, Madrid, octubre de 2015, disponible en: www.mondediplomatique.es/?url=articulo/000085641287216818681110229425100 0/?articulo=763f1dd55fb741028da9626d903f5403, consultado el 11/7/2016.
Niño, Antonio. "Historia y Teoría en el estudios de las Relaciones Internacionales" en Colacrai, Miryan, *Relaciones Internacionales. Viejos temas, nuevos debates*. Rosario, CERIR, 2001, 135-197.

Pontes Nogueira, Joao e Messari, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais. Correntes e Debates*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2006.

Puig, Juan Carlos. 1970. "Discurso de Señor Profesor Dr…, Presidente del Primer Seminario Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Internacional Público" en Asociación Argentina de Derecho Internacional. L*a enseñanza y la investigación en la materia*. Córdoba. Instituto interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, 31-34

Puig, Juan Carlos. 1978. "Derecho internacional americano, nacionalismo latinoamericano y régimen internacional." En: *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*. Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Nº1, julio-septiembre de 1978, pp.83-109

Puig, Juan Carlos. 1980. *Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana,* Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina.

Puig, Juan Carlos. 1981. "Nacionalidad, integración y autonomización." En: *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*. Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Nº11-12, enero-julio de 1981, pp.110-117

Puig, Juan Carlos. 1983. "Prologo" en Laviña, Felix y Baldomir, Horacio. *Manual de Política Internacional*. Buenos Aires, Depalma, "VII-XIII.

Puig, Juan Carlos. 1984. *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Puig, Juan Carlos. 1986 "Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX" en: *Integración Latinoamericana*, t.11, N° 109, Buenos Aires Instituto de Integración Latinoamericana, 40 a 62.

Puig, Juan Carlos. 1987. "Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX" En: *Integración Latinoamericana y Régimen Internacional.* Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina.

Puig, Juan Carlos. 1994. "Integración y Autonomía a propósito de la Reunión del Foro Latinoamericano de Caracas" en Estudios de Derecho Internacional. Compilación de Delia C. de Puig y Ana Carrillo G. Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Fundación Bicentenario de Simón Bolívar, pp. 45-67

Ramonet, Ignacio. 1997. *Geopolitique du Chaos.* París, Galileé.

Rapoport, Mario. y Miguez María Cecilia. 2014. "Desafíos y ejes para una inserción internacional autónoma de Argentina y América del Sur en el escenario mundial" en Briceño, José y Simonoff, Alejandro. *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía.* Buenos Aires, Biblos. 143-161.

Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel. 2010. *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea.* Buenos Aires, Capital Intelectual.

Salomón, Mónica. 2002. "La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del Siglo XXI. Dialogo, disidencia y aproximaciones" en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, N.º 4, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.

Simonoff, Alejandro. 2007. *Los dilemas de la autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966).* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
Simonoff, Alejandro. 2009. "Apuntes sobre los conflictos de la posguerra fría" en: *Revista de Ciencia Política. El Príncipe*, La Plata, Año 3, Nº 2, Agosto-Noviembre de 2009, 15-38.
Simonoff, Alejandro. 2012. *Teorías en movimiento.* Rosario, Prohistoria.
Todorov, Tzvetan. 2011. "La guerra en Libia tres meses después" en *El País*, 8 de Julio de 2011, 17
Tokatlián, Juan Gabriel. 2008. "Una mirada desde América Latina", en Paz, G. y Roett, R. *La presencia China en el hemisferio occidental: consecuencias para América Latina y EE.UU.*. Buenos Aires, Libros del Zorzal, pp. 77-116.
Tomas, Aurelio. 2016. "Mientras gira hacia Occidente, Macri congela los proyectos rusos y chinos" en *Perfil*, 23 de enero de 2016, disponible en: http://www.perfil.com/politica/Mientras-gira-hacia-Occidente-Macri-congela-los-proyectos-rusos-y-chinos-20160123-0021.html, consultado el 9 de marzo de 2016.
Waltz, Stephen. 1988. *Teoría de la Política Internacional*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 243-254

La heterodoxia de la autonomía

The Heterodoxy of Autonomy

ROBERTO MIRANDA

Profesor Titular Ordinario de Política Internacional Argentina (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario). Investigador Principal (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Correo electrónico: robertoxmiranda@yahoo.com.ar

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el enfoque teórico de la autonomía impulsado por Juan Carlos Puig, centrado en sus conceptos y prescripciones, con el fin de representar la renovación de la naturaleza de tal enfoque, para la doble perspectiva de explicar la política exterior argentina y de promover una concepción autonomista sobre la misma. En el análisis se valora de manera diferente el origen y la conformación que Puig le dio al citado enfoque, sobre el cual se avanza a través de la continuidad de lo que es un programa de investigación científica. Uno de los aspectos más destacado del estudio realizado es la valoración de la heterodoxia, muchas veces eclipsada por las diversas definiciones producidas en torno a la autonomía. En la conclusión señalamos al poder como la variable decisiva para discrepar con los poderosos dentro de las reglas de juego del sistema internacional.

Palabras clave

Autonomía — Juan Carlos Puig — Política Exterior — Heterodoxia

Abstract

The objective of this article is to analyze the theoretical approach of the autonomy driven by Juan Carlos Puig, focused on their concepts and requirements, in order to represent the renewal of the nature of such an approach, for the dual perspective to explain the Argentine foreign policy and to promote a conception and autonomist on the same. In the analysis are valued differently the origin and formation that Puig gave the approach on which it progresses through the continuity of what is a programme of scientific research. One of the most outstanding features of the study is the valuation of the heterodox, often overshadowed by the various definitions produced around the autonomy. In conclusion we point to power as the crucial variable to disagree with the powerful within the rules of the game in the international system.

Keywords

Autonomy — Juan Carlos Puig — Foreign Policy — Heterodoxy

Introducción

En Relaciones Internacionales el hablar de autonomía es poner en el centro del discurso a Juan Carlos Puig. Sin duda es un ejercicio inexorable, entre otros motivos, porque la noción de autonomía se transformó en un enfoque teórico, invalorable como perspectiva periférica comprometida con la realidad del sistema internacional. Respondió a un contexto adverso para los países latinoamericanos, desprovistos de poder e impedidos de caminar hacia el desarrollo tangible. Frente a tal contexto el enfoque tuvo sus supuestos y sus prescripciones, para interpretar la desigualdad y para proceder sobre la misma, pensando principalmente en Argentina que en aquella época era una indiscutible potencia media. En algunas cuestiones el contexto cesó, pero los supuestos y las prescripciones están muy vigentes. La muerte decretada en los noventa del siglo pasado y las distorsiones políticas y analíticas de la presente centuria, acentuaron la importancia de considerar y tratar el enfoque teórico de la autonomía desde lo que Puig efectivamente pretendió pergeñar para Argentina.

La citada importancia está relacionada con la necesidad de renovar la lectura en torno a lo escrito por Puig frente a la ideologización de la noción de autonomía, y sobre todo ante el uso de ésta noción "con fines políticos y electorales que desnaturaliza el significado original" (Lorenzini y Pereyra Doval, 2013:25). Por otra parte, tal renovación es una forma de revalorizar aspectos del enfoque de Puig. En algún caso para despejar juicios realizados sobre tal enfoque, y en otro caso -en cambio- para ponderar definiciones desprendidas del mismo. Por ejemplo, en la relación entre autonomía y poder, Puig no promovió un realismo teórico como fin. Al poder lo entendió como un vector ineludible de la autonomía. Por ello "discutir sobre la autonomía sin reflexionar sobre el poder resulta infructuoso y problemático…es menester presentar ambos conceptos como indisociables" (Creus, 2011:72). Al mismo tiempo, del examen de determinadas definiciones del enfoque puigeano es posible derivar miradas más certeras sobre la política exterior argentina del siglo XXI (Bueno, 2014. Clemente, 2017).

El problema es que estudios e investigaciones sobre el pensamiento de Puig, sobre todo en torno a las políticas exteriores de Argentina, buscan detectar autonomía en el plano retórico de ésta políticas, o bien la raíz doctrinaria de los gobiernos que la impulsan, como así también en el plano de las acciones de las mismas. Pero descuidan lo más trascendental, que es auditar si la política aplicada provocó consecuencias auténticamente autonomistas, con cierto grado de estabilidad y continuidad. Esta desatención nos lleva a rever el designio y el sentido primigenio que Puig le dio a su visión autonomista leyéndola desde el presente siglo. En esta dirección, el objetivo del artículo es analizar el enfoque teórico de la autonomía impulsado por Puig, centrado en sus conceptos y prescripciones, con el fin de representar la renovación de la naturaleza de tal enfoque, para la doble perspectiva de explicar la política exterior argentina y de promover una concepción autonomista sobre la misma. Para desarrollar este objetivo pasamos revista al origen

de la autonomía de Puig, su marco teórico, y la perspectiva de tal noción como programa de investigación científica, para el análisis de política exterior y para una propuesta sobre ésta política.

El origen

El enfoque sobre la autonomía surgió con Puig a través de su artículo de 1971 titulado "La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo", publicado en la Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas de la Universidad Nacional de Rosario, la entonces única expresión académica específica de relaciones internacionales en Argentina y una de las pocas en la región[1]. Este trabajo no fue azaroso porque Owen Usinger, en la misma universidad todavía formando parte de la del Litoral, produjo en 1952 un texto denominado "Fundamentos de la Política Internacional Argentina", en el cual insinuó preocupación por algunas cuestiones vinculadas a la independencia nacional bajo la mirada del contexto externo. Por otra parte, hacia fines de los sesenta Puig había iniciado sus estudios relacionados con la realidad latinoamericana, y en 1970 con Delia Colombo de Imaz publicó, en aquella revista, "El movimiento por la unidad interamericana. Ensayo de sistematización en base al método estructural", que fue otro anticipo del enfoque autonomista.

Resulta llamativo que quienes trataron de interpretar el pensamiento de Puig no repararon en aquél artículo germinal de 1971. En este texto se planteó el enfoque de la autonomía entre dos ejes, como lo exhibió el subtítulo del mencionado artículo, la heterodoxia y el secesionismo. En el momento de la publicación del citado trabajo, la idea del desafío total de la periferia latinoamericana a la potencia hegemónica cobraba mucha fuerza en virtud de la crisis de supremacía de ésta potencia en su competencia interbloque con la Unión Soviética. Se había abierto el pasaje de la "dependencia a la liberación"[2]. De manera que la tentación por la secesión del lazo con Estados Unidos registraba indicios fácticos, augurando la probable concreción de la misma. En términos estrictos, se visibilizaba una autonomía secesionista. Sin embargo, Puig, a tono con su visión académica de internacionalista, redujo la expectativa de la hipótesis de máxima contrabalanceándola a través de la heterodoxia, como la propuesta más factible y coherente para la realización autonomista.

Precisamente su renuncia como canciller, en 1973, tuvo que ver con la tensión entre heterodoxia y secesionismo, en realidad entre dos formas muy

[1] Luego Puig reprodujo en otros textos los aspectos fundamentales de su enfoque, en algunos casos ampliando la perspectiva, en otros completando tal enfoque. Entre textos de esa producción, destacamos solo las más distintiva: el artículo titulado "Las tendencias profundas de la política exterior argentina", y el libro *Doctrinas Internacionales y Autonomía*.

[2] Ver, *De la dependencia a la liberación: Política de exterior América Latina*, de Juan Carlos Puig, Carlos Moneta, Carlos Pérez Llana y Alfredo Carella. Buenos Aires: Bastilla, 1973.

distintas de concebir la autonomía[3]. Puig, a través de la retórica y de las decisiones y acciones que pudo impulsar en menos de dos meses, orientó la brújula de la autonomía de la política exterior en torno a la heterodoxia (Moneta, 1979:247), determinando la "apertura al mundo" y proponiendo negociar "reglas de juego claras y estables en resguardo del interés nacional en áreas vitales", por citar dos expresiones de su gestión ministerial[4]. En cambio, su subsecretario de Relaciones Exteriores, Jorge Vázquez, durante la III Asamblea Extraordinaria de la OEA (Organización de Estados Americanos) celebrada en Lima, dio un discurso que Puig no leyó previamente como correspondía, en el cual argumentó retar la dominación norteamericana, a la espera de la eventual secesión y la consiguiente desafiliación de la esfera de influencia estadounidense, provocando -por otra parte- el enojo de Juan Domingo Perón. A la citada diferencia conceptual -por cierto, muy profunda- vale añadir que Puig no propuso, en teoría y en gestión, confrontar con la potencia hegemónica, como alguna bibliografía lo mal interpretó.

Si bien aquél episodio fue más que significativo, no logró debilitar el desarrollo del enfoque autonomista en base al eje heterodoxo, al contrario, robusteció la línea de investigación que Puig emprendió sobre tal enfoque con Alfredo Bruno Bologna, Rubén Cattáneo, Luis Dallanegra Pedraza y Carlos Pérez Llana, para luego sumarse Guillermo Figari, todos con formación de grado en Relaciones Internacionales. Este fue el grupo de trabajo original de la mencionada línea de investigación. La Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, luego Facultad en la Universidad Nacional de Rosario, fue el ámbito institucional a través del cual despuntaron las primeras elaboraciones académicas sobre la autonomía, como así también la cátedra de Política Internacional Argentina que Puig pensó para transmitir avances y discusiones en torno a tal perspectiva. Roberto, hermano de Juan Carlos, más politólogo y metodólogo que internacionalista, nos decía que aquél artículo de 1971 había sido clave para el aprendizaje teórico de la autonomía.

Lamentablemente la academia, la sociedad política y la burocracia diplomática no supieron o no quisieron apreciar el aporte de Puig. Es cierto que hubo un reconocimiento tardío, muy tardío, de su esfuerzo teórico después del aluvión bibliográfico proveniente de países céntricos, básicamente de Estados Unidos, acompañado de estudiosos argentinos que pretendieron una puesta en valor de la disciplina Relaciones Internacionales. Es posible que la línea de investigación de Puig, al no configurarse en Buenos Aires, fue ignorada o desatendida a pesar de que algunos de los integrantes del grupo de trabajo original pasó a desempeñarse en universidades porteñas[5]. Sin embargo, luego de casi 50

[3] Esta diferencia se puso de manifiesto ni bien Puig asumió como ministro de Relaciones Exteriores y Culto en el acto protocolar celebrado en el Salón Dorado del Palacio San Martín ante numerosos asistentes al mismo.

[4] De la entrevista a Puig realizada por Carlos Moneta (1979:244-246).

[5] Quienes ampliaron la línea de investigación autonomista no fueron considerados en eventos científicos y ámbitos académicos por estudiosos y analistas alineados en el Neoinstitucionalismo, el Interna-

años el "provincialismo académico" de la teorización autonomista, por mucho tiempo único enfoque sistemático de carácter vernáculo relacionado con la política exterior argentina, no solo conserva sus supuestos y fundamentos, también existe un abanico muy interesante de estudios, investigaciones y tesis realizadas en diferentes universidades que validan y profundizan tales supuestos.

El marco teórico

La dependencia ha sido uno de los conceptos fundamentales que consideró el enfoque autonomista y al cual Puig supo restarle connotación pesimista, o bien de resignación. El pensar la dependencia como una invariante sistémica de la lógica del poder de las potencias mundiales y de la lógica estructural de las economías desarrolladas, no significaba aceptarla, tampoco implicaba la ilusión de revertirla sabiendo de las muy escasas probabilidades de hacerlo. Puig simplificó la respuesta al afirmar que el ejercicio de la autonomía política de un país periférico podía reducir, y eventualmente eliminar, las dependencias económica, militar y tecnológica, por citar las más representativas. De algún modo el tiempo verificó tal hipótesis, pues el concepto de dependencia se fue procesando a través de la autonomía política sin exacerbaciones ideológicas y sin convalidaciones tecnocráticas.

El citado proceso tuvo que ver con la importancia que se les asignaba a las capacidades estatales, las cuales eran otro de los conceptos del enfoque autonomista. Sin tales capacidades una política exterior de sesgo autónomo difícilmente contaría con sustentabilidad. Puig entendió, prácticamente de manera categórica, que el éxito de un proyecto autonomista en gran medida era posible a través de la movilización de recursos de poder. El hablar de autonomía supone una voluntad, un principio orientativo del Estado para activar lo que posee y lo que puede construir por medios propios (Figari, 1985). Es decir, de lo que dispone material e inmaterialmente el Estado, al cual Puig lo estimaba como el agente básico para diseñar y consumar el proyecto autonomista. Como el Estado es un aparato burocrático-formal, le adjudicó a las élites o clases dirigentes la mayor responsabilidad sobre el uso de las capacidades del mismo. Fue muy claro cuando señaló que el compromiso de las élites para establecer prioridades de interés nacional, a favor del desarrollo interno y de la desconcentración de las vinculaciones internacionales, era una actitud crucial.

Tanto la dependencia como las capacidades estatales eran conceptos de uso habitual en la época en la cual Puig enhebró teoría, en cambio al plantear la necesidad de tener en cuenta la percepción de la política exterior con respecto al mundo, además de ser una novedad metodológica, anticipó uno de los supuestos impulsados por el Constructivismo y el Realismo Neoclásico. La percepción constituye un tercer concepto del enfoque autonomista, relacionado con la premisa puigeana de que al mundo se lo debe observar desprejuiciadamente. La percepción

---

cionalismo Liberal y el Marxismo en sus distintas vertientes. Curiosamente obviaron o minimizaron un pensamiento periférico producido en la periferia con conceptos propios.

del contexto internacional, de sus relaciones de poder y de las jerarquías, de sus actores decisores y de los intereses motorizados por éstos, no debe ajustarse a lo que uno quiere teórica o doctrinariamente, sino a lo que es o representa tal contexto (Miranda, 2002). La lectura del mundo real, o de las variables que de éste mundo nos interesen, auguran mejores visiones y decisiones de política exterior, en particular de los cambios dinámicamente producidos en el contexto internacional, lo cual suele ser un problema para desarrollar tal política en todo país y desde cualquier gobierno.

El último concepto a destacar se refiere al eje heterodoxo aplicado a la formulación de la política exterior, un verdadero ícono del enfoque autonomista. La expresión de Puig sobre la autonomía como "máxima capacidad de decisión propia que se puede tener" en política exterior, la prescribió apartándose del entonces paradigma excluyente de la Relaciones Internacionales, como era el Realismo. El poner el foco en el proceso de toma de decisiones de la política exterior cobró relevancia, en gran medida porque las recurrentes desorientaciones de tal política de un país periférico y en desarrollo, pasaban por la estructura decisional. La suerte de la "máxima capacidad de decisión" está atada -obviamente- al comportamiento de las élites o clases dirigentes, de acuerdo a lo comentado más arriba.

Lo interesante del eje heterodoxo no está en la sociología de las élites como así lo entendieron varios estudios sobre política exterior, sino en el vínculo que deben tener las decisiones de las clases dirigentes con el mundo real del contexto internacional. Esta aclaración amerita subrayarla para evitar confusión conceptual. El mencionar aquél vínculo significa no medirlo a través de la retórica autonomista, sino mediante los avances palmarios en torno a la reducción de dependencias.

Un Programa de Investigación Científica

A partir de los noventa del siglo pasado existió la tentación académica de poner en duda la validez teórica del enfoque autonomista, por haber sido engendrada en el contexto de la Guerra Fría. Algunos estudiosos indicaron que el fundamento del pensamiento autonomista había sido consecuencia del tiempo geopolítico del conflicto Este-Oeste, otros -en cambio- rotularon a este pensamiento como el resultado de la aplicación de la teoría jurídica trialista de Werner Goldschmidt tendiente a morigerar la interpretación del citado tiempo. Es innegable que las categorías analíticas y las prescripciones del enfoque autonomista respondieron no solo a la tensión de la Guerra Fría, sino también a la tensión del conflicto Norte-Sur, como lo hicieron las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales, la mayoría en torno al conflicto Este-Oeste (Bologna, 1987). Desde la pos Guerra Fría éstas teorías, como todo conocimiento científico, evolucionaron de la misma forma que lo hizo el enfoque autonomista, la cual terminó impugnando a quienes le habían decretado su sepultura.

Este enfoque se sostuvo gracias a lo que en palabras de Imre Lakatos conforma el "núcleo firme" de un PIC (Programa de Investigación Científica), es decir el marco teórico de Puig, al cual se añadieron a modo de hipótesis auxiliares

algunos supuestos de Helio Jaguaribe (1979), contemporáneos a aquél núcleo (Miranda, 1988). Por ejemplo, lo que Jaguaribe denominó como factores que favorecen la construcción de una traza autonomista, y cuyo país -Brasil- supo transitar a través de los años. Más allá de lo que involucra cada factor en particular, el citado académico recalcó la importancia de distinguir entre factores estructurales y factores funcionales, cuestión que en muchas ocasiones los estudios de política exterior argentina no valoran suficientemente, a veces atraídos por una visión etnocéntrica. Algo similar sucede en tales estudios al eludir el análisis perentorio de la interrelación entre los citados factores por privilegiar uno o dos de ellos, lo cual automáticamente desvirtúa la interpretación del derrotero autonomista.

Entre los distintos aportes volcados sobre el PIC, es posible destacar dos puntos de vista que alrededor de su "núcleo firme", ampliaron y profundizaron la perspectiva autonomista. Uno es el de Francisco Gil Villegas (1989) que definió a la autonomía como un significante de poder, más concretamente como "un tipo específico de poder", entendido en términos de valor último, o bien en términos instrumentales. Lo relevante de este aporte es el haber puesto de manifiesto que el pensar una política exterior autonomista sin poder resultaría romántico, sobre todo porque a ésta política el país periférico y en desarrollo la debe procesar desde la desventaja internacional. Parece una verdad de Perogrullo, pero alguna literatura académica al tratar la autonomía de la política exterior a partir del Idealismo internacional y del Internacionalismo Liberal, acusó distracción o descuido sobre lo trascendental que era el poder para darle curso exitoso a tal política. Por ello es difícil imaginar autonomía sin un ejercicio del poder (Dallanegra Pedraza, 1978).

El otro punto de vista es el de Andrew Hurrell (2013) que, en línea con Gil Villegas, consintió a la autonomía como una consagración equivalente a la "independencia efectiva" lograda por el Estado a través de sus capacidades, es decir mediante el poder estatal. Hurrell actualizó el sentido de este poder con criterio práctico al señalar que el mismo, bajo el patrón de la coherencia de políticas nacionales, debe ser una herramienta destinada a sostener la llamada "independencia efectiva" en base a tres tópicos. Uno que responde a la conocida tradición de resistir el control externo o la intromisión sobre los asuntos internos del país periférico, y otro relacionado con el axioma de que éste país limite los efectos desfavorables del contexto externo, cuya obviedad no impide tenerlo muy en cuenta. Pero el tópico preponderante se refiere a la necesidad de que el país periférico, con ánimo autonomista, registre las tendencias favorables del contexto internacional, lo cual es un paso muy positivo, aunque parezca elemental, y en consecuencia se adapte a éstas tendencias procurando aprovechar las utilidades de la acomodación.

Una dosis de eclecticismo

Como toda teorización que no debe perder de vista nuevos procesos y hechos fácticos sobre los cuales va configurando sus hipótesis, la autonomía en tanto Programa de Investigación Científica ha tenido, siguiendo a Lakatos, un carácter progresivo. Entre otras razones porque la conservación del "núcleo firme" y

la validez de estudios realizados desde el enfoque autonomista, fue posible al tener en cuenta conceptos y categorías de otras teorías de las Relaciones Internacionales (Figari, 1987). Una suerte de lo que David Lake (2013) denominó el auge del eclecticismo internacional, tentativamente superador de los debates a los que está sometida la disciplina. Se trata del avance de los estudios sobre las relaciones internacionales y la política exterior que no va en una sola dirección, sino perforando las fronteras de las teorías, removiéndolas, hacia una dimensión más amplia, más inclusiva que exclusiva.

Los cruces teóricos mirados filosóficamente nos separan de la posibilidad de una congruencia analítica. En cambio, los citados cruces utilizados metodológicamente, nos brindan la oportunidad de fortalecer el enfoque autonomista sobre la política exterior. El concepto de dependencia desarrollado más arriba de manera descomprimida, como lo sostuvo Puig, nos emparenta con Robert Keohane y Joseph Nye (1988). Para todo país periférico y en desarrollo, más si se trata de una potencia media, la realidad internacional de la interdependencia asimétrica no es un mal escenario para hacer política exterior autonomista, al contrario, tal realidad puede ser muy propicia y fructífera, y ejemplos al respecto sobran largamente. En el juego de la interdependencia asimétrica un país como Argentina puede acumular diferentes beneficios, pero por sobre todas las chances políticas y económicas de tal juego, está obligado a desplegar el control sobre sus dependencias, de las permanentes y de las eventuales. En cualquier relación bilateral está llamada a impedir que la desventaja de la interdependencia asimétrica se convierta en dependencia, como se produjo en más de una ocasión.

Según lo señalado más arriba, el control de la dependencia está asociado a las capacidades del Estado, a las cuales Puig las relacionó con la movilización de recursos de poder para que un proyecto autonomista resulte sustentable. Sin embargo, en el presente siglo, aparte de considerar las capacidades estatales, es muy importante tener en cuenta el conjunto de las capacidades del país. Las vinculadas a los medios de que disponen los diferentes niveles jurisdiccionales del Estado, como los distintos actores no estatales, por caso las fuerzas productivas, sociales y culturales. En la valoración de las capacidades es donde las élites desempeñan un rol bastante decisivo, como afirmó Puig, sobre todo cuando las clases dirigentes, por riqueza o por corrupción, se desconectan de los intereses del país, o bien le provocan al mismo un retroceso relativo en las expectativas para el desarrollo, lo cual ha ocurrido en los últimos tiempos. Por ello, si bien en esta época hubo notables transformaciones económicas y sociales cuyo análisis ameritaría otro trabajo, es oportuno atender la premisa de Johan Galtung (1971) acerca de la preocupación ante la inclinación de las élites hacia una matriz dependentista, mediante la combinación de relaciones internacionales e intranacionales entre el centro y el centro de la periferia.

Es fundamental evitar la inclinación de las clases dirigentes hacia la mencionada matriz que, de un modo u otro, hipoteca las capacidades de un país periférico (Dallanegra Pedraza, 1998:93). También es imprescindible que las élites

perciban adecuadamente el contexto internacional y a los diferentes actores de éste contexto, para encaminar la toma de decisiones de política exterior sobre andariveles prácticos y viables. Justamente la heterodoxia de la política exterior autonomista supone que el país periférico alcance independencia decisional, la cual, si bien es válida en el ámbito doméstico por cuestiones de legitimidad y eficacia, lo valioso es que las clases dirigentes entiendan sobre la trascendencia externa de sus decisiones en términos de proyección de señales e imágenes hacia terceros, como señala Robert Jervis (2002).

Para un país periférico la percepción es un mecanismo insoslayable de la política exterior, que se relaciona con lo que el Realismo Neoclásico (Rose, 1998) denominó como "modificaciones no estructurales" (tipo de régimen político, opinión pública, actores no estatales, etc.) por oposición a "modificaciones estructurales" (territorio, recursos, sistema internacional). Percibir el mundo real como lo que es, de entidad desigual, cambiante y de oposición entre intereses nacionales, en el cual la independencia decisional de la política exterior de un país periférico suele chocar ante los inconvenientes impuestos por tal mundo. Tanto la percepción de la política exterior como la independencia decisional de ésta política, inspiradas en actitudes heterodoxas, sitúan a la autonomía distante de propósitos idealizadores de su ejercicio, de conductas aislacionistas y de hábitos etnocéntricos. No fue casual que la Autonomía Heterodoxa promovida por Puig se apartara de algunos supuestos de la Teoría de la Dependencia original, transmutándose en un enfoque más reformista que revolucionario, crítico pero sistémico, ajeno a lo antisistémico.

Conclusión

La renovación de la naturaleza del enfoque teórico de la autonomía de Puig, pasa principalmente por el eje heterodoxo en base a distintas cuestiones. Una se refiere a la definición pétrea de que el país periférico, máxime si es potencia media como Argentina, discrepe con la potencia hegemónica en resguardo de sus intereses nacionales sin discutir el liderazgo estratégico del hegemón. Este cuasi axioma pensado durante la Guerra Fría, contrasta con el presente siglo en el cual el sistema internacional se mueve alrededor del binomio equilibrio-desequilibrio dada la competencia entre las potencias mundiales para conducir tal sistema, por poder y por riqueza, como sugirió abstractamente Robert Gilpin (1981). En torno al citado binomio también se debe contabilizar la novedad del poder de las regiones y de la influencia de las potencias regionales. De manera tal que el ejercicio heterodoxo del país periférico gira alrededor de la discrepancia, no sólo con la potencia hegemónica cuando ésta va contra sus intereses, sino también cuando otras potencias mundiales y regionales hacen lo mismo, lo cual viene sucediendo cada vez de manera más preocupante.

El discrepar con las potencias es una gimnasia discursiva interesante en nombre de la autonomía, que a menudo no se materializa a través de efectos o consecuencias auténticamente autonomistas. Para Argentina el discrepar en relaciones internacionales implica otras dos cuestiones de estimación ineludible, una

es diversificar la dependencia, otra es promover el poder que posee el país mediante la política exterior, o bien obtenerlo en base a ésta política. Como señaló Puig, la alternativa de diversificar la dependencia que equivale a expandir la diversificación de las relaciones exteriores, es necesaria y posible para alcanzar autonomía mediante un alto grado de participación tanto en el sistema político internacional como en el sistema económico internacional, lo cual descarta toda conducta de repliegue o de alistamiento detrás de determinados actores, bloques o coaliciones. La suma de diversos puntos de apoyo diplomáticos y comerciales dispersos en el mundo, le abre el juego a un país periférico para terciar en el contexto internacional, que es una forma de constreñir o al menos controlar el rango dependiente cargado por las restricciones y asfixias del capitalismo global.

La proyección externa del poder de que dispone el país a través de la política exterior, o el logro de poder de ésta política desde el ámbito internacional, es una cuestión esencial para discrepar con los intereses de los poderosos, y por lo tanto asentar heterodoxia. Desde el punto de vista analítico y bajo el criterio de la congruencia teórica, es inherente calificar al poder como la variable independiente que explica hasta dónde llegó, en términos prácticos y tangibles, la declamación autonomista de un gobierno. Por otra parte, en el marco de una propuesta de política exterior de concepción autonomista, se aplica el poder como el mayor requisito para determinar el posicionamiento internacional del país periférico y su prestigio externo. Es el momento en el cual el país periférico está empujado a desplegar los recursos materiales que posee, y a disponer de un uso relacional de su habilidad diplomática. En el análisis de la política exterior que se dice autonomista o para una propuesta autonomista sobre ésta, Puig planteó a la heterodoxia como un método de poder llamado a sostener la autonomía, y sin el cual ésta autonomía sería ilusión.

Bibliografía

BOLOGNA, Alfredo B. (1987) “Teorías y propuestas de Relaciones Internacionales para los países del Sur”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Documento de Trabajo nº 1.

BUENO, María del Pilar (2014) “Política Exterior Argentina. Reacción, sobreactuación e irrelevancia. La frustración de la autonomía”, ponencia en FLACSO-ISA.

CLEMENTE, Aldana (2017) “Las teorías argentinas de la autonomía en su contexto histórico de producción”, *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, vol.1, nº 2, pp.101-123.

CREUS, Nicolás (2011) “La autonomía en la política exterior argentina frente a un desafío inexorable: reflexiones sobre el poder”, en Roberto Miranda (compilador) *Política Exterior. Conceptos y Enfoques en torno a Argentina*. Rosario: Ediciones PIA, pp.49-76.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (1978) "Un tema 'no debatido': el interés nacional de los países subdesarrollados", *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, vol.2, nº 6, pp.23-28.
DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (1998) *El Orden Mundial del Siglo XXI*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad.
FIGARI, Guillermo (1985) "Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista", *Nuevo Mundo*, nº29-30.
FIGARI, Guillermo (1987) "Teoría, Epistemología y Metodología de las Relaciones Internacionales", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Documento de Trabajo nº 2.
GALTUNG, Johan (1971) "A Structural Theory of Imperialism", *Journal of Peace Research*, vol. 8, nº 2, pp.81-117.
GIL VILLEGAS, Francisco (1989) "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", *Foro Internacional*, nº 116, pp.662-692.
GILPIN, Robert (1981) *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
HURRELL, Andrew (2013) *The Quest for Autonomy. The Evolution of Brazil's Role in the International System 1964-1985*. Brasilia: Fundação Alexandre de Gusmão.
JAGUARIBE, Helio (1979) "Autonomía periférica y hegemonía céntrica", *Estudios Internacionales*, nº 46, pp.91-130.
JERVIS, Robert (2002) "Signaling and Perception", en Kristen Monroe (ed.) *Political Psychology.* Earlbaum.
KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988) *Poder e interdependencia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
LAKE, David (2013) "Theory is dead, long live theory: The end of the Great Debates and the rise of eclecticism in International", *European Journal of International Relations*, vol.19, nº3, pp.5676-587.
LORENZINI, María Elena y PEREYRA DOVAL, María Gisela (2013) "Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil", *Relaciones Internacionales*, GERI-UAM, nº 22, pp.9-26.
MIRANDA, Roberto (1988) "El análisis de la política exterior argentina desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales", *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Informes sobre Proyectos de Investigación, nº 1.
MIRANDA, Roberto (2002) "Retoño de autonomía: de la lección teórica al presente argentino", ponencia, I Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
MONETA, Carlos (1979) "La política exterior del peronismo. 1973-1976", *Foro Internacional*, nº 78, pp.220-276.
PUIG, Juan Carlos (1971) "La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo", *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, Universidad Nacional de Rosario, nº 37-38.

PUIG, Juan Carlos (1975) "Las tendencias profundas de la política exterior argentina", *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, nº 1, pp.7-27.
PUIG, Juan Carlos (1980) *Doctrinas Internacionales y Autonomía*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
ROSE, Gideon (1998) "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, vol.51, nº 1, pp.144-172.

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 255-261

Juan Carlos Puig: el profesor y el teórico

Juan Carlos Puig: the professor and the theorist

MIRYAM COLACRAI

Investigadora principal del Consejo Nacional de Investigadores Científicas y Técnicas (Conicet). Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Co-Directora del CERIR. Directora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Correo electrónico: miryam.colacrai@fcpolit.unr.edu.ar

Resumen

La finalidad de esta contribución es ofrecer un homenaje al profesor y teórico Juan Carlos Puig, recordando su perspectiva innovadora para la enseñanza del Derecho Internacional y los planteos originales de la teoría de la Autonomía producidos entre los años setenta y los albores de la década del ochenta.

Palabras clave

Juan Carlos Puig — Teoría de la Autonomía — Relaciones Internacionales latinoamericanas

Abstract

The aim of this contribution is to offer a tribute to Juan Carlos Puig, the professor and the theorist, remembering his innovative perspective for the teaching of International Law and the original proposals of the theory of Autonomy made between the seventies and the beginning of the eighties.

Keywords

Juan Carlos Puig — Theory of Autonomy — Latin American International Relations

Introducción

La realización de este ensayo de homenaje tiene la particularidad de poder recorrer algunos momentos vitales de la producción de Juan Carlos Puig, en su calidad de profesor en la Universidad Nacional de Rosario. Cuento para ello con recuerdos como alumna- en los setenta- y años después como discípula del Dr. Alfredo Bruno

Bologna, reconociendo en ambos un signo distintivo como "formadores de formadores".

La trayectoria del docente se combina con una prolífica producción de artículos académicos y libros en los cuales es posible rastrear sus primeras contribuciones al Derecho Internacional – Derecho de la Comunidad Internacional- como él mismo denominó- y a la comprensión de la situación política, jerárquica y en bloques ideológicos que presentaba el sistema internacional de esa época.

El profesor de la Universidad Nacional de Rosario y de la Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

En el año 1968 se creaba la Universidad Nacional de Rosario, desprendiéndose de la Universidad Nacional del Litoral que había cobijado la carrera de Licenciado para el Servicio Consular de la cual Puig egresó en 1950, a la temprana edad de 22 años[1].

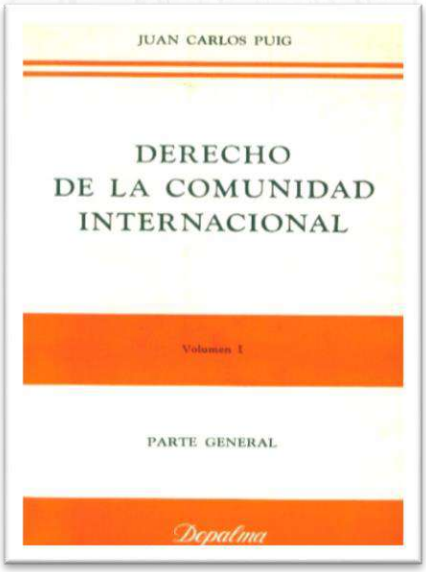
En su carrera académica en nuestro medio, se desempeñó como Profesor de Derecho Internacional Público y Jefe de Investigaciones del Instituto de Relaciones Internacionales Mario Antelo. Fue quien proyectó la Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales -en el marco de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional de Rosario en 1971- de la cual fue su primer Director. Precisamente, los inicios de la década del setenta también lo contaron como Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, creada en Rosario en 1968.

En sus clases de Derecho Internacional se ocupó de explicar por qué consideraba que debía hablarse de "comunidad", ya que su régimen es de coordinación, sin desconocer la presencia progresiva de ciertos rasgos de subordinación. Según sus observaciones, la sociedad internacional implicaba contar con estructuras y normas de subordinación que se acercasen a la estructura estatal. Había en el sistema internacional sólo una aproximación a ello y podía decirse que en un estado embrionario. Sin embargo, advertía que era la realidad presente de ese momento, desconocida en otras etapas históricas y probablemente con una tendencia a continuar ampliándose en el futuro.

Ya hacia finales de la década del cuarenta había hecho contribuciones didácticas sobre la enseñanza del derecho Internacional, analizado cuestiones relativas a la adquisición de soberanía sobre territorios polares y reflexionado sobre el Estado y el territorio abordando la naturaleza jurídica de la relación entre ambos. Muchas de esas contribuciones fueron en la propia Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas, del Instituto Mario Antelo, en la Escuela de Rosario. También se destacó en sus comunicaciones en la Asociación Argentina de Derecho

[1] En 1954 alcanzó el título de Doctor en Derecho en la Universidad de París. En 1957 realizó un máster en leyes en la Universidad de Pensilvania y en 1959 obtuvo el título de Doctor en Diplomacia otorgado por la Universidad Nacional del Litoral, en la unidad académica de la Facultad de Ciencias Económicas donde se encontraba radicada dicha especialidad internacionalista.

Internacional que aportaron cuestiones conceptuales y metodológicas correspondiente a dicho campo de estudios.



Una nota de color que puedo aportar respecto de los materiales de estudio que empleábamos para su asignatura, es el recuerdo de los Apuntes de Derecho Internacional Público, de la Editorial Keynes de Rosario, que el mismo Puig se encargaba de revisar antes que éstos llegaran a los alumnos.

Su obra más relevante de este período, la cual circuló en las bibliotecas de Derecho y de Relaciones Internacionales donde impartió clases, fue "Derecho de la Comunidad Internacional", Editorial Depalma, Buenos Aires, 1974. Contenía la Primera Parte o parte general, que pensaba continuar para desarrollar un proyecto más ambicioso que abarcaría, incluso, la discusión sobre un "derecho Estatal mundial".

La perspectiva no convencional por la que había optado Puig para abordar el Derecho Internacional, respondía a su convicción de que no había que quedarse limitado por el estudio de la norma en sí misma – tal cual postulaba la visión normativista, tradicional- para adentrarse en dimensiones sociológicas y dikelógicas –criterio de justicia- que conformaban la doctrina trialista del derecho, desarrollaba en la misma Facultad por el profesor de Introducción al Derecho: Werner Goldschmidt. Esta mirada compleja, que interrelacionaba variables de diferente orden, implicaba otorgarle al análisis de lo que acontece en el medio internacional y su regulación, una mayor cercanía al verdadero sentido que tienen las acciones de los estados en sus relaciones entre sí. Estaban presentes allí, inferencias sobre el modo en que actúan los "supremos repartidores"- las unidades que gozan de mayores capacidades- y los "recipiendarios" sobre los cuales estas normas se aplican y, la mayoría de las veces, los condicionan y limitan en su accionar.

Podría decirse, entonces, que este planteo dejaba abierta la puerta para las consideraciones sobre la autonomía que desarrollaría, con un anclaje político en sus trabajos posteriores.

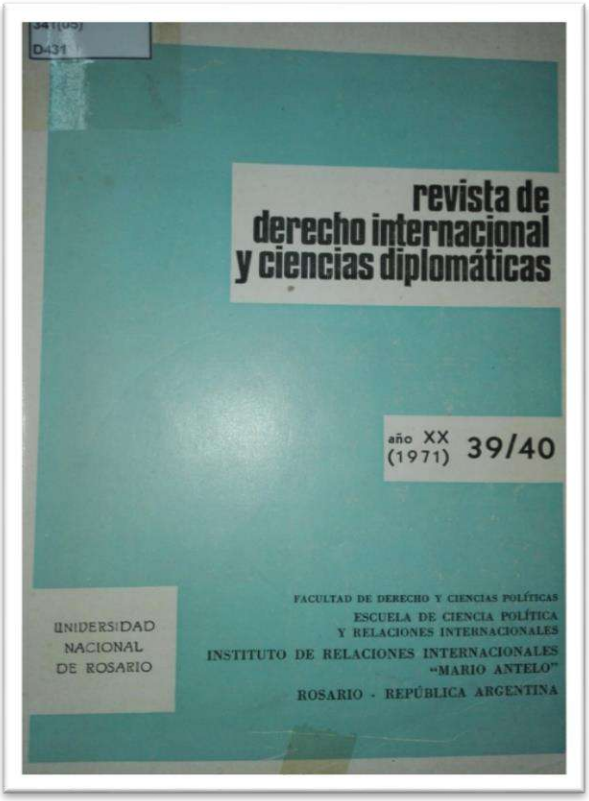
Juan Carlos Puig, el teórico: las primeras contribuciones sobre Autonomía en la publicación de la Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Desde sus primeros trabajos, Puig exhibió preocupación por comprender la situación de los países de menor desarrollo relativo y los estados medianos acerca de las condiciones y posibilidades para conducir sus Políticas Exteriores de modo autónomo y consistente con su interés nacional. Su foco estuvo puesto, particularmente en la realidad latinoamericana, analizando procesos y casos resonantes en el Derecho Internacional que ponían de manifiesto situaciones de

vulnerabilidad, por un lado, y de acciones y conductas llevadas a cabo por los "supremos repartidores" del sistema internacional.

Esos planteos llamaron a tomar en cuenta las aspiraciones de maniobrabilidad de los estados de menor poder relativo y relacionarlas con los condicionantes y las oportunidades propias del escenario internacional y del orden prevaleciente en ese momento histórico.

Téngase en cuenta que, en el contexto sudamericano, sobre todo, después de la segunda posguerra, estas reflexiones estuvieron motivadas por la finalidad de desarticular o, al menos, poner en discusión aquellos principios realistas clásicos que auguraban a los países más débiles siempre la posición de "unidades adscriptas". Y, aunque la discusión ya estaba instalada de la mano de las teorías cepalinas y de la dependencia, una nueva perspectiva se abría camino para ensayar estrategias a implementar por los estados débiles con la finalidad de reducir su vulnerabilidad.



Considera necesario trabajar una suerte de tipología de la dependencia y sus gradaciones, dado que "tal como sucede con los metales y metaloides que raras veces se encuentran en la naturaleza en estado puro, es prácticamente imposible que se den en la realidad situaciones totales de dependencia o autonomía" (Puig, 1971:62). De ese modo, Puig **enuncia por primera vez en la Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas**, los cuatro estadíos entre los cuales pueden perfilarse y ubicarse las diversas situaciones de dependencia de América Latina. Aunque considera que se trata de una primera aproximación al tema, dichos estadíos son caracterizados como: **dependencia para-colonial**, cuando existe formalmente un gobierno, pero el país ingresa al circuito político-económico mundial en condiciones similares a la de la colonia; **dependencia nacional,** la que se da cuando los grupos que detentan el poder real en un país "racionalizan la dependencia y la aceptan, tratando de sacar de esa situación los máximos beneficios, fijando fines propios que pueden conformar en un "proyecto nacional" (discípulos suyos como Félix Peña y Carlos Moneta la denominan "consentida")(Puig,1971:64); autonomía heterodoxa y autonomía secesionista. La vocación autonómica de tipo heterodoxo supone que existe una "aceptación del liderato" de la o las Potencias dominantes que, en cuestiones realmente cruciales, los periféricos optarán por responder a las aspiraciones del centro. La "crucialidad" tiene que ver fundamentalmente con la disposición de la

Potencia dominante a emplear todos sus recursos, incluso la fuerza, para obtener la obediencia (Puig,1971:65).

De hecho, si se analiza en forma paralela el contenido dado al concepto de "autonomía heterodoxa" conjuntamente con el escenario internacional del momento , Puig ponía atención a las capacidades que el Estado podía aprovechar en el marco de un orden bipolar, y hasta dónde podía definirse por sus propias opciones de políticas, sólo con la salvedad que el límite de la heterodoxia era no deslindarse de los compromisos estratégicos correspondientes a su bloque (no llegar, en todo caso, a la autonomía secesionista).

De allí podría colegirse que no se refería a un tipo de ruptura revolucionaria, sino a una autonomización progresiva con lo cual, como he señalado en otros trabajos bien podría caracterizarse su pensamiento como realista-reformista desde una perspectiva periférica, planteando una lógica gradualista y no dialéctica (Colacrai, 1992:34 y 35; 2006).

Por su parte la autonomía secesionista, implica un desafío global. En América Latina la situación que muestra las limitaciones de ese tipo de estrategia y que puede implicar, si no se cuenta con suficiente viabilidad o no se maneja con habilidad singular, es que se puede caer en una nueva dependencia." Y el caso de Cuba es en verdad significativo al respecto" (Puig, 1971:66)

Vale la pena aclarar que aunque el autor había presentado, apenas iniciada la década del setenta, estas categorías con un carácter cuasi-experimental, lo cierto es que en trabajos posteriores continuaría empleando la misma terminología y complementando sus reflexiones con nuevas situaciones y ejemplos, aunque de todos ellos puede decirse que fueron abonando la impronta inicial. (Ver Puig, 1980 y 1984)

Para la modernización de nuestra disciplina – las Relaciones Internacionales- sus aportes fueron cruciales y ofrecieron marcos para discutir la orientación, el diseño y la puesta en marcha de las políticas exteriores de los países latinoamericanos. Consideró que, si se trabajaba exclusivamente con categorías jurídico-normativas, aunque necesarias, resultaban insuficientes. Esto no significa que desecharía la visión jurídica, sino que las incluiría conjuntamente con otras como el poder, la estructura internacional, la permisividad o inflexibilidad del sistema internacional, es decir considerando siempre la situación contextual. Pero, a la vez, le asignaba una importancia crucial a las "élites nacionales" ya que según el comportamiento que ellas asuman, pueden ser facilitadoras o minimizadoras del fenómeno de la dependencia. Si ellas actúan de modo disfuncional – es decir, no consistentes y comprometidas con el interés nacional- se convertirán en correas de transmisión del poder de los sectores dominantes de los países centrales. Esa contribución, a nivel teórico, introduce la noción de que el fenómeno de la dependencia es en gran medida estructural en sentido humano, no en sentido material (Puig, 1980: 148). Por otro lado, quería alejarse de posiciones tranquilizadoras que con frecuencia expiaban sus culpas a través de la salida "nihilista" (nada puede hacerse) o "externalista" (la culpa siempre está afuera).

Puig, definió a la autonomía como la "capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma"; pero aclaró que, para que esto no se convierta en un terrible simplificador haría falta "partir de una adecuada comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema internacional para poder desentrañar los reales condicionamientos que de él fluyen (Puig, 1984: 42-43)

Consideraba que la existencia de un contexto internacional que condiciona y que cuenta con "supremos repartidores", no es por sí solo incompatible con la progresiva autonomización de los pueblos. Esta visión, que podría ser calificada como optimista, no es ingenua, ya que se interroga acerca de la oportunidad histórica, de los medios con que se cuenta y las finalidades que se persiguen (al mejor estilo aroniano). No creía que las únicas opciones para este tipo de naciones fuese meramente las de un de "adscripción" o "alineamiento pragmático" con las Potencias.

Y, en cambio, reconocía la posibilidad de estos actores menos relevantes para alterar los regímenes en diversas áreas temáticas o crear nuevos regímenes, desde los cuales pudiesen generarse limitaciones a los actores más poderosos del sistema.

Así, por aquellos años setenta y mediados de los ochenta se expandieron en América Latina una serie expresiones como "políticas exteriores independientes", "autonomización", "búsqueda de autonomía", "márgenes de maniobra". Eran una mixtura entre los "datos de la realidad" y la creatividad en las "ideas". Reflejaban objetivos y aspiraciones estatales y pretendían, sustentándose en esas ideas-fuerza, darle contenido a sus políticas exteriores.

Comentarios finales

Las reflexiones ofrecidas han pretendido hacer foco en el lanzamiento o los aportes originarios de la Teoría de la Autonomía reconociendo, a la vez, el anclaje filosófico y las percepciones de Juan Carlos Puig respecto del sistema internacional de ese momento.

La búsqueda de maniobrabilidad, la necesidad de contar con el compromiso de las élites políticas, la idea de progresividad en los procesos, los criterios de justicia, el diálogo entre las Relaciones Internacionales y el Derecho Internacional a partir de una lectura política y sociológica, la perspectiva latinoamericanista son rasgos distintivos del pensamiento de Puig.

Resulta claro que las contribuciones teóricas señaladas permitieron abrir el horizonte cognitivo de las Relaciones Internacionales como disciplina y fueron un parte-aguas para la modernización de muchos de sus conceptos.

Asimismo, desde ellas se ofrecieron pautas para el análisis de los procesos y del modo en que se diseñan y se ponen en funcionamiento las políticas exteriores, consistentes con la idea del "Estado" considerado sujeto en las relaciones internacionales, aun cuando éste no integre el grupo selecto de los poderosos.

También resulta reveladora y muy apropiada su focalización en cuestiones internas, de modo de poder marcar distancia con otros enfoques a los que podríamos denominar "externalistas" (esto es, la culpa siempre la tiene el "afuera")

Finalmente, considero que es válido sostener que aquéllas postulaciones no son un mero recuerdo histórico, puesto que gran parte de las discusiones que allí se planteaban no han sido saldadas todavía. Un recorrido retrospectivo muestra grados y variedades de condicionamientos a los que se han enfrentado los estados latinoamericanos. Ellos continúan, en el presente, intentando hallar márgenes de maniobrabilidad, sólo que ahora deben hacerlo en un mundo sustantivamente más complejo.

Referencias bibliográficas

COLACRAI, Miryam (1992), "Perspectivas teóricas en la Bibliografía de Política Exterior Argentina" en RUSSELL, Roberto (ed.), Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la Política Exterior, RIAL- G.E.L., Buenos Aires.

COLACRAI, Miryam (2006) "Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la Autonomía" en La Política Exterior del Gobierno de Kirchner, Rosario, CERIR, Editora UNR.

PUIG, Juan Carlos (1971), "La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo" en Revista de Derecho Internacional y ciencias diplomáticas, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Instituto de Relaciones Internacionales "Mario Antelo", nro.39/40, Rosario.

PUIG, Juan Carlos (1980), Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolivar, Caracas.

PUIG, Juan Carlos (1984) "Introducción", en América Latina: Políticas Exteriores Comparadas, Buenos Aires, G.E.L., vol. 1.

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 262-278

Por los caminos de la dependencia: reflexiones en torno a la orientación de la política exterior macrista

The paths of dependency: considerations about the orientation of Macri's foreign policy

CARLA MORASSO

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Docente e investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Correo electrónico: carla.morasso@fcpolit.unr.edu.ar

Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar la política exterior del gobierno de Mauricio Macri desde su asunción hasta mediados de 2018. A partir del ejercicio de retomar el binomio autonomía-dependencia propio de la escuela latinoamericana de las Relaciones Internacionales, el artículo se ocupa de examinar cuatro variables consideradas claves para la comprensión de la política exterior argentina: el modelo de desarrollo, los vínculos con los actores del mercado financiero internacional, la integración regional y las relaciones con los poderes globales extra-regionales. En base a la evidencia obtenida se arriba a la conclusión de que la política exterior de la actual administración se ubica entre aquellas de orientación dependentista que han conformado el equilibrio pendular entre autonomía y dependencia en la historia argentina.

Abstract

This article aims to analyze the Mauricio Macri's foreign policy since his assumption until July 2018. Retaking the binomial autonomy-dependence characteristic of the Latin American school of International Relations, the article examines four variables considered key for the understanding of the Argentinean foreign policy: the development model, the links with the actors of the international financial market, the regional integration and the relations with the extra-regional global powers. The results of the empirical analysis conclude that the foreign policy of the current administration is located among those of a "dependent orientation" that have shaped the swinging balance between autonomy and dependence in the Argentine history.

Palabras Clave

Política Exterior — Argentina — Dependencia

Keywords

Foreign Policy — Argentina — Dependency

Introducción

Iniciando la última fase del actual período presidencial de Mauricio Macri son numerosos los trabajos que invitan a reflexionar acerca de las similitudes y diferencias entre la actual política exterior y las de sus predecesores (Busso, 2018; Míguez, 2018; Corigliano, 2018; Russell y Tokatlian, 2017). El interés en la comparación entre las diferentes administraciones pareciera acrecentarse ante la profundidad y rapidez con las cuales el actual gobierno se ha distanciado de los lineamientos externos desplegados durante los mandatos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y ha retomado puntos nodales de la política exterior implementada durante el período de Carlos Menem (1989-1999).

Considerando particularmente la caracterización que realizó Bologna (2008) en torno a la política exterior menemista en base al modelo de "dependencia nacional" concebido por Juan Carlos Puig[1], en tanto durante dicha administración no se explicitaban discrepancias entre los intereses del gobierno argentino y los intereses estratégicos estadounidenses[2], nos preguntamos si nuevamente estamos frente a una matriz de política exterior que puede ser definida en estos términos.

Atendiendo a que los cambios en el contexto internacional acaecidos durante el nuevo milenio imponen ciertas limitaciones para aplicar la categoría de "dependencia nacional" tal cual fuera estructurada por Puig hace más de tres décadas[3], en el presente trabajo proponemos analizar la política exterior del gobierno de Macri en el período comprendido entre enero 2016 y julio de 2018 bajo el supuesto de que presenta una orientación con rasgos dependentistas que se rige por la lógica de la aquiescencia propuesta por Russell y Tokatlian (2013) y que se

[1] Los modelos planteados por Puig son la dependencia para-colonial, la dependencia nacional, la autonomía heterodoxa y la autonomía secesionista. La dependencia nacional implica que la clase gobernante tiene conciencia de la dependencia, pero se propone sacar el mejor provecho de la situación.

[2] Durante los años noventa, el modelo de desarrollo argentino coincidió con las expectativas de la metrópoli -particularmente en la aceptación y ejecución de los postulados del Consenso de Washington en materia económica- y el país participó activamente de las estrategias globales norteamericanas tales como el envío de tropas a la I Guerra del Golfo, el desmantelamiento del misil Cóndor I y el ingreso como aliado extra OTAN.

[3] En la descripción de la "dependencia nacional" Puig tomó el período que se extiende desde la independencia hasta fines de la I Guerra Mundial, considerando particularmente el modelo de inserción internacional de la "Generación del 80".

distancia marcadamente de la orientación autonomista que tuvieron las políticas exteriores kirchneristas (Morasso, 2016).

De este modo, la política exterior de la administración macrista se ubicaría entre los diseños con tendencias dependentistas que constituyen el extremo opuesto a las políticas de carácter autonomista en el juego de equilibrios que señala Simonoff (2010) a lo largo de la historia argentina.

Cabe aquí aclarar que, en base a los trabajos de Russell (1990), comprendemos por "orientación" la fundamentación y direccionalidad de las acciones del gobierno en base a los principios, valores y visión del mundo que tiene y a lo que consideran que son los intereses nacionales. En tanto, entendemos que la "dependencia" refiere a la conducta de una élite gobernante que de manera consciente asocia sus intereses y el modelo de desarrollo nacional a los de los poderes globales.

Así como la "autonomía" concebida por Puig mantuvo sus rasgos esenciales en el siglo XXI[4], la "dependencia nacional", como categoría central para comprender la política exterior de los gobiernos del Sur, también remite al planteo original. En este sentido, se comprende que la élite gobernante "racionaliza la dependencia fijándose metas propias (un proyecto nacional), pero aceptando la situación de dependencia, siempre y cuando se pueda obtener de ella el máximo provecho, con la pretensión de alcanzar márgenes de acción autonómica en el futuro" (Dallanegra Pedraza, 2009).

En consecuencia, la dependencia se basa en la "lógica de la aquiescencia" al asimilar la condición de subordinación a Estados Unidos y procurar por lo tanto "lograr el apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder", lo cual "implica la aceptación del statu quo internacional; el plegamiento a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como continental; y la no adhesión a esquemas de integración regional profunda que puedan afectar el vínculo estrecho con Washington" (Russell y Tokatlián, 2013).

En este trabajo, a los efectos de analizar el tipo de orientación que ha adoptado la política exterior del gobierno de Mauricio Macri, proponemos analizar cuatro variables: a. el modelo de desarrollo; b. el vínculo con el sector financiero internacional; c. el rol de la integración regional; d. la geometría de las relaciones bilaterales con países extra-regionales.

Los aspectos centrales de cada una de estas variables se expondrán desde una perspectiva analítica-descriptiva a partir de una tarea de revisión bibliográfica, tanto de fuentes primarias como secundarias, que permitieron realizar una selección de los hechos centrales en materia de política externa en el período analizado y de las

[4] Las discusiones en torno a la autonomía en el siglo XXI incorporaron nuevos componentes, pero se mantuvo el consenso sobre la idea de que la autonomía está relacionada con la capacidad de los estados de tomar decisiones de manera independiente de los poderes globales y de mantener vínculos con todos los países del mundo, independientemente la localización geográfica y sus regímenes políticos y económicos (Morasso, 2016).

interpretaciones que de los mismos tuvieron lugar entre los académicos y analistas internacionalistas[5].

En cuanto a la estructura del trabajo, señalamos que el mismo fue organizado en cuatro apartados que responden a las mencionadas variables de análisis. El primero de ellos se ocupa de delinear el modelo de desarrollo impulsado por el gobierno y su vinculación con el discurso aperturista y liberal en el escenario internacional. El segundo expone sintéticamente las principales decisiones gubernamentales dirigidas a profundizar los vínculos con los actores del sistema financiero internacional en el marco de la problemática del endeudamiento externo. El tercer apartado, en tanto, se enfoca en la concepción del gobierno sobre la integración regional, mientras que el cuarto presenta sucintamente las características de las relaciones con Estados Unidos y China, los dos principales actores estatales del actual sistema internacional. Finalmente, el trabajo concluye con algunas reflexiones en torno a esta nueva etapa de la política exterior argentina.

1. El modelo de desarrollo

Desde los primeros días de su gobierno, el gobierno encabezado Macri comenzó a tomar decisiones que demostraron el viraje neoliberal de las políticas económicas: la liberalización del mercado cambiario (que tuvo como primer consecuencia una devaluación del peso argentino), la reducción de las retenciones a las exportaciones de cereales, oleaginosas y derivados de la minería; la reducción de los subsidios a los servicios públicos (que llevó a un aumento muy fuerte de las tarifas), la promoción de la liberalización comercial, con una marcada apertura de las importaciones, la disminución de déficit fiscal y el aumento de las tasas de interés.

De este modo, a la memoria argentina retornaron las recomendaciones del Consenso de Washington de los noventa. Retomando lo planteado por Eduardo Curia en relación a los modelos de desarrollo prevalecientes en la historia argentina, podemos decir que de un "esquema de política económica popular" proclive al industrialismo y al mercadointernismo exagerado -predominante durante las administraciones kirchneristas- se pasó nuevamente a un "esquema de cuño liberal" basado en la teoría económica ortodoxa, antipopular, aperturista y antindustrialista muy conectado con la dinámica financista de los capitales externos (Curia 2011: 21).

Desde tal perspectiva podemos comprender las razones por las cuales Míguez (2018) plantea que durante el gobierno de Macri tuvo lugar un retorno a la inserción internacional de base neoliberal sobre el cual se estructura una política exterior "en clave económica", donde las cuestiones financieras y comerciales predominan sobre la agenda político-social.

Teniendo en cuenta que siendo una política pública la política exterior se encuentra íntimamente vinculada al modelo de desarrollo propuesto por la elite gobernante,

[5] Es necesario precisar que el análisis de asuntos de política exterior se realiza en base a la propuesta analítica expuesta y que a pesar de que no se abordan cuestiones que son reconocidas como centrales de la política externa argentina, como lo son la Cuestión Malvinas y los Derechos Humanos, no desconocemos ni relativizamos su relevancia para la comprensión de la política exterior argentina.

observamos como "la política exterior fue nuevamente orientada a las necesidades de un proyecto económico basado en la apertura irrestricta y la liberalización, reforzando la inserción primario exportadora, la concentración y el carácter monopólico de la estructura económica argentina" (Míguez, 2018: 115).
De este modo, la estrategia del gobierno macrista para sacar al país del "aislamiento internacional" en el que se encontraba en 2016 como resultado de las políticas del gobierno previo, fue denominada "inserción inteligente al mundo". En palabras del canciller Jorge Faurie:

> "Inteligente es para nosotros la inserción que genera oportunidades; una política exterior abierta y centrada en nuestros intereses que –sin condicionantes ideológicos pero comprometida con la democracia, los derechos humanos y el multilateralismo– consolide la presencia de la Argentina en el mundo, capitalice la relación con cada uno de los países en los que exista una oportunidad, multiplique las alternativas para llevar nuestros productos a nuevos mercados y profundice el acceso a los ya conquistados. Es primordial enfatizar que una inserción inteligente supone no mantener vínculos excluyentes. Tener relaciones fecundas con un país no significa no hacerlo con otro. En un mundo interdependiente y en constante evolución, establecer socios únicos implicaría incrementar nuestra vulnerabilidad" (Clarín, 2018).

De lo anterior se desprende que un componente esencial de la política exterior fue la estrategia comercial, la cual se guió por la idea de convertir a Argentina en el "supermercado del mundo", profundizando según el canciller "la labor de la inteligencia comercial, de manera de orientar recursos a la facilitación de negocios concretos y a la búsqueda de oportunidades reales" (MRECIC, 2017b). En esta perspectiva, la inserción inteligente se basa en una mirada pragmática y "desideologizada", tal como la caracterizó la ex canciller Susana Malcorra.
Sin embargo, en este trabajo sostenemos que ninguna política puede concebirse sin una ideología que la sustente, sin visiones del mundo y sin valoraciones sobre los intereses que deben ser perseguidos. En efecto, la desideologización y el pragmatismo están íntimamente vinculados con la visión liberal que el gobierno argentino posee sobre el sistema internacional. De acuerdo con Corigliano (2018), en el caso de Macri, las creencias filosóficas parten de una visión liberal optimista sobre los posibles beneficios de la globalización para el desarrollo económico y la generación de empleo en la Argentina. Es por ello que el gobierno considera importante ser un miembro activo de foros de gobernabilidad económica, tales como el G20, el foro de Davos y la Organización Mundial de Comercio.
Otra dimensión donde la ideología neoliberal se cristaliza es en la conformación de los equipos de funcionarios. Dada la gran cantidad de altos cargos políticos y de gestión que dentro del Estado han sido ocupados por los CEOs de grandes

empresas, el gobierno ha sido bautizado como el "gobierno de los CEOs"[6], lo cual, de acuerdo con Busso, (2018) tiene implicancias muy importantes para la inserción internacional del país.

2. Los vínculos con el sector financiero internacional

Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno con el propósito de reinsertar al país en el mundo, fue el pago de la deuda reclamado por los *holdouts* o "fondos buitres". En el mes de marzo de 2016 el gobierno efectivizó el pago por 9.300 millones de dólares para cancelar los acuerdos en el marco de la causa judicial por la reestructuración de deuda soberana que tenía lugar en los tribunales de Estados Unidos. La decisión fue aprobada por el Congreso de la Nación y tuvo el apoyo de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional (FMI). La directora del FMI, Cristin Lagarde dijo al respecto: "Estamos muy animados de ver que el nuevo gobierno argentino ha tomado la iniciativa de negociar con sus acreedores. Esto ha pesado sobre su país y si se logra un resultado justo y equilibrado, servirá para que Argentina vuelva a los mercados financieros y recupere su posición financiera, es algo muy positivo" (Cué, 2016).

La negativa del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner a pagarle a estos fondos que no habían ingresado a los acuerdos de reestructuración de deuda soberana con actores privados de los años 2005 y 2010, eran un limitante para que el país pudiese tomar deuda en el mercado internacional. Por este motivo, y tal como señaló oportunamente Ferrer (2016), el acuerdo con los fondos buitres fue un primer paso en la definición de la estrategia de financiamiento internacional basada en la toma de deuda pública.

Este acuerdo fue concebido y presentado por el gobierno como altamente positivo en tanto generaría las condiciones para recibir inversiones externas y posibilitar el crecimiento económico. Tal como en su discurso de asunción había señalado el Presidente de la Nación, el desarrollo llegaría "a través de una inversión inteligente y expansiva" que iba a mejorar la infraestructura y sentar las bases para el crecimiento productivo (Macri, 2015).

Sin embargo, lo previsto por la Casa Rosada no aconteció y a partir de allí:

> "(…) el gobierno adoptó una nueva estrategia macroeconómica basada en dos pilares: reducción gradual del déficit fiscal primario, y un ambicioso régimen de metas de inflación (…) Los mercados aplaudieron. Se suponía que a continuación habría un flujo de inversión extranjera directa (…) Pero contra las esperanzas de Macri, sus reformas atrajeron más que nada capital especulativo en vez de inversión extranjera directa y aumentó la vulnerabilidad

[6] Tal como señala Castellani (2016), si bien la participación de gerentes de corporaciones empresarias en el gobierno nacional no es una novedad, lo que implica un cambio en relación al gobierno macrista es que son muchos, tienen una alta visibilidad y se distribuyen por todo el entramado estatal. El propósito último es incidir en el accionar estatal para favorecer a los sectores concentrados.

> de Argentina a shocks externos. Entonces, los mercados dejaron de aplaudir, las expectativas empeoraron y los capitales huyeron" (Stiglitz y Guzmán, 2018).

La situación económica, lejos de mejorar, fue descomponiéndose y generando un escenario en el cual el gobierno argentino anunció que iniciaría negociaciones con el FMI para solicitar un préstamo. Luego de la histórica cancelación del año 2006 de la deuda que el país mantenía hasta entonces con el organismo, Argentina retomó la relación con el FMI a los efectos de tomar deuda externa para financiar los déficits y desequilibrios fiscales.

Desde el gobierno se sostiene que el endeudamiento externo es positivo como fuente de financiamiento y se consideró que el acuerdo era una clara señal de un gobierno pro-mercado y que el acuerdo con el FMI generaría confianza en los inversores extranjeros. Sin embargo, desde una mirada contrapuesta, amplios sectores de la sociedad se mostraron en contra del acuerdo. Las medidas de fiscal y flexibilización laboral y previsional que solicita el FMI a cambio del crédito *stand-by* son recibidas negativamente en una sociedad que justamente ve en el organismo un responsable de la generación de la crisis de 2001.

De este modo, tal como reflexiona Anabella Busso (2017), la búsqueda de inserción internacional del gobierno de Mauricio Macri procuró atender las demandas no sólo de los estados centrales, sino también del sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito. Así, el acuerdo con el FMI y el endeudamiento externo indican una vez más el retorno argentino a los senderos de la dependencia externa con el consecuente incremento de su vulnerabilidad externa.

3. La integración regional

En función del modelo de desarrollo de base neoliberal, la integración regional es considerada por el gobierno como una herramienta para insertar al país en el mundo y el mejor indicador del éxito de los esquemas regionales es el intercambio comercial.

Así, el MERCOSUR nuevamente pasó a ser considerado principalmente como una "plataforma" económica-comercial, procurando implementar un esquema flexible que retoma las ideas del paradigma del regionalismo abierto que predominó en los años noventa[7].

Tras la llegada de Michel Temer[8] y Sebastián Piñeyra, Macri encontró interlocutores con los cuales coincide en su mirada del mundo (Corigliano, 2018) y en este marco los planes para el MERCOSUR que impulsa Argentina están fuertemente vinculados con la Alianza del Pacífico y con la Unión Europea.

---

[7] Sobre las diferencias entre los paradigmas de regionalismo abierto y post-liberal ver Sanahuja (2009).

[8] El gobierno argentino fue muy prudente ante la crisis política-institucional brasileña que se generó ante la destitución de Dilma Rousseff en agosto de 2016, manteniendo las distancias y señalando su respeto por los procesos domésticos brasileños.

El componente económico-comercial corrió del centro de la escena a la dimensión política de la integración. La suspensión de Venezuela en el MERCOSUR[9] en diciembre de 2016 fue tal vez el más claro indicio de que el esquema dejó de ser considerado como un importante foro de diálogo político-institucional para el gobierno argentino, además de sellar las diferencias ideológicas del gobierno del presidente Macri con el régimen encabezado por Nicolás Maduro.

También en el caso de la UNASUR es claramente visible como se relegan los espacios políticos regionales. De hecho, desde sus comienzos el gobierno señaló que la UNASUR no cumplía con su objeto de integración desde el punto de vista económico comercial. En palabras de Malcorra: "El comercio intra-región no ha crecido, la inversión directa tampoco, éstas son las cosas que hacen la diferencia y sobre las cuales tenemos que hacer un fuerte énfasis" (Télam, 2017).

El golpe de gracia contra la UNASUR finalmente tuvo lugar en abril de 2018, cuando luego de fracasar en el intento por nombrar a un Secretario General, el gobierno de Macri se sumó a los señalamientos de la acefalía del organismo y junto con Brasil, Chile, Perú, Colombia y Paraguay informaron sobre la suspensión de la participación en el organismo. Los países aseguraron en un documento conjunto que: "No están dadas las condiciones para adoptar decisiones en el ámbito de Unasur".

De este modo, la UNASUR perdió sentido en la estrategia de integración regional. Según Russell y Tokatlian (2017), la idea de Argentina como parte del Sur Global y de la "Patria Grande" latinoamericana fue considerada "impropia y anacrónica" en un momento en el cual el país debía ser activo y abierto al proceso de globalización.

4. Las relaciones con los poderes extra-regionales

La geometría de las relaciones bilaterales extra regionales es la última de las variables a examinar con el objetivo de caracterizar la orientación de la política exterior macrista. Si bien la presencia de Estados Unidos en la región de América Latina como potencia mundial, en particular a partir de la Guerra Fría, fue un factor principal para considerar la orientación autonomista o dependentista de los gobiernos argentinos en el siglo XX, la emergencia de China como poder mundial en el siglo XXI hacen ineludible su consideración al momento de analizar las estrategias de vinculación de Argentina.

[9] "Las diferencias de óptica dentro del gobierno de Macri respecto de la conflictiva situación interna en Venezuela son un ejemplo de la coexistencia, en el seno de una misma administración, de visiones pragmáticas e ideológicas respecto de temas puntuales de la agenda de política interna y externa. En este caso la visión "desideologizada" o "pragmática" de la canciller Malcorra, partidaria de una salida negociada al conflicto dentro del país caribeño en el marco del MERCOSUR y de la OEA, no coincidió con la postura "ideológica" del presidente Macri, partidario de aplicar sanciones contra el régimen de Caracas en coincidencia con la postura impulsada por Washington" (Corigliano, 2018).

Firmaron la suspensión los siguientes cancilleres: Jorge Marcelo Faurie - República Argentina; Aloysio Nunes Ferreira - República Federativa del Brasil; Eladio Loizaga - República del Paraguay; Rodolfo Nin Novoa - República Oriental del Uruguay.

Durante la campaña electoral la coalición de Cambiemos planteó la reinserción de Argentina en el mundo a través del mejoramiento de los vínculos con los países que conforman el G7. En consecuencia, las tempranas visitas de François Hollande, Matteo Renzi, Justin Trudeau y Shinzo Abe fueron tituladas por el gobierno como éxitos diplomáticos que marcaban el cambio de rumbo.

En la misma línea se situaron la organización de la cumbre ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en diciembre de 2017 y de la cumbre del G20 en 2018. Pero el plato fuerte del gobierno tuvo lugar con la visita de Barack Obama en marzo de 2016. Esta era señal buscada por la administración Macri para mostrar las nuevas "relaciones maduras" que se comenzaban a construir con Estados Unidos, las cuales, de acuerdo al primer embajador en Estados Unidos, Martín Lousteau, deberían ser equidistantes para permitir a la Argentina cooperar y a la vez disentir sin generar situaciones de crisis (Corigliano, 2018).

De allí que entre los temas que se reforzaron en la agenda externa argentina estuvieran el terrorismo y en particular el narcotráfico, problemáticas centrales para el interés estadounidense en América Latina. Así, en el discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa el presidente señaló que uno de los grandes desafíos de su gobierno sería "combatir el narcotráfico como ningún otro gobierno lo hizo antes" (Macri, 2015) y en la primera participación en la Asamblea de Naciones Unidas indicó que el segundo objetivo de su gestión, luego de eliminar la pobreza, era "derrotar el narcotráfico" (Macri, 2016).

Sin embargo, el alineamiento con Washington en lo que refería a la agenda mundial y a las bases neoliberales del libre comercio encontró sus limitaciones tras la asunción de Donald Trump[10]. Tal como señala Alejandro Frenkel, para el gobierno "lograr el beneplácito de la primera potencia mundial facilitaría una mejor obtención de los dividendos de la globalización, atraería capitales internacionales y coadyuvaría a una inserción competitiva en las cadenas globales de valor" (2016: 12), pero esta estrategia se vería dada por tierra durante el primer año de gobierno cuando la administración de Trump comenzó a desplegar una política exterior proteccionista y aislacionista que se expresó claramente en el *American First*. De hecho, el gobierno "sobrevaloró el papel de las 'señales' oficiales que la Casa Blanca podía enviar a los empresarios estadounidenses para que colocaran a Argentina en su mira inversora y para que comprasen más bienes producidos en el país" (Russell y Tokatlián, 2017: 221).

Si bien se pueden señalar algunos logros en la relación con Estados Unidos, tales como los indicados por Corigliano (2018), como ser la apertura del mercado de limones y la reincorporación de Argentina en el Sistema Generalizado de Preferencias Comerciales y el apoyo de un sector del congresales estadounidenses al ingreso de Argentina a la Organización de Cooperación Desarrollo Económico (OCDE), que retoma el sueño menemista no alcanzado de ingresar a la organización como muestra de las coincidencias con el primer mundo, una mirada más amplia

[10] Cabe aclarar que el gobierno de Macri apoyó a la candidata demócrata Hillary Clinton durante la campaña presidencial estadounidense.

sobre el vinculo bilateral nos muestra que un alineamiento al estilo del desarrollado durante los años noventa no fue posible de reproducir.

En consecuencia, podemos decir que el acercamiento a Washington anhelado por el gobierno macrista no prosperó de acuerdo a sus expectativas, como tampoco lo hizo la relación distante que un primer momento previó para Pekín.

En efecto, durante la campaña electoral Mauricio Macri criticó duramente la relación con China que habían construido los gobiernos kirchnerista y hasta anunció la revisión de todos los acuerdos bilaterales firmados durante el último mandato de Cristina Fernández (Busso, 2017).

No obstante, con el paso de los meses la actitud hacia la potencia emergente cambió, pasando por diferentes etapas. De acuerdo con la periodización de Lin Hua (2017) hubo cuatro fases: una primera de "alejamiento", donde se criticaba desde Buenos Aires la relación preexistente con China (desde diciembre de 2015 hasta marzo de 2016); un segundo "período de rodaje", en el cual el gobierno argentino gradualmente fue adquiriendo comprensión sobre la cooperación bilateral; un tercer momento de "diálogos ininterrumpidos" (desde septiembre de 2016 a mayo de 2017), caracterizada por el regreso a la estabilidad en la relación; y finalmente una fase signada por la profundización de la cooperación estratégica a partir de la presencia del presidente argentino como uno de los dos jefes de Estados de América Latina que asistió al "Foro de la Franja y la Ruta para la Cooperación Internacional". En esta visita de Estado, el presidente argentino ratificó los acuerdos de inversión para avanzar con la construcción de represas hidroeléctricas en el sur argentino, los cuales habían sido puestos en duda al inicio de la gestión, y se impulsó la aprobación del ingreso de Argentina al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura.

Podríamos calificar a este cambio en la estrategia de relacionamiento externo macrista como un "giro realista", en tanto la dimensión económica de la relación con China hizo replantear la forma de vinculación con el país. La élite gobernante argentina debió aceptar la importancia de China en el nuevo escenario internacional y en particular para Argentina, sobre todo después de que el acuerdo *swap*, firmado en 2014 y muy criticado por los representantes de Cambiemos, fuera tempranamente utilizado en 2016 y posteriormente ratificado y extendido en julio de 2017[11].

De este modo, podemos observar que conforme pasó el tiempo, en el vínculo financiero con China "se constató que los canales y dispositivos de financiamiento continuaron sosteniéndose más allá de la alternancia de gobierno, esto es, más allá de un desvanecimiento de la afinidad político-identitaria" (Fernández Alonso, 2017: 80) lo cual también puede extrapolarse a la interpretación sobre la fase comercial de la relación, en tanto el "efecto china" en la balanza comercial argentina continuó siendo esencial para el país. En palabras de Oviedo: "las necesidades comerciales, financieras y políticas a corto plazo de Argentina limitaron el accionar presidencial tendiente a cambiar radicalmente la orientación hacia China" (2017: 41).

[11] Para mayor detalle del acuerdo swap y su evolución entre China y Argentina ver Almeida Gentile y Jara Musurama (2015) y Fernández Alonso (2017).

En función de los ajustes que el gobierno de Mauricio Macri tuvo que realizar durante su gobierno y que fueron en contra de sus premisas ideológicas en cuanto al rol de Estados Unidos y China en la inserción internacional argentina, es que coincidimos con Míguez en que durante su ejecución la política externa "se ha mostrado desacompasada de las dinámicas y cambios internacionales, incluso contra sus propios objetivos" (2017: 103).

El fin del unipolarismo preeminente en los noventa ante un nuevo escenario multipolar caracterizado por una China que potencia emergente con capacidades globales y un Estados Unidos que viró hacia el proteccionismo y que amenaza con abandonar instituciones internacionales como la OMC, es un contexto internacional nuevo y complejo al cual pareciera que el gobierno de Mauricio Macri no ha se ha adaptado fácilmente y en el cual aún no ha logrado resultados demasiado positivos. Baste señalar que en materia económica, la dimensión de la política exterior más resaltada desde el discurso oficial, muestran un mayor nivel de endeudamiento externo y una balanza comercial sumamente deficitaria, donde son muy elevados los saldos negativos con Estados Unidos y China y se mantiene la matriz agroexportadora[12].

Reflexiones Finales

Desde el comienzo del gobierno del presidente Mauricio Macri se implementaron políticas domésticas e internacionales con fuertes sesgos neoliberales que llevaron a plantear paralelismos con las administraciones de Carlos Menem. En este marco, en el presente trabajo nos propusimos el ejercicio de analizar la política exterior macrista a partir de revistar la categoría de "dependencia nacional" definida originalmente por Juan Carlos Puig, dado que que la misma había sido una herramienta teórica útil para describir la orientación de la política exterior argentina durante la última década del siglo XX.

Conforme al supuesto de partida planteado, dimos cuenta de las características del modelo de desarrollo que se encuentra en la base del gobierno de Cambiemos, de los vínculos con los actores del mercado financiero internacional y de la geometría de las relaciones con terceros países, con especial atención a las concepciones sobre la integración regional y a los lazos con Estados Unidos y China en tanto actuales poderes globales extra-regionales. Luego de examinar estas variables hemos podido comprobar que la política exterior del gobierno de Mauricio Macri ha adoptado una orientación dependentista en la cual la lógica de la aquiescencia con los poderes externos está claramente presente.

La direccionalidad de las acciones externas estuvo asociada a un modelo de país extrovertido vinculado a una visión positiva del mundo neoliberal globalizado. Mientras que los parámetros económicos-comerciales fueron puestos en valor para

[12] En 2017 la balanza comercial de bienes argentina arrojo un resultado negativo de aproximadamente 8 mil millones, teniendo un déficit con Estados Unidos de 3 mil millones y con China de 7 mil millones (INDEC, 2018). La deuda externa, en tanto, creció estrepitosamente, llegando en los tres primeros años de gobierno a 80 mil millones de dólares y colocando al país como el mayor emisor de deuda en el mundo emergente (Bueno, 2018).

definir la relevancia de los procesos de integración regional, en detrimento de los aspectos políticos y sociales de los mismos, se promovió la reinserción del país a los mercados financieros de capitales y se privilegió el vínculo con los países desarrollados, en particular con Estados Unidos. De este modo, la élite gobernante esperaba obtener el máximo provecho respondiendo, tal como subraya Busso (2017), más a las demandas sistémicas antes que a las necesidades domésticas.

En este punto, cabe aclarar que se presentaron diferencias con el caso de la relación con la República Popular China. En efecto, esta potencia del sistema internacional ocupó un espacio periférico en la estrategia inicial de relacionamiento externo macrista. A causa de las distancias ideológicas e identitarias con el país asiático y de la premisa de diferenciarse de las políticas de asociación sino-argentinas impulsadas por las administraciones previas, el gobierno se mostró impostadamente distante de China en los inicios del período presidencial. Sin embargo, a la luz del "factor chino" en América Latina y en particular en Argentina, debió ajustar su comportamiento y ratificar los lineamientos de la asociación estratégica iniciada durante el gobierno de Fernández de Kirchner. En este sentido, lo que observamos es una continuidad de una relación dependiente y asimétrica en materia financiera y comercial con la cual paulatinamente la élite fue demostrando su aceptación.

Conforme al recorrido realizado por aspectos centrales de la política externa macrista, podemos concluir que la misma presenta una orientación dependentista que retoma los ejes de inserción ya planteados en la región durante los años noventa y que tuvieron como resultado un "Estado disminuido en autonomía frente a la banca internacional, frente a los sectores empresariales financieros y exportadores que le proveen las divisas, con menoscabo de su capacidad para reestructurar la economía en función de incrementar la capacidad productiva a mediano y largo plazo" (Carrillo Volcán, 1999: 35).

Como política pública interméstica, la política exterior de un gobierno democrático refleja las ideas, valores e intereses de la élite gobernante en el sistema internacional, pero, además, tal como plantea Celso Lafer (2010), debemos tener en cuenta que en última instancia debe traducir las necesidades domésticas de su sociedad en posibilidades externas si el propósito último es mejorar la calidad de vida de sus habitantes y contribuir al desarrollo nacional. Es por ello que consideramos que este marcado desbalance del péndulo argentino hacia el extremo de la dependencia deberá ser reequilibrado para evitar que se repliquen aún con mayor intensidad las consecuencias ya conocidas por los latinoamericanos de fines del siglo pasado.

Bibliografía

ALMEIDA GENTILE, Patricio y JARA MUSUMAN, Luciano (2015) Radiografía del Swap Argentina – China, Observatorio Económico Social UNR, noviembre, Rosario. Disponible en: http://www.observatorio.unr.edu.ar/radiografia-del-swap-argentina-china/(fecha de consulta: 10/08/2018)

ÁMBITO FINANCIERO (2018) “La deuda externa trepó a u$s 253.741 millones en el primer trimestre”, 26 de junio, Buenos Aires. Disponible en: http://www.ambito.com/925732-la-deuda-externa-trepo-a-us-253741-millones-en-el-primer-trimestre (fecha de consulta: 18/07/2018)

BERNAL-MEZA, Raúl (2002) Política exterior argentina: De Menem a De la Rúa ¿hay una nueva política?, en São Paulo em perspectiva, n. 16 (1).

BODYADJIAN, Carlos, 2018, La brecah de distribución del ingreso, en el valo más bajo desde la era Macri, en El Cronista Comercial, 5 de abril, Buenos Aires. Disponible en: https://www.cronista.com/economiapolitica/La-brecha-de-distribucion-del-ingreso-en-el-valor-mas-bajo-de-la-era-Macri-20180405-0019.html (fecha de consulta: 18/07/2018)

BUENO, Francisco (2018) Argentina es el país emergente que más deuda emitió desde diciembre de 2015, en Infobae, 31 de julio. Disponible en: https://www.infobae.com/economia/2018/07/31/argentina-sigue-siendo-el-campeon-del-mundo-en-volumen-de-deuda-externa-emitida/

BUSSO, Anabella (coord.) (2017) Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda, UNR Editora, Rosario. Disponible en: https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/7602/0.pdf?sequence=3 (fecha de consulta: 20/07/2018)

BUSSO, Anabella (2018) Mauricio Macri y el gobierno de los CEOs. Impacto sobre la política exterior argentina, Trabajo preparado para su presentación en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, del 26 al 28 de julio. Disponible en: http://www.congresoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSVZPIjtzOjQ6IjI3MTgiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiZjcxZjFiNGFjY2EyYjUyZDQyZGZjZDEwM2NmN2YyMjgiO30%3D (fecha de consulta: 18/07/2018)

CASTELLANI, Ana N° (2016) Consintiendo al capital, en Revista Maíz, UNLP, N° 9, año 6, mayo, La Plata.

CARRILLO VOLCÁN, Manuel, 1999, *El autonomismo en el estudio de la política exterior de América Latina (el estado en el proceso de globalización)*, FACES, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

CORIGLIANO, Francisco (2018) Flexibilidad en un mundo incierto: creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato, en Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, Año 3, N° 5, enero-junio.

CUÉ, Carlos (2016) Macri recibe el apoyo del FMI para negociar con los fondos buitre, en El País, 5 de febrero. Disponible en:

https://elpais.com/internacional/2016/02/05/argentina/1454681859_094645.html (fecha de consulta: 09/08/2018)

CURIA, Eduardo (2011) El modelo de desarrollo en Argentina. Los riesgos de una dinámica pendular, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

DALLANEGRA PEDRAZA, Luis (2009) Realismo-Sistémico-Estructural: La Política Exterior como "Construcción" de Poder, Córdoba, Edición del Autor. Disponible en: http://luisdallanegra.bravehost.com/Realismo/capitu10.htm#_edn16 (fecha de consulta: 09/08/2018)

DI NATALE, Martín (2015) Susana Malcorra: Vamos a desideologizar la política exterior, en diario La Nación, 7 de diciembre de 2015. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/1852090-susana-malcorra-vamos-a-desideologizar-las-relaciones-exteriores-de-la-argentina (fecha de consulta: 18/07/2018)

ELIZONDO, Marcelo, 2018, Los sectores con mayor déficit en la balanza comercial argentina, en La Nación, 8 de febrero, Buenos Aires. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/2107390-los-sectores-con-mayor-deficit-en-la-balanza-comercial-argentina (fecha de consulta: 19/07/2018)

FERNANDEZ ALONSO, José (2017) Diplomacia financiera en la periferia global: entre la cooperación y la coerción. Aproximaciones teórico-empíricas a partir de las relaciones crediticias de Argentina con Venezuela y China, en Desafíos, Universidad del Rosario, Vol. 30, N° 2. Disponible en: https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359655844003/index.html (fecha de consulta: 12/08/2018)

FERRER, Aldo (2016) La negociación con los buitres, en Página 12, 20 de enero. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-290683-2016-01-20.html (fecha de consulta: 18/07/2018)

FRENKEL, Alejandro (2016) 'Muevan el mundo que me quiero subir'; política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri, Informe de coyuntura ORALC I Nº 2, Diciembre. Disponible en: http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/28986/Frenkel1.pdf?sequence=5&isAllowed=y (fecha de consulta: 19/07/2018)

GARCÍA ENCINA, Cartlota (2018) Trump y el mundo: un año de política exterior, ARI 5/2018, Real Instituto El Cano, 18 de enero. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/7af3fee6-0fdf-4921-a101-a8d0ac89823e/ARI5-2018-GarciaEncina-Trump-y-el-mundo-un-ano-de-politica-exterior.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7af3fee6-0fdf-4921-a101-a8d0ac89823e (fecha de consulta: 10/09/2018)

GASALLA, Juan, 2018, ¿A cuánto asciende la deuda pública de Argentina?, en Infobae, 7 de abril, Buenos Aires. Disponible en: https://www.infobae.com/economia/2018/04/07/a-cuanto-asciende-la-deuda-publica-de-argentina/ (fecha de consulta: 19/07/2018)

GOMES SARAIVA, Miriam (2011) Brazilian Foreign Policy: casual beliefs in formulation and pragmatism in practice, en Giardini, G. y Lambert, P. (ed.) Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism, Palgrave Macmillan, Nueva York.

GRATIUS, Susanne y GOMES SARAIVA, Miriam (2013) Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas, CEPS Working Document, N° 374, febrero, Bruselas.

HUA, Lin (2017) Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina en la era de Mauricio Macri, en Relaciones Internacionales, N.º 53, Instituto de Relaciones Internacionales, UNLP, La Plata. Disponible en: https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/download/4053/3936/ (fecha de consulta: 19/09/2018)

INDEC (2018) Sistema de indicadores estadísticos, Cierre estadístico 7 de marzo. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/indicadores_-_07.03.18.pdf (fecha de consulta: 19/07/2018)

LAFER, Celso, 2002, La identidad internacional de Brasil, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

LA NACIÓN (2018) La Argentina y otros cinco países abandonan la Unasur, 21 de abril, Buenos Aires. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/2127623-la-argentina-y-otros-cinco-paises-abandonan-la-unasur (fecha de consulta: 19/07/2018)

LLORET, Rodrigo (2016) "Macri y Trump, la amistad de los presidente-empresarios", en Perfil, 16 de noviembre. Disponible en: http://www.perfil.com/noticias/internacional/macri-y-trump-la-amistad-de-los-presidente-empresarios.phtml (fecha de consulta: 23/08/2018)

MACRI, Mauricio (2015) Palabras del Presidente de la Nación Mauricio Macri ante la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación, Buenos Aires, 10 de diciembre. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/1852996-transcripcion-completa-del-discurso-de-mauricio-macri (fecha de consulta: 10/08/2018)

MACRI, Mauricio (2016) Discurso del Presidente de la Nación Mauricio Macri en la 71° Asamblea General de las Naciones Unidas, Sala de la Asamblea General, Nueva York, 20 de septiembre. Disponible en: https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/37344-discurso-del-presidente-de-la-nacion-mauricio-macri-en-la-71-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-sala-de-la-asamblea-general-nueva-york (fecha de consulta: 11/08/2018)

MERCOSUR (2017) Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR, 5 de agosto, San Pablo. Disponible en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/8469/1/decision-suspension-de-venezuela-del-mercosur_es.pdf (fecha de consulta: 19/07/2018)

MÍGUEZ, María Cecilia (2017) La política exterior del primer año de gobierno de Mauricio Macri. ¿Situación instrumental del Estado?, en Revista Estado y Políticas Públicas, Nº 8, Mayo-Septiembre.

MORASSO, Carla (2016) La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015), en Cuadernos de Política Exterior Argentina, N° 123, Enero/Junio, CERIR, Rosario.

OVIEDO, Eduardo (2015) El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina, en Estudios Internacionales, N.º 180, Universidad de Chile, Santiago de Chile. Disponible en: http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/13496/CONICET_Digital_Nro.16606.pdf?sequence=1&isAllowed=y (fecha de consulta: 12/08/2018)

OVIEDO, Eduardo (2017) Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política, en Voces en el Fénix, Universidad Nacional de Buenos Aires. Disponible en: http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/12_43.pdf (fecha de consulta: 14/08/2018)

OVIEDO, Eduardo (2018) Argentina: alternancia y política exterior La relación con China durante el mandato del presidente Mauricio Macri, en China Hoy, noviembre.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2013) América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía, Revista Cidob d' Afers Internacionals, Nº 104.

RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel (2017) Macri: en busca de una nueva inserción internacional, en Anuario Internacional CIDOB 2016-17.

PÁGINA 12 (2018) Deuda externa sin freno para financiar la fuga, 26 de febrero, Buenos Aires. Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/97989-deuda-externa-sin-freno-para-financiar-la-fuga (fecha de consulta: 19/07/2018)

PUIG, Juan Carlos (comp.) (1984), América Latina: Políticas Exteriores Comparadas, Tomo I, GEL, Buenos Aires.

SANAHUJA, José Antonio (2009) Del 'regionalismo abierto'al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina,en Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2009, Buenos Aires.

SIMONOFF, Alejandro (2010) La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.

SIMONOFF, Alejandro (2016) La escuela autonomista: pasado y presente, en Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, Año 1, N° 1, enero-junio.

STIGLITZ, Joseph y GUZMÁN, Martín (2018) Las raíces de la sorpresiva crisis económica argentina, en Nueva Sociedad, junio. Disponible en: http://nuso.org/articulo/las-raices-de-la-sorpresiva-crisis-economica-argentina/imprimir/ (fecha de consulta: 19/07/2018)

TÉLAM (2017) Para Malcorra, los fundamentos de Unasur tienen que ver ‘con una América más fuerte, más sólida’, 31 de enero, Buenos Aires. Disponible en: http://www.telam.com.ar/notas/201701/178447-susana-malcorra-cancilleria-argentina-unasur.html (fecha de consulta: 19/07/2018)

Perspectivas Revista de Ciencias Sociales - ISSN 2525-1112|Año 3 No. 6 Julio-Diciembre 2018, pp. 279-305

Juan Carlos Puig y la escuela de Relaciones Internacionales de Rosario[1]

Juan Carlos Puig and the school of International Relations of Rosario

En memoria de Arturo Fernández y Bruno Bologna; incansables arquitectos de instituciones

PABLO ALBERTO BULCOURF*
NELSON DIONEL CARDOZO**

*Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Consultor *senior* del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Correo electrónico: pablo_bulcourf@yahoo.com.ar

**Profesor e investigador de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: nelson.cardozo@gmail.com

Resumen

Este artículo trata de indagar sobre la biografía intelectual de Juan Carlos Puig en su relación con la construcción del campo de las Relaciones Internacionales en la Argentina, y principalmente en la que podemos denominar la "Escuela de Rosario" de la cual ha sido su principal representante y referente. La labor de Puig no solo consistió en el estudio del ámbito internacional desde un punto académico, sino que tuvo su alcance también en la propia construcción de la política exterior argentina, ya que llegó a ser Canciller de su país. Su concepción sobre el sistema internacional y su concepto de "autonomía" es considerado uno de los aportes centrales, el cual marcó la agenda

Abstract

This article tries to inquire about the intellectual biography of Juan Carlos Puig in his relation with the construction of the field of the International Relations in Argentina, and mainly in what we can denominate the "School of Rosario" of which he has been his main representative and reference. Puig's work not only consisted in the study of the international sphere from an academic point but also had its reach in the very construction of Argentine foreign policy, since he became Chancellor of his country. Its conception of the international system and its concept of "autonomy" is considered one of the central contributions, which marked the conceptual agenda in the country

[1] Los autores quieren expresamente agradecer a Gladys Lechini, Melisa Deciancio y Carlos Escudé por el suministro de materiales relevantes para este trabajo, algunos de ellos todavía en proceso de publicación.

conceptual en el país y en parte de la región, expresándose en la discusión de teoría posteriores como el realismo periférico de Carlos Escudé. Las rupturas institucionales en la Argentina, y el posterior exilio de Juan Carlos Puig, ha sido uno de los aspectos que ha dificultado el estudio posterior de su legado. En este trabajo intentamos analizar algunos aspectos centrales basados en los principios del Manifiesto de Popayán y los estudios recientes sobre Historia y desarrollo de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales en América Latina.

Palabras clave

Juan Carlos Puig – Relaciones Internacionales – Política Exterior – Autonomía

and in part of the region, expressing itself in the discussion of later theories such as the peripheral realism of Carlos Escudé. Institutional ruptures in Argentina, and the subsequent exile of Juan Carlos Puig, has been one of the aspects that has hindered further study of his legacy. In this paper we try to analyze some central aspects based on the principles of the Popayán Manifesto and recent studies on the History and development of Political Science and International Relations in Latin America.

Keywords

Juan Carlos Puig – International Relations – Foreign Policy – Autonomy

A modo de Introducción

Interrogarnos por la obra de Juan Carlos Puig es animarse a reconstruir un difícil rompecabezas de piezas incompletas, cuyos extravíos no solo obedecen a los olvidos de la memoria institucional, sino a los avatares políticos y al exilio. Se nos presenta una cartografía de texturas matizadas, donde el trabajo del intelectual y del académico se articulan con la política en tiempos de verdaderos enfrentamientos, donde la relación *amigo vs. enemigo* no era una mera declaración conceptual, sino que se expresaba en las luchas políticas e ideológicas presentes en la década de los sesenta y setenta tanto en la Argentina como en el resto América Latina.

Un mundo bipolar heterogéneo, marcado por la lógica de la Guerra Fría, expresaba la contienda Este-Oeste, manifestando uno de los ejes de la conflictualidad internacional. Por otro lado, se disponía la relación Norte-Sur, menos militarizada armamentísticamente, donde eran otros los factores polarizantes ejemplificados por las desigualdades sociales, el desarrollo económico y la brecha tecnológica. Abscisa y ordenada de un mundo cada vez más complejo.

Intentar comprender el legado de Puig fuera de este macro contexto planetario carece de sentido, su biografía intelectual se desarrolla entre esos parámetros; pero otros aspectos también estructuran el sendero. Las particularidades de la Argentina

y su dinámica política como la construcción del espacio de las Ciencias Sociales en su ciudad, Rosario, están tan presentes en su obra, así como la intensión de analizar al sistema internacional. En términos más actuales, lo local y lo global se entrelazan en la obra puigiana, otro elemento que nos interpela y nos permite una nueva forma de "ida y vuelta" entre aquellos años sesenta y la actualidad.

Nos animamos a afirmar que todo conocimiento es situado, en el sentido que es producido en un determinado lugar y momento, pero su proyección en otras dimensiones también vuelve a escribir sus páginas en ese continuo devenir de la historia.

Este trabajo exploratorio sobre Juan Carlos Puig obedece a las mismas reglas, se realiza en un aquí y ahora, finalizando el segundo decenio del siglo XXI, en donde se rescribe el sistema internacional, pero también el campo de las Ciencias Sociales. Dentro de este último, los estudios sobre la Historia y el desarrollo de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales han ido creando su propio espacio reflexivo, dando lugar, hace ya cuatro años, al "Manifiesto de Popayán" del cual este pequeño trabajo es deudor.

Los cambios en la política internacional contemporánea, la reaparición de nuevas formas de populismos de izquierda y de derecha, la creciente importancia internacional de China, la crisis y estancamiento de la Unión Europea y las nuevas formas de nacionalismos regionalistas nos llevan a variados intentos de comprender la dinámica internacional, su diversidad, matices y complejidad en donde la producción académica de Juan Carlos Puig sigue aportando elementos sustantivos a la teoría de las Relaciones Internacionales en particular y para las Ciencias Sociales en un sentido mucho más amplio y abarcativo.

Algunas herramientas conceptuales

En este artículo intentamos comprender el vínculo entre una historia intelectual, su contexto político, cultural, y económico en relación al desarrollo dentro de una comunidad académica. Es aquí como biografía e historia se entrelazan y estructuran mutuamente (Wright Mills, 1969).

La historia de todo campo específico se encuentra conectada con los factores antes mencionados; el desarrollo de una comunidad científica está social y políticamente condicionada, permitiendo su despliegue o retroceso, su orientación y el predominio de determinados modelos académicos. Aquí podemos apreciar que toda "historia interna" posee una dinámica que la caracteriza, pero no está aislada, sino que se produce un proceso de mutuo condicionamiento con determinadas "afinidades selectivas". Los grados de libertad de expresión y asociación, el desarrollo económico y los vínculos entre la tecnología y la producción, como también la política de ciencia y técnica, son algunos de los elementos centrales a tener en cuenta (Olivé, 1985; Gaeta, Gentile y Lucero, 2007; Bulcourf y Vázquez, 2004; Bulcourf y Cardozo, 2010).

En países federales y amplios territorialmente como la Argentina, el elemento geográfico – institucional es otro factor de diversidad y particularidad que es necesario tener en cuenta de manera clara y muchas de estas lógicas reproducen

relaciones de asimetría, construcción del prestigio y de distribución de recursos. No tener en cuenta estos aspectos nos van a llevar a visiones reduccionistas, en cierto sentido incompletas y hasta cierto punto de vista inocentes. No comprender las relaciones de poder internas y externas dentro de la comunidad científico-académica es dejar de lado uno de los factores de mayor incidencia en su conformación.

Por una cuestión analítica, al dar cuenta de una comunidad científica debemos tener algunos elementos descriptivos bien estructurados para poder construir un mapa configurativo básico. Entre éstos podemos señalar:

1) Actores o agentes del proceso. Entendidos como las personas, grupos y equipos involucrados. No solo se trata de los científicos, profesores y académicos, sino también de los gestores y burócratas dentro de los diferentes ámbitos.

2) La producción científica. Aquí generalmente nos referimos o los "objetos" producidos generalmente expresados por escrito, fórmulas o diferentes formas de transmisión que exceden la oralidad, aunque ésta no debe descartarse. Se plasman generalmente en publicaciones, siendo las revistas científicas periódicas las más relevantes. En el caso del campo humanístico y social, muchos libros de autor, compilaciones y capítulos de libro son tan importantes como las revistas señaladas. También la construcción de modelos, participaciones en eventos, y patentes están presentes en las posibles unidades de análisis. Es principalmente a partir de la producción de conocimientos, donde aplicamos los criterios "metateóricos" de análisis. El discurso escrito y otras formas como grabaciones y videos son los objetos analizados (Olivé, 1985; García Selgas, 1994; Zabludovsky, 1995).

3) El nivel organizacional e institucional. Entendido como los espacios sociales con diferentes grados de institucionalización, estructuras de cierta estabilidad, prácticas y procesos normados explícitos e implícitos. Aquí juegan un papel central no solo las organizaciones objetivadas y visibilizadas sino también sus prácticas cotidianas y sus criterios poco visibles de reglas. Aquí solemos analizar la creación de universidades, unidades de análisis menores como facultades, departamentos y escuelas y centros de investigación. La creación de carreras de grado y posgrado son algunos de los indicadores más destacados. Los diseños curriculares y su contenido son un elemento central en el estudio de los procesos de profesionalización.

4) La constitución de redes y canales entre los diferentes niveles sociales que articulan las prácticas tanto de los actores como de las propias instituciones. En nuestro caso son muy importantes los grupos y asociaciones que agregan a los científicos e intelectuales. Un elemento central de esta dimensión es la realización de eventos que además se articulan con los actores y su

producción. Suelen ser centrales para la consolidación y ampliación de un determinado campo.

5) Las agendas de trabajo e investigación. Marcan los problemas y las estrategias con que éstos son abordados. Mapean el horizonte habilitado y propuesto de fenómenos sociales que van a ser estudiados, visibilizados, pero también aquellos que quedan por fuera de manera tácita. Es una dimensión muy conectada con los factores extra comunitarios que ya hemos mencionado.

Estos elementos se encuentran orientados por el ya mencionado Manifiesto de Popayán como una especie de macro "programa de investigación" con márgenes muy amplios de concepciones teóricas y metodológicas, pero tratando de asumir una actitud crítica y reflexiva.
A partir del análisis de los elementos mencionados podemos abordar los procesos de:

1) Autonomización de una disciplina. Entendido como el establecimiento de un objeto de estudio y la producción de teoría y criterios metodológicos para abordarlo.

2) Institucionalización científica. Como el paulatino establecimiento del área de conocimiento y parte de su reconocimiento social que se expresa en la organización de estos saberes en carreras de grado y posgrado.

3) Profesionalización del campo. La disciplina se inserta socialmente y se transforma en "fuente de trabajo". Es una de las facetas más importantes del reconocimiento social.

En el proceso actual de construcción del conocimiento es importante destacar el aspecto interdisciplinario del mismo; hoy en día la complejidad del saber y el trabajo en equipo hace más borrosas las especificidades disciplinares, sucediendo esto tanto en el campo de las Ciencias Naturales como en las Ciencias Sociales.
La toma de conciencia de la dimensión histórica es central en este tipo de trabajos para no caer en anacronismos que solo logran desvirtuar las propias estrategias de investigación, reconociendo de antemano el carácter siempre situado y limitado de toda pretensión de construcción del conocimiento. Es aquí un reconocimiento a nuestras limitaciones y al carácter precario de nuestro trabajo.
Al tratarse del estudio de la propia actividad humana es necesario establecer criterios de vigilancia epistemológica especiales, más aún cuando estamos reconstruyendo el propio campo en el cual nosotros nos desarrollamos. Nuestra concepción del mundo, valores, posicionamientos políticos e ideológicos están presentes de forma tanto explícita como implícita, muchas veces sin darnos cuenta. Elementos más subjetivos como los afectos también penetran nuestros dispositivos de indagación; la cercanía personal puede generar simpatías pero también todo lo contrario. Esto condiciona el trabajo a realizar desde sus inicios más tempranos y

cruza todo el proceso de investigación y de divulgación de los contenidos producidos (Zabludovsky, 1995; Bulcourf y Vazquez, 2004; Bulcourf, 2007).

Para comprender el desarrollo de la ciencia es fundamental tomar conciencia de su carácter "social". Si bien la búsqueda de la verdad en base a criterios objetivos y mediante el empleo de una metodología contrastable empíricamente es un aspecto relevante, comprender las orientaciones y la producción de los científicos no debe ser abordada por fuera del concepto de "comunidad científica", la cual presenta, acorde a cada disciplina y momento histórico, diferentes grados de desarrollo, heterogeneidad u homogeneidad[2]. Desde la denominada "nueva filosofía de la ciencia", a partir de las reflexiones de Hanson y Kuhn se han resaltado los elementos históricos, políticos, económicos y sociales que han condicionado la construcción del conocimiento científico. La diversidad es un rasgo distintivo de este quehacer, mucho más en el campo de las ciencias histórico-sociales. Esto no debe ser visto como un defecto o retraso en el desenvolvimiento cognitivo sino algo propio del acontecer científico (Giddens, 1987). Por otro lado, en disciplinas que reflexionan sobre el poder y los sistemas de dominación que han implementado los hombres, todo intento hegemónico es perjudicial para comprender la complejidad de la política y tiende a callar voces disidentes o a producir esquemas extremadamente simplistas (Olivé, 1985; García Selgas, 1994; Bulcourf y Cardozo, 2010).

En el caso de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política, la indagación sobre la historia y desarrollo es mucho más tardío que el de la Sociología, en parte por la importancia que ha tenido esta disciplina, principalmente durante la década de los sesenta y hasta mediados de los setenta. La cantidad, densidad y calidad de producción ha permitido una reflexividad sobre su práctica mayor. Algunos de estos estudios son de mucha utilidad para el trabajo que estamos emprendiendo hoy en día, por eso constituyen verdaderas brújulas orientativas.

En lo que respecta a este artículo, la construcción del conocimiento se articula a partir de la experiencia de un actor concreto: Juan Carlos Puig, en donde su accionar personal tuvo un rol central en los procesos de autonomización del campo de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política en Rosario, como así también en los de institucionalización y profesionalización. Ejemplifica como pocos el proceso de estructuración de la vida social y el accionar de los agentes concretos. Por otro lado, su producción académica expresa la construcción de conceptos considerados relevantes para su campo específico generando el debate posterior dentro de la comunidad académica. Por esta razón Juan Carlos Puig representa lo que Lewis Coser puntualizó como un "hombre de ideas", aquí un científico y un intelectual comprometido con su tiempo, que permitió un desarrollo del campo del

[2] Es muy importante cuando se realizan estudios en profundidad establecer el capital material y el simbólico que poseen los individuos y grupos. De esta forma podemos observar cómo se vinculan estructuralmente con la sociedad en donde se desarrollan. La procedencia familiar, los lazos personales, el lugar de estudio de origen permiten establecer relaciones de poder diferentes en el campo en cuestión. Los trabajos de Pierre Bourdieu han marcado el camino de esta faceta de análisis (Bourdieu, 2003 y 2008).

conocimiento en su caso específico y se articuló también con la construcción de las ideas que orientaron el accionar político y gestado concepciones del mundo. Esta es la razón por la cual su biografía intelectual se estructura con la configuración del propio campo académico y su repercusión en las ideas políticas de su tiempo (Coser,1968; Shils, 1976; Said, 1996; Minc, 2012; Altamirano, 2013).

Aproximaciones a los estudios sobre la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales

Durante los últimos años ha comenzado una fuerte reflexión en torno a la Historia y el desarrollo de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales en América Latina. Esto es esperable dado el crecimiento sostenido de estas disciplinas en los últimos 30 años. Por tal motivo la reflexión sobre la propia práctica y la necesidad de realizar una suerte de "balance disciplinar" se ha ido instalando. Ya en la década del sesenta esto comenzó a suceder en la Sociología, la que había tenido un despliegue importante en la década anterior. Las discontinuidades político-institucionales en gran parte de los países de la región habían tenido un efecto negativo en la consolidación de las Ciencias Sociales, por lo cual, más allá de varias crisis de corte económico, los procesos democratizadores de los ochenta crearon un terreno de cierta fertilidad para este tipo de disciplinas.

En una primera etapa estos trabajos fueron muy rudimentarios, apenas estudios exploratorios que trataron de ubicar en una recta temporal una serie de hechos, autores y la producción básica expresada en libros destacados y ciertas revistas que comenzaron a perdurar. Posteriormente se fueron desarrollando investigaciones descriptivas más precisas y ordenadas, muchas de ellas de corte bibliométrico, las que permitieron tener una "fotografía" más rigurosa de la producción presente en las revistas científicas especializadas. Algunos estudios lograron cierta contextualización histórica vinculando las características constitutivas de la comunidad científico-académica con sus condicionantes políticos y sociales; aunque estos trabajos generalmente carecieron de una base historiográfica adecuada (Bulcourf *et al*, 2014, 2017). Algunas excepciones se dieron más vinculadas a la "historia intelectual" como los trabajos realizados en la Argentina por parte de Cecilia Lesgart, la que centró su análisis en la forma de ser abordados los procesos de democratización y su producción disciplinar (Lesgart, 2003).

Algunas revistas de Ciencia Política y Relaciones Internacionales han hecho grandes esfuerzos en dar cuenta de un panorama general del desarrollo de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales; en este sentido se han destacado la "RCP Revista de Ciencia Política" de la Universidad Católica de Chile en 2005 y 2015; la revista "Política. Revista de Ciencia Política" de la Universidad de Chile en 2012 y la revista *Debates* de la Universidad Federal de Río Grande do Sul en 2013. Durante 2014 la revista "Iberoamericana" también dará lugar a un dossier específico. Un salto cualitativo en estos trabajos colectivos publicados por revistas especializadas, lo dará el "Anuario Latinoamericano. Ciencias Política y Relaciones Internacionales" en 2017 con su apartado general dedicado a estas disciplinas realizando un balance

sobre el alcance y desafíos de esta área de indagación, publicando además como anexo documental al "Manifiesto de Popayán".

En la Ciencia Política latinoamericana han aparecido algunos libros de autor específicos como "La ciencia política en México: trayectorias y retos de su enseñanza" de Víctor Alarcón Olguín de 2011 y "Buscando una identidad. Breve Historia de la Ciencia Política en América Latina" de Fernando Barrientos del Monte de 2014. Entre los trabajos colectivos hay que destacar *O que ler na ciência social brasileira 1970-1995. Ciencia Política (volumen III)* organizado por Sergio Miceli en 1999; "La Ciencia Política en México hoy: ¿qué sabemos?" coordinada por Francisco Reveles Vázquez de 2012 y "La ciencia política en Colombia: ¿una disciplina en institución?" editada por Santiago Leyva Botero en 2013; dos años después en 2015 Julián Cuellar y Julián Caicedo van a publicar la compilación "¿Hacia dónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la disciplina en Colombia", lo que demuestra la importancia que ha adquirido este tipo de estudios en el ámbito colombiano.

El avance de este tipo de estudios estuvo muy vinculado a la realización de jornadas y congresos especiales, en donde el debate sobre el desarrollo de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales fue creciendo en cantidad de exposiciones y en la profundidad de las investigaciones realizadas. Esto permitió la ampliación de muchos trabajos colectivos, es así como en 2016 Leandro Avritzer, Carlos Milani i María Do Socorro Braga organizan el volumen *A Ciência Política no Brasil 1960-2015.* Fruto de un Seminario Internacional realizado en Costa Rica, en 2017 Flavia Freidenberg compila el libro "La ciencia política en Iberoamérica" publicado por editorial Funglode.

Desde el plano institucional, las investigaciones que comenzaron como indagaciones personales, lograron ingresar en los diferentes sistemas acreditados de investigación durante los últimos quince años. Así surgieron núcleos específicos, como el desarrollado por David Altman en la Universidad Católica de Chile. En la Argentina con centro en la Universidad Nacional de Rosario bajo la conducción de Cecilia Lesgart, y en la Universidad Nacional de Quilmes y en la Universidad de Buenos Aires dirigidos por Pablo Bulcourf. Este movimiento registrado en la Argentina se dio también en otros países de la región como Brasil, Colombia, México y Uruguay; y más recientemente en Perú, Bolivia y Paraguay. El interés por este campo se vio reflejado en los congresos nacionales que realizan las diferentes asociaciones de los países mencionados; primero con algunas ponencias específicas y, posteriormente, desplegando mesas especiales donde se expusieron los logros y expresado cierto "crecimiento" de los indicadores más tradicionales para medir una disciplina (cantidad de congresos, participantes, instituciones que imparten docencia de grado y posgrado, estado de las revistas, entre otros). Algunos aniversarios institucionales permitieron reflexiones sobre la propia historia que se reflejaron en artículos y ponencias. En este mismo sentido algunos autores fueron especialmente rescatados y analizados, donde sobresalió en un primero momento, para el caso argentino, la figura de Gino Germani en el ámbito de la Sociología y posteriormente de Guillermo

O´Donnell en Ciencia Política y Carlos Escudé en el campo de las Relaciones Internacionales.

La creación del Grupo de Investigación sobre Historia de la Ciencia Política (GIHCIPOLAL-ALACIP) en Quito durante 2012 ha brindado un marco de trabajo y de acercamiento fundamental para aquellos que se han ido especializando en esta temática, articulando espacios y realizando actividades específicas en este sentido. La necesidad de ampliar el campo por un lado y, profundizar los estudios por el otro ha generado que varios especialistas propusieran un conjunto de estrategias para encaminar estos trabajos denominado "Manifiesto de Popayán", el que propone no solo un incremento cuantitativo sino también cualitativo en este tipo de estudios promoviendo un enfoque interdisciplinario que pueda superar cierta visión "parroquialista" y "endogámica" que caracterizaron a las primeras etapas. Es así como los aportes de la Epistemología, la Sociología del conocimiento, la Historia de la ciencia y la historiografía permiten construir herramientas teóricas y metodológicas más apropiadas para la explicación y comprensión de los estudios sobre la historia de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales sin eludir las relaciones de poder y sus tensiones que existen en el campo y que deben aflorar para tomar una conciencia clara de nuestras propias prácticas y de los mecanismos subyacentes presentes en la construcción del prestigio dentro de nuestras disciplinas (Alford y Friedland, 1991; Ravecca, 2010 y 2014).

En la Argentina el estudio sobre el campo de las Relaciones Internacionales ha comenzado a realizarse por parte de los cultores de la disciplina, abordándola ya como autónoma, como un área de la Ciencia Política o cómo ámbito de confluencia de diferentes saberes. Entre los trabajos pioneros podemos mencionar a "Historia de las relaciones internacionales argentinas", escrito por Roberto Etchepareborda hacia el año 1978 para la editorial Pleamar. Este trabajo historiográfico fue hecho a lo largo de muchos años de investigación, confrontando los documentos oficiales de diferentes países y logrando un sólido eje que recorre los más resonantes casos de la diplomacia argentina en el umbral entre los siglos XIX y XX: de 1860 a 1920. Otro de los textos es "De Chapultepec al Beagle", la obra que realizó Juan Archibaldo Lanús hacia 1984, llenando un espacio vacío en la bibliografía diplomática argentina; ésta trata los principales temas de la política exterior argentina desde el término de la Segunda Guerra Mundial al conflicto con Chile en el año 1980. En 1993 Guillermo Figari publica "Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina". Si bien estos libros no constituyen una historia específica del campo disciplinar nos permiten dar cuenta de una reconstrucción siempre vinculada con la vida política argentina en el ámbito internacional.

Los estudios más específicos sobre la propia historia del campo académico de las Relaciones Internacionales comienzan con el capítulo "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina", de Miryam Colacrai publicado en el libro editado por Roberto Russell "Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior" del año 1992. Un año después, José Paradiso publica "Debates y trayectorias de la política exterior argentina".

Recién en 2002 vamos a contar con dos trabajos destacados; “La temprana creación del estudio universitario de la política en Rosario. Itinerarios institucionales” de Cecilia Lesgart y María José Ramos, el que forma parte de la compilación “Ciencia Política en Argentina. Dos siglos de historia” de Arturo Fernández y; “La periferia de la teoría y la teoría desde la periferia. Aproximaciones críticas en la teoría de las relaciones internacionales” de Mariana Souto Zabaleta, artículo publicado en la revista “PostData”. Podemos observar la importancia que van teniendo estas reflexiones en el ámbito rosarino dada las pertenencias institucionales de Colacrai, Lesgart y Ramos, y teniendo en cuenta que Arturo Fernández fue profesor y decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Siguiendo una serie de investigaciones sobre la historia de la Ciencia Política en la Argentina, Pablo Bulcourf y Juan Cruz Vázquez presentan el trabajo “Los estudios de relaciones internacionales en la Argentina” en 2004 durante las IV Jornadas de Filosofía y Ciencia Política realizadas en Mar del Plata, y que posteriormente serán publicadas bajo la compilación de Pablo Slavin.

En 2005 Federico Merke va a presentar su trabajo “Relaciones Internacionales: el Estado de la Disciplina en la Argentina” durante las Terceras Jornadas de Investigación del IDICSO de la Universidad del Salvador. Esta ponencia va a ejercer un rol central en la orientación de los estudios sobre las Relaciones Internacionales en el país, ya que trata de abordar en forma integral la ampliación institucional y geográfica de las Relaciones Internacionales en la Argentina, analizando también los principales programas de sus asignaturas centrales. Ese mismo año Pablo Bulcourf y Mariana Souto Zabaleta van a presentar la ponencia “Mirando hacia afuera: algunas consideraciones sobre el desarrollo de las Relaciones Internacionales en la Argentina” en el marco del VII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). También en 2005 se presentará, en el marco del Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), el trabajo “Las relaciones internacionales en la Argentina” por parte de Pablo Bulcourf.

La revista “Studia Politicae” de la Universidad Católica de Córdoba va a publicar en 2010 el artículo “Ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad Católica de Córdoba: una mirada sobre su desarrollo” de Pablo Bulcourf y Nelson Cardozo; en este trabajo se realiza un estudio histórico centrado en la dimensión institucional de esta Casa de Altos Estudios y su rol dentro de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales en la provincia de Córdoba y su proyección nacional. Los mismos autores expondrán en 2013 la ponencia “Los estudios internacionales en la Argentina: su desarrollo y la integración regional” en el marco del XVI Congreso de la Federación Internacional de Estudios sobre América Latina y el Caribe. Ese mismo año Miguel Angel De Marco publica en el número 112 de los “Cuadernos de política exterior argentina” su trabajo “Universidad y política exterior. La formación de expertos y diplomáticos en la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de Rosario”.

La consolidación de los estudios específicos sobre la Historia de las Relaciones Internacionales en la Argentina se expresa con la publicación en 2012 de "Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus implicancias históricas" de Alejandro Simonoff, producto de su trabajo como investigador en el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata y de su trabajo docente de grado y posgrado en la misma institución y en la Universidad Católica de La Plata. Esta obra marcará una verdadera bisagra en la reconstrucción del campo de las Relaciones Internacionales en la Argentina, ya que analiza la vinculación de la producción disciplinar y su incidencia en la propia política exterior del país incorporando criterios epistemológicos y de sociología del conocimiento con una base historiográfica, llevando al campo de las Relaciones Internacionales el status alcanzado por los estudios emprendidos en Ciencia Política por Cecilia Lesgart y Pablo Bulcourf (Lesgart, 2003; Bulcourf *et al*, 2015). A esta nueva orientación debemos incorporar por las mismas razones el aporte de Melisa Deciancio, quien obtendrá su doctorado en Ciencias Sociales en FLACSO en 2016 con su tesis "Historia de la construcción del campo de las Relaciones Internacionales en la Argentina".

Una obra que debemos mencionar, vinculada al estudio del campo de las relaciones internacionales, las teorías y problemas existentes, es la compilación "Relaciones internacionales: teorías y debates" bajo la conducción de Elsa Llenderrozas ya que significa un esfuerzo realizado por académicos argentinos de dar cuenta de la diversa cartografía que presenta la disciplina en la actualidad dando cuenta del grado de actualización de los internacionalistas argentinos.

En 2015 la publicación de "Teorías en la Periferia. Los aportes de Carlos Escudé a las Relaciones Internacionales" por parte de Pablo Bulcourf y Nelson Cardozo en la revista RACEI expresa el interés en el estudio de las biografías intelectuales dentro del campo de las Relaciones Internacionales. Durante 2019 tendrá lugar la aparición del artículo "Las contribuciones de la Escuela Rosarina al estudio de las Relaciones Internacionales en Argentina" de Gladys Lechini y Patricia Rojo en la "Revista de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de México", el que se articula con este trabajo tratando de analizar los legados de la llamada "escuela de Rosario de las Relaciones Internacionales".

El presente artículo se inserta en esta tradición que trabajos que se han venido realizando en los últimos años dentro del campo tanto de la Ciencia Política como de las Relaciones Internacionales, no solo en la Argentina sino en el resto de América Latina (Bulcourf, *et al*, 2017).

Las Relaciones Internacionales como ámbito de estudio

Las Ciencias Sociales se caracterizan por constituir una reflexión sobre la propia práctica de los hombres a su vez de ser ella misma una actividad humana; esto hace que en parte las Ciencias Naturales y las antropo-sociales partan de postulados bastante diferentes. Durante el siglo XIX –y gran parte del XX- el modelo de las primeras influenció sustantivamente a las segundas, tanto en lo concerniente a los aspectos ontológicos, las vías metodológicas y también los objetivos cognitivos.

Desde fines de la década de los ´50 las denominadas corrientes pos-empíricas de la ciencia nos han ido introduciendo en el intrincado laberinto del conocimiento dentro del cual parece que son las propias ciencias naturales las que "se parecen" más a sus hermanas menores (Bulcourf, 2007). Es así como la ciencia no puede ser vista por fuera del propio quehacer humano donde intervienen variados factores sociales, políticos, económicos y de diferente índole. Esto no debe ser visto como "algo negativo" sino como una característica intrínseca de nuestra propia condición humana[3].

El área de estudio sobre las Relaciones Internacionales puede ser abordado desde ángulos muy diferentes. En un sentido amplio podríamos incluir todos los trabajos de índole académica que versen sobre algún aspecto internacional. Bajo esta invocación la economía internacional, el derecho internacional, los estudios comunicacionales y otros, conforman un área basta de entrecruzamiento disciplinar. Los contenidos aquí abordados no son deudores de esta amplia acepción. Como hemos señalado enfocamos aquellos trabajos cuyo elemento más distintivo lo constituye las "relaciones de poder" entre los diferentes actores y estructuras internacionales que conforman los procesos de construcción social a escala planetaria, aunque, muchas veces, con repercusión en aquellos aspectos más íntimos de la vida personal.

Dentro de las Ciencias Sociales existe un amplio debate acerca de la autonomía de las Relaciones Internacionales. Cierto es que en las últimas décadas han ido apareciendo estudios de grado diferenciados entre la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales; aspecto que se intensifica en materia de posgrado. En el caso argentino la separación de carreras de grado es más frecuente en las instituciones de educación superior privadas que en las universidad nacionales; aunque cabe destacar que en la Universidad Nacional de Rosario, pionera en los estudios políticos, existe la licenciatura en Relaciones Internacionales en forma separada, y recientemente se han creado otras similares en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, en la Universidad Nacional de Lanús y en la Universidad Nacional de General San Martín. Como bien ha señalado Federico Merke: "Relaciones Internacionales es hoy una disciplina en ascenso. El fin de la Guerra Fría, la globalización, la integración y hasta los atentados del 11 de septiembre de 2001 han motivado que un número creciente de personas pretenda

[3] Como señala Anthony Giddens: "El deseo de establecer una ciencia natural de la sociedad poseedora de la misma especie de estructura lógica y que persiga los mismos logros que las ciencias de la naturaleza probablemente subsiste, en el mundo de habla inglesa por lo menos, como el punto de vista dominante. Por supuesto, muchos de los que aceptan este criterio han abandonado, por varias razones, la creencia de que las ciencias sociales podrán igualar en el futuro cercano la precisión y el alcance explicativo de las naturales, aun de las menos avanzadas. Sin embargo, es bastante común cierto anhelo de que aparezca un Newton de las ciencias sociales, aun cuando hoy probablemente son muchos más los escépticos que quienes siguen acariciando esa esperanza. Aquellos que todavía se aferran a la esperanza de la llegada de un Newton no solamente aguardan un tren que no arribará, sino que se equivocaron totalmente de estación" (Giddens, 1987: 15).

especializarse en “contarle al mundo acerca del mundo”. Relaciones Internacionales (RR.II.) es una carrera de grado con cada vez más ofertas, más estudiantes y más especializaciones. La Argentina, por ejemplo, pasó de tener una oferta educativa de seis o siete carreras de RR.II. a principios de los 90 a una oferta de más de veinte a comienzos de 2005. Las maestrías en Relaciones Internacionales atraen también un número creciente de egresados en otras disciplinas interesados por conocer las dinámicas de la política internacional, la seguridad internacional o las instituciones internacionales. Los institutos y *think tanks* dedicados al estudio de las relaciones internacionales son cada vez más numerosos y en algunos países sirven como verdaderos centros de debate en donde “pensadores” y “hacedores” encuentran un espacio común para vincular la investigación con la acción. Las publicaciones también son cada vez más numerosas y las revistas especializadas se cuentan por decenas, algunas de ellas con *standards* editoriales que las ubican al nivel de prestigiosas publicaciones del área de Sociología, la Ciencia Política o la filosofía Política. En cuanto al congresos y reuniones científicas, también se observa una mayor cantidad de actividades de RR.II. con cada vez más participantes. La expansión cuantitativa de las RR.II. es realmente significativa: más carreras, más alumnos, más publicaciones, más institutos, más congresos, más interés” (Merke, 2005: 4).

El problema de la autonomización ha sido un eje central en la construcción de las Ciencias Sociales en la Argentina; en un primer momento la separación entre Derecho y Ciencias Sociales y en una segunda fase entre estas disciplinas nacientes y la Filosofía. Durante la primera mitad del siglo XX podemos encontrar una fuerte tensión para definir estos campos, la experiencia rosarina es muy interesante dado que la creación de la carrera específica de abogacía es posterior a la experiencia de las variantes vinculadas al campo internacional, sirviendo de experiencia para la posterior creación de la primera carrera de Ciencia Política y administración pública en Mendoza en 1952. A pesar de ello, la sólida tradición juridicista se siguió expresando hasta entrado el proceso democratizador en nuestro país principalmente dentro de los contenidos de las carreras más allá de su denominación.

Otra de las tensiones todavía vigente es entre Ciencia Política y Relaciones Internacionales. La primera concibe a los estudios internacionales como un área de la disciplina, y la segunda reclama su autonomía, tanto desde criterios ontológicos y de teoría del conocimiento, como en el otorgamiento de títulos de grado específicos. Es interesante analizar estas visiones a nivel micro-institucional dado que la tensión está ante todo presente en las Casas de Altos Estudios que ofrecen ambas titulaciones, discusión que se encarna a la hora de diseñar los planes de estudio. El auge de las carreras de Ciencia Política con posterioridad de la década de los ochenta fue más extendido que las de Relaciones Internacionales, principalmente en el ámbito público, por lo tanto, estas pequeñas disputas tuvieron una nueva faceta dentro de la democracia. La instalación de la carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires en 1985 y no la de Relaciones Internacionales dio un mayor “aire” a la concepción de ver al campo internacional como integrante de la

ciencia política, situación que se revirtió cuando otras universidades públicas adoptaron carreras de grado en Relaciones Internacionales.

Hoy en día este debate ha perdido actualidad en su dimensión epistemológica, las Ciencias Sociales ante todo comparten su objeto de estudio, y son deudoras de teorías generales y de estrategias metodológicas compartidas. Más que "porciones en disputa de una misma torta" nos parecemos a conjuntos con varias áreas de intercepción. Por otro lado, como ya hemos mencionado, el trabajo de investigación se encuentra hoy en día orientado hacia lo interdisciplinar en donde confluyen varios saberes para dar cuenta de fenómenos más complejos. También podemos sostener que son los espacios de marginalidad entre las ciencias donde se producen nuevas creaciones conceptuales y estrategias de investigación innovadoras (Dogan y Pahre, 1993).

Desde el punto de vista de la institucionalización y profesionalización estas tensiones siguen vigentes, y obedecen más a lógicas de poder dentro de los campos e instituciones que se expresan en la selección de las denominaciones de las carreras, la distribución de cargos, el establecimiento de supuestas incumbencias profesionales y el porcentaje y distribución de posibles cursos y asignaturas que pertenecerían eventualmente a la ciencia política o a las relaciones internacionales.

El campo de las Relaciones Internacionales en la Argentina previos a la obra de Juan Carlos Puig

Desde comienzos del siglo XX la temática internacional fue tanto un punto de reflexión como de acción política para la élite intelectual y gobernante del país. Un ejemplo contundente de esto, en materia de derecho internacional público, fue la enunciación de la llamada "Doctrina Drago" en 1902 por el ministro de Relaciones Exteriores Luis María Drago en respuesta a la actitud de los Estados Unidos que renunció a aplicar la "Doctrina Monroe" frente al bloqueo naval contra Venezuela por parte de varias potencias europeas para cobrar una deuda financiera. Esta concepción se basó en las contribuciones del jurista Carlos Calvo expresada en su obra "Derecho internacional teórico y práctico de Europa y América"; en esta visión se proponía prohibir todo tipo de acción militar hasta tanto no se agotaran todos los recursos legales disponibles. En 1907 una versión modificada por Horace Porter fue adoptada en la Haya para incorporar el arbitraje y litigio como método para la resolución de conflictos internacionales antes de recurrir a la acción y fuerzas militares.

En 1935 el canciller argentino Carlos Saavedra Lamas presidió la Conferencia de Paz del Chaco, lo que puso fin a la Guerra del Chaco que se extendió entre 1932 y el año de firma del acuerdo; esto la valió el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz un año después. Su labor no sólo se debió a su rol en este armisticio sino principalmente en ser el inspirador del llamado "Pacto antibélico Saavedra Lamas" que fue firmado por 21 naciones, lo que se convirtió en un importante instrumento de derecho internacional. Su labor internacional fue muy grande, presidiendo en 1928 la XI Conferencia Internacional del Trabajo, la Conferencia Panamericana y la Sociedad de Naciones, ambas en 1936. Su desempeño como profesor de derecho

internacional público fue notorio, lo que lo llevó al rectorado de la Universidad de Buenos Aires entre 1941 y 1943, llegando a presidir la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires (Fernández Bengoechea, 2007).

La aparición de una carrera de grado vinculada a las Relaciones Internacionales y a la Ciencia Política en la Argentina no ha sido fácil de establecer, como bien han señalado Mario Gluck y Gastón Mutti, la documentación existente no deja en claro esta posibilidad. Los registros señalan que ya existía hacia 1919 una Licenciatura en Servicio Consular dependiente de la Universidad Provincial de Santa Fe, institución creada en 1890, y antecesora de la Universidad Nacional del Litoral. En 1922 es Creada la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas en la ciudad de Rosario dependiente de la Universidad Nacional del Litoral donde se va a desarrollar la Licenciatura para el Servicio Consular, expidiendo los títulos de Licenciado para el Servicio Diplomático y Licenciado para el Servicio Consular. En el año 1927, por iniciativa de Rafael Bielsa decano de la facultad, se crean los Doctorados en Diplomacia y en Ciencias Políticas y se reforma el diseño curricular de las licenciaturas. Estas carreras tenían un enfoque de carácter tradicional, descriptivo y juridicista; desarrollando saberes vinculados a las diferentes áreas del derecho y prácticas comerciales. Este conjunto de actividades de grado y posgrado son consideradas por gran parte de los expertos en la temática como el germen de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política en el país expresando una concepción profesional orientada a la inserción internacional de la Argentina a partir del modelo agroexportador de cúneo liberal (Bulcourf y D´Alessandro, 2003; Deciancio, 2017; Gluck y Mutti, 2009; Lechini y Rojo 2019).

Junto a la docencia de grado se fundó en 1936 el Instituto de Derecho de Gentes, transformándose en 1947 en el Instituto de Derecho Internacional bajo la dirección de Roberto Piccirilli e integrado entre otros por Raúl Cardón, Owen Usinger y Juan Carlos Puig. Entre las actividades del centro se desarrolló, a partir de 1949 la revista de “Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas”; primera publicación de su género en América Latina, la cual continuó con cierta irregularidad hasta 1981 (Lechini y Rojo, 2019).

En lo que respecta a la Ciencia Política en 1952 se crea en la Universidad Nacional de Cuyo la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública inspirada en la necesidad de crear un burocracia especializada para el nuevo rol del Estado, siendo su orientador el destacado jurista de filiación nacionalista-peronista Arturo Enrique Sampay, quien fuera presidente de la Convención Constituyente de 1949, y bajo la dirección de Dardo Pérez Guilhou (Bulcourf, 2007 y 2017; Bulcourf y D´Alessandro, 2003).

Hacia el año 1954 se reformaron los planes de estudio en la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de la Universidad Nacional del Litoral en Rosario, donde se crea la Escuela de Ciencias Políticas y Diplomáticas, impartiéndose la carrera homónima de ésta, con cuatro años de duración y cursando un año más con cinco cursos complementarios se obtenía el título de Doctor en Ciencias Políticas y Diplomáticas. En 1959 se crea, dentro de la misma facultad la Escuela de Derecho (Lechini y Rojo, 2019).

En la Universidad Del Salvador (USAL) se creará en 1956 la primera carrera de Ciencia Política en una universidad privada de la cual posteriormente se desprenderá la licenciatura en Relaciones Internacionales. La Universidad Católica Argentina comenzará primero con sus estudios de posgrado en Ciencia Política y diplomacia y posteriormente en la década del setenta creará sus grados respectivos. La Universidad Católica de Córdoba, bajo la orientación de sus jesuitas igual que la Del Salvador también incorporará estudios de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Bulcourf y Cardozo, 2010). Por otro lado, en 1969 la USAL incorporará, a partir de la reforma curricular implementada por Carlos Floria, el primer diseño curricular con una clara orientación empírica para sus estudios (Bulcourf, 2007 y 2012; Bulcourf y D´Alessandro, 2003).

A partir de los 60, a pesar de que los procesos de transnacionalización y fragmentación del escenario mundial cambiaban las condiciones imperantes hasta el momento, las recurrentes crisis internas y el atraso económico hicieron que los científicos sociales se volcaran preponderantemente a cuestiones políticas, sociales y económicas internas. En Argentina, a esto debe sumarse la inestabilidad política interna, y por lo tanto sus proyectos de vinculación con el exterior, y su consecuente crisis de la actividad académica y científica, en especial a partir del golpe de Estado de 1966. Años previos al golpe, la Cancillería argentina crea en 1963 el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) para la formación del cuerpo diplomático argentino bajo la iniciativa del entonces canciller Carlos Muñiz. Como consecuencia de la dictadura militar en Rosario, se disuelve la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas, creándose en su lugar la Facultad de Derecho en 1967, donde quedarán los estudios vinculados a las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política, denominándose Escuela de Ciencias Políticas bajo la dirección de Juan Carlos Puig. Ésta se integraba en dos departamentos, el de Ciencia Política dirigido por Calixto Armas y el de Relaciones Internacionales a cargo de René Balestra; el título de grado era de Ciencia Política con una duración de cuatro años y sumando uno más se obtenía la titulación en Relaciones Internacionales. Contaba también con dos institutos, Relaciones Internacionales “Dr. Mario Anteolo” y Ciencia Política “Dr. Rafael Bielsa”. (Lechini y Ramos, 2019).

La Escuela de Rosario a partir de Juan Carlos Puig

Juan Carlos Puig nació en la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe en 1928, estudiando abogacía y la licenciatura en derecho consular, donde se graduó en 1950. Posteriormente obtuvo su doctorado en derecho en La Sorbone de París en 1954, realizando su master en leyes en la Universidad de Pensilvania finalizado en 1957 y posteriormente el doctorado en diplomacia de la Universidad Nacional del Litoral en 1959. Su formación en derecho y temas internacionales desde el punto de vista académico se vinculó con el humanismo cristiano y políticamente con el peronismo que se encontraba proscripto desde el golpe militar de 1955.

En 1968 se creó la Universidad Nacional de Rosario en base a las instancias institucionales de la Universidad Nacional del Litoral ya existentes en la ciudad de Rosario, aprobándose los estatutos definitivos un año después. A partir de ese momento la facultad pasó a llamarse[4] Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y su unidad académica interna Escuela de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Durante este lapso se intensifica del debate sobre la autonomía de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, no solo desde un punto de vista institucional sino también en sus perfiles profesionales y desde los aspectos más ontológicos y epistemológicos. Por otro lado, se cerraron las inscripciones a los doctorados.

La situación de resistencia generada, junto a los debates más de corte académico y profesionalistas hicieron que las carreras permanezcan en el mismo edificio, pero dependientes directamente del rectorado. Finalmente se creará la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales el 3 de octubre de 1973, significando un hito en el proceso de construcción de estos saberes en la Argentina.

En su rol directivo Juan Carlos Puig fue uno de los principales referentes de este proceso de autonomización para los campos de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, buscando una orientación cada vez más alejada de los enfoques jurídicos y más cercana a los debates que se daban en las Ciencias Sociales tanto en el primer mundo como en América Latina. Por esta razón podemos sostener que el liderazgo de Puig fue central para la construcción de un nuevo modelo de politólogo y de internacionalista en Rosario. Es interesante el vínculo con el proceso similar que se estaba dando en la Universidad del Salvador con las reformas curriculares que implementó Carlos Floria como ya hemos comentado. Por otro lado, la actitud personal de Puig fue muy diferente a la adoptada por Segundo Linares Quintana, quien en su carácter de director del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Buenos Aires y de presidente de la Asociación Argentina de Ciencia Política creada en 1957 se negará enfáticamente a crear una licenciatura de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires por considerar a esta disciplina como un área dentro del campo del derecho.

La labor institucional del profesor Puig no solo se centró en crear la facultad propia para las carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, sino que fue uno de los principales promotores del derecho internacional público en el país. Junto a la dirección de la Escuela de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, fue junto a Enrique Ferrer Vieyra el promotor de la Asociación Argentina de Derecho Internacional, creada en 1968 a partir del Seminario Internacional de Profesores e Investigadores de Derecho Internacional que se reunión un año antes en Rosario, estableciendo la entidad en el segundo de estos encuentros realizados en Córdoba un año después; Puig presidió la asociación hasta el año 1975, acompañándolo en la vicepresidente Pablo Ramella y posteriormente Alfredo Rizzo Romano.

Otro de los logros institucionales de Juan Carlos Puig fue la creación del Centro de Estudios Internacionales Argentinos (CEINAR) vinculado al desarrollo del campo en lo que respecta a la política exterior argentina y las relaciones internacionales en la

[4] Ver página 294.

región, el cual contaba con el apoyo del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Entre sus integrantes se encontraban Luis Dallanegra Pedraza, Raúl Green, Carlos Trosberg, Carlos Moneta, Carlos Manzueti, Carlos Pérez Llana, Mónica Vilgré Lamadrid, María Luisa Arienza, Adriana Bocco y Alejandro Bignoli. El centro publicó desde 1975 hasta 1983 la "Revista Argentina de Relaciones Internacionales". El nombramiento de Puig como canciller durante el corto período del gobierno de Héctor Cámpora es otro dato importante a tener en cuenta ya que representa el reconocimiento político al prestigio que había alcanzado en diferentes esferas. Producido el golpe militar Puig tuvo que exiliarse en Venezuela donde continuó su labor académica en la Universidad Simón Bolivar. Su discípulo Luis Dallanegra Pedraza asumirá la dirección del CEINAR en 1977.

Desde un punto de vista epistemológico Juan Carlos Puig tenía una visión moderna de la producción del conocimiento en las Ciencias Sociales, teniendo en claro la necesidad de construir teoría en base a datos relevados y construidos en forma adecuada y compartidos dentro de una comunidad científica sosteniendo: "… un campo sin teoría difícilmente pude considerarse un área de investigación científicamente disciplinada. Como el estudio comparado de la política exterior no cuenta con teorías generales y de alcance medio de política exterior no llega a satisfacer el objetivo básico de toda ciencia: un cuerpo de conocimiento organizado teóricamente que se base en investigación empírica acumulativa" (Puig, 1984: 24).

La teoría elaborada por Juan Carlos Puig presenta una confluencia heterogénea de orientaciones que van del realismo clásico de autores como Raymond Aron, Morton Kaplan, Werner Goldschmidt y Klaus Knor que le permiten articular una concepción más amplia del interés nacional que va más allá del aspecto físico del territorio y la población incorporando factores de corte cultural como el "estilo de vida" que caracteriza a una determinada sociedad. Al buscar una concepción de la autonomía que permita la construcción de una estrategia posible en donde ésta pueda integrarse al sistema internacional. De esta forma se establece una teoría confluente y de alguna manera "híbrida" o "ecléctica" entre la teoría de la dependencia, el ya mencionado realismo y ciertas visiones de la interdependencia compleja. La visión de Puig incorpora la concepción de la asimetría para brindar un diagnóstico del campo internacional y una herramienta de diagnóstico político acertado. Esto le permite un estudio de las fortalezas y debilidades de varios de los enfoques que han prevalecido en el campo latinoamericano como las teorías cepalianas y las visiones dependentistas posteriores, las que a su manera intentaron dar cuento del problema del subdesarrollo en la región. Es así como la concepción de la autonomía heterodoxa de Puig constituye una profunda reflexión crítica sobre las relaciones internacionales situada en Latinoamérica, analizando empíricamente un conjunto de variables relevantes y significativas para la comprensión de los grandes condicionantes estructurales de la región. Es aquí como aparecen conceptos analíticos como los de "posesión de armas de destrucción masiva" como criterio de orden del sistema internacional; y los de "impermeabilidad interbloque" (que brinda aspectos de límites a la acción de cada potencia en el área de influencia de la otra). Es así como se puede construir una política acordada de "ruptura

estratégica" dentro de la propia periferia que puede promover situaciones de descolonización y el surgimiento de nuevos estados. Por esta razón las élites de los países periféricos pueden llegar a construir grados diferenciados de "autonomía heterodoxa" o, en casos extremos situaciones de "autonomía secesionista", en donde el enfrentamiento entre las potencias y las élites "periféricas" es muy elevado y generalmente no recomendable.

El problema de la integración es también central para comprender las diferentes facetas de la obra de Puig. Existen dos tipos básicos de integración: una "comercialista" y otra "solidaria". La primera, impulsada por la CEPAL en la región está centrada en los factores económicos y tiende a reformar al régimen internacional vigente y sus asimetrías. La segunda está articulada en base a un acuerdo de carácter político y sustentada por una cultural de valores. La construcción de autonomía (y más la heterodoxa) necesita principalmente de esta segunda concepción de la integración. Como sostiene el autor: "La integración solidaria se fundamenta en alianzas, vale decir, en uniones de Estados decididos a conseguir determinados objetivos sectoriales, pero que se fundamentan en valores compartidos, entre los que se descuella el de autonomía" (Puig, 1986: 59-60). Por otro lado, uno de los factores que puede incidir en los procesos de integración regional es la existencia de alguna fuerza "extra regional" (puede tratarse de una potencia) que puede promover u obstaculizar el proceso.

Como bien señala Alejandro Simonoff: "En resumidas cuentas, la autonomía fue percibida como el desarrollo del Interés Nacional, objetivado por un uso racional. Sus análisis del sistema internacional se concentraron en la asimetría existente en la relación entre América Latina y los Estados Unidos, los efectos negativos de ellas, pero también de los márgenes de maniobra que parmitirían la consecución de los Objetivos Nacionales por parte de las élites que conducen al Estado-Nación, siendo éste, su variable de análisis. La ideología que lo sustentó fue tipo nacionalista y mercadointernista, asimilable a los populismos existentes en esta época" (Simonoff, 2012: 32).

Entre las principales obras de Puig podemos mencionar "Derecho de la comunidad internacional" del año 1974 de editorial Depalma. "Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana" publicada en Caracas en 1980; "América Latina: políticas exteriores" comparadas bajo el sello del Grupo Editor Latinoamericano en 1984. A estos textos de autor hay que sumarles numerosos artículos en revistas especializadas tanto del campo de las Ciencias Sociales como del derecho internacional.

El CERIR y la continuidad del legado puigiano

En 1988 fue creado el Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) por un conjunto de docentes e investigadores bajo la dirección ejecutiva del profesor Alfredo Bruno Bologna. La estrecha relación entre docencia, investigación, formación de becarios, publicaciones, biblioteca especializada y vinculación y transferencia de servicios hacen del CERIR el ámbito de mayor confluencia académica en esta área.

Entre los actuales profesores de la Escuela de Relaciones Internacionales e integrantes del CERIR podemos mencionar a: Gladys Lechini, Anabella Busso, Miryam Colacrai, Graciela Zubelzú, Claudia Giaccone, Pedro Romero, Patricia Rojo, Julieta Cortes, Mónica Aparicio, Roberto Miranda, Eduardo Oviedo, Gustavo Marini, Graciela Bonomelli, Marta Cabeza, Lidia Gatti, Pilar Bueno, Emilse Calderón, Natalia Ceppi, José Fernández Alonso, Clarisa Giaccaglia, María Elena Lorenzini, Gisela Pereyra Doval, Florencia Rubiolo, Juan José Gagni y Julieta Zelicovich.

A su vez el CERIR está encargado del dictado de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional desde 1996 y desde 2005 el Doctorado en Relaciones Internacionales el que cuenta hasta la fecha con 32 egresados, diez de los cuáles han entrado a carrera de investigación científico del CONICET.

Bajo la iniciativa de Bruno Bologna, se ha desarrollado desde 1992 el Programa de Investigación para el seguimiento de la Política Exterior Argentina. Este trabajo colectivo se ha expresado en la publicación de 6 libros específicos.

Entre algunos de los libros más destacados podemos mencionar de Gladys Lechini de Alvarez "Las relaciones Argentina – Sudáfrica desde el proceso hasta Menem; Miryam Colacrai publicó El Artico y a Antártida. Su rol en las Relaciones Internacionales. Su relevancia desde la perspectiva ambiental". Otros títulos han sido "La Argentina y las Repúblicas Post-soviéticas. La vinculación Bilateral con Rusia, Ucrania, Armenia y el caso de Turkmenistán" de Graciela Zubelzu de Bacigalupo; y "Las relaciones Argentina – Estados Unidos en los noventa. El caso Condor II" de Anabella Busso y, "Argentina ante la era del Pacífico. El desafío de competir en Japón" de Graciela Bonomelli.

A partir de 1985 se comenzaron a editar los "Cuadernos de Política Exterior Argentina", que comprendían un estudio monográfico de investigación. A partir de 2015 pasaron a llamarse "Cuadernos de Política Exterior Argentina" – CUPEA (nueva etapa) transformándose en una publicación de carácter bimestral (Bulcourf y Cardozo, 2013; Lechini y Rojo, 2019).

En su vinculación con el Servicio Exterior de la Nación la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales es sede el examen para la incorporación al ISEN desde 1997 y cuenta con un total de 50 de sus egresados que se han incorporado a las filas de la diplomacia argentina de carrera entre los años 1965 y 2017.

Conclusiones tentativas: seguir construyendo el camino

Hemos intentado analizar algunos aspectos del aporte de Juan Carlos Puig al campo de las Relaciones Internacionales y al desarrollo de las Ciencias Sociales en la Argentina, principalmente de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales.

El trabajo y el legado tanto académico como institucional de Puig fue de gran magnitud teniendo en cuenta el momento histórico en el cual se produjo. Los condicionantes generales (políticos y económicos principalmente) no fueron los más propicios dada la discontinuidad institucional en el país y la recurrencia a las crisis; a pesar de ello bajo su conducción las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política en Rosario lograron una fuerte autonomía frente al derecho, disciplina de la cual él

era también uno de sus cultores y principales representantes del derecho internacional. La labor institucional de Puig merece ser estudiada en profundidad y bien documentada, algo todavía pendiente para aquellos que nos dedicamos a la historia y desarrollo de estos campos.

Lo mismo sucede con su producción académica, en parte por el difícil acceso a las mismas, producto de la falta de sus libros y artículos en las bibliotecas de nuestro país, elemento no menor si lo vinculamos con su exilio y trabajo en el exterior. Salvo los aportes en varias obras ya mencionadas de Alejandro Simonoff, este es un trabajo todavía pendiente y que sin lugar a dudas será enriquecedor para las investigaciones que se podrán desarrollar a futuro (Simonoff, 2007, 2012, 2014 a y b). El reciente fallecimiento de Alfredo Bruno Bologna también es un elemento que nos ha alejado de la experiencia viva de uno de sus principales discípulos.

Existe otro factor, un poco más sutil, pero que incide fuertemente en la apreciación de la obra puigiana, ya que está no se realizó principalmente en Buenos Aires, centro no solo político sino cultural de la Argentina, algo que en las Ciencias Sociales se acentuó desde el proceso democratizador. Es común escuchar una vieja frase que no deja de expresar muchos elementos ciertos: “Dios reside en Buenos Aires”. Esta asimetría debe ser tenida en cuenta a la hora de estudiar las Ciencias Sociales y las formas en que se construye el prestigio y la memoria histórica en estas disciplinas.

Otro aspecto que consideramos importante es el análisis de los vínculos entre la producción científico-académica y la utilización de ésta en el proceso político de toma de decisiones. Esto también involucra una relación de “ida y vuelta”. Este mutuo condicionamiento es existente en muchos casos, pero no debe ser abordado de forma simplicista y directa. Por un lado, hay que analizarlo en su contexto histórico tratando de no incurrir en asincronías y reduccionismos. Solemos caer en este tipo de análisis, y por lo tanto nuestra valoración personal en términos políticos e ideológicos no nos permite hacer un estudio serio y analítico; por esta razón es fundamental adoptar criterios de “vigilancia epistemológica” acertados y no perder de vista una actitud crítica y reflexiva sobre nuestra propia actividad como constructores de un conocimiento que siempre será inacabado y con cuotas de impresión y condicionamientos diversos (Bulcourf *et al*, 2017).

El vínculo entre la producción de conocimientos en nuestros países también expresa las diferentes asimetrías que se dan en otras esferas como la política, la economía y el desarrollo tecnológico; desconocer esto también produce una visión “miope” del proceso de construcción de las ciencias sociales. Existe una “colonialidad del saber” que anida en muchos de nosotros sin darnos cuenta, lo que impide apreciar que toda producción de saber es realizada en determinadas coordenadas de espacio y tiempo; que todo universalismo surgió en un determino lugar y contexto, y que por alguna razón éste se fue expandiendo y globalizando. Esto no niega el valor de ninguna teoría, sino que nos obliga de pensar sus orígenes y procesos de gestación; lo mismo sucede con aquellas producciones producidas en el ámbito local (Alford y Friedland, 1991; Almond, 1999; Bulcourf y Vázquez, 2004; Bulcourf y Cardozo, 2013; Bulcourf *el al*, 2017).

Parece mentira, que en muchas de las reflexiones sobre la Historia de las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política se produce un hiato en materia de las relaciones de poder existentes dentro del propio campo (Ravecca, 2010 a y b; 2014; 2015). ¿Qué sucede dentro de nuestras comunidades que nos negamos a ver al poder, materia prima esencial de nuestras disciplinas? El Manifiesto de Popayán, del cual es deudor este artículo, y algunas producciones recientes ponen sobre el tapete este vínculo que trata de ser esquivado todavía por un número importante de colegas. ¿Acaso no nos damos cuenta que en toda construcción del prestigio operan factores que van mucho más allá de la calidad intrínseca de una producción académica? Todo proceso de "canonización" es también un dispositivo de poder, y se produce bajo determinadas circunstancias, tanto dentro de la comunidad científica, como fuera de ella. Lo mismo sucede con los factores que inciden en la selección de una determinada tradición teórica y estrategia metodológica, nos demos cuenta de ello o no. Nuestra libertad académica y de pensamiento se base en eso, en la capacidad reflexiva y de selección que tengamos, lo cual no es un proceso "natural"; si no nos damos cuenta de esto, es que otros han optado por nosotros. En este sentido la aparición de la obra *The Politics of Political Science: rewriting Latin American experiences* en este año de Paulo Ravecca marca un antes y un después en los estudios disciplinares junto al Manifiesto de Popayán, no solo para el estudio de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales en el contexto latinoamericano sino que su capacidad analítica y reflexiva se extiende hacia las diferentes latitudes del planeta y por fuera de la propia disciplina que pretende abordar. Posiblemente en un futuro esos pequeños hitos sean estudiados como una contribución de América Latina a las Ciencias Sociales del mundo entero.

A nuestro entender, comprender el legado puigiano, debe tener en cuenta estos elementos, no solo desde una declaración de principios sino en el ejercicio concreto de la construcción del conocimiento. Su concepción sobre el sistema internacional y el concepto tan nombrado de autonomía necesitan tanto del análisis histórico en el cual se han producido, sino de las reflexiones en torno a cómo se fue transformando a lo largo de estas décadas. Puig está presente muchas veces en un sentido tácito; muchas discusiones actuales tienen su estela conceptual sin darnos cuenta, posiblemente por las consecuencias del complejo silencio que el tiempo y las acciones de los hombres han ejercido sobre un legado que se vio truncado políticamente y expulsado al exilio. En sintonía los trabajos posteriores de Carlos Escudé han sido una forma de establecer un diálogo con la propia obra puigiana, principalmente por la enorme repercusión del realismo periférico desarrollado por éste, más allá de la valoración que tengamos de esta teoría por las razones antes expuestas. El diálogo a través del tiempo y las diferencias de posturas entre Puig y Escudé es en sí mismo uno de los ejes centrales de las Relaciones Internacionales en la Argentina; el estudio de los procesos de integración regional y de globalización tienen como telón de fondo las tensiones entre este debate imaginario (Escudé, 1992, 1995, 2012).

Esperamos que este trabajo sea una pequeña contribución en la comprensión de la obra de Juan Carlos Puig y su relevancia para las Ciencias Sociales en la Argentina y América Latina. Encontrará su sentido en la continuidad del trabajo posterior de muchos colegas que se han propuesto en estos últimos años reconstruir nuestra historia. Este es nuestro desafío al que los estamos invitando a sumarse.

Bibliografía

Alford, Robert. y Friedland, Roger. 1991 *Los poderes de la teoría*. Buenos Aires, Manantial.

Altamirano, Carlos. 2013. *Intelectuales. Notas de Investigación sobre una tribu inquieta.* Buenos Aires, Siglo XXI.

Almond, Gabriel. 1999. "Mesas separadas: escuelas y corrientes en las ciencias políticas", En Almond, Gabriel *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Blanco, Alejandro. 2006. *Razón y Modernidad. Gino Germani y la sociología en la Argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Barrientos del Monte Fernando. 2014. *Buscando una identidad. Breve historia de la Ciencia Política en América Latina*, Fontamera-UG, México.

Bologna, Alfredo Bruno. 1987. *Teorías y propuestas de relaciones internacionales para los países del Sur*. Rosario, CERIR, Serie Documentos de Trabajo Nº 1.

Bourdieu, Pierre. 2003. *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires, Quadrata.

Bourdieu Pierre 2008. *Homo academicus*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Bulcourf, Pablo. 2007. "Las nieves del tiempo platearon mi cien: reflexiones sobre la historia de la ciencia política en la Argentina" en: *Sociedad Global,* Nº 1, 8-37.

Bulcourf, Pablo. 2012. "El desarrollo de la ciencia política en Argentina" en: *Política. Revista de Ciencia Política*, V 50 Nº 1, 45-65.

Bulcourf, Pablo y Cardozo, Nelson. 2010. "Ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad Católica de Córdoba: una mirada sobre su desarrollo" en: *Studia Politicae,* Nº 18, Agosto, 39-63.

Bulcourf, Pablo y Cardozo, Nelson. 2013. "La Ciencia Política en la Argentina: su desarrollo e institucionalización" en: *Debates,* V 7, número Nº 3, Septiembre-diciembre, 45-65.

Bulcourf, Pablo y Cardozo, Nelson. 2015. "Teorías en la Periferia. Los aportes de Carlos Escudé a las Relaciones Internacionales" en: *Revista RACEI,* Año 1 Nº 1, Enero, 8-29.

Bulcourf, Pablo y D´Alessandro, Martín. 2003. "La ciencia política en la Argentina" en Pinto, Julio (comp.) *Introducción a la ciencia política.* Buenos Aires, Eudeba, 109-140.

Bulcourf, Pablo y Vázquez, Juan Cruz. 2004. "La ciencia política como profesión?" *PostData*, Nº 10, Diciembre, 106-137.

Bulcourf, Pablo, Cardozo, Nelson y Campos Ríos, Maximiliano. 2013. "Los estudios internacionales en la Argentina en perspectiva histórica" en: *Aportes para la Integración Latinoamericana,* Año XIX, Nº 29, Diciembre, 31-64.

Bulcourf Pablo, Gutiérrez Márquez, Enrique, y Cardozo, Nelson. 2014 *El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada,* "Anuario Latinoamericano – Ciencia Política y Relaciones Internacionales", V 1 no. Nº 1, 155-184.

Bulcourf, Pablo, Gutiérrez Márquez, Enrique. y Cardozo, Nelson. 2015. *Historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina: reflexiones sobre la constitución del campo de estudios,* "Revista de Ciencia Política", V 35, Nº 1, 179-199.

Bulcourf, Pablo, Krzywicka, Katarzyna y Ravecca, Paulo. 2017. "Reconstruyendo la ciencia política en América Latina" en: *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales,* V 5, 17-31.

Colacrai, Myriam. 2009. "Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana ¿la autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?" Lechini, Gladys, Klagsbrunn, Víctor e Gonçalves, Williams (Org.) *Argentina e Brasil: vecendo os presconceitos. As variadas arestas de uma concepción estratégica.* Río de Janeiro-Rosario, Revan, pp. 33-49.

Coser, Lewis.1968. *Hombres de ideas. El punto de vista de un sociólogo.* México, Fondo de Cultura Económica.

Dallanegra Pedraza, Luis. 1998. *El orden mundial del siglo XXI.* Buenos Aires, Ediciones de la Universidad.

Dallanegra Pedraza, Luis. 2009. *Realismo-Sistémico-Estructural*: La Política Exterior como «Construcción» de Poder, Córdoba, Argentina, Edición del Autor

Deutsche Welle. 2016. "Obama reafirma su compromiso con el acuerdo comercial TPP", 3 de agosto de 2016, disponible en: http://www.dw.com/es/obama-reafirma-su-compromiso-con-el-acuerdo-comercial-tpp/a-19445157, consultado el 20/8/16.

Deciancio, Melisa. 2017a. "La diplomacia en la construcción de las Relaciones Internacionales argentinas" en: Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, V 12 Nº 2. 179-205. Melisa,

Deciancio, Melisa. 2017b. "Entrevista al Dr. Alfredo Bruno Bologna sobre el estado de la disciplina de las Relaciones Internacionales en Argentina" en *CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina (nueva etapa)*, Nº 126, 95-99.

Dogan, Matei y Pahre, R. 1993. *Las nuevas ciencias sociales. La marginalidad creadora.* Grijalbo, México.

Escudé, Carlos. 1992. *Realismo periférico.* Buenos Aires, Planeta.

Escudé, Carlos. 1995. *El realismo de los estados débiles.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Escudé, Carlos. 2012. *Principios de realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China.* Buenos Aires, Lumiere.

Gaeta, Rodolfo; Gentile, Nélida y Lucero, Susana. 2007. *Aspectos críticos de las ciencias sociales. Entre la realidad y la metafísica.* Buenos Aires, Eudeba.

García Selgas, Fernando. 1994. *Teoría social y metateoría hoy. El caso de Anthony Giddens.* Madrid, Siglo XXI y Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
Giddens, Anthony. 1987. *Las reglas del método sociológico.* Buenos Aires, Amorrortu.
Fernández Bengoechea, Teresa. 2007. *Carlos Saavedra Lamas. Un obrero de La Paz.* Buenos Aires, Dunken.
Gluck, Mario y Mutti, Gastón. 2009. "Política de masas y eficacia gubernamental en la Argentina de los años 20´: el surgimiento de los estudios de ciencias políticas en Rosario. Los proyectos de Rafael Bielsa y Juan Alvarez" en: *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,* Año 2 N° 2, 1-20.
Godio, Leopoldo. 2915. "Los programas de derecho internacional público: su evolución en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires." en: Andamios. Revista sobre la enseñanza del derecho en Buenos Aires. Buenos Aires, N° 26, Julio-diciembre, 141-187.
Lechini, Gladys y Rojo, Patricia. 2019. "Las contribuciones de la Escuela Rosarina al estudio de las Relaciones Internacionales en Argentina" en: *Revista de Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de México,* México, Nº 133, Enero-abril (en prensa).
Llenderrozas, Elsa (compiladora). 2013. *Relaciones internacionales: teorías y debates.* Buenos Aires, Eudeba.
Lesgart, Cecilia. 2003. *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del ´80.* Rosario, Homo sapiens.
Leyva Botero, Santiago. 2013. (editor) *La ciencia política en Colombia: ¿una disciplina en institución?* Bogotá, ACCPOL.
Miceli, Sergio.1999. *O que ler na ciência social brasileira 1970-1995). Ciencia Política (volumen III).* San Pablo, Sumaré/ANPOCS.
Minc, Alain (2012), *Una historia política de los intelectuales.* Roma, Duomo Perímetro.
Puig, Juan Carlos. 1980. *Doctrinas internacionales y Autonomía latinoamericana,* Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina.
Puig, Juan Carlos. 1974. *Derecho de la comunidad internacional.* Buenos Aires, Depalma.
Puig, Juan Carlos. 1981. "Nacionalidad, integración y autonomización." En: *Mundo Nuevo Revista de Estudios Latinoamericanos*. Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Nº11-12, enero-julio de 1981, pp.110-117
Puig, Juan Carlos. 1984. *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
Puig, Juan Carlos. 1986 "Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX" en: *Integración Latinoamericana*, t.11, N° 109, Buenos Aires Instituto de Integración Latinoamericana, 40 a 62.
Puig, Juan Carlos. 1987. "Integración y Autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX" En: *Integración Latinoamericana y Régimen Internacional.* Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina.

Puig, Juan Carlos. 1994. "Integración y Autonomía a propósito de la Reunión del Foro Latinoamericano de Caracas" en Estudios de Derecho Internacional. Compilación de Delia C. de Puig y Ana Carrillo G. Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Fundación Bicentenario de Simón Bolívar, pp. 45-67

Ravecca P. 2010a. "La política de la ciencia política: Ensayo de introspección disciplinar. Desde América Latina Hoy" en: *Revista América Latina. Revista de Doctorado en Procesos Sociales y Políticos en América Latina* Nº 9, 173-210.

Ravecca, Paulo. 2010. *Marxismo, estudios* poscoloniales *y teoría queer hoy: economías de la violencia conceptual y horizontes más allá del apartheid. Una reflexión epistemológico-política,* ponencia presentada al III Seminario Académico de *Género y Diversidad Sexual del Uruguay*, Montevideo.

Ravecca Paulo. 2014. "La política de la ciencia política en Chile y Uruguay: Ciencia, Poder y Contexto. Hallazgos desde una agenda de investigación" en: *Documento de Trabajo, Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República*, Nº 1.

Ravecca, Paulo. 2015. "Our Discipline and its Politics. Authoritarian Political Science: Chile 1979-1989*"* en: *Revista de Ciencia Política*, V 35 Nº 1, 145-170.

Ravecca, Paulo. 2018. *The Politics of Political Science: rewriting Latin American experiences.* Londres, Rotledge.

Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel. 2010. *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea.* Buenos Aires, Capital Intelectual.

Reveles Vázquez, Francisco. 2012. (comp.), *La Ciencia Política en México hoy: ¿qué sabemos?* México, Plaza y Valdés.

Said, Edward. 1996. *Representaciones del intelectual.* Buenos Aires, Paidós.

Shils, Edward.1976. *Los intelectuales y el poder.* Buenos Aires, Ediciones.

Salomón, Mónica. 2002. "La Teoría de las Relaciones Internacionales en los albores del Siglo XXI. Dialogo, disidencia y aproximaciones" en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 4, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.

Simonoff, Alejandro. 2007. *Los dilemas de la autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966).* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Simonoff, Alejandro. 2012. *Teorías en movimiento.* Rosario, Prohistoria.

Wright Mills, Charles. 1969. *La imaginación sociológica.* México, Fondo de Cultura Económica.

Simonoff, Alejandro. 2014a. "Las expresiones autonómicas del Cono Sur. Jaguarige, Puig, Tomassini, Linck y O´Donnell" en: *Cuadernos Prolam /USP,* V 13 Nº 25, 13-27.

Simonoff, Alejandro. 2014b. "La vigencia del pensamiento autonómico de Juan Carlos Puig" en: *CICLOS en la historia, la economía y la sociedad,* Año 23 Nº 24, 1-16.

Zabludovsky, Gina. 1995. "Metateoría y sociología: el debate contemporáneo" en: *Sociedad,* Nº 7, diciembre, 111-132.

Documentos.

Asociación Argentina de Derecho Internacional (1993) *El Derecho Internacional en la Argentina. Veinticinco años de aportes (1968-1993).* Ciudad de Córdoba.
MANIFIESTO DE POPAYAN. 2017. Anexo Documental. *Anuario Latinoamericano. Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.* V 5, 231-233.

Perspectivas

Revista de Ciencias Sociales

www.perspectivasrcs.com
revistaperspectivascs@gmail.com

ROSARIO - ARGENTINA