



Perspectivas

REVISTA *de* CIENCIAS SOCIALES

JOSE MANUEL UGARTE
SERGIO G. EISSA
LUCAS ARIEL NASCIMENTO
NICOLAS IGNACIO OVIEDO
IGNACIO ODRIOZOLA
MARILINA TRUCCONE
SILVINA CALERI
LUCIA KAPLAN

JOSE MARIA AUSED
BARBARA TURNER
LALEKOU KOUAKOU LAURENT
SUSANA BRUNO OCHOA
BRAYAN BUELVAS CERVANTES
BRUNO VENDRAMIN
JOSE ANTONIO MARTINEZ
CECILIA LAURA VERINO

Perspectivas

REVISTA de CIENCIAS SOCIALES

Año 4. No. 7

Enero | Junio 2019
Editor Responsable ante ISSN
Ezequiel Fabricio Barolin
3 De Febrero 731
Tel. 03777 15336451
2000 — Rosario — Argentina
Sitio Web: www.perspectivasrcs.com
Correo Electrónico: revistaperspectivasrcs@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*

Vanessa 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://rehip.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.





EDITORIAL

Este año se cumplen cuatro años desde que Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, dio a luz, y seguimos sorprendiéndonos de la receptividad que la publicación tiene.

Siempre destacamos que se trata de un trabajo hecho sin fines de lucro, como medio de difusión del conocimiento social y espacio de construcción colectivo, hecho desde el esfuerzo en equipo y la solidaridad.

Por este mismo motivo, agradecemos a todos colaboradores que participan y permiten la construcción permanente del presente espacio, especialmente a los autores de la convocatoria por invitación que, desinteresadamente, apoyan, difunden y son copartícipes en la edificación de revista. Aprovechamos en este sentido, para realizar una mención especial a José Manuel Ugarte y a Sergio G. Eissa que nos apoyaron con dos excelentes textos analizando la política de defensa argentina. Por supuesto, también enviamos nuestro agradecimiento al resto de los colaboradores gracias a los cuales podemos encontrar las más variadas temáticas en este número, que incluyen la política nacional argentina, política internacional, filosofía política, ensayos y análisis de coyuntura.

Consideramos que el mundo actual es demasiado complejo y que se transforma de una manera tal que el pensamiento reflexivo sobre el mismo se hace imperativo. Este ejemplar es nuestro pequeño aporte para continuar en el alcance de su comprensión.

Artículos por invitación

- **Defensa indefensa, o apariencia de defensa: la política de defensa argentina.**
José Manuel Ugarte. *Páginas 5-27*
- **¿Adiós a las armas? Una aproximación a la defensa nacional argentina (1963-2019) a partir de su política de armamentos.**
Sergio G. Eissa. *Páginas 28-67*

Convocatoria ordinaria

Artículos

- **Good Kill: El impacto de los drones en la doctrina militar.**
Lucas Ariel Nascimento. *Páginas 68-80*
- **Guerra híbrida: circunvalando la lógica nuclear.**
Nicolás Ignacio Oviedo. *Páginas 81-98*
- **Responsabilidad de Proteger y el Derecho Internacional de los Refugiados
¿una intersección posible?**
Ignacio Odriozola. *Páginas 99-115*
- **Ciudadanía e identidad política: reflexiones desde la conflictividad social.**
Marilina Truccone. *Páginas 116-128*
- **La intensidad polémica en el discurso de Cambiemos. Antagonismo y exclusión en “el tiempo del diálogo” (Argentina, diciembre 2015-octubre 2017).**
Silvina Caleri. *Páginas 129-150*
- **Cambiemos y la construcción de una nueva institucionalidad en torno al trabajo.**
Lucía Kaplan. *Páginas 151-167*
- **Expropiación de YPF: surgimiento de la cuestión e inclusión en la Agenda Gubernativa.**
José María Aused. *Páginas 168-186*
- **La relación entre China y América Latina. Perspectivas desde el Mercosur.**
Bárbara Turner. *Páginas 187-195*
- **Cuba-África: los motivos de una cercanía en la distancia.**
Lalekou Kouakou Laurent. *Páginas 196-209*
- **La confesión cristiana y su aplicación en la terapia psicoanalista.**
Susana Bruno Ochoa. *Páginas 210-221*
- **El Higienismo y la Infancia en Barranquilla: Discursos y Representaciones (1938–1944).**
Brayan Buelvas Cervantes. *Páginas 222-244*
- **Resistencia a la autoridad y revolución en los siglos XVII y XVIII: Locke y Kant.**
Bruno Vendramin. *Páginas 245-262*
- **Xenofobia en México.**
José Antonio Martínez Mariñelarena. *Páginas 263-268*

Reseña

- **Federici, Silvia (2018) El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo, Traficantes de Sueños, Madrid, pp. 121.**
Cecilia Laura Verino. *Páginas 269-272*

Defensa indefensa, o apariencia de defensa: la política de defensa argentina

Defense defenseless, or defensive appearance: Argentina's defense policy

JOSE MANUEL UGARTE

Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la referida Universidad, en la que se desempeña como profesor en grado y postgrado. Es profesor asimismo en la Universidad Católica de Santiago del Estero (DABA), así como de postgrado en la Universidad Abierta Interamericana y en la Escuela de Abogados del Estado. Se desempeñó como profesor en la Escuela de Defensa Nacional y en el Instituto Universitario de Seguridad Marítima. Asesor en temas de defensa y seguridad del Congreso de la Nación por espacio de 25 años, corredactor de las Leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior. Correo electrónico: manuguart@gmail.com

Resumen

En un mundo riesgoso, la política de defensa argentina representa una verdadera incógnita. Mientras posee una estructura moderna y está respaldada por una normativa adecuada, sus medios materiales tienen una antigüedad de tres y cuatro décadas o más, y en muchos casos, obsolescencia. Un limitado presupuesto es invertido casi totalmente en personal, presentando un excesivo número de oficiales en grados superiores que incrementa su costo, y estructuras burocráticas creadas para justificarlos. Tales factores determinan la insuficiencia de los fondos destinados a adiestramiento del personal y a mantenimiento del material, todo lo que determina una ausencia casi total de capacidad operativa. Las escasas

Abstract

In a risky world, Argentina's defense policy represents a real mystery. While it has a modern structure and is backed by adequate regulations, its material means are three and four decades old or more, and in many cases, obsolete. A limited budget is invested almost totally in personnel, presenting an excessive number of officers in high ranks that increases personnel costs, and bureaucratic structures created to justify that officers. These factors determine the insufficiency of the funds destined to the training of the personnel and maintenance of the material, all that determines an almost total absence of operative capacity. The few significant acquisitions for the defense have been of very little relevance to the former.

adquisiciones significativas para la defensa han sido de elementos muy poco relevantes para aquélla. Mientras tanto, el casi idílico ambiente de paz y cooperación imperante en América del Sur por espacio de casi tres décadas construido con significativa participación de las políticas exteriores y de defensa argentina se deteriora rápidamente, paradójicamente por acción de las actuales políticas argentinas en la materia. El artículo analiza en profundidad la situación y efectúa propuestas para superarla.

Meanwhile, the almost idyllic atmosphere of peace and cooperation prevailing in South America for nearly three decades, built with significant participation in Argentina's foreign and defense policies, is deteriorating rapidly, paradoxically due to current Argentine policies on the subject. The article analyzes in depth the situation and makes proposals to overcome it.

Palabras clave

Defensa — Argentina — Presupuesto — Equipamiento — Obsolescencia — Operatividad

Keywords

Defense — Argentina — Budget — Equipment — Obsolescence — Operability

6

1. Introducción. Sobre la política de defensa

¿En qué consiste la política de defensa, sobre qué debe versar, y cuáles deben ser sus objetivos?

Con ejemplar simplicidad, el *website* del *Department of Defense* estadounidense expresa que “...El Departamento de Defensa provee las fuerzas militares necesarias para disuadir la guerra y asegurar la seguridad de nuestro país...”¹.

¿Sólo eso? Más detalladamente, a la pregunta: ¿qué hace el Ministerio de Defensa? el *website* del Ministerio de Defensa británico responde que “...Nosotros protegemos la seguridad, independencia e intereses de nuestro país, aquí y en el extranjero. Trabajamos con nuestros aliados y socios toda vez que es posible. Nuestro propósito es el de asegurar que las fuerzas armadas tengan el entrenamiento, equipamiento y apoyo necesario para su trabajo, y que nos mantengamos dentro del presupuesto...”².

En definitiva, el objetivo fundamental de la política de defensa, en la paz, es el de obtener capacidades militares que permitan disuadir y, en caso necesario, resistir exitosamente el ataque de fuerzas militares extranjeras. También, contribuir a la protección de aquellos países con los cuales está el país vinculado por tratados de

¹ <https://www.defense.gov/Our-Story/> (acc. 5-5-2019).

² <https://www.gov.uk/government/organisations/ministry-of-defence> (acc. 5-2-2019)

alianza. Países de mayores capacidades militares suelen poseer mayores compromisos de este tipo, e incluso utilizan sus fuerzas armadas como instrumento de apoyo a su política exterior, ejerciendo la disuasión e incluso la coacción armada. Aquellos países con intereses y presencia mundial incluyen en su política de defensa, la capacidad de proteger a sus aliados.

La cuestión relativa a las relaciones civiles-militares, y al gobierno político de la defensa o “control civil” en la terminología de Samuel Huntington suele integrar la política de defensa en mayor grado en los países latinoamericanos, en los cuales el derrocamiento de gobiernos por golpes de Estado protagonizados por las Fuerzas Armadas ha constituido una realidad frecuentemente reiterada, particular –pero no exclusivamente- durante la Guerra Fría.

2. América Latina, Sudamérica, y el Cono Sur

Argentina integra la región latinoamericana, una de cuyas características es la de encontrarse en materia de relaciones internacionales y defensa dentro de la zona de influencia de Estados Unidos de América, Estado caracterizado por constituir el mayor poder militar y económico mundial, hallándose los Estados latinoamericanos, en su mayoría, vinculados con dicho Estado a través de un tratado de alianza militar de peculiares características, el “Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)”.

Dicho Tratado constituye la única alianza militar vigente en Latinoamérica, excepción hecha del “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”, tratado subregional que incluye un compromiso de defensa recíproca, y la propia “Organización de los Estados Americanos (OEA)”, organización internacional regional que prevé un compromiso de defensa recíproca, pero que para su ejecución remite indirectamente al ya mencionado TIAR. Cabe señalar que tanto la OEA “como el TIAR” prevén no sólo el auxilio por parte de los miembros de cualquiera de los países signatarios que sea objeto de un ataque armado, sino también ante una agresión que no constituya ataque armado, expresión que durante la Guerra Fría era entendida como referida a la agresión ideológica comunista. Otra diferencia fundamental que presenta el TIAR respecto de otras alianzas militares es la de poder ser invocado no sólo ante ataques de Estados externos a la alianza, sino también en caso de ataque de un miembro contra otro u otros.

Por otra parte, el TIAR carece de estructuras militares combinadas, dado que el órgano que estuviera encargado de la planificación de la defensa colectiva del Hemisferio, la Junta Interamericana de Defensa (JID) perdió tal función una vez concluida la Guerra Fría, para pasar a realizar funciones de asesoramiento a la OEA y a sus países integrantes, a solicitud de éstos, entre otros aspectos que no incluyen la preparación bélica.

Pese a la garantía que teóricamente supone una alianza militar con la mayor potencia mundial, varios países se han retirado de ella.³ El no cumplimiento del

³ México, Cuba, Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Ecuador.

Tratado en el Conflicto Malvinas le trajo cuestionamientos. Otra peculiaridad de esta alianza es que lejos de exigir la gran potencia que la integra contribuciones militares de sus miembros, tiende a inducir a aquéllos a dedicar sus fuerzas armadas a la seguridad interior y a tareas ajenas a la defensa, o incluso a no contar con fuerzas armadas.

De todos modos, la existencia de la gran potencia hemisférica, su clásica actitud opuesta a la intervención en el Hemisferio de potencias ajenas a éste (“Doctrina Monroe”) e incluso la alianza antes mencionada, ha determinado la percepción, en los Estados latinoamericanos, del carácter remoto de la posibilidad de una agresión extracontinental, considerándose como riesgo externo fundamental en algunos casos la posibilidad de un conflicto limítrofe con otro Estado de la región. Ello, y el referido estímulo estadounidense a los Estados latinoamericanos para la dedicación de sus fuerzas armadas a la seguridad interior, ha determinado tanto un limitado gasto en defensa por parte de los referidos Estados, como la dedicación parcial de sus Fuerzas Armadas a la seguridad interior, excepción hecha de Chile y en buena medida de Argentina.

Debe apuntarse también como característica general de los países latinoamericanos en materia de defensa, la existencia en diversos casos de un rol político de las Fuerzas Armadas que excede el rol propiamente de defensa, para incursionar en la seguridad interior y en el desarrollo del país. Dicho rol constituye herencia histórica de dichos países, pero fue plenamente estimulado durante la Guerra Fría por la asunción por parte de las Fuerzas Armadas del gobierno en sus respectivos países, estimulada por Estados Unidos como recurso para la lucha contra el bloque comunista, a quien acusaba de promover la insurrección en los países latinoamericanos, promoviendo a través de las doctrinas de contrainsurgencia y seguridad nacional el accionar de las fuerzas armadas latinoamericanas tanto contra la insurgencia o su presunta posibilidad, como contra las causas que podían facilitarla.

En este último caso, la doctrina de seguridad nacional asignaba a la noción de seguridad nacional, una amplitud inclusiva de la defensa nacional y la seguridad interior, consideradas como unidad, así como de la política interna e internacional, previendo asimismo su planificación, para la lucha en todos los frentes – fundamentalmente internos- contra el bloque comunista, bajo el signo de la dualidad seguridad-desarrollo, entendido este último en función de la seguridad.

Dado que se entendía a la seguridad nacional así caracterizada como ámbito de competencia predominantemente militar, esta noción tuvo por efecto ampliar la competencia militar a todos los aspectos de la actividad estatal. Tras la redemocratización de los Estados latinoamericanos, persistió en muchos casos la competencia militar para la seguridad interior y el desarrollo nacional.

En otros aspectos, Latinoamérica es una región caracterizada por escasez de guerras o conflictos armados internacionales e inversión en defensa relativamente baja, definición aplicable particularmente a Sudamérica.

Cabe recordar que el último conflicto armado internacional que se registró en Sudamérica fue la denominada “Guerra de Cenepa” (26 de enero- 28 de febrero de 1995). Anteriormente, el Conflicto Malvinas entre Argentina y el Reino Unido (abril-

junio 1982), el conflicto armado entre Colombia y Perú (enero-junio 1933), la Guerra del Chaco Boreal entre Bolivia y Paraguay (setiembre 1932-junio de 1935), y el conflicto armado por Acre entre Bolivia y Brasil (1889-1893), por limitarnos a las guerras y conflictos armados internacionales acaecidos durante el siglo XX.

Se debe señalar, no obstante, que Argentina se vio involucrada en situaciones de tensión.

Por décadas las relaciones internacionales en el Cono Sur de América estuvieron signadas por la rivalidad entre Argentina y Brasil y, simultáneamente, por los conflictos territoriales existentes entre la primera y Chile.

En distintas etapas de su historia, Argentina y Chile mantuvieron serias disputas territoriales que las llevaron a realizar aprestos militares y en una oportunidad, con motivo de la declaración por parte argentina (25 de enero de 1978) de la nulidad del Laudo Arbitral dictado (2 de mayo de 1977) por la zona del Canal de Beagle y posteriores tensiones entre ambos países, el 22 de diciembre de 1978 estuvieron al borde de la guerra, alternativa superada por la mediación del Papa Juan Pablo II

A partir de la firma del “Tratado de Paz y Amistad” que concluyó con el aludido diferendo, celebrado entre ambos gobiernos en la Ciudad del Vaticano el 29 de noviembre de 1984⁴ -con la eficaz cooperación de la mediación papal- las rivalidades entre ambos países comenzaron a evolucionar, a través de la voluntad política de sucesivos gobiernos de ambos países en el sentido de superarlas a través de la paz y la recíproca cooperación.

El “Tratado de Paz y Amistad”, además de resolver los conflictos limítrofes más importantes que afectaban las relaciones argentino-chilenos, estableció mecanismos para resolver conflictos futuros –que incluyeron un procedimiento conciliatorio- tendiendo además a fortalecer entre ambos países los “intereses comunes” que desalentarían todo posible futuro conflicto.

Por otra parte, los restantes conflictos territoriales que enfrentaran a Argentina y Chile han sido subsanados en su totalidad, con el dictado de la sentencia del Tribunal Arbitral Internacional del 21 de octubre de 1994⁵, que zanjó la cuestión relativa a la traza del límite entre el hito 62 y el monte Fitz Roy (área de “Laguna del Desierto”) y, por otra parte, el Acuerdo para precisar el “Límite entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet”⁶ acuerdo que puso término al diferendo en torno de los “Hielos Continentales”, restando sólo concluir la demarcación de la frontera en algunos puntos.

Es así que como ha afirmado Francisco Rojas Aravena⁷:

⁴ Ratificado por ambos países (Argentina por Ley N° 23.171, Boletín Oficial del 30 de abril de 1985).

⁵ <http://www.mrecic.gov.ar/dilyf/chile/1994sent.swf> (acc. 20-12-2004).

⁶ Ratificado simultáneamente por Argentina (Ley N° 25.110, Boletín Oficial del 2 de julio de 1999) y por Chile.

⁷ *La construcción de una alianza estratégica; el caso de Chile y Argentina*, en, Jorge Domínguez (comp.) *Conflictos Territoriales y Democracia en América Latina*, Siglo XXI Editores-Universidad de Belgrano-Flacso, Buenos Aires, 2003, pág. 85.

“...En la década de los noventa, Chile y Argentina se transformaron en un ejemplo de cooperación institucionalizada y de resolución de problemas sustantivos en la vinculación bilateral. Chile y Argentina lograron romper con un patrón de conductas fundado en la conflictividad derivada de reivindicaciones en el eje soberano territorial, para pasar al desarrollo de amplias políticas de cooperación y complementación en varios terrenos, incluida la defensa y la seguridad internacional...”

Dicha cooperación se ha reflejado ampliamente no sólo en los ámbitos comerciales, de comunicaciones, minero, etc., sino incluso en los ámbitos de la seguridad internacional y específicamente militar.

Un factor fundamental para la consolidación de la paz en el Cono Sur ha sido el “Mercado Común del Sur” (MERCOSUR) al que Chile, sin adquirir el *status* de miembro pleno, se encuentra ligado por acuerdo de libre comercio, participando dicho país en múltiples acuerdos derivados de dicho espacio de integración subregional.

Ambos países han participado asimismo activamente en el nacimiento y desarrollo de la “Unión de Naciones Sudamericanas” (UNASUR), organización internacional que en los últimos años se ha visto seriamente afectada por el agravamiento de divergencias políticas entre los países sudamericanos.

Con respecto a las relaciones entre Argentina y Brasil, cabe recordar que ambos países protagonizaron un enfrentamiento político y diplomático de significación, durante los gobiernos militares respectivos de Jorge Rafael Videla y Ernesto Geisel, con motivo de la construcción por parte de Brasil, con el acuerdo de Paraguay, de la represa hidroeléctrica de Itaipú, planteando Argentina la necesidad de coordinación de dicho proyecto con el proyecto argentino-paraguayo de Corpus. La situación dio lugar a una situación de tirantez e incluso aprestos militares entre ambos países.

El Acuerdo Multilateral sobre Corpus-Itaipú, firmado el 19 de octubre de 1979 en Presidente Stroessner (Paraguay –hoy Ciudad del Este) entre Argentina, Brasil y Paraguay, solucionó el entredicho entre ambos países.

Dicho acuerdo tuvo en las relaciones argentino-brasileñas una influencia fundamental, abriendo el paso a la cooperación y a la integración que se materializarían durante los posteriores gobiernos civiles de ambos países.

Con la conclusión de los gobiernos militares en ambos países, la marcha hacia la integración y la cooperación política entre ellos se aceleró sustancialmente, a través de una serie de actos que concluyeron con la constitución formal del MERCOSUR por el “Tratado de Asunción para la constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay”, el 26 de marzo de 1991⁸.

⁸ Disponible –entre múltiples fuentes– en: http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/tratado_de_asuncion.htm (acc. 07-02-2019)

El MERCOSUR, con sus indiscutibles limitaciones, ha constituido el núcleo fundamental de la integración subregional y el eje de creación de un haz de intereses comunes entre los países de la región, superador de antiguos conflictos.

Debe colocarse en el haber del MERCOSUR, una creciente cooperación en materia de asuntos de justicia e interior -particularmente en aspectos policiales-; importantes medidas de construcción de confianza y cooperación en materia de defensa; el establecimiento de una zona de paz y libre de armas de destrucción masiva, la existencia de un mecanismo de consulta y concertación política, así como de una acción tendiente a salvaguardar y fortalecer la vigencia del sistema democrático en los Estados miembros.

Cabe destacar entre múltiples antecedentes, el “Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile”⁹, el 24 de julio de 1998, acuerdo incorporado al Tratado de Asunción y a los Acuerdos de integración celebrados por el Mercosur con las Repúblicas de Bolivia y Chile, complementado con el “Protocolo de Montevideo sobre Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR” (Ushuaia II) del 20 de diciembre de 2011 y, de relevancia para nuestro análisis, la firma por los Presidentes de los países integrantes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, en la misma fecha y oportunidad, de la “Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como Zona de Paz”¹⁰ en la que se acordó “Declarar al MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz y libre de armas de destrucción en masa”.

Merecen destacarse el surgimiento en el Cono Sur de múltiples “medidas de construcción de la confianza y la seguridad”, entre las que habremos de destacar la firma entre Argentina, Brasil y Chile del “Compromiso de Mendoza”, firmado en septiembre de 1991, y al cual, posteriormente, adhirió Uruguay, en el que los signatarios se comprometieron a no desarrollar, no producir, no adquirir de modo alguno, no almacenar ni retener, no transferir directa o indirectamente y no usar, armas químicas y biológicas.

En junio de 1991, tuvo lugar la firma entre Argentina y Brasil del “Acuerdo Bilateral sobre los Usos Exclusivamente Pacíficos de la Energía Nuclear”, que estableció formalmente el “Sistema Común de Contabilidad y Control” y creó la “Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares” (ABACC) para implementar el sistema de verificación establecido¹¹.

Asimismo, se iniciaron negociaciones con la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA) para alcanzar un acuerdo conjunto de salvaguardas que tuviera como base el “Sistema Común de Contabilidad y Control”.

⁹ Disponible en <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ushuaia-compromiso-democratico-mercosur-bolivia-chile> (acc. 09-02-2019)

¹⁰ Disponible en <https://betaweb.mercosur.int/documento/declaracion-politica-del-mercosur-bolivia-y-chile-como-zona-de-paz/> (acc.09-02-2019).

¹¹ De interés, sobre este tema, es el artículo: *Desde la Declaración de Foz de Iguazu hasta las salvaguardias integradas*, de Elías Palacios (Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares. ABACC.), presentación realizada en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. CARI. Buenos Aires, 28 de setiembre de 1999.

En diciembre de 1991, ambos países, la ABACC y la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) firmaron el “Acuerdo Cuatripartito” (INFCIRC/435) que entró en vigencia en marzo de 1994, y que estableció la realización de actividades de verificación por parte de ABACC y de OIEA.

Argentina firmó el “Tratado de No Proliferación de las Armas Nucleares”¹² produciéndose la adhesión brasileña a dicho Tratado en 1998.

Por otra parte, Argentina, Brasil y Chile propusieron modificaciones al “Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe” (Tratado de Tlatelolco), produciéndose posteriormente las adhesiones argentina y brasileña a dicho Tratado.¹³

También caracterizó a la relación entre los países del Cono Sur la realización anualmente y en forma constante de múltiples ejercicios militares combinados, que comprendieron hipótesis de combate, así como la existencia de cooperación militar en muy diversos aspectos.

Se destaca la creación y conformación, entre Argentina y Chile, de la “Fuerza de Paz Conjunta Combinada ‘Cruz del Sur’”, que se encuentra a disposición de la Organización de Naciones Unidas, conforme memorandos de 2010 y 2011 firmados entre los ministros de Defensa de ambos países y funcionarios de la Organización de las Naciones Unidas.

Brasil, Chile y Argentina cooperaron en materia militar. Cabe recordar la reparación del submarino tipo TR 1700 argentino “Santa Cruz” en el Astillero Militar de Rio de Janeiro (Brasil) con participación argentina, entre 1999 y 2002.

La cooperación en defensa entre Argentina y Brasil habría de reflejarse posteriormente en otros aspectos, tales como el desarrollo entre los ejércitos de ambos países del vehículo liviano aerotransportable de propósitos generales Gaucho (2004-2011); y la participación de la hoy “Fábrica Argentina de Aviones Brig. San Martín S.A.” (FAdeA) en la construcción del avión de transporte militar táctico KC390, desarrollado por EMBRAER.

También cabe citar en el mismo sentido, aunque de naturaleza más diversa, la intervención de países del MERCOSUR ampliado y especialmente de Chile, Brasil y Argentina, en la “Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití” (MINUSTAH).

Brasil y Chile fueron, con el apoyo de Argentina, fundamentales fundadores de la “Unión de Naciones Suramericanas” (UNASUR) cuyo Tratado constitutivo fue firmado en Brasilia el 23 de mayo de 2008, como también los tres países cooperaron, con el liderazgo brasileño, para la creación en la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR celebrada en Costa do Sauípe, Brasil el 16 de diciembre de 2008, del Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

En el referido Consejo “...instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa...”-al decir del artículo 1º de la Decisión del Consejo de Jefes y Jefes de UNASUR que lo constituyó- los tres países y muy especialmente Argentina y Brasil estuvieron entre los participantes más activos.

¹² Ratificado por Argentina por Ley N° 24.448 (Boletín Oficial del 20 de enero de 1995).

¹³ Argentina lo ratificó por Ley N° 24.272 (Boletín oficial del 14-12-1993).

No obstante, al asumir el ingeniero Mauricio Macri como Presidente de la Argentina (10 de diciembre de 2015) la participación argentina se redujo drásticamente, no designándose delegados para integrar el “Centro de Estudios Estratégicos del CDS”, pese a hallarse en Buenos Aires la sede del aludido órgano de estudios, actitud imitada por otros países, restringiéndose la participación en diversas actividades de UNASUR, incluyendo el propio país sede de la Secretaría General, Ecuador, solicitando su Presidente Lenin Moreno Garcés (24 de mayo de 2017), la entrega a su país del edificio constitutivo de la sede (julio de 2018), el que fuera donado al ente por su antecesor Rafael Correa.¹⁴

La circunstancia de hallarse vacante la Secretaría General del ente, y la falta de consenso para la designación como sucesor de José Octavio Bordón como sucesor, determinaron que Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú anunciaran su decisión de suspender su participación en UNASUR (19 de abril de 2018)¹⁵. Posteriormente, el Gobierno de Colombia anunció su decisión de retirarse de UNASUR (10 de agosto de 2018).¹⁷

Por otra parte, el nuevo presidente brasileño Jair Bolsonaro ha planteado la necesidad de una revisión del MERCOSUR, orientada hacia su transformación, de la actual unión aduanera imperfecta, hacia una zona de libre comercio, lo que determinaría un retroceso en el camino seguido hacia la integración.¹⁸

3. Conclusiones sobre la situación estratégica argentina y las amenazas existentes

En definitiva, puede afirmarse que hacia fines de la década de los ‘90s Argentina enfrenta un nivel relativamente bajo de amenazas militares, por haber solucionado sus conflictos limítrofes con sus vecinos, poseyendo un buen nivel de cooperación militar con ellos y buenas relaciones políticas y económicas. No obstante, tal situación tiende a involucionar, en razón de las crecientes y agudas divergencias políticas entre los países sudamericanos, a lo que cabe agregar el progresivo deterioro de la capacidad de defensa argentina de que se dará cuenta posteriormente, que introduce un inevitable componente de riesgo en la situación del país.

¹⁴ *El Comercio* de Quito, 5 de julio de 2018, Ecuador solicitará a Unasur la devolución del edificio que funciona como su sede en Quito, disponible en <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-unasur-devolucion-edificio-leninmoreno.html> (acc. 09-01-2019).

¹⁵ *Infobae*, Buenos Aires, 20 de abril de 2018, *Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú se retiraron de la UNASUR*.

¹⁶ *Infobae*, Buenos Aires, 8 de julio de 2018, *Lenín Moreno le pedirá a la UNASUR la devolución del edificio de su sede en Quito*.

¹⁷ *Infobae*, Buenos Aires, 10 de agosto de 2018, *El Gobierno de Colombia anunció que se retira de la Unasur*.

¹⁸ Así, Román Lejtman, *Mauricio Macri se reunirá con Jair Bolsonaro para flexibilizar el Mercosur y tratar la situación política en Venezuela*, *Infobae*, 2 de enero de 2019, *El País* de Montevideo, 18 de diciembre de 2018, *Bolsonaro quiere flexibilizar las condiciones del Mercosur*, <https://www.elpais.com.uy/informacion/politica/bolsonaro-quiere-flexibilizar-condiciones-mercosur.html> acc. 7-2-2019.

El análisis de la situación estratégica argentina debe también considerar el conflicto de soberanía existente entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte por los archipiélagos de Malvinas, Georgias del Sur, Sandwich del Sur, y espacios marítimos circundantes.

Dicho conflicto derivó en un conflicto armado entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982 entre ambos países, que incluyó la recuperación por parte argentina del control de las islas, y su posterior recaptura por parte británica. Como consecuencia, el Reino Unido construyó la base aérea *Mount Pleasant*, estableciendo una guarnición militar que incluye la presencia en las islas de buques de guerra y frecuentemente, submarinos nucleares.

Las capacidades de la base antes señalada incluyen la posibilidad de un rápido incremento de la presencia militar británica en las islas, situadas a 350 km. del territorio continental argentino.

Si bien Argentina, que mantiene el reclamo de soberanía, y el Reino Unido, poseen hoy normales relaciones diplomáticas y comerciales, resulta inevitable la inclusión de este aspecto en el presente análisis.

4. El marco normativo de la defensa nacional

Argentina vivió un prolongado período (1955-1983) caracterizado por gobiernos militares interrumpidos por breves intervalos de débiles gobiernos civiles (1958-62, 1963-66, 1973-75) condicionados por intervenciones militares en los más variados ámbitos, al amparo de las “doctrinas de seguridad nacional” imperantes a la sazón en la región.

Restablecida la vigencia del sistema democrático el 10 de diciembre de 1983, debe destacarse la sanción de cuerpos normativos adecuados en materia de defensa y seguridad, sobre la base del consenso entre las principales fuerzas políticas (Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, Ley N° 24.429 de Servicio Militar Voluntario, con algunas reservas Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional), obteniendo sucesivos gobiernos el control de la seguridad interior y de la actividad de inteligencia civil, lo permitió la paulatina consolidación de la vigencia del sistema democrático en el país.

Cabe señalar que en forma previa a los cambios obtenidos por los gobiernos democráticos regía en el país el Decreto-Ley N° 16.970/66, que se caracterizaba por establecer una virtual autonomía y recíproca independencia de las Fuerzas Armadas individuales, poseyendo cada una de ellas un “comandante en jefe” con facultades de gobierno, administración y conducción operativa en tiempo de paz e incluso en tiempo de guerra, hallándose la “Junta de Comandantes en Jefe” en la cadena de comando en tiempo de guerra.

De cada uno de dichos “comandos en jefe”, además de la respectiva Fuerza Armada, dependían un conjunto de empresas de producción tanto militar como civil, así como una fuerza con funciones policiales relacionadas con su ámbito –del Ejército, Gendarmería Nacional, policía de fronteras; de la Armada, Prefectura Naval, policía

naval; e, integrando la estructura del Comando en Jefe de la Fuerza Aérea, la Policía Aeronáutica Nacional.

Tales situaciones fueron concluidas a través de la sanción de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, estableciéndose sólidamente la autoridad del Presidente de la Nación y del Ministro de Defensa sobre las Fuerzas Armadas, fortaleciéndose también las facultades del Estado Mayor Conjunto. Se redujo asimismo la amplitud del concepto de defensa nacional –virtualmente ilimitada en el Decreto-Ley N° 16.970/66 que quedó reducido a la preparación durante la paz y la respuesta en caso de guerra a las agresiones armadas externas.

La Ley N° 24.059 de Seguridad Interior, a su vez, limitó el rol de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, en tiempos ordinarios, al apoyo de las operaciones de Seguridad Interior a solicitud del Comité de Crisis previsto en dicha ley, con sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones (artículo 27). También contempló el empleo de sus elementos de combate, en aquellos casos excepcionales en los cuales el sistema de seguridad interior resultare insuficiente para alcanzar o mantener la situación de seguridad interior, en situaciones de extrema gravedad, previa decisión del Presidente de la Nación y declaración de sitio; no debiendo esta forma excepcional de empleo, incidir en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas, debiendo éstas mantener las características derivadas de la aplicación de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional (artículos 31 y 32).

A su vez, la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, incluyó en su artículo 6° dos nuevas misiones: operaciones en el marco de las Naciones Unidas, y operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos.

Posteriormente, el Decreto N° 727/2006 reglamentario de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional estableció en su artículo 1°, respecto de la misión de las Fuerzas Armadas, que dichas Fuerzas serían empleadas exclusivamente ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas en lo concerniente a los escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar y a las disposiciones que definen el alcance de dicha intervención en operaciones de apoyo a la seguridad interior.

En otros aspectos, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional en su artículo 10 asignó al Presidente de la Nación, la dirección de la Defensa Nacional y la conducción de las Fuerzas Armadas, así como la formulación, con el asesoramiento del Consejo de Defensa Nacional, del contenido y las pautas para la realización del planeamiento para la Defensa Nacional, y el control sobre su confección y ejecución.

También fueron asignadas al Presidente la conducción integral de la guerra con el asesoramiento y asistencia del Consejo de Defensa Nacional; y la conducción militar de la guerra, con la asistencia y asesoramiento del Ministro de Defensa, del Jefe del Estado Mayor Conjunto y de los Jefes de Estados Mayores Generales de cada una de las Fuerzas Armadas, constituidos en comité de crisis (artículo 10).

Un aspecto de importancia está representado por las facultades del “Ministerio de Defensa”, que conforme al artículo 11, ejerce la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la defensa que no se reserve o realice directamente el Presidente de la Nación o que no sean atribuidas en la presente Ley a otro funcionario, órgano u organismo, actuando, además, como órgano de trabajo del Consejo de Defensa Nacional. De dicho Ministerio dependen los Jefes de los Estados Mayores Generales de las Fuerzas Armadas, (artículo 23) así como el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (artículo 16).

Por otra parte, la ley asignó al Estado Mayor Conjunto la asistencia y asesoramiento al Ministro de Defensa en materia de estrategia militar, así como el ejercicio por sí de la totalidad de las facultades relativas al accionar militar conjunto, respecto de la doctrina, el planeamiento, y el adiestramiento militar conjunto, así como el control del planeamiento estratégico operacional (artículos 16, 17, 21 y 22 de la ley).

Finalmente -y a nuestro juicio, lo más significativo- las Fuerzas Armadas argentinas están dedicadas fundamentalmente a la misión militar tradicional, careciendo de facultades en otras materias -seguridad interior, inteligencia civil, desarrollo, etc.- a diferencia de lo que frecuentemente sucede con sus pares latinoamericanas. Ello, pese a modificaciones realizadas recientemente.

En efecto; tras la asunción del actual Presidente argentino, ingeniero Mauricio Macri, comenzó a plantearse por parte del ministro de Defensa Oscar Aguad, que las antiguas hipótesis de conflicto con países vecinos habían desaparecido y que las Fuerzas Armadas debían dedicarse a las “nuevas amenazas”, caracterizando como tales al terrorismo, narcotráfico, y ciberdelitos¹⁹.

El 23 de junio de 2018 fue dictado el Decreto N° 683/2018, modificándose el Decreto N° 727/2006 reglamentario de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, ampliando el ámbito de la defensa nacional a las agresiones externas de cualquier tipo. La nueva reglamentación resulta contradictoria con lo establecido por la ley reglamentada, de la que surge que tales agresiones deben ser de carácter militar²⁰. La modificación fue presentada sosteniéndose que permitía el empleo de las Fuerzas Armadas contra el delito organizado y otras cuestiones de seguridad interior²¹, pero la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior continúa vedando tal empleo, excepción hecha del apoyo previsto en el artículo 27 de la ley –que no incluye los elementos de

¹⁹ Entre otros, *Clarín*, 23-07-2018, *Cambios en las Fuerzas Armadas. El ministro de Defensa justificó los cambios para enfrentar “nuevas amenazas”*; *Clarín*, 15-08-2018, Natasha Niebieskikwiat, *La Reforma de la Defensa Mauricio Macri viaja a Jujuy para presentar el primer operativo de los militares con las fuerzas de Seguridad*; *Perfil*, 27-05-2018, *POLITICA / REESTRUCTURACIÓN*, etc.; *Clarín*, 12-03-2008, Natasha Niebieskikwiat, *Mauricio Macri aprobó una profunda reforma en Defensa para combatir al narcotráfico y el terrorismo*.

²⁰ V. de José Manuel Ugarte, *Sobre el Decreto N° 683/2018, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional, y los excesos reglamentarios*, Revista jurídica electrónica Abogados.com, 3 de agosto de 2018, disponible en www.abogados.com.ar/sobre-el-decreto-na-6832018-la-ley-no-23554-de-defensa-nacional-y-los-excesos-reglamentarios/21883 (acc. 7-8-2018).

²¹ Entre otros, el ya citado artículo de *Clarín* ‘La Reforma de la Defensa’.

inteligencia ni los de combate- ni las hipótesis excepcionales de los artículos 28 a 30 y 31 y 32, ninguna de las cuales se configura en el caso.

La aludida modificación fue seguida por el dictado del Presidente de la Nación de una “Directiva de Defensa Nacional”, por Decreto N° 703/2018.

Dicho documento destacó que la seguridad de los Estados latinoamericanos estaría afectada por el narcotráfico, la piratería, la trata de personas y el contrabando, cuya atención prioritaria correspondía a los organismos de seguridad, inteligencia e inteligencia criminal, señalando que las Fuerzas Armadas contaban con capacidades que podían ser empleadas en apoyo a la lucha contra estas problemáticas.

Se señaló que el Sistema de Defensa Nacional debe cumplir un rol clave, en la vigilancia, control y preservación, según correspondiera, del espacio marítimo insular y fluvial, aeroespacial, ciberespacial, espacial y terrestre.

Fue destacado que el Ministerio de Defensa debería proponer al Poder Ejecutivo Nacional un plan para reformar el Instrumento Militar de la Nación a fin de recuperar la capacidad de cumplir su misión principal.

Dicho plan estaría caracterizado por la reducción de personal en aquellas áreas no involucradas en tareas prioritarias y responsabilidades de tiempo de paz; alistar organizaciones operativas completas, incrementando alistamiento, flexibilidad, movilidad y capacidad de despliegue, y eventualmente conformando Unidades Conjuntas; así como una reforma de la Ley N° 19.101 del Personal Militar.

Hasta el momento no se conocen previsiones ni medidas concretas relativas a la anunciada reforma.

Exclusivamente cabe mencionar la realización del Operativo “Integración Norte”, en la frontera norte argentina, entre Salta y Misiones, dispuesto por Resolución N° 860/2018 del Ministerio de Defensa²², en el cual aproximadamente 500 efectivos del Ejército realizaron tareas de ‘apoyo logístico a las Fuerzas de Seguridad, adiestramiento operacional y apoyo a la comunidad’, consistentes fundamentalmente en colaboración con Gendarmería en maniobras tácticas, así como atención sanitaria y reparación de edificios escolares.

Además de contravenirse la Ley de Seguridad Interior –los elementos de combate de las Fuerzas Armadas no están comprendidos entre aquellos que pueden brindar apoyo logístico, conforme al artículo 27 de la Ley N° 24.059- resulta evidente el carácter poco adecuado del empleo de las referidas Fuerzas con el déficit de preparación y adiestramiento que poseen para el cumplimiento de su misión específica, en tareas que deberían ser realizadas por otros organismos estatales.

5. La evolución del presupuesto de defensa en Argentina, y su impacto en las estructuras de las Fuerzas Armadas

²² El Comercial de Formosa, 3 de Marzo de 2019, “Apoyo logístico contra los narcos y ayuda comunitaria: cómo es el trabajo de las Fuerzas Armadas en la frontera norte”, obtenido en http://static.elcomercial.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=265997:apoyo-logistico-contra-los-narcos-y-ayuda-comunitaria-como-es-el-trabajo-de-las-fuerzas-armadas-en-la-frontera-norte&catid=16:nacionales&Itemid=73 acc. 20-03-2019.

Resulta útil examinar las características y estado general de las Fuerzas Armadas argentinas a la época del restablecimiento de la democracia, y su evolución posterior.

En 1983, el gasto militar en Argentina ascendía al 4,2% del PBI²³. Se trataba de un gasto excesivo para un país en tiempo de paz, que denotaba la incidencia del Conflicto Malvinas (1982), la amenaza de conflicto armado con Chile, y la instauración en el país de un gobierno militar (1976/1983).

Tras la asunción del gobierno democrático encabezado por Raúl Alfonsín, en 1984 descendió a 2,8 y en 1985 a 2,4²⁴, llevando dicho presupuesto niveles propios de tiempo de paz.

La baja presupuestaria se acentuaría posteriormente, alcanzando el presupuesto 1,5% del PBI en 1990 y 1,1% del PBI en 1997, oscilando a partir del 2004 entre el 0,8 y el 0,9% del PBI.²⁵ En millones de dólares constantes de 2016, pasó de 8.377 en 1988 a 4.625 en 1990, una reducción de casi el 50%, y a 3.794 en 1997, a 3.341 en 2004, incrementándose posteriormente a 4510 en 2016 y 5165 en 2017²⁶ sin que ese aumento, se reflejara en capacidades militares.

Frente a esta drástica reducción, hubiera correspondido una reestructuración de las Fuerzas Armadas que adecuara su estructura a las posibilidades presupuestarias.

Ello no sucedió y sucesivamente los ministros de Defensa de Alfonsín, Raúl Borrás, Roque Carranza y José Horacio Jaunarena dictaron las Directivas N° 1/85, 1/86 y 2/86 sobre “Reforma Militar”, en las que encomendaban a las Fuerzas Armadas su propia reestructuración.

Lo que en realidad hicieron las Fuerzas Armadas en forma virtualmente autónoma fue, en primer lugar, reducir drásticamente la incorporación de conscriptos, de 108.000 en 1983 a 40.000 en 1988 y 1989.²⁷ La posterior supresión del servicio de conscripción en tiempo de paz establecida por la Ley N° 24.429 (1995) redujo el número de soldados del Ejército a un número oscilante entre 15.000 y 20.000²⁸. También se redujo el número de incorporaciones en los institutos militares²⁹.

²³Ernesto López, “Gasto militar en la Argentina 1970-1986” en, Gustavo Adolfo Druetta, Eduardo E. Estévez, Ernesto López y José Enrique Miguens, *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*, Editorial Puntosur, Buenos Aires, 1990, Pág. 322. V. asimismo, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, “Cuestiones de seguridad y defensa”, en Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, 2000, disponible en <http://www.argentina-rree.com/12/12-14.htm><http://www.argentina-rree.com/12/12-14.htm> (acc. 5-8-2017).

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Fuente: SIPRI, *Military Expenditure Database*, obtenido en <https://www.sipri.org/databases/milex> (acc. 08-02—2019).

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, *op. cit.*

²⁸ Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*, págs. 136 a 138.

²⁹ Así, en el grado inferior de oficial del Ejército, subteniente, en 1984 había 1295. Ese número en 1990, año de agudización de la reducción presupuestaria, había descendido a 475, y en 1994 a 391. En ese último año, había 974 tenientes coroneles. El número de subtenientes experimentó posteriormente un

La fuerte reducción presupuestaria de 1984 y 1985 fue acompañada además, inicialmente, por una reducción limitada en los grados de oficiales, especialmente en los de general de brigada y coronel o equivalentes), que alcanzó su máximo grado en 1997, aunque tal reducción se produjo en los grados de teniente coronel o equivalentes sólo en el Ejército, incrementándose el número de integrantes de dicho grado en las restantes Fuerzas.

Así, en el Ejército, el número de generales de brigada, coroneles y tenientes coroneles, que en 1983 era respectivamente de 86, 645 y 1028, para un efectivo total de la Fuerza de 103.123, en 1997 había pasado a ser respectivamente de 27, 303 y 943, para un efectivo total de 40.773. En la Armada, que en 1983, era de los grados equivalentes (contraalmirante, capitán de navío y capitán de fragata) respectivamente 24, 212 y 374, para un efectivo total de 40.041, en 1997 era respectivamente de 20, 200 y 511, para un efectivo total de 27.975. En Fuerza Aérea, el número de brigadieres, comodores y vicecomodoros, que en 1983 era de 33, 211 y 203, para un efectivo total de 21.903 en 1997 era respectivamente de 28, 200 y 345, para un efectivo total de 12.956³⁰.

A partir del año 1998, comenzó a producirse en el Ejército un crecimiento significativo en los grados de coronel y teniente coronel, que los llevó en 2010 a un número superior al que tenían en 1983 (último año del gobierno militar) cuando el número total de personal militar era más del doble del actual³¹. El número de personal en dichos grados se incrementaría más aun posteriormente³². Algo similar pudo advertirse en la Armada, en que de 212 capitanes de navío para un número total de efectivos de la Fuerza de 40.059, en 2014 se pasó a 409 para un número total de efectivos en dicha Fuerza de 18.555; en suma, duplicación del número de miembros de dicho grado para una Fuerza reducida a la mitad. Del mismo modo, en la Fuerza Aérea se pasó de 211 comodores para un efectivo total de 21.903 en 1983, a 525 comodores en 2014, para una Fuerza con un efectivo total de 12.907³³.

Por otra parte, los números de oficiales, suboficiales y tropa del Ejército Argentino, que en 1983 eran respectivamente de 6.891, 23.759 y 72.473, en 2014 pasaron a ser, respectivamente, de 6.188, 22.768 y 17.319; en la Armada Argentina, que en 1983 eran, respectivamente de 3.227, 15.473 y 21.359, pasaron a ser en 2014 de 2.492, 14.433 y 1.630; en la Fuerza Aérea Argentina, que en 1983 eran de 2.342,

crecimiento que lo llevó a 659 en 2010, aún lejos del número de 1984. Una disminución similar pero algo menor se produjo en la Armada y en la Fuerza Aérea. Fuente: "Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010", Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2011, págs. 136 a 138.

³⁰ Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, cuadros de páginas 136 a 13i.

³¹ Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*, edición citada, págs. 136 a 138.

³² Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa 2015*, Buenos Aires, 2015, págs. 94/95. Surge de dichas páginas que en 2014, último año informado, el número de coroneles del Ejército Argentino ascendía a 810 para una fuerza que totalizaba 46.275, mientras que en 1983, para una fuerza que totalizaba entonces 103.123, se contaba con 654.

³³ *Ibidem*.

9.061 y 10.500, pasaron a ser en 2014 de 2.542 –oficiales- y 10.345 –suboficiales- no contando con personal de tropa³⁴.

Como puede advertirse, existió una reducción relativamente leve en la cantidad de oficiales y suboficiales por una parte, y una drástica reducción del personal de tropa, tendiéndose en el caso de los oficiales a una concentración en grados altos.

Una comparación con el número de personal por grado en las fuerzas armadas del Reino Unido, nos permite advertir que los números correspondientes a los grados de oficiales eran respectivamente 8, 27, 95, 308, 1080, 3720, 8380, 10720 y 3530. Es decir que con la única excepción del grado inferior de oficiales, existe una pirámide perfecta, circunstancia que contrasta con las fuerzas armadas argentinas, donde es frecuente que un grado posea un número de integrantes superior al de los miembros del grado inferior³⁵.

Otro de los resultados fue una estructura militar deformada en cuanto al número de personal correspondiente a cada uno de los grados, siendo frecuente la existencia de mayor número de personal en un grado, que en el grado inmediatamente inferior, tendiéndose a la concentración de personal en los grados superiores, con la lógica consecuencia de un excesivo gasto en personal.

Ello se tradujo, en el caso del Ejército, a la generación de unidades incompletas, y, para las tres Fuerzas, en la proliferación de estructuras administrativas.

La combinación de la reducción presupuestaria con la inexistencia de una reestructuración real, así como el crecimiento de la proporción representada por los grados altos con relación al resto de la estructura de personal, trajo como resultado una proporción muy elevada del gasto en personal respecto del total del gasto en defensa.

La consecuencia de estas circunstancias fue un gasto en personal –incluyendo pensiones- superior al 80%, un limitado gasto en funcionamiento que erosionó el mantenimiento del material y el entrenamiento del personal, y por sobre todo, la imposibilidad de renovar el equipamiento de defensa.

Así, el “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010” incluyó una serie de ejecución presupuestaria 1989-2009 en la que es posible advertir que el gasto en personal, que representaba 63% en 1989, pasó a constituir a partir de 1993 el 80%, y así se mantuvo esencialmente hasta el fin de la serie. Por otra parte, el gasto en funcionamiento y mantenimiento, que representaba en 1989 el 31%, en 1993 representaba el 17% –algo más de la mitad- y en 1999 llegó a constituir el 11%, para retornar al 17% al final de la serie. En cuanto a inversiones, del 5% en 1989 se pasó al 1% entre 2003 y 2005, para concluir la serie en 3%; pero dentro del rubro inversiones, el ítem sistemas de armas, en 1989 representaba el 0%, porcentaje que se reiteró en cinco de los once años de la serie, llegando al 5% en 1989, por el impacto de la compra de 36 aviones A-4M “Skyhawk II” a Estados Unidos, y su modernización, a que habremos de referirnos posteriormente.

³⁴ *Ibidem* págs. 92/97.

³⁵ Fuente: Ministry of Defence, UK Armed Forces, Annual Personnel Report, 2014, disponible en <https://www.gov.uk/government/statistics/uk-armed-forces-annual-personnel-report-2014> (acc. 09-02-2019).

El ya referido impacto del gasto en personal continúa siendo el actual, como lo refleja el Libro de la Defensa 2015³⁶, del que surge que en 2010 representó el 81%, en 2011 el 82%, en 2012 el 81%, en 2013 el 79%, y el 2014, el 78%. En operación y mantenimiento, los porcentajes fueron en 2010 el 15%, 2011 el 15%, 2012 el 17%, 2013 el 17%, y 2014 el 17%, mientras que las inversiones alcanzaron el 3% en 2010, 2% en 2011, 1,7% en 2012, 4% en 2013 y 5% en 2014, aunque en estos dos últimos años reflejaron adquisición de bienes de escaso o nulo interés militar³⁷.

Las leyes de presupuesto para 2015, 2016 y 2017 reflejan pautas bastante similares. Así, para 2015, se presupuestó en la jurisdicción Defensa, incluyendo la pasividad militar, un gasto en personal del 85,4%, en funcionamiento del 16%, e inversiones por 3,5%. Para 2016, tales rubros fueron, respectivamente, 82%, 13%, y 3,9%. Para 2017, de 81,80%, 14,3% y 3,8%. Para 2018, 86,37%; 9%; 3,24%. Para 2019, 87%, 8,5% y 1,8%.

Lo que resulta evidente, es que con un presupuesto de defensa que representa alrededor del 1% del PBI, y un gasto en personal del 80% -hoy 87%- es imposible proveer a un mínimo reequipamiento a fuerzas armadas que arrastran largos períodos de desfinanciamiento, y que tampoco puede obtenerse un adecuado adiestramiento, ni obtenerse una razonable condición de alistamiento.

6. Las consecuencias de la situación descripta: obsolescencia del equipamiento y mal mantenimiento

No faltaron voces de alarma, ni observaciones de especialistas con relación a estos aspectos.

En 2002, el profesor e investigador, especializado en temas presupuestarios relativos a la defensa, Thomas Scheetz, señalaba que en Argentina "...los actores políticos han optado por un desarme de hecho. Las Fuerzas Armadas gastan en poco más que los salarios mensuales..."³⁸.

En 2005, Marcelo Luis Acuña y Ricardo Runza³⁹ señalaban que desde 1984 hasta 1991, el tamaño de las fuerzas armadas argentinas se había modificado "dramáticamente", habiendo disminuido el total del personal militar de 188.000 en 1984 a 98.000 en 1991, pero que de tal disminución, el cuerpo de oficiales había disminuido el 8%, el cuerpo de suboficiales el 13% y la tropa el 84%, por lo cual el

³⁶ Libro de la Defensa 2015, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 2015, *Evolución presupuestaria por objeto de gasto en millones de pesos constantes, 2014 - Jurisdicción 45 (2010-2014)*, página 149.

³⁷ V. Infodefensa, *Presupuesto de Defensa 2014 argentino*, Madrid, 12.11.2013, <http://www.infodefensa.com/latam/2013/11/12/opinion-presupuesto-de-defensa-2014-argentina.php>; y <http://www.infodefensa.com/latam/2015/01/04/noticia-sobre-presupuesto-defensa-argentina.html>. También, Proyectos de Ley de Presupuesto (Mensaje y proyecto de ley) de 2014 y 2015, en <http://www.mec.gov.ar/online/html/#>, todos accedidos el 6-7.-2016.

³⁸ Thomas Scheetz, *El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una metodología de análisis*, "Security and Defense Studies Review", Vol. 2, Summer 2002, Center for Hemispheric Strategic Studies, Washington D.C., pág. 48.

³⁹ Marcelo Luis Acuña y Ricardo Runza, *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*, Altamira, Buenos Aires, 2005, págs. 86 y 87.

índice soldados/oficiales había disminuido de 11 a 6, y que posteriormente (1999) el cuerpo de oficiales estaba constituido por 9.550 hombres, pero constituía el 14% de las fuerzas armadas, el cuerpo de suboficiales 43.557 hombres, pero constituyendo el 64% del personal militar, y que la tropa, ya implementado el reclutamiento voluntario, constituía 14.972 hombres, constituyendo el 22% del personal militar.

Casi diez años después, tal diagnóstico se complementaba con lo expresado en el “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010”⁴⁰ en el que entre otros aspectos, se señaló la existencia de una “distorsión progresiva del presupuesto de defensa” haciendo referencia a la drástica reducción del presupuesto del sector, situación en la cual el poder político se limitó a delegar en las Fuerzas Armadas la necesaria reestructuración, que fue encarada por éstas “sin orden ni criterio estratégico alguno” recortando o desprogramando unidades y sistemas de armas, reduciendo a niveles mínimos el adiestramiento operacional, flexibilizando los estándares de mantenimiento y naturalizando medidas de emergencia logística, consumiendo reservas de repuestos o de municiones, y procurando sostener “estructuras heredadas pero crecientemente irracionales”.

Un examen de la incorporación de equipamiento por parte de las Fuerzas Armadas argentinas⁴¹, muestra que entre 1983 y 1990 fueron incorporados la mayor parte de los medios materiales de la Armada Argentina –destruidores Meko 360, construidos por los astilleros alemanes *Blohm & Voss*, cuatro de las seis corbetas diseñadas por los astilleros referidos y construidas bajo licencia en Argentina, los dos submarinos diesel TR 1700 construidos en Alemania por los astilleros alemanes Thyssen Nordseewerke (que debían ser seguidos por la construcción de cuatro similares en Argentina, no concluida), tres buques de transporte y otros medios menores-.

El Ejército Argentino contaba con anterioridad con los tanques y vehículos de combate de la familia TAM, a los que se agregaron durante la época indicada obuses autopropulsados de 155mm de dicha familia de blindados, construyéndose posteriormente un número adicional de tanques. Asimismo, fue durante esa época en que comenzaron a ser entregados por la Fábrica Militar de Aviones los primeros aviones de entrenamiento básico-avanzado “IA-63 Pampa”, fabricados con la cooperación de la empresa alemana Dornier Flugzeugwerke. Cabe recordar que de los dos submarinos TR 1700, uno de ellos, el “San Juan”, se hundió a fines de 2017 en trágicas circunstancias no desligadas del mal estado de mantenimiento del buque⁴², mientras que el restante, el “Santa Cruz”, permanece en el astillero Tandano, en reparaciones de indefinida duración.

⁴⁰ Ministerio de Defensa de Argentina, “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010, Buenos Aires, 2011, págs. 189/193.

⁴¹ Ministerio de Defensa de Argentina, “Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010”, edición citada, páginas 146-147.

⁴² V. entre muchos elementos, Bruno Yacono, *La Justicia inspecciona Tandano en plena reparación del submarino gemelo al ARA San Juan*, *Todo Noticias*, 16-10-2018, disponible en https://tn.com.ar/politica/la-justicia-inspecciona-tandano-en-plena-reparacion-del-submarino-gemelo-al-ara-san-juan_906088 acc. 11-02-2019;

El resto del equipamiento argentino incluía medios incorporados en las décadas de los '60s y '70's, destacándose el submarino diésel tipo 209 "Salta" nominalmente en servicio, pero actualmente en reparaciones y cuya vida útil cabe considerar concluida.

Si bien coincidió dicha época (1983/1990) con la reducción presupuestaria de 1984-1985 y con la drástica disminución de la incorporación de conscriptos, dicho momento representó la incorporación de un número significativo de medios materiales, y el país aún contaba con una importante capacidad de fabricación de armamento y munición.

En 1991 se sancionó la Ley N° 24.045, por la que se declaró "sujetas a privatización" a la totalidad de las empresas y establecimientos que operaban en jurisdicción del Ministerio de Defensa.

Dicha ley se tradujo en la venta de empresas tanto de producción civil como militar, omitiéndose sólo, por no hallar comprador, las Fábricas Militares de Villa María, Río Tercero, Fray Luis Beltrán y Azul. La última cerró sus puertas a principios de 2018, hallándose las restantes dedicadas casi exclusivamente a producción civil.

Durante esa etapa se incorporaron los aviones de exploración P3B Orion cedidos por Estados Unidos, concluyéndose la demorada construcción de la última corbeta Meko 140 e incorporándose algunas embarcaciones auxiliares.

La única adquisición significativa de material bélico por parte del país posterior a las indicadas, fue la realizada a Estados Unidos entre 1993 y 1999 de 36 aviones de ataque subsónicos *A-4M Skyhawk II* –construidos en la década del '70- a quienes se hizo una profunda recorrida y modernización, dotándose a 32 de ellos del radar APG-66, denominándose los *A-4 AR Fightinghawk*⁴³. Tal adquisición proveyó a Argentina de aviones modernizados, pero construidos hoy, hace más de cuatro décadas.

En setiembre de 2015 la Fuerza Aérea Argentina comunicó la desprogramación definitiva de los aviones Mirage III, Mirage V y Dagger Finger que restaban en su inventario, perdiendo Argentina la capacidad de interceptación por aviones de caza⁴⁴. Y en julio de 2016, la Fuerza Aérea Argentina comunicó la próxima desprogramación definitiva de los *A-4 AR Fightinghawk* para 2018⁴⁵. Cuando se concrete la anunciada desprogramación -los aviones A-4AR estarían hoy en su casi totalidad fuera de servicio- Argentina habrá quedado desprovista de aviones de combate. Restarían como material aéreo con función militar los referidos aviones de entrenamiento y ataque ligero IA63 "Pampa".

Respecto al ejército, cuenta aún con medios como los ya referidos blindados TAM, en cuyas cuatro décadas de trayectoria se anunciarán tres modernizaciones, ninguna de las cuales pasó del estadio de prototipo o de un puñado de vehículos. El caso más reciente fue la modernización iniciada en 2010 con empresas israelíes

⁴³ V. Esteban G. Brea, Gaceta Aeronáutica, *Los Halcones I (Génesis)*, 2011, disponible en <http://www.gacetaaeronautica.com/articulos/2011/09a4ar/index.htm> (acc. 05-02-2019).

⁴⁴ *Clarín*, 3 de septiembre de 2015, *Despiden a los aviones Mirage, un ícono de la guerra de Malvinas*, nota de Guido Braslavsky

⁴⁵ *Infodefensa*, Madrid, 28 de julio de 2016, disponible en <http://www.infodefensa.com/latam/2016/07/28/noticia-fuerza-aerea-argentina-anuncia-desprogramacion-sistema.html> (acc. 5 de julio de 2017).

lideradas por *Elbit Systems*, que produjo sucesivamente dos prototipos en 2014 y 2016, para cesar en 2018 por razones presupuestarias. Reducido a sus capacidades originarias, el TAM, cuestionado por la delgadez de su blindaje, carece de capacidad para el combate nocturno, inconcebible en la época actual, o como los tanques livianos SK 105 Kürassier A1 y A2, careciendo los primeros –mayoría- también de esta capacidad.

La Dirección General de Fabricaciones Militares está dedicada hoy mayoritariamente a la fabricación de productos de uso civil y de seguridad pública, y de contados productos de uso militar.

Si se trata de la Armada, su base está constituida por los buques construidos en Alemania y los últimos en Argentina bajo diseño, especificaciones y equipamiento alemán por el programa MEKO, de la década de los '80s, buques que reclaman modernizaciones, presentándose problemas de mantenimiento derivados fundamentalmente de las limitaciones presupuestarias.

Las indicadas no constituyen meras apreciaciones subjetivas. El clásico *The Military Balance 2017* señalaba sobre Argentina que "...después de un largo período de relativa negligencia y baja inversión, hay un requerimiento para reemplazar un gran número de plataformas antiguas, inoperables y retiradas..."⁴⁶.

En los últimos años se han producido dos incorporaciones de costo significativo, pero de escasa utilidad para la defensa.

El 1 de agosto de 2017 fue publicado en el Boletín Oficial el Decreto N° 595/2017, de ampliación presupuestaria, que incluyó autorización para recurso al crédito público por un total de Euros 588.700.000 y dólares estadounidenses 160.470.000, para la adquisición de aviones de transporte medianos, adquisición de buques patrulleros oceánicos OPV, aviones turbohélice Beechcraft T-6 Texan II de entrenamiento y ataque ligero, pistolas 9 x 19 y fusiles de asalto.

Hasta el momento se ha concretado la compra de 8 de los Texan II, adquisición que no aparece como indispensable por contarse ya con aviones Grob G120 TP, EMB 312 Tucano y Tecnam F2002 JF Sierra⁴⁷ para adiestramiento básico e IA63 Pampa para avanzado. Más discutible resulta la compra de cuatro patrulleros oceánicos *Gowind* OPV-90 por 319 millones de euros al astillero francés *Naval Group*, que incluye tres buques nuevos y uno usado, *L'Adroit*, que operaba desde 2011 en la Armada francesa a préstamo para verificar sus capacidades y venderlo a la referida Armada o bien a otro comprador. La Armada francesa manifestó su desinterés y fue ofrecido a la Armada Uruguay y posteriormente, entre otras, a la de Mozambique, hasta que finalmente Argentina decidió su adquisición⁴⁸. Sus características –cubierta a popa muy cercana a la línea de flotación- lo hacen de problemático empleo en el Mar Argentino, donde en el mejor de los casos, representará una duplicación con los

⁴⁶ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, London, 2017, pág. 423.

⁴⁷ Avión liviano empleado en la Fuerza Aérea Argentina como entrenador básico, aunque no tiene las características que permiten tal empleo.

⁴⁸ *Infodefensa*, 03-07-2018, *Argentina cierra la compra de cuatro OPV a Francia*, disponible en <https://www.infodefensa.com/latam/2018/07/03/noticia-argentina-cierra-compra-cuatro-francia.html> (acc. 10-02-2019);

guardacostas de Prefectura Naval Argentina. Al igual que los Texan II, consideraciones políticas vinculadas a relaciones internacionales parecen haber presidido estas inversiones redundantes, frente a las abrumadoras carencias que pesan sobre las Fuerzas Armadas argentinas.

7. Conclusión: la necesidad de cambiar

Además de las características de sus normas y estructuras organizativas fundamentales reseñadas al comienzo de este análisis, probablemente el aspecto más característico de la política de defensa en Argentina ha sido el esquema de distribución presupuestaria en defensa establecido entre 1993 y la actualidad: 80 a 87% en personal, 8 a 16% en funcionamiento, 3 a 5% en inversiones, para un presupuesto de un 1% del PBI.

Esta característica ha impedido por espacio de 25 años la renovación del material bélico argentino y sólo ha posibilitado la realización de modernizaciones, en diversos casos inconclusas por falta de fondos.

La segunda característica es la persistencia en las Fuerzas Armadas de una estructura sobredimensionada, con un excesivo número de personal de alta graduación y de burocracia destinada a justificarlo.

Argentina gasta anualmente alrededor de 5.000.000.000 en defensa⁴⁹. Aún con la fuerte devaluación y la reducción presupuestaria requerida por el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, asciende a u\$s 3.444.030.648,37.

Perú, con un gasto de alrededor de 2.200.000.000⁵⁰ mantiene tres escuadrones de cazabombarderos de cuarta generación y una flota de un crucero, 6 submarinos, y 7 fragatas, entre otros múltiples medios. Aunque el presupuesto de Defensa argentino es escaso para un país de su tamaño y producto bruto, parece evidente que la impotencia argentina para mantener y renovar su material halla origen fundamentalmente en la magnitud del gasto en personal.

Resulta necesario frente a la situación descripta la realización de una reestructuración que restaure adecuadas proporciones entre los grados militares y asegure unidades completas, rediseñando a las Fuerzas Armadas para responder a las necesidades de la defensa, y simultáneamente realizar un moderado incremento presupuestario, que asegure disponibilidad suficiente para realizar una renovación del material bélico del país.

Con relación al empleo de las Fuerzas Armadas en seguridad interior, cabe recordar que dichas fuerzas están concebidas, instruidas, preparadas y equipadas para la guerra.

Los países latinoamericanos que han dedicado sus Fuerzas Armadas a la seguridad interior –México, Colombia, Guatemala, Honduras, El Salvador- han afrontado desapariciones, ejecuciones forzadas y torturas, en disminución en

⁴⁹ International Institute of Strategic Studies, *Military Balance*, London, 2017, pág. 431, le adjudica 6.300.000.000 en 2015 y 5.300.000.000 en 2016.

⁵⁰ *Ibidem*, pág. 467, Según esta fuente, el presupuesto de defensa de Perú fue de 2.220.000.000 en 2015 y 2.009.000.000 para 2016.

Colombia, por la paz, y en Guatemala por la decisión de retirar a las Fuerzas Armadas de misiones de seguridad interior. Tal dedicación no significó solución alguna para los países que la dispusieron.

Suponer –como surge de los artículos que hemos citado, conteniendo trascendidos sobre la futura presunta reforma militar- que es posible dedicar a las Fuerzas Armadas a luchar contra el terrorismo, el narcotráfico y el ciberdelito, y concentrar la obtención de medios en la ciberdefensa, los drones, la robótica, etc. implica en primer lugar una verdadera novedad estratégica: suponer que un país puede escoger las amenazas que deberá enfrentar, y descartar aquellas que supongan mayores erogaciones.

Tan optimistas apreciaciones chocan con una obvia realidad. Toda comunidad humana ha debido enfrentarse con riesgos o amenazas existenciales, aún en Latinoamérica. ¿Qué hubiera sucedido con Ecuador, si al producirse en 1995 el conflicto del CENEPa hubiera estado desarmado? En 1941, estar pobremente armado le significó una importante pérdida territorial. Para 1995 había aprendido la lección.

El sutil pero rápido deterioro de la anterior situación de paz y cooperación en Sudamérica debiera motivar a disponer la recuperación de la capacidad de defensa del país.

Argentina, en definitiva, es un país casi desarmado pese a realizar un gasto en defensa no desdeñable para la región.

Resulta indispensable, en definitiva, encarar cambios fundamentales en la política de defensa argentina.

Bibliografía

Acuña, Marcelo Luis y Runza, Ricardo, *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*, Altamira, Buenos Aires, 2005,

Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades derivadas del Conflicto del Atlántico Sur (CAERCAS), Informe Final, Buenos Aires, 1983, hoy disponible (entre otros sitios) en <https://www.dipublico.org/8707/informe-final-de-la-comision-de-analisis-y-evaluacion-de-las-responsabilidades-en-el-conflicto-del-atlantico-sur-informe-rattenbach/> (acceso 15-09-2017).

Delucchi, Bartolomé Santiago, *Fuerzas Armadas Argentinas. Breve reseña histórica sobre su organización y funcionamiento 1810-1999*, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2000.

Giardino, Carlos, *Fusiles y Sistemas. Defensa Nacional. Autarquía o Cooperación*. Editorial Dunken, Buenos Aires, 1999.

Fraga, Rosendo, *Menem y la Cuestión Militar*. Colección Análisis Político 7. Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Buenos Aires, 1991.

Infodefensa, *Presupuesto de Defensa 2014 argentino*, Madrid, 12.11.2013, <http://www.infodefensa.com/latam/2013/11/12/opinion-presupuesto-de-defensa-2014-argentina.php>; y <http://www.infodefensa.com/latam/2015/01/04/noticia-sobre-presupuesto-defensa-argentina.html>

International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2017*, London, 2017.

López, Ernesto, *Gasto militar en la Argentina 1970-1986*, en, Druetta, Gustavo Adolfo Estévez Eduardo E., López, Ernesto y Miguens, José Enrique, *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*, Puntosur, Buenos Aires, 1990, Pág. 322/336.

Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa Argentina Bicentenario 2010*, Buenos Aires, 2011.

Ministerio de Defensa de Argentina, *Libro Blanco de la Defensa 2015*, Buenos Aires, 2015.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, *Cuestiones de seguridad y defensa*, en, del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, 2000, disponible en <http://www.argentina-rree.com/12/12-14.htm><http://www.argentina-rree.com/12/12-14.htm> (acc. 5-8-2017).

Murray, Douglas J. y Viotti, Paul R. (editores), *The Defense Policies of Nations. A Comparative Study*, Third Edition, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1994.

Scheetz, Thomas, *El Presupuesto de Defensa en Argentina: Su contexto y una metodología de análisis*, en *Security and Defense Studies Review*, Vol. 2, Summer 2002, Center for Hemispheric Strategic Studies, Washington D.C..

SIPRI, *SIPRI Military Expenditure Database*, Estocolmo, 2017, disponible en <https://www.sipri.org/databases/milex> (acc. 27-8-2017).

Ugarte, José Manuel, *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa*. Plus Ultra, Buenos Aires, 2005, y Editorial Académica Española, Saarbrücken, 2011.

Ugarte, José Manuel, *La Comisión de Defensa Nacional: un rol casi inédito*, en, Gustavo Adolfo Druetta, Eduardo E. Estévez, Ernesto López y José Enrique Miguens (coordinadores), *Defensa y Democracia. Un debate entre civiles y militares*, Puntosur, Buenos Aires, 1990, págs. 244/251.

Ugarte, José Manuel, *Una visión desde Latinoamérica de la organización de la defensa y las relaciones civiles-militares*, en, David Pion-Berlin y José Manuel Ugarte (editores), *Organización de la defensa y control civil de las Fuerzas Armadas en América Latina*, Jorge Baudino editores, Buenos Aires, 2013

Artículos periodísticos y normas citados en el texto.

¿Adiós a las armas? Una aproximación a la defensa nacional argentina (1963-2019) a partir de su política de armamentos*

Goodbye to weapons? An approach to the Argentine national defense (1963-2019) from its armaments policy

SERGIO G. EISSA

Doctor en Ciencia Política (UNSAM), Maestro en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales (FLACSO-Argentina) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Profesor en temas de defensa y seguridad internacional en la UBA, UNDEF e IUGNA. Correo electrónico: seissa@yahoo.com

Resumen

El presente artículo analiza la evolución de las Fuerzas Armadas argentinas entre 1963 y 2019 a partir de su política de armamentos. En la primera parte del artículo se analiza el sistema presupuestario argentino a los efectos de entender a qué rubro corresponde la compra de material bélico. Asimismo, se definen algunos conceptos claves vinculados a la política de armamentos.

En la segunda parte se estudia cuánto representa la compra de armamentos respecto al total de presupuesto de defensa de Argentina y, además, se lo enmarca en el gasto efectuado en Suramérica; descartando que hubiera habido en la región una carrera armamentista. Posteriormente se estudia la

Abstract

This article analyzes the evolution of the Argentine Armed Forces between 1963 and 2019, based on its armaments policy. In the first part of the article the Argentine budgetary system is analyzed in order to understand which item corresponds to the purchase of war material. Likewise, some key concepts linked to the armaments policy are defined. The second part studies how much the purchase of armaments represents with respect to the total defense budget of Argentina and, in addition, it is framed to the expenditure made in South America; discarding that there had been an arms race in the region. Subsequently, the evolution of the armaments policy of Argentina (1963-

*Este trabajo ha sido realizado en el marco del Programa Posdoctoral de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (2019-2020). Agradezco las observaciones y sugerencias del Dr. Germán Soprano, Hernán Longoni y de la Mg. Sol Gastaldi. Las entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019, fueron fundamentales para la elaboración de este artículo.

evolución de la política de armamentos de Argentina (1963-2019) relacionando la política presupuestaria con el estado de los mismos. Si bien se observa una recuperación durante el gobierno de Mauricio Macri (2011-2019), se sostiene que dicha recuperación supone un cambio en el modelo de Fuerzas Armadas debido fundamentalmente a que los medios que se han recuperado y/o adquirido están más enfocados a hacer frente a los problemas transnacionales, más que unas Fuerzas Armadas con capacidades operativas para defender los intereses vitales de dicho país.

Palabras clave

Argentina – Política de Defensa – Fuerzas Armadas – Presupuesto – Armamentos

2019) is studied, relating budgetary policy with the state of the same. Although there is a recovery during the government of Mauricio Macri (2011-2019), it is maintained that this recovery implies a change in the model of the Armed Forces, mainly because the means that have been recovered and/or acquired are more focused on making in the face of transnational problems, more than armed forces with operational capabilities to defend the vital interests of that country.

Keywords

Argentina – Defense Policy – Armed Forces – Budget – Weapons

Introducción

El 3 de diciembre de 1990, el presidente Carlos Menem (1989-1999) ordenó reprimir el cuarto levantamiento carapintada encabezado, en esta oportunidad, por el coronel Mohamed Alí Seineldín. Esta represión exitosa puso fin al período de consolidación de la democracia argentina, iniciado el 10 de diciembre de 1983 con el triunfo del radical Raúl Alfonsín (1983-1989), y marca también el fin de las Fuerzas Armadas como un actor principal (1880-1966) y como partido militar (1966-1983) del sistema político argentino. A partir de ese año podemos sostener con claridad que se alcanzó el control civil de las Fuerzas Armadas (Eissa, 2015).

Desde entonces hasta el fin del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), las capacidades militares de las Fuerzas Armadas se han deteriorado gradualmente, sin que exista una perspectiva de que dicha situación se revierta. Mientras que el presupuesto en defensa nacional alcanzaba en el año 1989 el 2,4% del PBI (Eissa & Ferro Ariella, 2018) hacia el año 2016 solo alcanzaba al 0,9% (SIPRI, 2016). Esta situación ha llamado la atención de numerosos académicos argentinos, latinoamericanos y de otras partes del mundo. ¿Por qué Argentina se ha desarmado unilateralmente?

Carlos Escudé (2010/2011) sostenía que las políticas exteriores y de seguridad eran resultado de la crisis neoliberal instrumentada por Argentina durante los años '90. Puntualmente afirma que este país:

- 1.- Redujo su presupuesto militar casi al mínimo necesario para cubrir gastos corrientes, a pesar de los grandes presupuestos de nuestros vecinos inmediatos, Brasil y Chile, y
- 2.- Redujo a casi nada sus compras de armamentos en el exterior, a pesar de las grandes compras de esos vecinos.

Sin embargo, como ya hemos señalado en otro trabajo, la caída del presupuesto comenzó a partir del año 1990 (Eissa & Ferro Ariella, 2018), durante la implementación de la política neoliberal y no como resultado de ella, con lo cual la afirmación de Escudé no es correcta.

Más recientemente, Luciano Anzelini (2018) consideraba, y vale la pena citarlo en extenso, que

En el caso de la Argentina, el país no enfrenta en la actualidad un horizonte de guerra o conflictos inmediatos que puedan demandar el empleo del poder militar convencional. Sin embargo, como revela la información reproducida por las agencias estadounidenses, el escenario mundial se ha vuelto más pugnante que en el pasado y la posibilidad de conflictos en el futuro, por ejemplo, por el acceso a recursos naturales, no debería ser descartada (en este sentido, el mencionado *Global Trends 2035* del CNI incorpora, por primera vez, al “Ártico y la Antártida” como una región estratégica). América Latina, además, se ha convertido en un ámbito de disputa de intereses entre potencias globales como Estados Unidos, China y Rusia, cuestión que debe ser adecuadamente ponderada en nuestro planeamiento defensivo-militar.

Finalmente, no puede perderse de vista la existencia del enclave colonial en las Islas Malvinas, con la significativa dotación militar británica desplegada allí. Esta situación debería ser adecuadamente contemplada en cualquier cálculo de seguridad internacional y defensa por parte del gobierno nacional, dada su importancia estratégica en materia de proyección atlántica y antártica. Desde luego, no se trata de pensar soluciones militares para estos escenarios, sino de ponderar la disposición de una fuerza razonable con capacidad para tener presencia en territorios que, en el futuro, podrían configurar ámbitos de disputa con las grandes potencias.

(...)

Se trata, sin más, de lo que Ernesto López (1994) definió, a mediados de la década de 1990, como un “desarme de hecho”, es decir, un encogimiento de la estructura defensivo-militar como expresión de una coyuntura económica regresiva y de fuertes ajustes fiscales, sin ningún tipo de evaluación estratégica acerca de la reconversión y modernización castrenses.

No se trata solamente de una disminución del presupuesto, sino que esta decisión, adoptada por varios motivos (Eissa & Ferro Ariella, 2018), no ha sido acompañada de una reestructuración y una modernización del Instrumento Militar a la nueva realidad internacional, regional y nacional; como ya resaltaba Ernesto López (1994) muy acertadamente hace casi 25 años.

En efecto, el Instrumento Militar de la defensa nacional ha vivido cuatro (4) procesos de reformas. El inicial, que le dio forma a las Fuerzas Armadas nacionales, modernas y de masa, fue producto de la iniciativa del presidente Julio Roca (1880-1886 y 1898-1904) y sus Ministros de Guerra Luis María Campos (1898-1899) y Pablo Riccheri (1900-1904) entre fines del Siglo XIX y principios del Siglo XX. La segunda fue impulsada por el presidente Marcelo T. de Alvear (1922-1928) y su Ministro de Guerra Agustín P. Justo (1922-1928). La tercera fue iniciativa del presidente Juan Domingo Perón (1946-1955) y que se plasmó en la Ley N° 13.234 de 1948 y en la posterior creación del Ministerio de Defensa en 1949 (Ley N° 13.529 de 1949). La última reforma fue emprendida durante el gobierno del presidente Illia (1963-1966) (Soprano & Laferriere, 2015), primero en el Ejército, cuando era conducido por el Teniente General Juan Carlos Onganía (1963-1965) y concluida la tercera presidencia de Juan Domingo Perón (1973-1975), a través del decreto N° 956 del 28 de marzo de 1974, por el cual se aprobó el Plan Nacional de Construcciones Navales Militares, que fue ratificado por la Presidenta María Estela Martínez de Perón a través del decreto N° 768 del 5 de septiembre de 1974 (Urgente 24, 2010). En lo que respecta a la Fuerza Aérea Argentina¹

Entre mediados de los años '60 y principios de los '80, la Fuerza Aérea Argentina se vio envuelta en un vasto proceso de modernización del equipamiento, de profesionalización del personal y de ampliación de su estructura orgánica y el despliegue. A lo largo de estos años fueron llegando nuevos sistemas de armas, equipos y tecnologías de avanzada para la época², y acompañando estas incorporaciones los mandos ejecutaron una política de profesionalización específica intensa. Del mismo modo, el incremento de la magnitud de la Fuerza, así como la necesidad de "competir" políticamente con las otras dos Fuerzas Armadas -el Ejército y la Armada-, llevó a la institución a desarrollar una estructura orgánica más voluminosa, lo que le garantizó una presencia institucional más jerarquizada en el interior del país.

En buena medida, el eficaz desempeño de la Fuerza Aérea durante la Guerra por las Islas Malvinas (1982), puede ser relacionado en parte con el proceso de actualización material y de preparación, que se venía gestando y desarrollando con anterioridad³.

¹ Entrevista con Germán Montenegro, Buenos Aires, 18 de diciembre de 2018.

² Así se incorporaron aeronaves de transporte a reacción, aviones de combate supersónicos, misiles aire – aire, radares avanzados, sistemas de defensa aérea electrónicos, etc. Entrevista con Germán Montenegro, Buenos Aires, 18 de diciembre de 2018.

³ "El momento de oro de la Fuerza Aérea Argentina empieza en 1947 con su creación y la adquisición de los cien (100) Gloster Meteor, los bombarderos Avro Lincoln y Lancaster y la enorme fabricación de

Esta reforma de la Fuerza Aérea Argentina se plasmó a través de los decretos 10.430/1965S, que aprueba la compra de los aviones A4-B; el 1.710/1970S, que aprobó el Contrato 70/III de compra de los Mirage III; el 2.705/1968S; 4.026/1968S; y 5.273/1968S de compra de los aviones Hércules; entre otros⁴.

Todas estas reformas fueron exactamente eso: “reformas”. O, dicho de otra manera, de las Fuerzas Armadas nacionales de masas, herederas de la Guerra Franco-Prusiana (1870-1871), y pasando por la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), hasta llegar a la Doctrina de Seguridad Nacional (Ley N° 16.970/1966)⁵, hija de la Guerra Fría (1947-1991) y las hipótesis de conflicto con Chile y Brasil; todas estas iniciativas -nos gusten o no- no se limitaron a la compra de armamentos, sino que el Instrumento Militar fue sometido a una profunda adecuación de la realidad internacional, regional y nacional⁶ y esos cambios involucraron su despliegue, organización, doctrina, adiestramiento y, por supuesto, los sistemas de armas.

Cabe destacar que estas reformas fueron posibles, como hemos sostenido *ut supra*, porque las Fuerzas Armadas fueron un actor principal del sistema político argentino entre 1880 y 1983 y porque la situación económica del país era totalmente diferente a la que heredó la democracia en 1983.

Desde que se alcanzó el control civil de las Fuerzas Armadas, ninguna iniciativa, ya sea la ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, y los documentos elaborados en el marco de los planeamientos de la defensa nacional (1996-1999, y 2009-2011 y el iniciado en el año 2014⁷) fueron implementados. Se produjeron

aviones de la Fábrica Militar de Aviones. Luego con el Golpe de 1955 viene un periodo de valle bajo y se reactiva como lo expresa este párrafo. La concepción peronista siempre fue pro-aeronáutica, por un lógico entendimiento de las extensiones del país”. Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018.

⁴ Decreto N° 2.103 del 31 de octubre de 2012. Boletín Oficial de la República Argentina del 5 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=170232F5540D0051B74AC9ED43FEA0AD?id=204243> [Visitado el 30 de enero de 2019].

⁵ El primer antecedente fue el Plan CONINTES, elaborado por Juan Domingo Perón (1952-1955), e implementado por Arturo Frondizi (1958-1962) a través de los decretos N° 2628/1960 y 2639/1960. El segundo antecedente fue el decreto 6.447/1963S sobre “Plan Militar General para la Defensa del Continente Americano Contra una Agresión del Bloque Comunista (P.M.G.D.C.A.)”. Esto fue ampliado a través del decreto N° 1.827/1968S “Plan Militar para la Defensa del Continente Americano contra la Subversión Interna Dirigida y Apoyada por el Comunismo Internacional como Forma de Agresión que no constituye Ataque Armado; Hipótesis “A”, Plan de Inteligencia de la Junta Interamericana de Defensa”. Ver decreto N° 2.103/2012 y también Rearte (2007).

⁶ La última reforma iniciada en 1966 y culminada en 1976 se hizo en base a la inserción de Argentina en el bloque occidental durante la Guerra Fría (1947-1991) -ver cita anterior-, a la Doctrina de Seguridad Nacional y su correlato en el Plan Cóndor, y a las hipótesis de conflicto con Brasil y Chile. El aparato represivo que llevó a cabo el Terrorismo de Estado a partir de 1976 se hizo en base al despliegue dispuesto por esa última reforma. Ver Montenegro (2007: 17); Eissa (2018) y Lafferriere & Soprano (2015).

⁷ El planeamiento iniciado en el año 2014 quedó trunco por decisión el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) y su Ministro de Defensa Julio Martínez (2015-2017).

cambios, se incorporaron sistemas de armas que fueron parches, paliativos para ajustar el Instrumento Militar a una sola variable: la realidad presupuestaria⁸. Ni siquiera las enseñanzas de la Guerra de Malvinas (1982) lograron cristalizar -salvo en lo que refiere al accionar conjunto y muy incipientemente- en un diseño del Instrumento Militar y en la incorporación de medios que se adecuara al entorno estratégico de Argentina. A diferencia de estas décadas precedentes, como señala correctamente Luciano Anzelini (2018), es que nos asomamos a un abismo en donde se adoptan las hipótesis de empleo de los Estados Unidos y Argentina queda indefensa y, en consecuencia, sin capacidad para brindar apoyo a la política exterior en temas tales como Malvinas, la Antártida y el Atlántico Sur.

A diferencia de otros trabajos, que han analizado profusamente las causas de este desarme de hecho, este artículo se propone estudiar el mismo a partir de la situación de los armamentos. El presupuesto, leído a partir de las Cuentas de Inversión (lo realmente gastado, a diferencia del presupuesto) en el caso argentino, nos permite analizar cuál ha sido la intención del gobierno argentino respecto a la defensa nacional; una lectura más profunda nos muestra que el escaso presupuesto se destina, en casi el 90% para el año 2019, para sueldos y pensiones, y el resto para funcionamiento, operaciones/adiestramiento y equipamiento (Eissa & Ferro Ariella, 2018). Sin embargo, lo que no nos dice esa información es qué tipo de equipamiento se ha adquirido, de qué origen es, y cuál es el estado del mismo.

A los efectos de encarar este trabajo se recurrió a fuentes públicas y reservadas, que reflejan lo que otros analistas ya han advertido: 1) el desarme argentino, y 2) que la última reforma integral se realizó entre fines de los años '60 y principios de los años '70. En tercer lugar, se observa un cambio y una continuidad a partir del gobierno de Mauricio Macri: se sigue incorporando armamento a modo de parches y no como resultado de una planificación y una reforma profunda; y un cambio de tipo de Fuerzas Armadas hacia un modelo más enfocado en las amenazas transnacionales, una especie de Guardia Nacional.

En la primera parte del artículo se revisan algunos conceptos que creemos fundamentales para entender la situación de los armamentos del Sistema de Defensa en Argentina. En la segunda reflejamos algunos datos presupuestarios, y en la tercera analizamos de lleno los sistemas de armas.

⁸ Hubo planes específicos de los Fuerzas. Por ejemplo, en los años '80, la Armada Argentina logró rearmarse (fragatas MEKO y los submarinos alemanes) y el Ejército Argentino (TAM, fusiles, entre otros), la Fuerza Aérea Argentina invirtió mucho dinero en el Proyecto Cóndor y no se financió adecuadamente el Pampa. Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018. En los años '90 hubo planes específicos del Ejército, que no lograron – como veremos- detener la degradación del Instrumento Militar. Ya en los años 2000 se destacan el Plan 2025 del Ejército y el Plan Jano del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas que fueron descartados por Nilda Garré cuando se empezó el segundo ciclo de planeamiento en el 2007. Ver Eissa (2015); Soprano (2017); Entrevista reservada Fuente C (militar), Buenos Aires, 29 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019 y Elaboración propia a partir de datos provistos en Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

Consideraciones analíticas

*I.- El sistema presupuestario en Argentina*⁹

Las normas y procedimientos del ciclo presupuestario argentino están establecidos en la ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. Esta ley permite diferentes lecturas del presupuesto y de la Cuenta de Inversión. Mientras el primero debe ser aprobado por el Congreso de la Nación antes del 31 de diciembre del año anterior al ejercicio fiscal que se está presupuestando, la segunda es publicada por el Ministerio de Economía en julio del año posterior al año fiscal bajo análisis y refleja lo efectivamente devengado, es decir, gastado. En el caso argentino no es recomendable efectuar un análisis del gasto a partir únicamente del presupuesto porque el Ministerio de Economía tiene facultades para efectuar ajustes, ampliaciones y para cambiar el destino del gasto, en tanto no implique retirar fondos de los gastos de capital para destinarlos a gastos corrientes. A continuación, se describen algunas de las aperturas que permiten la lectura del presupuesto y las cuentas de inversión, al solo efecto de lo que compete al tema de estudio de este artículo.

1.- Etapas del gasto

La consideración de estos conceptos es claramente importante desde el punto de vista de la gestión, ya que la implementación de una política no sólo depende de la capacidad de llevar adelante los objetivos sustantivos y finales propuestos por ella, sino que también están sujetos a la capacidad del funcionariado de realizar en tiempo y forma los requisitos impuestos por las instituciones para dar cuenta del proceso presupuestario. Este conocimiento, lejos de ser una traba al funcionamiento de las distintas agencias y las prestaciones que ellas brindan, es una herramienta con gran potencialidad desde el punto de vista de la planificación presupuestaria.

Por consiguiente, el conocimiento y, en este caso, de los distintos momentos que atraviesa el gasto en la administración pública es una condición más para la correcta y eficiente ejecución de una política pública.

Los momentos del gasto están referidos a las distintas etapas que siguen las transacciones realizadas en el ámbito del Estado para poder producir los bienes y servicios públicos que éste presta. Ellos dan cuenta del diferente nivel de realización efectiva que las mismas tendrán. A su vez, en términos generales, tener en cuenta estos diferentes momentos ayuda a planificar y programar con distintos horizontes temporales la acción gubernamental, particularmente en lo que hace a la administración financiera, haciendo, asimismo, más ágil la reprogramación presupuestaria, cuando ello resulta necesario.

Los momentos del gasto se conocen como: compromiso, devengado y pagado. Cada gasto a realizar debe pasar por cada una de estas etapas. Por su parte, cada rubro del gasto tiene su manera particular de comprometerse, devengarse y pagarse, es decir, cada transacción atraviesa de manera distinta, de acuerdo a su especificidad, cada uno de esos momentos.

⁹ Salvo donde se indica, seguimos a Eissa & Ferro Ariella (2018).

El *compromiso* es el acto que da origen a una obligación de pagar una suma determinada de dinero, en virtud del cual los créditos presupuestarios se destinan definitivamente a la realización de aportes, subsidios, transferencias o gastos para la ejecución de obras, la adquisición de bienes, remuneraciones o contratación de servicios (Mecon, sin fecha).

El gasto *devengado* implica el surgimiento de una obligación de pago por la recepción de conformidad de bienes o servicios públicos oportunamente contratados, o por haberse cumplido los requisitos administrativos para los casos de gastos sin contraprestación. La etapa del *devengado* es la única adecuada para medir el avance financiero en la ejecución del presupuesto y, por lo tanto, es el momento del gasto que posibilita la vinculación con los avances físicos, tanto en términos de producción como de adquisición de recursos reales (Mecon, sin fecha). Este momento del gasto es el que puede leerse en las Cuentas de Inversión.

El gasto *pagado* se refiere al registro del pago que debe efectuarse en la fecha en que se ponga a disposición el cheque, se formalice la transferencia, o se materialice el pago por entrega de efectivo u otros valores (Mecon, sin fecha).

El último momento es el de *evaluación y seguimiento*, que sirven para:

- identificar los problemas de la gestión y buscar las herramientas que permitan resolverlos o mitigarlos;
- convertir en un producto necesario de la programación del siguiente ciclo presupuestario;
- rever las prioridades presupuestarias;
- evaluar la implementación de cada uno de los servicios públicos;
- evaluar el desempeño de la gestión global del gobierno.

35

2.- Clasificadores del gasto¹⁰

Es común escuchar diferentes análisis sobre el gasto en distintas áreas del gobierno. Salvo algunas excepciones, esos estudios reflejan un desconocimiento de los distintos clasificadores del gasto que podemos encontrar en el presupuesto. Ese desconocimiento lleva a confundir, por ejemplo, el gasto del “Ministerio de Defensa” con el “Gasto de Defensa”. Cada clasificador permite un acercamiento distinto a la estructura del gasto. El abordaje del presupuesto a través de cada uno de ellos no excluye a los otros, sino que son complementarios y permiten enriquecer la información que se quiere analizar.

Los clasificadores más utilizados son:

a) Por Objeto del Gasto

Es conocida como clasificación por Inciso y éstos son:

Inciso 1: Gastos en personal

Inciso 2: Bienes de consumo

Inciso 3: Servicios no personales

¹⁰ Solo se señalan los clasificadores utilizados en este trabajo.

Inciso 4: Bienes de uso
Inciso 5: Transferencias

Cabe destacar que suele utilizarse este clasificador como el clasificador -valga la redundancia- presupuestario por excelencia, aunque desde un punto de vista más crítico del análisis, éste sólo dice lo que compra el Estado, pero por sí sólo, no nos dice nada acerca de qué se hace y cómo se impacta con la acción gubernamental en las necesidades insatisfechas o problemas públicos a tratar. Esta aclaración no resta importancia a la necesidad del clasificador, sino que lo coloca en el marco conceptual que se ha venido desarrollando. Por consiguiente, desde el punto de vista de este análisis presupuestario, un ejercicio válido sería ver la congruencia entre la prestación de determinado servicio público y lo que el Estado “compra” para garantizar su producción. Por ejemplo, si se sostiene que se van a fortalecer las capacidades de las Fuerzas Armadas, pero la mayor proporción del gasto está concentrado en el inciso 1, existe una incongruencia entre la formulación de la política de defensa, en este caso, y su ejecución.

b) Finalidad y Función

La clasificación funcional permite discriminar el accionar del gobierno de acuerdo al destino que tiene cada uno de los servicios públicos. Los gastos así identificados permiten determinar las asignaciones de recursos a cada uno de los objetivos generales e instrumentos que se emplean para alcanzarlos.

Esta clasificación permite:

- identificar el gasto destinado a cada una de las políticas públicas;
- realizar la agregación del accionar del Estado según el destino del gasto público;
- obtener la consolidación de los servicios públicos de acuerdo a la función que cumplen;
- construir un instrumento útil para la toma de decisiones;
- analizar el destino de los gastos en funciones determinadas;
- agregar el presupuesto por programas.

Se trata de un instrumento que favorece el análisis del gasto para estudios económicos y sociales. Por ejemplo, el gasto en la función de educación agrega al gasto en educación que realiza todo el Estado, lo cual no coincide con el gasto del Ministerio de Educación (clasificación institucional).

II.- Acerca de los sistemas de armas

Un sistema de armas no refleja por sí sólo la capacidad operativa del Instrumento Militar. Una capacidad militar se integra por Medios/Materiales (Sistemas de Armas), Inteligencia, Recursos Humanos, Infraestructura, Logística, Adiestramiento, Doctrina y Organización, los cuales forman el acrónimo MIRILADO. Si bien esta nomenclatura

es creada en Argentina en el marco del Segundo Ciclo de Planeamiento (2009-2011)¹¹ que, por primera vez en la historia utilizó la metodología de planeamiento por capacidades militares, no se limita a ésta última, sino que podemos adoptarla a otros tipos de metodologías utilizadas en el país: por hipótesis de conflicto y, la vigente desde 2015, por escenarios.

Un Instrumento Militar, para poder producir un efecto militar (OBE-Operaciones Basadas en Efecto) frente a un agresor genérico definido por el planeamiento, debe contar con capacidades militares. En el caso argentino, las capacidades que se habían definido eran: a) Comando y Control, b) Vigilancia y Reconocimiento, c) Transporte, d) Logística, e) Operaciones de combate propiamente dichas y, f) otras. Cada una de estas capacidades solo está disponible al 100% si cada uno de los componentes del acrónimo del MIRILADO está en las mismas condiciones. En otras palabras, seis (6) variables intervienen para que podamos saber si un Instrumento Militar se encuentra operativo, limitado o crítico.

Por lo tanto el estudio del estado de los armamentos nos brinda sólo un indicio, *ceteris paribus*, de la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas, porque un Sistema de Armas se concibe como (veamos el ejemplo de un avión de combate)¹²:

- La Plataforma (el avión)
- Los armamentos que esa plataforma pueda lanzar.
- La aviónica, aquellos sistemas de abordo que reducen la carga de trabajo de los tripulantes, y sirven para controlar la navegación, los lanzamientos de armas, la adquisición de blancos, etc.
- El sistema de guerra electrónica, que trabaja en forma automática y que puede ser pasivo, activo o ambos.
- El Operador, llamado comúnmente el piloto que pueden ser uno, dos o más, ello incluye las capacidades para operar el sistema (aptitud de combate en diferentes niveles de *expertise*, alcanzados a partir de la experiencia y horas de adiestramiento de calidad), que conlleva el conocimiento integral de la doctrina de empleo y operación del sistema, y de la doctrina de operación con otros sistemas con los que comparta adiestramiento e interoperabilidad (de allí la importancia de los ejercicios conjuntos).

Es decir que, si un país incorpora en el año 2020 aviones de Quinta Generación, éstos no brindarán la capacidad de defensa aérea directa, o interdicción, o bombardeo, hasta tanto la tripulación (R en el MIRILADO) este adiestrada (A en el MIRILADO), entre otras. Este ciclo suele demorar cinco (5) años si el nuevo sistema de armas se solapa con el viejo, y mucho más si no se contaba previamente con esa capacidad. Es decir, que dicho sistema de armas estará operativo en el 2025. No obstante, en el caso de muchas de las operaciones militares, si no se posee el medio no existe la

¹¹ El primer ciclo de planeamiento, utilizando la metodología por escenarios, se efectuó entre 1996 y 1999, y se plasmó en la DEMIL 1999.

¹² Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018 y Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

capacidad. En consecuencia, consideraremos que la situación del medio nos brinda una aproximación bastante acertada sobre si el Instrumento Militar puede o no realizar determinadas operaciones militares¹³.

A los efectos de este trabajo se han analizado los siguientes medios mayores adquiridos, modernizados o fabricados por Argentina entre 1963 y 2019. Entendemos por sistemas mayores (CEED, 2014: 43):

“1. Sistemas de armas: comprende la adquisición y modernización de equipamiento militar destinado a la Defensa, tales como carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones y helicópteros de combate, naves de guerra, misiles y lanzamisiles”.

Cuadro N° I: Armamentos Analizados

Correspondencia de los colores del cuadro con cada una de las Fuerzas Armadas					
Armada Argentina					
Ejército Argentino					
Fuerza Aérea Argentina					
Año	Denominación	País de Origen	Año	Denominación	País de Origen
1967	Aermacchi MB-326	Italia	2008	LR-35E ELINT	EE.UU./Fra
1978	Agusta A109A	Italia	1968	M113A1	EE.UU.
1998	A-4AR	EE.UU.	1982	MEKO M140	Alemania
1964	A-4B (A-4P)	EE.UU.	1979	MEKO M360H2	Alemania
1975	A-4C	EE.UU.	1953	Martin PBM-5	EE.UU.
1971	A-4Q	EE.UU.	2009	Mi-171E	Rusia
1978	Fragata A69	Francia	1982	M-IIICJ	Francia
1969	AMX-13	Francia	1972	M-IIIEA/DA	Francia
1983	AS332B Super Puma	Francia	1970	Canberra MK62	RUGB
1996	AS555 Fennec	Francia	1958	MS-760 Paris	Francia
1974	Boeing 707	EE.UU.	1982	M-5 A	Francia
1986	Boeing 707 SIGINT	EE.UU.	2014	Neftegaz	Rusia
2001	B-1 Patagonia	Francia	1993	Mohawk OV1D	EE.UU.
1982	B-1 Bahía Paraíso	Argentina	1978	AML H90 Panhard	Francia
1952	B-18 Pta. Médanos	RUGB	1958	P-2 V5 Neptune	EE.UU.
1975	B200	EE.UU.	1998	P-3B Orión	EE.UU.
1993	B200M Cormorán	Argentina	2010	Perforadora	EE.UU.
2010	Bell -206	EE.UU.	1978	Q-20 Pto. Deseado	Argentina

¹³ “El Medio Material es el punto de partida (...), sin medios materiales en estado óptimo de operación no es posible tener capacidades. Al medio le sumamos todo lo demás, recursos humanos conformando una organización eficiente, adiestrados según el empleo doctrinario previsto, adecuado sostén logístico, etc. Muchas veces se discute que es primero los Medios o la Doctrina de empleo. Compró medios y después veo como los empleo o defino empleo y después adquiero medios. Debe existir un feedback”. Entrevista reservada Fuente C (militar), Buenos Aires, 29 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019.

1978	Bell 212	EE.UU.	1953	Q-4 San Martín	Alemania
2012	Bell 412	EE.UU.	1969	Q-42	Argentina
1958	B-45 Mentor	EE.UU.	1969	Q-43 C. de Lasala	EE.UU.
1972	Bendix BPS-1000	EE.UU.	1978	Q-5 Irizar	Finlandia
1993	C-130B	EE.UU.	1981	Roland AA	Francia
1968	C-130H	EE.UU.	1983	Roland II AA	Francia
1994	Casa C212	España	1993	S-2ET	Israel
2014	Cessna 208	EE.UU.	2008	Saab 340	Suecia
1979	CH-47C Chinook	EE.UU.	1987	AS-61D Sea King	Italia
2014	Cessna Citation	EE.UU.	1978	SA330L Puma	Francia
1978	Lancha Dabur	Israel	1952	SCR-588B	RUGB
1978	M-5F Dagger/Finger	Israel	2019	SEM 5	Francia
1969	DHC-6	Canadá	1972	SH-3D Sea King	EE.UU.
1989	EMB-312	Brasil	1946	Sherman M4	EE.UU.
1956	F-4U Corsair	EE.UU.	1976	Sherman Repot.	Argentina
1966	Fokker F.27	Holanda	1981	Skyward AA	Suiza
1975	Fokker F.28	Holanda	1947	Sotoyomo	EE.UU.
1959	F-86F30 Sabre	EE.UU.	1978	SuE	Francia
1957	F-9F Panther	EE.UU.	1971	Summer	EE.UU.
1961	Fletcher	EE.UU.	1982	TAM	Argentina
2013	G-120TP	Alemania	2018	T-6C Texan II	EE.UU.
1978	G-222	Italia	2016	Tecnam P2002JR	Italia
1946	Gloster Meteor	RUGB	1967	Tigercat	RUGB
2019	Clase Gowind	Francia	1977	Tipo 42 D1	RUGB
1969	Hughes 500	EE.UU.	1999	Tipo 42 B52	Chile/Arg.
2008	HUEY II	Argentina	1984	TR1700	Alemania
1973	IA-50 Guaraní	Argentina	1978	T-34C1	EE.UU.
1974	IA-58 Pucará	Argentina	1974	U209	Alemania
1989	IA-63 Pampa	Argentina	1980	UH-12T	EE.UU.
2020	KC-390	Brasil	1970	UH1H	EEUU
1983	L-100-30	EE.UU.	1958	V-1 Independencia	RUGB
1977	LR-35A Learjet	EE.UU.	1970	V-2 25 de Mayo	RUGB

Fuente: Entrevista reservada con Fuente A (civil), Bs. As., 2017-2019

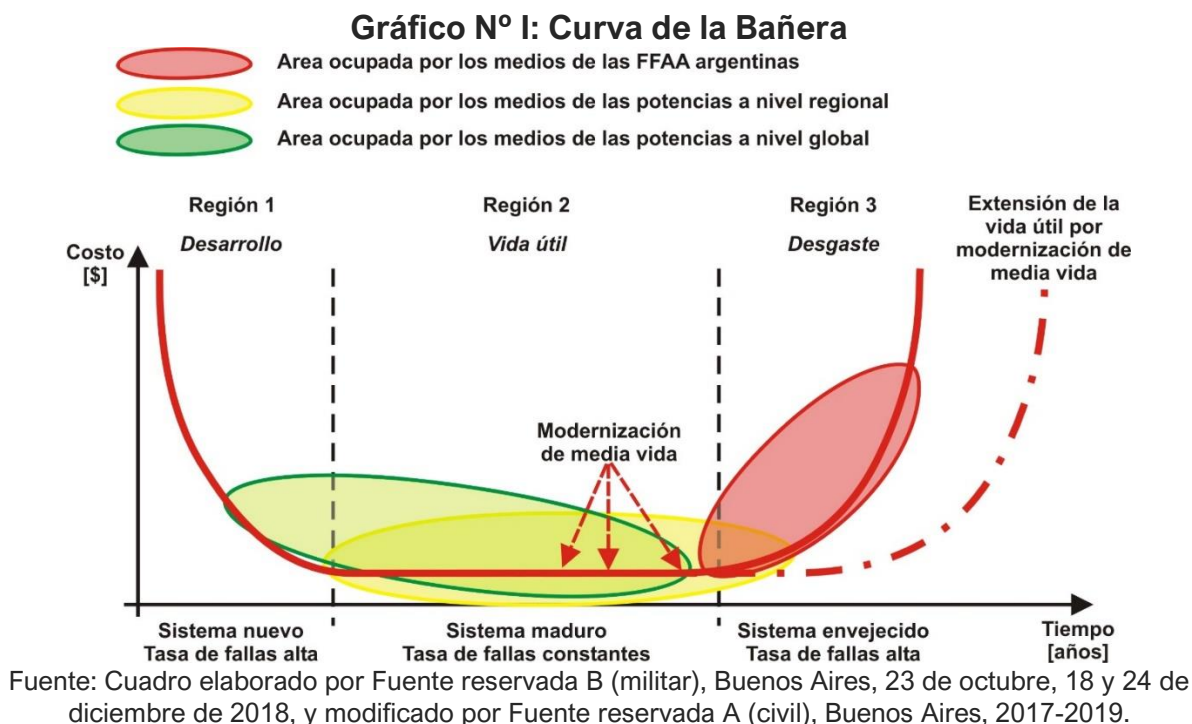
A los efectos de este trabajo, y a fin de unificar la clasificación de la situación operativa de diversos armamentos provenientes de orígenes diferentes, se decidió tomar como referencia el concepto de “curva de la bañera”, dando una nomenclatura propia que se muestra a continuación¹⁴:

¹⁴ Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

OPERATIVO: El medio analizado no alcanzó la mitad del ciclo de vida de diseño, y se considera que se le habrían aplicado los criterios de mantenimiento recomendados por el fabricante. Se supone que contribuye a las áreas de capacidad previstas originalmente en el diseño de fuerzas. Se supone que el medio está ubicado entre el final de la 1ra región y el final de la 2da región de la curva. Asimismo, se debe contar con la cantidad de medios que conformen una unidad mínima sistémica, de manera tal que pueda efectuar las operaciones militares.

LIMITADO: El medio se ubica al final de la 2º región y estaría ingresando a la 3º región. Habría superado la mitad de la vida útil sin que se le aplicara la modernización de media vida (también establecida en el diseño). La puesta en servicio del mismo se complejiza por cuestiones de índole logísticas, debidas fundamentalmente a la antigüedad de sus sistemas y subsistemas de abord.

CRITICO: El medio está en la Región 3, habiendo superado la vida útil y, en casos extremos, la falta de una modernización de media vida y la pérdida de proveedores de repuestos originales, lo dejan al borde de la obsolescencia. Requiere de un reemplazo o un profundo y costoso plan de modernización sistémico.



¿Adiós a las armas?

I.- El contexto suramericano

América Latina y, puntualmente Suramérica, es una de las regiones que menos gasta en materia de defensa (Cuadro N° II). Alcanzó un valor promedio del 1,6% de su PBI entre 2004 y 2014, igual que la Unión Europea, aunque claramente difieren mucho en valores absolutos.

Cuadro N° II: Gasto en Defensa en relación al PBI por regiones

2004-2014					
			Valor	Valor	Porcentaje de Cambio
Ranking	Regiones	Valor Medio	Mínimo	Máximo	de Promedio Anual
1	América	3,2%	2,8%	3,8%	0,1%
2	Asia	2,4%	2,3%	2,5%	0,1%
3	África	2,0%	1,9%	2,2%	-0,1%
4	Europa	1,9%	1,8%	2,0%	-0,3%
5	Oceanía	1,8%	1,6%	2,0%	-1,9%
1	Medio Oriente	4,9%	4,1%	5,9%	2,3%
2	Norteamérica	4,1%	3,5%	4,9%	0,6%
3	Europa, no-UE (2014)	3,1%	2,8%	3,6%	2,1%
4	Norte de África	2,8%	2,5%	3,3%	1,5%
5	Sur de Asia	2,6%	2,4%	2,9%	-1,2%
6	África del Este	2,2%	1,9%	2,7%	-2,8%
7	Asia Central	2,0%	1,7%	2,2%	3,0%
8	Oceanía	1,8%	1,6%	2,0%	-1,9%
9	Asia del Este	1,8%	1,7%	1,9%	-0,2%
10	África Central	1,8%	1,5%	2,4%	-0,2%
11	Sudeste de África	1,7%	1,6%	1,8%	0,0%
12	Suramérica	1,6%	1,5%	1,7%	-0,6%
13	Unión Europea (2014)	1,6%	1,4%	1,7%	-2,1%
14	América Central y Caribe	0,8%	0,7%	0,9%	3,3%
15	África Occidental	0,8%	0,7%	1,0%	-2,6%

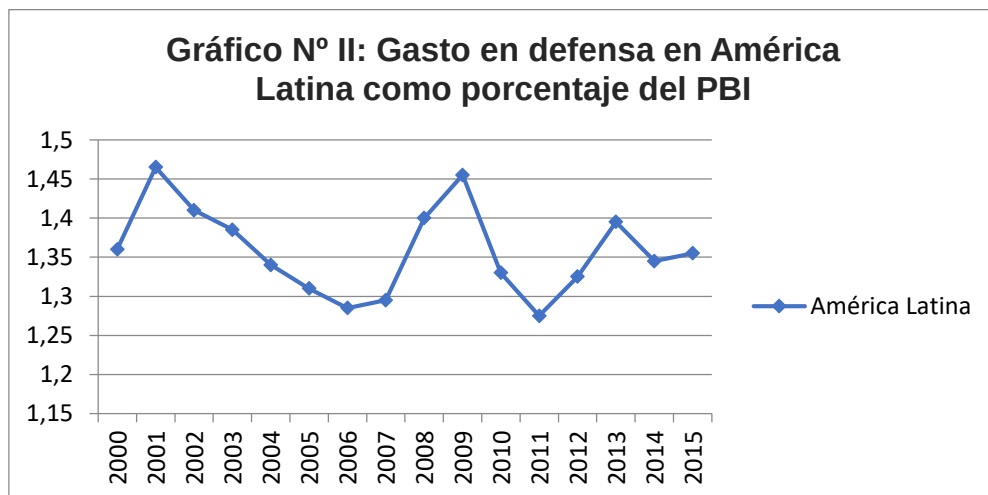
Fuente: Department of State (2016).

En el caso puntual de América Latina, el gasto aumentó entre el año 2000 y 2009 como consecuencia del aumento en los precios internacionales de las materias primas, principales productos de exportación de la región, que permitió realizar “una ola de compras” (Isacson, 2011). En efecto, mientras que durante las dictaduras que dominaron el continente entre las décadas de 1960 y 1980, en el marco de la Guerra Fría, la Doctrina de Seguridad Nacional, y la vigencia de las tradicionales hipótesis de conflicto, el gasto en defensa se incrementó, a partir del regreso de los regímenes democráticos, la minimización de los conflictos regionales, la implosión de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), la depresión económica de la década de 1980, y el ajuste neoliberal de la década de 1990, se produjo un proceso de restricción del gasto militar. Al respecto, Jorge Battaglini (2008: 33), sostiene:

en un contexto de paz fría, en el que la posibilidad de conflicto es remota sin que la paz se haya consolidado por completo. En estas situaciones, las compras de armas no son consideradas como un simple reemplazo de material o como el resultado de una modernización, pero tampoco como un rearme o como el inicio de una carrera armamentista, como ocurre en contextos de paz inestable o frágil. Son, de hecho, el resultado de un cálculo racional en el que intervienen dos factores: la voluntad de modernización del arsenal militar y la necesidad de disuadir.

42

En este mismo sentido se pronuncian Rafael Villa y Juliana Viggiano (2012:47) cuando concluyen que la recapitalización efectuada por las Fuerzas Armadas de Suramérica “estuvo solamente dirigida a actualizar y reemplazar equipamiento militar obsoleto”. En efecto, el promedio del gasto en América Latina fue del 1,3% con el pico de 1,45% del PBI señalado previamente, que se corresponde con el aumento de los precios de las exportaciones de la región (Gráfico N° II), y cuyo incremento se produjo entre los años 2006 y 2009.

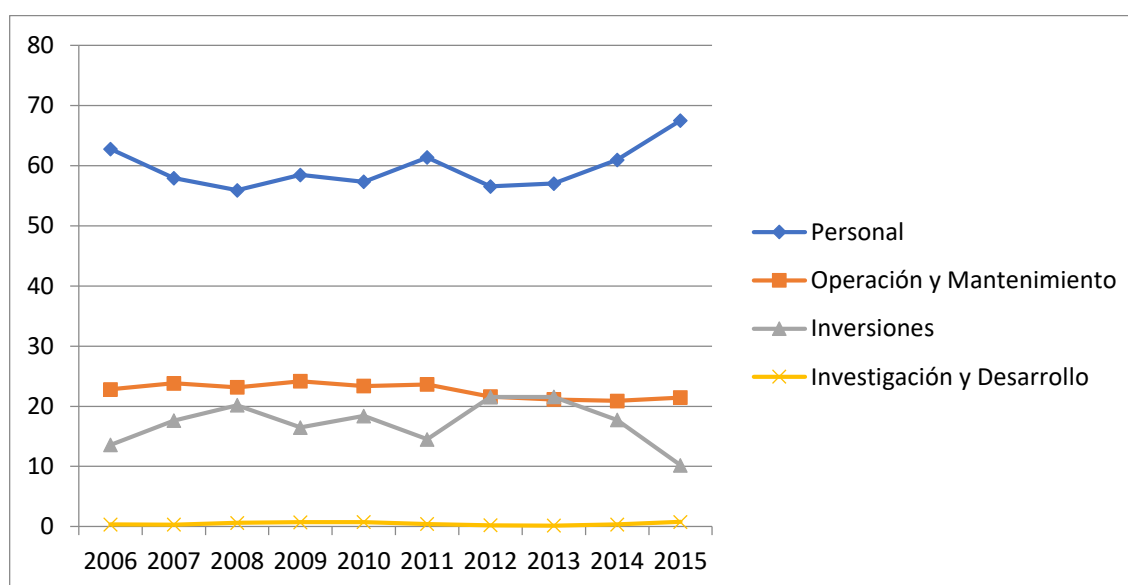


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de SIPRI (2016).

Ahora bien, la pregunta podría ser formulada de otra manera: ¿cómo fue direccionado ese presupuesto en los países que más invirtieron en defensa? La investigación realizada por el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR),¹⁵ muestra que el 60% de la inversión en defensa se destina a sueldos y pensiones (Gráfico N° III y Cuadro N° III).

Claramente, la inversión en operaciones y mantenimiento resultan insignificantes para un servicio como la defensa, que requiere en el presente siglo de un uso intensivo de tecnología, y no de recursos humanos. Tal es el caso de América Latina donde, además, la inversión en ciencia y tecnología para la defensa es prácticamente nula.

Gráfico N° III: Gasto según el objeto del gasto



Fuente: CEED (2017).

¹⁵ Esta investigación cuenta con la ventaja fundamental de que los países de Sudamérica se pusieron de acuerdo en definir qué englobaba la defensa, para evitar las distorsiones que devienen de las diferentes misiones establecidas en las legislaciones nacionales y que, en algunos casos, pueden incluir a policías y fuerzas intermedias, como por ejemplo en Venezuela.

Cuadro N° III: Gasto en Personal y en Inversión

Personal e inversión (en %)												
PAÍS	2006		2008		2010		2012		2014		2016	
	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I
Argentina	77,1	2,4	78,7	3,1	75,4	3,1	76,4	3,9	78,4	2,3	80,8	2,4
Bolivia	69,9	3,8	62,1	5,2	62,2	5,8	63,6	3,7	63,0	5,0	66,1	3,0
Brasil	74,8	6,3	70,3	10,9	71,6	14,0	70,0	14,0	67,6	12,6	74,7	9,4
Chile	55,3	25,8	50,5	31,6	58,4	24,0	59,6	21,9	60,4	19,7	67,1	11,7
Colombia	48,9	12,7	43,9	25,5	48,8	14,0	49,3	11,3	49,8	11,9	56,2	5,5
Ecuador	73,0	5,3	78,6	1,8	74,4	15,3	81,4	7,2	75,9	8,7	83,7	6,7
El Salvador	75,0	7,7	72,6	7,4	72,6	3,0	75,0	2,4	77,2	1,5	79,4	1,5
Guatemala	51,9	11,6	55,8	2,3	61,6	1,4	62,7	4,8	56,3	13,2	67,1	7,9
Honduras	72,1	0,7	71,5	4,9	77,0	0,6	84,1	1,6	69,6	3,1	67,0	2,6
México	79,5	0,8	78,7	3,0	75,2	5,3	74,3	4,8	70,9	9,8	65,7	14,2
Nicaragua	58,7	3,4	57,7	2,6	62,6	2,4	44,6	25,3	42,2	22,6	65,4	4,6
Paraguay	84,8	3,7	84,0	5,7	81,8	7,1	69,7	18,3	82,3	7,4	83,9	5,6
Perú	51,5	3,3	47,6	7,9	48,5	14,9	48,4	24,9	51,8	23,3	56,3	24,5
República Dominicana	76,0	3,8	73,7	8,7	80,7	4,6	78,7	1,6	80,0	1,2	79,5	1,5
Uruguay	73,6	5,1	73,8	5,4	79,7	5,8	80,0	3,3	81,0	3,1	85,9	1,7
Venezuela	75,2	13,3	76,7	2,3	82,5	1,6	48,6	40,9	49,4	34,3	69,1	4,3

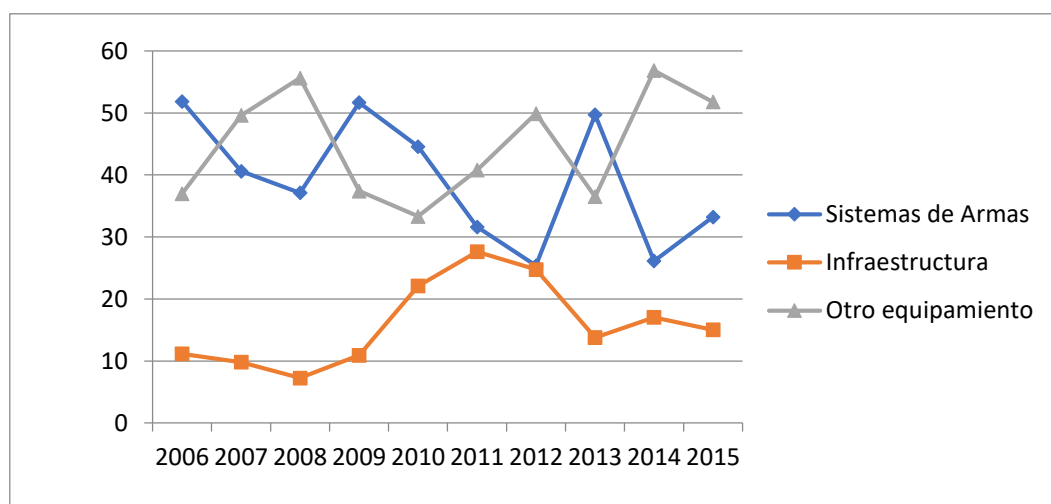
Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de presupuesto de cada país.
El valor del dólar tomado corresponde al tipo de cambio según el World Economic Outlook Database, FMI, para cada año considerado. Se ha tomado esta fuente con fines comparativos.

Se considera como presupuesto de defensa, todos aquellos recursos destinados a satisfacer las necesidades del sistema de defensa, independientemente de la clasificación institucional específica expresada en los presupuestos.

Se considera como "inversión" lo expuesto en los siguientes ítems: Inversión real directa (Argentina), Activos reales (Bolivia), Inversiones del presupuesto fiscal y de seguridad social, y Presupuesto de inversión (Brasil), Adquisición de activos no financieros e Iniciativas de inversión, e ingresos al Fondo de la Ley Reservada del Cobre (Chile), Inversión (Colombia), Programa anual de inversiones (Ecuador), Inversión institucional (El Salvador), Propiedad, planta, equipos e intangibles (Guatemala), Adquisiciones de bienes de capital (Honduras), Inversión (México), Gastos de capital/Bienes de uso (Nicaragua), Inversión física (Paraguay), Adquisición de activos no financieros e ingresos al Fondo de las Fuerzas Armadas (Perú), Activos no financieros (República Dominicana), Inversión (Uruguay), Activos reales (Venezuela). Diferente grado de detalle sobre las inversiones se presentan en las leyes de presupuesto de cada país. Para mayor detalle, consultar la sección "Los países" de la presente publicación. En los casos de Chile y Perú se ha incorporado provisiones extrapresupuestarias previstas por ley.

Fuente: Donadio (2016).

Gráfico N° IV: Gasto en defensa desagregado por tipo de equipamiento



Fuente: CEED (2017).

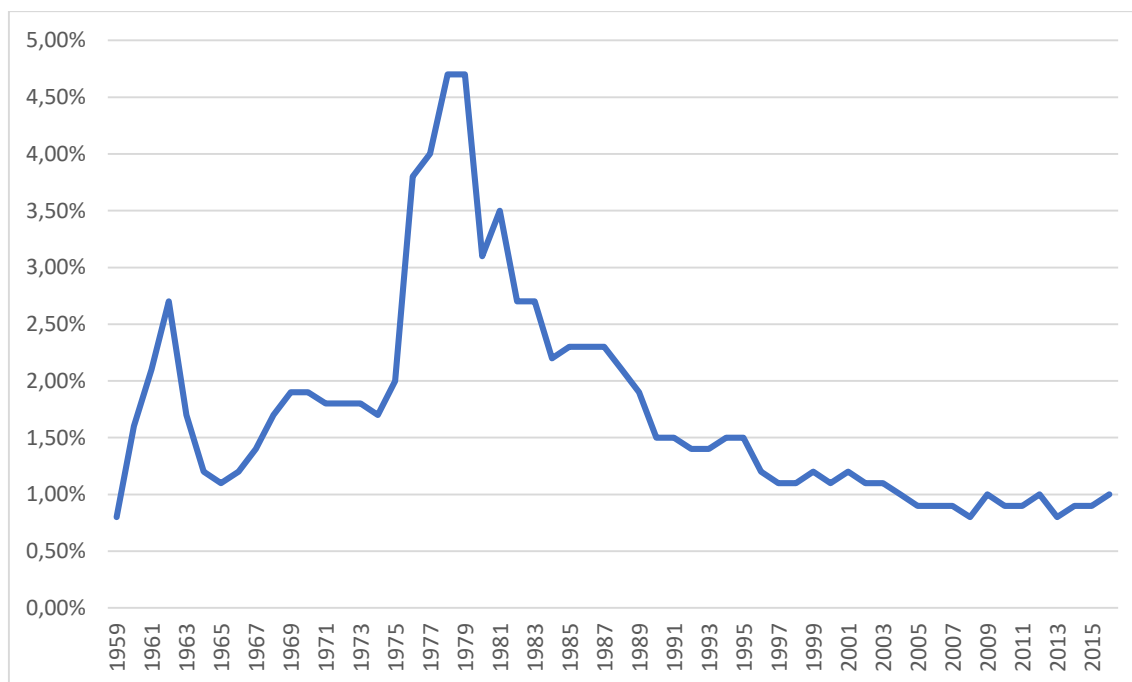
Asimismo, el gráfico N° IV muestra que la mayor parte del equipamiento corresponde a la categoría “otros”, es decir, básicamente a sistemas de apoyo¹⁶.

II.- ¿El desarme argentino como constante?

Ahora bien, ¿cómo ha sido la inversión en defensa en Argentina en este contexto regional? Como podemos observar en el gráfico N° V, el gasto en defensa en relación al PBI se ha mantenido en torno al 1% durante los primeros años del siglo XXI, de acuerdo a los datos obtenidos del *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI, 2016). Si extendemos la serie hasta mediados del siglo XX, como muestra el gráfico N° VI, se pueden distinguir claramente tres períodos: pre-dictadura, dictadura (1976-1983) y democracia (1983-2019). Claramente la inversión en defensa durante el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” excede el promedio del gasto que venía efectuando Argentina, llegando a alcanzar el 4,70% del PBI en 1979. Desde el retorno a la democracia se produjo un “acomodamiento”, un descenso y un amesetamiento de la inversión en defensa, que pueden ser explicados de la siguiente manera: a) la reducción del gasto en defensa durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), debido tanto por los apremios económicos, así como para debilitar el poder político de las Fuerzas Armadas; b) a partir de 1990 se observa una caída constante que se produce tanto en contextos de crecimiento económico (1991-1994, 1996-1997, 2003-2008 y 2010-2011), como de caída y depresión económica (1994, 1998-2002 y 2009) y estancamiento con inflación (2011 a la fecha). Es decir, el gasto en defensa bajó y se mantuvo amesetado en torno al 1% del PBI, independientemente de la situación económica de Argentina. Esto se debió a un claro desinterés en la agenda pública y en la agenda gubernamental por los asuntos de la defensa nacional (Eissa, 2015).

¹⁶ “1. Sistemas de armas: comprende la adquisición y modernización de equipamiento militar destinado a la Defensa, tales como carros de combate, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones y helicópteros de combate, naves de guerra, misiles y lanzamisiles. 2. Infraestructura física: abarca los gastos de construcción de instalaciones (cuarteles, pistas de aterrizaje, muelles y otras), así como la adquisición de bienes inmuebles. 3. Otro equipamiento: incluye la adquisición y modernización de vehículos, aeronaves, buques de apoyo logístico, maquinaria y equipos de transporte, sanitarios, comunicaciones, educativos, computacionales, de oficina, muebles y repuestos mayores, entre otros. Asimismo, se hayan comprendidos en este sub-componente los activos intangibles, entre ellos, licencias y permisos especiales.” CEED (2017:43).

Gráfico N° V: Gasto en defensa de la República Argentina entre 1959 y 2016 (en porcentaje del PBI)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de SIPRI (2016).

46

Si bien la inversión en defensa muestra una tendencia a la baja en los años '80, salvo en el año 1988¹⁷, dicho descenso, como dijimos *ut supra*, se debió a una decisión política - disminuir el poder político de las FF.AA. -, y al contexto de restricción presupuestaria durante la década de 1980.

No obstante, al finalizar el gobierno radical el presupuesto en defensa nacional alcanzó el promedio histórico, es decir, en torno al 2% del PBI. El problema es que esa reducción desde el 4,5% no fue acompañada por un plan de restructuración y modernización. Si bien durante la gestión del Ministro de Defensa Raúl Borrás (1983-1985) incluso se llegó a aprobar la Directiva de Estratégica Militar (DEMIL) en 1985, elaborada principalmente por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, a medida que se complicó la situación política por los juicios contra los responsables del Terrorismo de Estado, fue cayendo en el olvido (Eissa, 2015). Este "acomodamiento" fue el que produjo el primer impacto en el estado de operatividad de los medios.

Como mostramos en otro trabajo, el gasto de la Administración Pública Nacional (APN) aumentó en aproximadamente un 31% durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999)¹⁸, mientras que el presupuesto de la función seguridad interior se incrementó en un 19% y el de la función defensa en un 2%. Pese a ese leve aumento, la caída en

¹⁷ Esto fue resultado de los alzamientos carapintadas de 1987 y 1988. Ver López (1994).

¹⁸ Recordemos que, debido a un problema metodológico, nos estamos refiriendo al período 1993-1999. Ver Pesce; Estévez; Eissa y Minteguiaga (1999).

términos del PBI se explica por la depresión económica que afectó al país entre 1998 y 2002. En ese mismo trabajo señalábamos que si se analizaba el presupuesto a partir de las aperturas programáticas, los créditos destinados a los programas de “capacidad operacional” de las Fuerzas Armadas habían disminuido 4,73% (Pesce *et al*, 1999).

Durante el breve gobierno de Fernando de la Rúa (1999-2001), la situación no sufrió cambios. Es más, se agravó debido al contexto macroeconómico, en consonancia con la continuidad del modelo económico neoliberal (Plan de Convertibilidad) y con el alineamiento de la política exterior con los Estados Unidos, aunque ésta última de manera más matizada. La inversión en defensa nacional se desplomó aún más y el Ministerio de Defensa impulsó con mayor énfasis el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra las mal llamadas “nuevas amenazas”, especialmente el narcotráfico y el terrorismo. Si durante los gobiernos de Carlos Menem estos intentos tuvieron que ver con el hecho de congraciarse con los Estados Unidos, durante las gestiones de los ministros Ricardo López Murphy y Horacio Jaunarena hubo, además, un convencimiento de que las Fuerzas Armadas debían prepararse para enfrentar esas amenazas transnacionales (Eissa, 2015). Estos intentos fracasaron debido al caos político y económico vivido durante el gobierno de Fernando de la Rúa¹⁹.

Durante los gobiernos de Eduardo Duhalde (2002-2003), de Néstor Kirchner (2003-2007), y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), se detuvo la tendencia descendente del presupuesto en defensa nacional, hasta dejarlo amesetado, como pudimos observar en el gráfico N° V. La afirmación de que la decisión política fue detener la tendencia descendente y lograr que, al menos, la inversión en defensa acompañara el gasto total de la Administración Pública Nacional, es corroborado por los datos del gráfico N° VI. También es cierto que por el peso que tienen los sueldos y pensiones en el presupuesto de defensa, no había mucho más para disminuir (ver gráfico N° X). Por ejemplo,

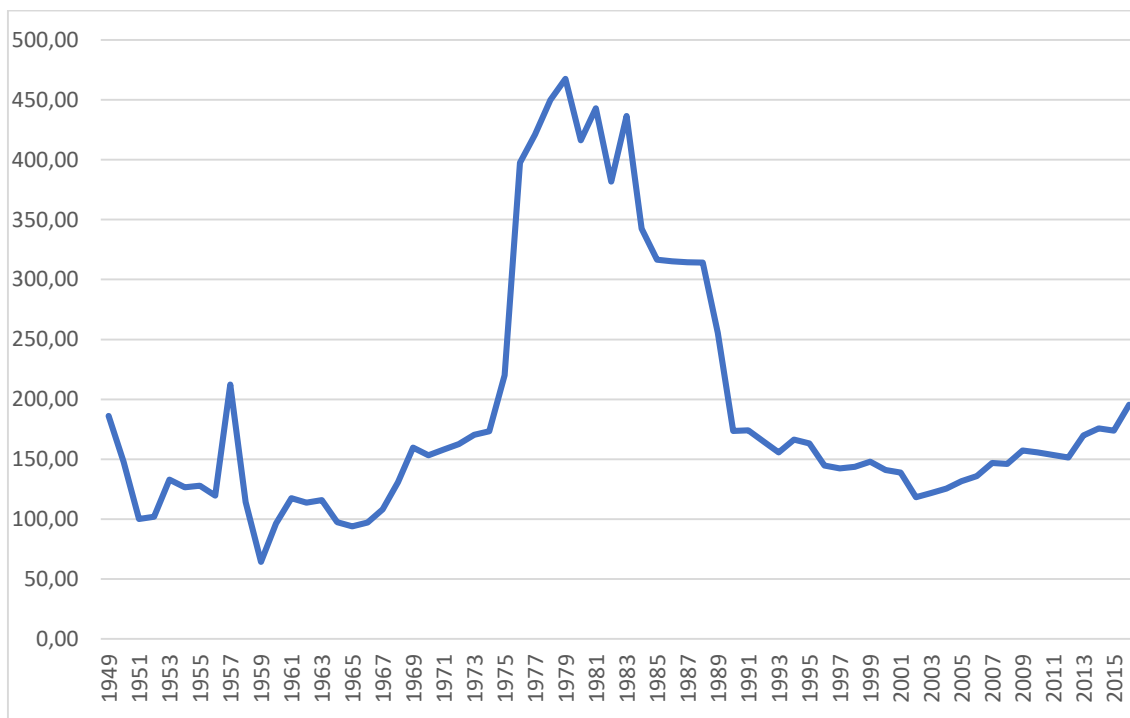
Desde el año 2000 en el Ejército Argentino, el personal se compraba la ropa, los borceguíes, los guantes, etc. Esta situación se agravó cada vez más, a punto tal que, en una encuesta realizada al personal de cuadros y tropas en el año 2006, reveló que la mayor insatisfacción en el personal estaba referida al equipo individual (especialmente vestuario). En 2010 había todo tipo de uniformes: *Estar todos de verde y más o menos parecido era el objetivo*. Recién en 2014, con una partida especial extrapresupuestaria, gestionada por el Ejército, se adquiere en China el uniforme *Multicam*, actualmente en uso²⁰.

¹⁹ Durante la crisis de diciembre de 2001, Fernando de la Rúa y su Ministro de Defensa le solicitaron al Jefe del Estado Mayor General del Ejército Tte. Gral. Ricardo Brinzoni que reprimiera a los manifestantes. Éste se opuso respetando el marco legal vigente. Ver Eissa (2015).

²⁰ Entrevista reservada Fuente C (militar), Buenos Aires, 29 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019.

Se seleccionó el año 1951 como base 100 porque ese año se corresponde al mayor presupuesto del área durante los escasos gobiernos democráticos que se sucedieron entre 1916 y 1983.

Gráfico N° VI: Evolución del gasto en defensa (1949-2016). Base 100=1951



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de SIPRI (2016).

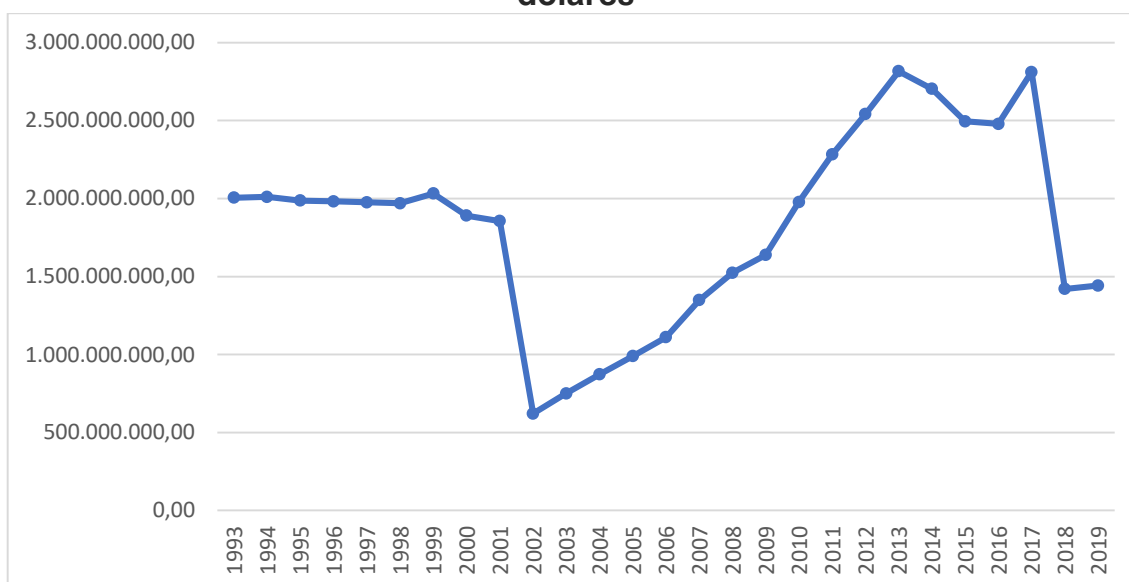
Por otro lado, la asunción del presidente Mauricio Macri en diciembre de 2015, como producto del triunfo de la coalición electoral Cambiemos²¹, abre nuevos interrogantes. En primer lugar, es la primera vez que un partido o coalición de centro-derecha llega al poder en Argentina a través de elecciones limpias y democráticas, y lo que ello significa para la estabilidad del régimen político democrático. En segundo lugar, no queda claro si esta coalición de centro-derecha será un “halcón” en términos de defensa, como sus homólogos en los países desarrollados, o será más bien una “paloma” (Eissa, 2013), como sucedió durante el gobierno de Carlos Menem (1989-

²¹ Cambiemos está integrada por el PRO, la Unión Cívica Radical, la Coalición Cívica, la Unión de Centro Democrático y el partido Conservador Popular.

1999)²² y los gobiernos conservadores que se sucedieron entre 1862-1916 y 1932-1943, salvo algunas excepciones²³.

A los efectos de acercarnos a alguna respuesta –y, tal vez, a más preguntas–, si analizáramos el presupuesto con la lupa de los conceptos de “Finalidad y función” y “Objeto del gasto” podemos tener una primera aproximación sobre la intención política de los gobiernos que se sucedieron a partir del año 2002. En segundo lugar, utilizaremos los datos de las “Cuentas de Inversión” porque nos muestran en qué se ha gastado efectivamente, más allá de las intenciones presupuestarias. Sólo se recurrirá a la información de los “Presupuestos Nacionales” en los casos que las anteriores aún no se encuentren disponibles, es decir, entre los años 2016 y 2019. Asimismo, utilizaremos los datos del *devengado*, en tanto que en la Ley de Administración Financiera esos valores muestran lo que ya se ha gastado. A los efectos de corregir el efecto inflacionario, traducimos los datos precedentes a dólares, de acuerdo a la cotización real (datos provenientes del *dólar blue*²⁴ y Banco Nación según corresponda).

Gráfico N° VII: Evolución del gasto en la función defensa (1993-2019). En dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía. Gasto devengado según Cuentas de Inversión (2003-2015), Presupuestos (2016-2018) y Proyecto de Presupuesto 2019.

²² Cabe destacar que Carlos Menem no llegó al gobierno a través de una coalición de centro-derecha en términos estrictos, sino de un frente electoral que giraba en torno al partido Justicialista que adoptó políticas neoliberales.

²³ El canciller y legislador Estanislao Zeballos (1854-1923) sostenía amargamente, en relación a las *pérdidas territoriales* y a la falta de “una actitud más recia”, que la Argentina es “la nación menos preparada del universo” en materias internacionales. Ver Paradiso (1993:9).

²⁴ Entre el 2010 y el 2015 la compra y venta de dólares estuvo restringida. Por eso se utilizan los valores del dólar ilegal (*dólar blue*), cuya cotización era más alta.

Como se puede observar en el gráfico N° VII, la tendencia alcista se mantuvo entre el 2003 y el 2013, pero comenzó a atrasarse debido a la fuerte devaluación del peso respecto al dólar a partir del año 2014. La caída se detuvo con el cambio de gobierno gracias al fuerte impulso que decidió darle el nuevo gobierno al presupuesto en defensa. Se recuperó en 2017, pero la devaluación y el ajuste implementado en el año 2018, de acuerdo a las directivas del Fondo Monetario Internacional, volvió a hacer caer el gasto en defensa.

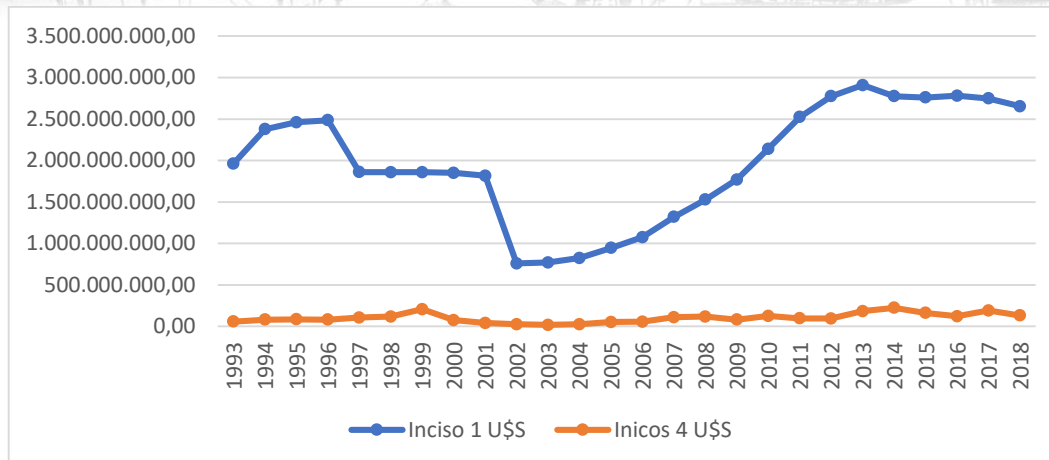
Por otro lado, pese a que entre 2003 y 2015 se implementó y completó el entramado institucional de la defensa nacional, incluso en el segundo ciclo de planeamiento (2009-2011) desde el retorno a la democracia, a través de la metodología del planeamiento por capacidades (Eissa: 2015), la falta de un aumento presupuestario y una reestructuración sistemática del Sistema de Defensa Nacional en lo relativo a la estructura orgánica y el despliegue, dejó sin implementar el Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL 2011)²⁵. Como dijimos, planificar sin presupuestar es un mero ejercicio teórico. Por último, el refuerzo presupuestario del año 2016 fue “una mera gota en el mar”, debido la suspensión del tercer ciclo de planeamiento de la defensa nacional (2014-2018) a la derogación *de facto* del Plan de Capacidades Militares 2011 (Eissa, 2016), y a que estuvo dirigida mayoritariamente a sueldos y pensiones. Esto es así porque el despliegue, la estructura orgánica, y la estructura del gasto del Sistema de Defensa Nacional no fueron adecuados a la nueva realidad internacional, regional y nacional.

Cuando hablamos de estructura del gasto nos referimos a la forma en la que se distribuye la inversión en defensa nacional. Si habíamos adelantado que la región destina entre el 60 y el 80% a salarios y pensiones, es decir, al inciso 1, ¿qué sucede en el caso argentino? Y, ¿qué pasa con el Inciso 4 (compra de bienes de consumo/sistemas de armas)?

Si bien el gasto en el Inciso 1 se incrementó en pesos, a diferencia del Inciso 4, y explica el aumento del gasto en defensa en valores absolutos a partir del 2003, si desagregamos en otro gráfico las cifras en dólares, las diferencias entre ambos incisos y las variaciones en ellos son mayores en el mismo período (Gráfico N° VIII).

²⁵ El PLANCAMIL 2011 fue el resultado del segundo ciclo de planeamiento, donde se definía cómo se recuperarían las capacidades militares en un plazo de 20 años.

Gráfico N° VIII: Evolución del gasto en Inciso 1 y 4 en dólares

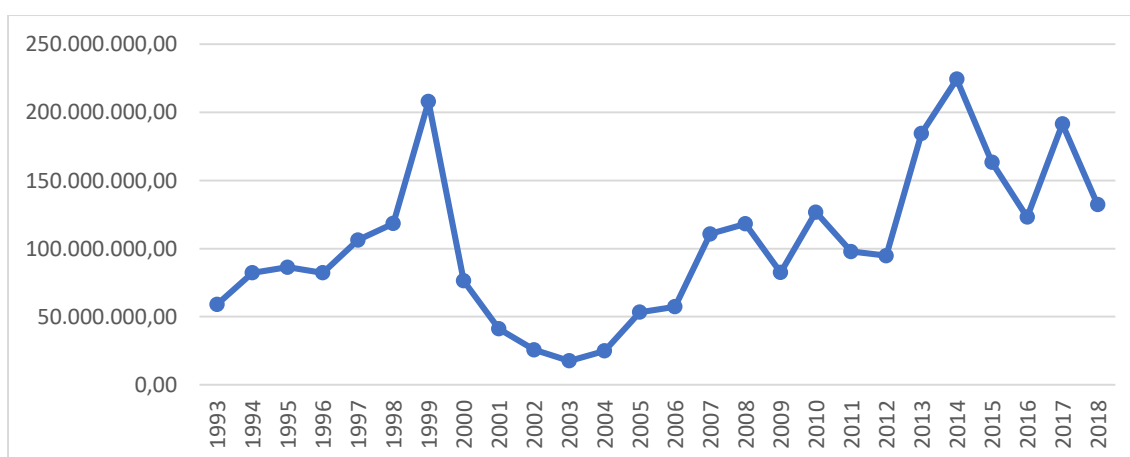


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión 1993-2015, Presupuestos 2016-2018.

Al reflejar únicamente los datos del inciso 4 en dólares, se puede observar más claramente esa inversión asistemática, “estertórea”, esporádica y paliativa de una situación de degradación de las capacidades militares que ya lleva 35 años. Tenemos los picos de los A-4AR Fightinghawk para la Fuerza Aérea Argentina y las adquisiciones efectuadas por el Ejército²⁶, tales como armamento liviano, artillería, blindados y vehículos a ruedas a fines de la década de 1990, y el arreglo del rompehielos ARA Almirante Irizar, la Fragata ARA Libertad y las compras en sistemas de apoyo menores realizadas entre 2013 y 2015 que se efectuaron mayormente para el Ejército argentino, entre otras (Gráfico N° IX).

51

Gráfico N° IX: Evolución del gasto en Inciso 4 en dólares

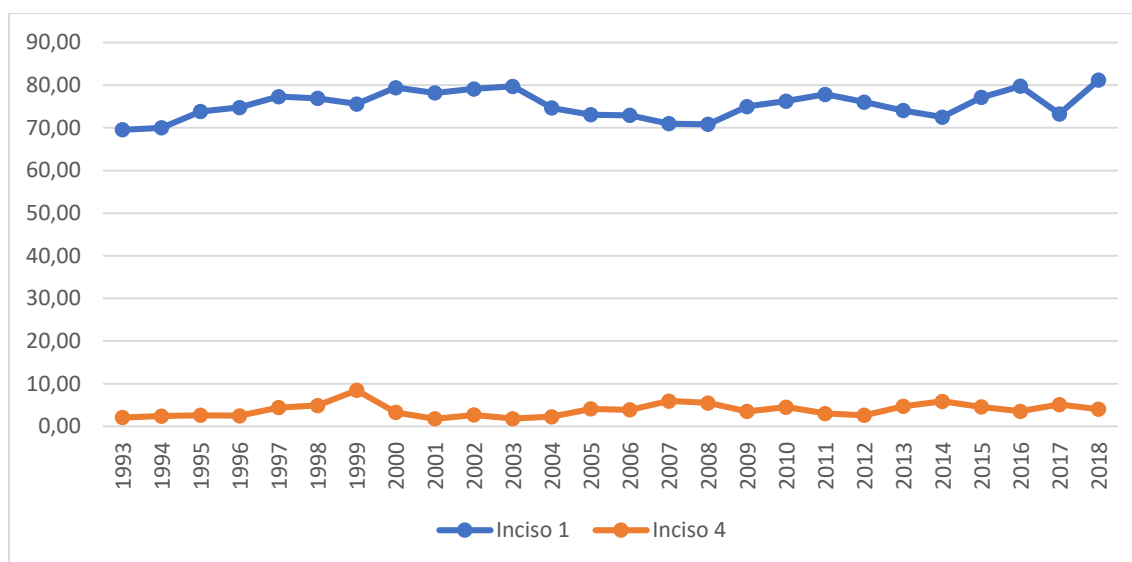


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

²⁶ Para el caso del Ejército ver Soprano (2017:110-120).

Por último, el gráfico N° X refleja el gran problema estructural en la distribución de la inversión en defensa, y que no se ha solucionado desde que se alcanzó el control civil en el año 1990. El inciso 1 (personal y pensiones) ha oscilado entre un 70% y 80% de la inversión total en la defensa nacional, y esta situación se ha agravado a partir del año 2014. En la actualidad, de acuerdo al presupuesto 2018, esa cifra alcanza el 80% del total. El abandono del Servicio Militar Obligatorio, y la creación del Servicio Militar Voluntario, tuvieron también impacto en el Inciso 1 a partir del año 1995²⁷.

Gráfico N° X: Evolución del gasto en Inciso 1 y 4 en relación al total



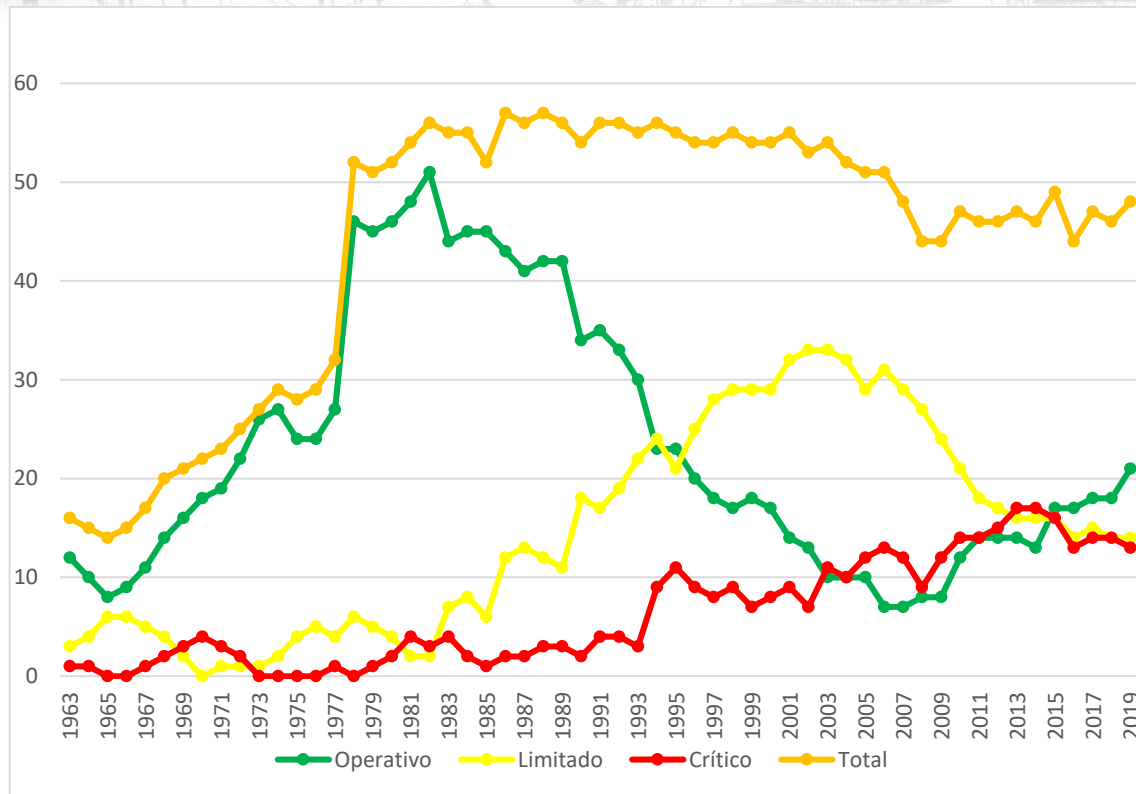
Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Cuentas de Inversión (1993-2015) y Presupuestos (2016-2018).

III.- Armamento

La evolución total de los armamentos entre el año 1963 y 2019 refleja claramente una degradación de los mismos a partir de los años '90, lo cual coincide con la disminución del gasto en defensa (gráfico N° XI) y con la ausencia de reformas porque, pese a la disminución del gasto, la cantidad y diversidad de los armamentos se mantuvo sin cambio desde la última reforma de los años 1965-1975. Recordemos que en dicha reforma, el Instrumento Militar fue diseñado para un enfrentamiento con Chile, Brasil, contra “el enemigo ideológico interno”, y la contribución de Argentina a la lucha contra el “Movimiento Comunista Internacional”, en el marco de la Guerra Fría (1947-1991). Asimismo, esta última reforma se ve reflejada en la asignación presupuestaria, que se incrementa a partir del año 1965 y aún más allá de la planificación de reequipamiento debido al Conflicto del Beagle (1978), la Guerra de Malvinas (1982), y el sostenimiento operativo de dichos armamentos.

²⁷ Entrevista reservada Fuente C (militar), Buenos Aires, 29 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019.

Gráfico N° XI: Estado de situación de los sistemas de armas (1963-2019)



Fuente: Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

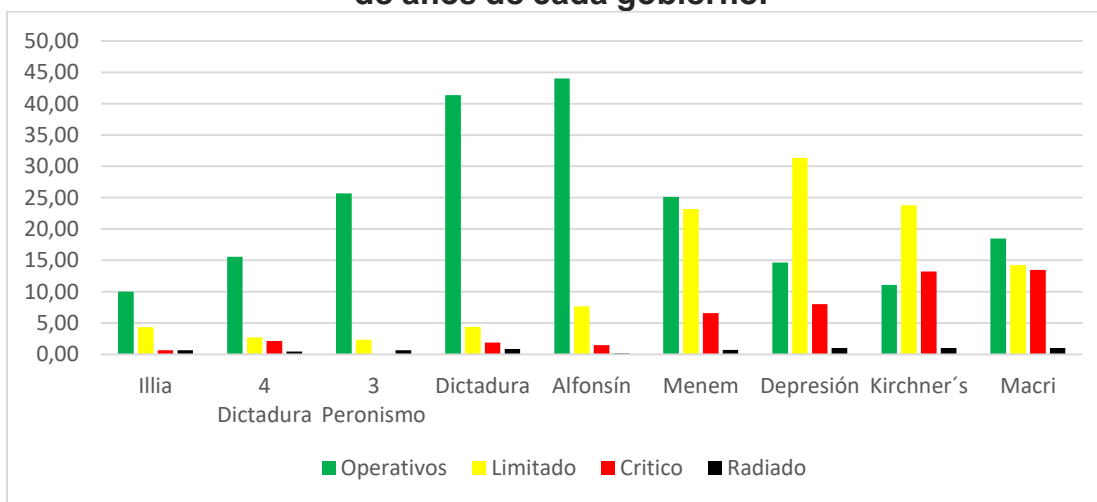
Si observamos la situación de los sistemas de armas por gobierno, y teniendo en cuenta la cantidad de años que cada presidente ejerció el gobierno, podemos ratificar nuevamente que la degradación del Instrumento Militar argentino sufre un primer impacto durante los años '80 por el proceso de "acomodamiento", y se profundiza a partir de los años '90 por el desinterés de la clase política (gráfico N° XI). La curva de operatividad (verde) acompaña la evolución del presupuesto, aunque debido a la ausencia de un proceso de reforma durante la gestión de Alfonsín, se mantuvo la misma cantidad de tipos de armamentos, que empezaron a degradarse frente a la falta de insumos: menos plata para mantener la misma cantidad de sistemas de armas.

El gráfico N° XII relaciona la operatividad con la cantidad de años de gobierno: operatividad/años de gobierno, a los efectos de poder comparar períodos de gobierno que fueron disímiles. Esto nos permite decir que, si bien el "acomodamiento" produjo un primer impacto durante el gobierno de Alfonsín, el desinterés observado en el análisis presupuestario se refleja también en el análisis de la operatividad de los armamentos a partir de los años '90. El impacto del "acomodamiento" en el Ejército debido a que los actores radicales la consideraban la fuerza más peligrosa para el proceso de consolidación de la democracia; situación que -a sus ojos- fue confirmada por los levantamientos carapintadas. Paradójicamente, el levantamiento de 1987 tuvo el efecto de mejorar el presupuesto en defensa, a los efectos de sacarle presión al malestar existente en las Fuerzas (Eissa, 2015).

Esta pauta de evolución se repite en cada una de las Fuerzas (gráficos N° XIII, XIV y XV), aunque en alguna de ellas la progresividad fue menor. Un ejemplo de esto es la Fuerza Aérea Argentina, debido a la incorporación de los A-4AR Fightinghawk a mediados de los años '90.

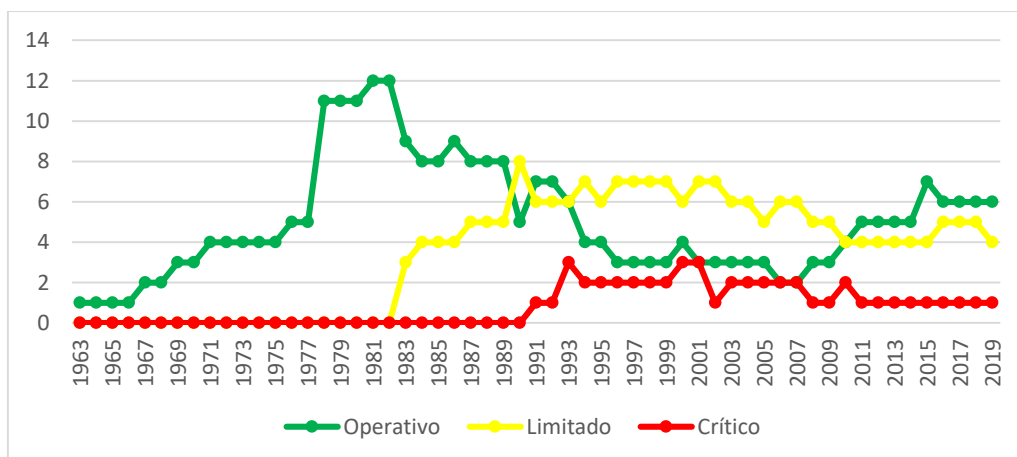
Otro dato que debe llamarnos la atención es la dependencia tecnológica del extranjero y, peor aún, la compra sistemática de medios al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte hasta la Guerra de Malvinas (1982). Esto demuestra que las Malvinas nunca fueron una hipótesis de conflicto para la defensa nacional o, si lo fue, la impericia de comprar armamento a un país con el cual se podría llegar a tener un conflicto debido a un diferendo territorial que data de 1833 (gráfico N° XVI y cuadro N° IV).

Gráfico N° XII: Situación de los sistemas de armas corregida por la cantidad de años de cada gobierno.



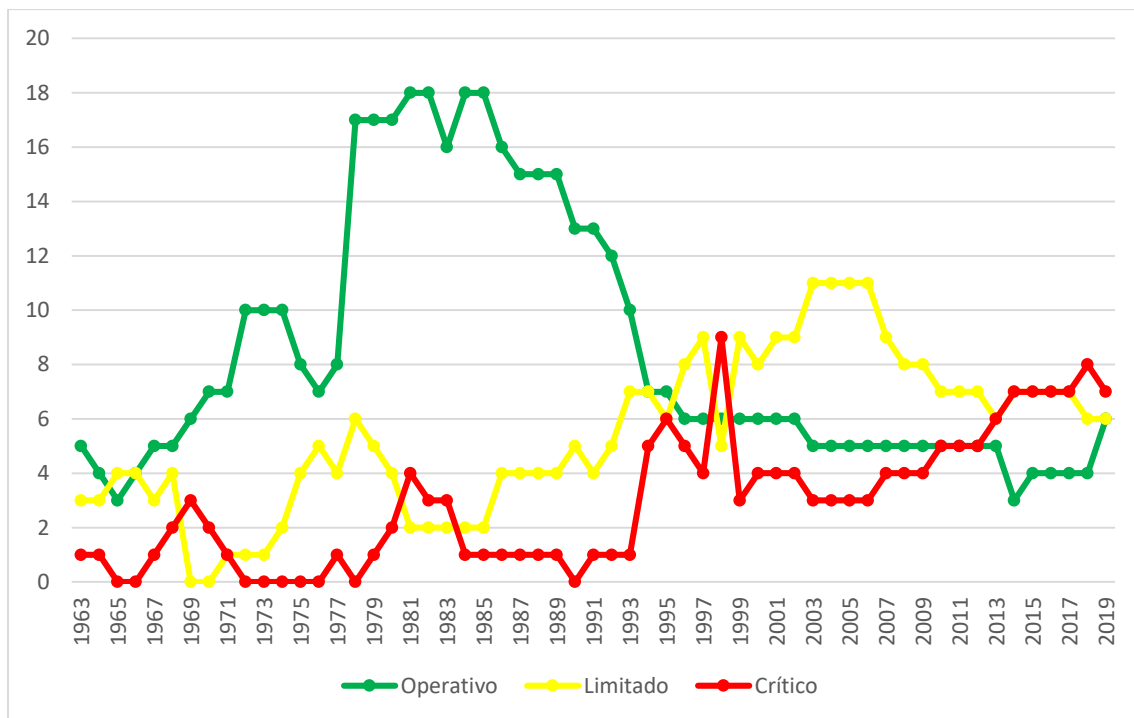
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

Gráfico N° XIII: Evolución de los sistemas de armas del Ejército (1963-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

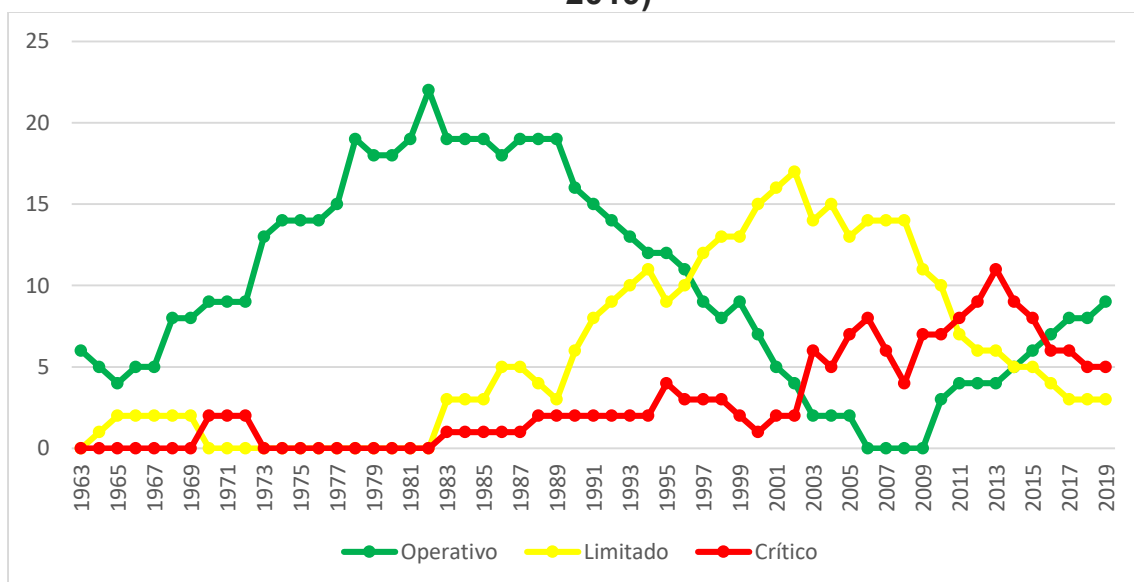
Gráfico N° XIV: Evolución de los sistemas de armas de la Armada (1963-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

55

Gráfico N° XV: Evolución de los sistemas de armas de la Fuerza Aérea (1963-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

Esta metodología que hemos utilizado tiene limitaciones. Repasemos: solo hemos estudiado los medios, pero no así el adiestramiento y los recursos humanos, y las otras letras del MIRILADO. Hemos asumido *-ceteris paribus-* que la inexistencia del medio, y/o que su situación sea crítica, o limitada, afecta fuertemente la capacidad del Instrumento Militar de efectuar operaciones para dar cumplimiento con las misiones asignadas por el poder político. En segundo lugar, hemos analizado la globalidad de los medios disponibles. Esto es, podemos afirmar que se pierden capacidades, o que se recuperan, que se pueden realizar operaciones militares o no, pero no sabemos qué tipo de operaciones pueden realizarse o no. Esto requeriría vincular los armamentos analizados con las operaciones militares y con las capacidades, aunque no obstante seguiríamos dejando de lado el impacto de las otras “letras” del MIRILADO (adiestramiento, recursos humanos, logística, etc.).

Por lo expuesto precedentemente, debe tenerse presente, en primer lugar, que la pérdida de recursos humanos adiestrados, y/o la disminución de la cantidad de horas de vuelo, días de entrenamiento en el terreno (infantería de marina y Ejército) y días de navegación, afectan profundamente las capacidades de dicho Instrumento Militar: un medio se adquiere de un día para el otro²⁸, el adiestramiento y los recursos humanos no, por el contrario, requiere mucho tiempo. Por ejemplo, para el año 2019 el presupuesto prevé un 70% menos de horas de vuelo, un 60% de días de campaña y 0 días de navegación²⁹.

En segundo lugar, los gráficos muestran cierta recuperación “global” de capacidades, principalmente en el Ejército y la Fuerza Aérea. Esto no nos dice nada sobre que capacidades se recuperaron. Analicemos por Fuerza:

a) “Durante 2014 y 2015, el Ejército adquirió materiales por FMS (Foreign Military Sales), programa de ventas a FFAA extranjeras que administra el gobierno de EEUU. Adquirió lo que estaba disponible, camiones REO, Hummer, Avión Cessna Citation, carpas de campaña para puestos comandos y material de puente. Las cantidades resultaron insuficientes, habida cuenta que durante 2016 y 2017 ingresó el remanente de esas compras gestionadas en 2015. De modo tal que podemos afirmar que tales adquisiciones no permiten el recupero o incremento de capacidades a nivel Fuerza”. Por ejemplo, durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) se adquirieron camiones con tráileres para transportar blindados de hasta 20 toneladas de peso, pero los TAM (Tanque Argentino Mediado) pesan 30 Toneladas. Por otro lado, el Jefe del Estado Mayor Conjunto durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)

²⁸ Esta afirmación debe ser matizada: “Al comienzo de cualquier instrucción, y para significar la importancia de la instrucción, adiestramiento y capacitación de los Recursos Humanos, se hacía referencia a esto. La verdad es que un medio no se compra de un día para el otro. Exige planificación para comprar lo que necesito y no lo que me ofertan, recursos financieros y un estudio de lo disponible en el mercado. Las disponibilidades en el mercado normalmente son medios usados que requieren “recorridas” y lo nuevo tiene plazos de entrega”. Entrevista reservada Fuente C (militar), Buenos Aires, 29 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019. Obviamente, esto se ha aplica a la adquisición de medios en Argentina entre 1983 y 2019, como ya se ha afirmado.

²⁹ Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

manifestó, en reuniones privadas, que se pondría énfasis en la Fuerza de Despliegue Rápido (principalmente infantería), lo cual está acorde con la intención de involucrar a las Fuerzas Armadas, principalmente al Ejército, en la lucha contra el narcotráfico. La visión apunta más a un tipo de Guardia Nacional que a Fuerzas Armadas con capacidad para defender los intereses vitales³⁰.

b) La Armada Argentina adquirió y/o recuperó los siguientes medios: “un buque logístico, el Patagonia, tres remolcadores rusos, patrulleras oceánicas a Francia, y la reparación del Rompehielos (...) [Pero la gran pérdida estratégica] fue la de quitarle a la Armada el Portaaviones, que es el núcleo de las operaciones en el mar. Hoy lo que se compra es porque aparece algo, se pelean unos dólares, y se adquiere. Nada se hace con el análisis de una defensa integral e integrada (...) Mi generación fue la última que operó portaaviones, buque de desembarco hace muchos años que no tenemos, es decir, que hemos perdido la capacidad anfibia, los sensores de los destructores están obsoletos y fuera de servicio [y la aviación de ataque naval]³¹.

c) La Fuerza Aérea Argentina adquirió y/o recuperó los siguientes medios, Radares RPA, modernización de C-130, recuperación parcial del ciclo logístico de A-4AR, GROB (FAdeA), CyC y los Texan. Pero se perdió en este período Pucará, Mirage, F-27, F-28, entre otros. Dicho en otros términos, de las seis (6) áreas de capacidades definidas en el PLANCAMIL 2011, en todas se ha reducido, o no se han alcanzado los mínimos planificados, ni siquiera para la primera etapa³², habiendo perdido toda la capacidad de combate aéreo [defensa aérea indirecta].

En definitiva, la recuperación y/o adquisición de medios efectuada a partir de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015), y de Mauricio Macri (2015-2019), no suponen la recuperación de capacidades esenciales para efectuar operaciones militares para la defensa de los intereses vitales de Argentina. El PLANCAMIL 2011 nunca se aplicó, y las adquisiciones “no siguieron ningún tipo de plan más que la oportunidad (que cada Fuerza explotó como pudo) y el deseo político del momento, por ende, se continuó licuando toda posibilidad de protección de los intereses vitales de la Argentina”³³.

Finalmente, otro de los graves problemas que enfrenta Argentina con el armamento de sus Fuerzas Armadas, es el origen de los mismos. El cuadro y gráfico que se

³⁰ Entrevista reservada Fuente C (militar), Buenos Aires, 29 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019

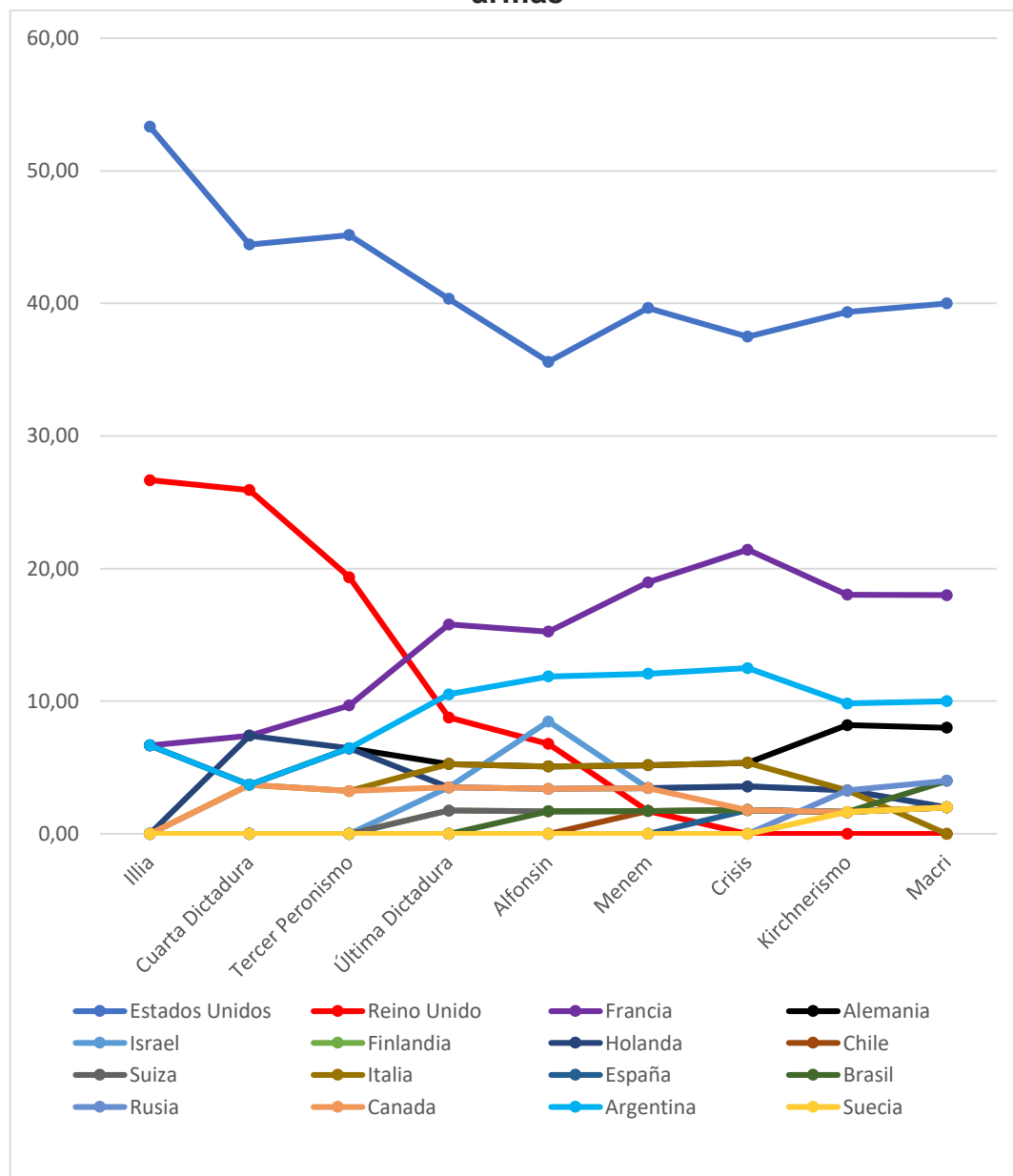
³¹ Entrevista con el Capitán de Navío (RE) Eugenio Facchin, Buenos Aires, 29 de enero de 2019.

³² Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018.

³³ Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018. Por ejemplo, se adquirieron los Texan T-6C II, aviones nuevos sin armamentos que, por lo tanto, no sirven para la lucha contra el narcotráfico. Su única utilidad es formar pilotos, pero aquellos pilotos que elijan ser “cazadores” (pilotos de combate) no podrán desarrollar su carrera porque Argentina está perdiendo los sistemas de armas de aviación de combate. Por el contrario, se podrían haber traído Mentores usados, o Tucanos usados y adquirir los F-5 a Brasil para reemplazar los Mirage, y así tener aviación de combate. Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

observan a continuación reafirman una vez más, en consonancia con lo afirmado en el Informe Rattenbach (2012), que Argentina nunca tuvo como hipótesis de conflicto al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Hasta la Guerra de Malvinas (1982), el 20% del armamento de las Fuerzas Armadas argentinas era británico. La posterior disminución obedeció, principalmente, al embargo impuesto por Gran Bretaña, y no tanto por una decisión estratégica porque ésta no existió.

Gráfico N° XVI: Evolución del origen de las compras de los sistemas de armas



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

Cuadro N° V: Sistemas de Armas por país de Origen % sobre total										
	Illia	Cuarta Dictadura	Tercer Peronismo	Última Dictadura	Alfonsín	Menem	Crisis (2001-2003)	Kirchnerismo	Macri	Promedio
Estados Unidos	53,33	44,44	45,16	40,35	35,59	39,66	37,50	39,34	40,00	41,71
Reino Unido	26,67	25,93	19,35	8,77	6,78	1,72	0,00	0,00	0,00	9,91
Francia	6,67	7,41	9,68	15,79	15,25	18,97	21,43	18,03	18,00	14,58
Alemania	6,67	3,70	6,45	5,26	5,08	5,17	5,36	8,20	8,00	5,99
Israel	0,00	0,00	0,00	3,51	8,47	3,45	3,57	3,28	2,00	2,70
Finlandia	0,00	0,00	0,00	1,75	1,69	1,72	1,79	1,64	2,00	1,18
Holanda	0,00	7,41	6,45	3,51	3,39	3,45	3,57	3,28	2,00	3,67
Chile	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,72	1,79	1,64	2,00	0,79
Suiza	0,00	0,00	0,00	1,75	1,69	1,72	1,79	1,64	2,00	1,18
Italia	0,00	3,70	3,23	5,26	5,08	5,17	5,36	3,28	0,00	3,45
España	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,79	1,64	2,00	0,60
Brasil	0,00	0,00	0,00	0,00	1,69	1,72	1,79	1,64	4,00	1,20
Rusia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,28	4,00	0,81
Canadá	0,00	3,70	3,23	3,51	3,39	3,45	1,79	1,64	2,00	2,52
Argentina	6,67	3,70	6,45	10,53	11,86	12,07	12,50	9,84	10,00	9,29
Suecia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,64	2,00	0,40

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Entrevistas reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

De hecho, el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) firmó un acuerdo para volver a adquirir “elementos de logística para buques y repuestos”³⁴. Asimismo, se puede observar que más del 50% del armamento de Argentina tiene origen en los países aliados del Reino Unido. Esto nos lleva a formularnos una pregunta hipotética e incómoda, pero esencial estratégicamente: si el Reino Unido tuviera un nuevo conflicto con Argentina, ¿qué harían sus aliados?, ¿sostendrían la cadena logística de los armamentos, o se repetiría la situación de la Guerra de Malvinas cuando Argentina fue embargada? Según uno de los entrevistados:

Esta pregunta ya fue contestada en 1982 y Argentina desde entonces ha dado muestras de ser un actor estratégico esquizofrénico, caracterizado por una Alta Aversión (al riesgo da siempre más de lo que se pide para evitar riesgos); una pésima empatía (no tienen idea de lo que los demás esperan de él ni siquiera intenta entenderse a sí mismo); una paupérrima comunicación (nunca expresa claramente a donde va, y por ende la comunidad internacional no sabe cómo proyectarse); y completa falta de credibilidad (jamás puede apoyar lo que dice)³⁵.

La dependencia tecnológica de Argentina de occidente redunda en una fuerte debilidad estratégica, al menos hasta tanto no se resuelva el conflicto por la soberanía por las Islas Malvinas e islas del Atlántico Sur. No se trata que Argentina vaya a violar la Cláusula Primera de su Constitución Nacional, sino que puede producirse un

³⁴ Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018.

³⁵ Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018.

sobrevuelo de una aeronave británica sobre territorio continental, y/o el ingreso de un barco y/o submarino al Mar Argentino, y esto podría derivar en una crisis y en un enfrentamiento. Y esto es imposible de realizar porque los sucesivos gobiernos han decidido que no tengamos manera de “sensar y/o detectar” un evento de este tipo en nuestro territorio, y porque no se tienen medios para brindar ningún tipo de respuesta³⁶.

En el fondo, uno de los entrevistados sostiene³⁷:

el problema no es el origen de los armamentos³⁸ sino la política estratégica de la defensa nacional, que es completamente errática y disociada de la política exterior nacional. Con esta salvedad podemos decir que todos aquellos países productores - vendedores de armamento, que priorizan sus políticas nacionales por sobre los precios, son poco aptos para la libertad estratégica de la defensa nacional de un país díscolo como Argentina, por ende, se debe orientar a los países que buscan sólo réditos económicos y no direccionar políticas. Con esta salvedad se puede decir que:

- **Comando y Control**³⁹: se le puede comprar a cualquiera, incluido EE.UU. (en muchos casos más barato y fiable), menor riesgo Francia, Alemania, Brasil, Israel, Singapur, Corea del Sur.
- **Movilidad Táctica y Estratégica**: EE.UU. en general siempre ha sido confiable.
- **Vigilancia, Reconocimiento e Inteligencia**: similar a Comando y Control.
- **Sostén Logístico**: en este caso son más importante las capacidades de auto sustentación que se adquieren que a qué país se compra.
- **Operacionales**: no se puede comprarle nada a EE.UU. si no estamos dispuesto a ser aliados incondicionales, sino hay que volcarse a Francia (condicionalmente), Israel o producción propia. Esto último es caro, pero es lo más cercano a la autodeterminación estratégica de la defensa.
- **Subsidiarias**: armamento para esta capacidad cualquiera vende porque necesitan que los países pongan sus tropas a disposición de la seguridad internacional”.

³⁶ Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018. Por ejemplo, este entrevistado nos relata que estaba previsto poner un radar en el Rompehielos Almirante Irizar desde el 2014, y a la fecha no se ha hecho nada.

³⁷ Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018.

³⁸ “El origen importa por muchas razones, entre ellas:

- ✓ Nivel de “interoperabilidad” con otros equipos.
- ✓ Facilidades de capacitación y adiestramiento.
- ✓ Disponibilidad de entrenadores o simuladores.
- ✓ Concepción de fabricación y, por lo tanto, de mantenimiento (modular o no).
- ✓ Asegurar sostén logístico.
- ✓ Compatibilidad con otros medios para facilitar el sostén logístico”. Entrevista reservada Fuente C (militar), Buenos Aires, 29 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019

³⁹ Áreas de Capacidad previstas en el PLAN CAMIL 2011. Entrevista reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018.

La alternativa sería adquirir el armamento en países como China y Rusia, pero aquí nos enfrentamos a otro problema. Las condiciones de compra de armamentos en estos países son iguales o peores que en EE.UU., los cuales, por diversos motivos, utilizan la política como parte de sus criterios de ventas.

Por otra parte, podría decirse que lo más crítico a tener en cuenta antes de tomar la decisión de hacer uso de cualquiera de estas posibilidades, es que se trata de proveedores considerados no tradicionales (China y Rusia), cuyas normas, sistemas logísticos, y diseño conceptual, están ajustados a realidades muy diferentes a las nuestras. En todo caso cabe hacer la siguiente pregunta: “¿vale la pena incorporar un medio militar sensiblemente más barato, si no es posible conocer durante cuánto tiempo será posible mantenerlo en servicio?”. Esto atenta contra cualquier intento de planificar en el largo plazo.

Finalmente, el equipamiento no sufrió ninguna variación sustancial en cuanto a la cantidad entre 1976 y 2019. En esa última reforma (1965-1975), el equipamiento adquirido era de “punta” (a nivel regional), que nunca fue usado en el teatro y bajo las condiciones para las cuales el alistamiento y adiestramiento les había dado sentido: la hipótesis de conflicto con Brasil y Chile, y la Doctrina de Seguridad Nacional⁴⁰. En definitiva, concordamos con Hernán Longoni cuando sostiene que “los medios no son tales sino hasta que la estrategia les da sentido, pero si la estrategia es errada los medios pueden ser inútiles o deficientes”⁴¹.

Conclusiones

La reducción de la inversión en defensa entre 1983 y 1990 fue un proceso esperable y natural. La crisis económica heredada de la dictadura, una inversión en defensa que excedía el promedio histórico, y la necesidad de alcanzar el control civil de las Fuerzas Armadas (hecho que ocurrió en 1990), explican que las cifras hayan descendido del 4,5% al 2% aproximadamente. Tal vez la única responsabilidad que podríamos adjudicarle al gobierno de Raúl Alfonsín es que esa reducción no fue acompañada de una reestructuración y modernización del Instrumento Militar, lo cual tuvo impacto en la capacidad del Estado para sostener logísticamente la misma cantidad de medios existentes durante la Dictadura (1976-1983).

La pregunta clave es ¿por qué la inversión en defensa ha seguido descendiendo hasta alcanzar el promedio del 1% del PBI?

La forma en que se ha orientado el gasto nos muestra que, pese a que la economía ha crecido en varias oportunidades entre 1990 y 2019, la función defensa ha disminuido hasta estancarse en la cifra señalada. Ello refleja el claro desinterés de la clase política argentina por la defensa nacional, más aún cuando otras de las funciones del presupuesto –como la seguridad– se han incrementado en dichos períodos. Esa caída comenzó a estabilizarse a partir de 2002, pero el incremento nominal del presupuesto solo alcanzó para que éste dejara de caer en dólares hasta 2014. El

⁴⁰ Recordemos que la Guerra de Malvinas (1982) nunca estuvo en los planes militares y, en consecuencia, nunca ordenó el diseño del Instrumento Militar.

⁴¹ Entrevista con Hernán Longoni, Buenos Aires, 20 de diciembre de 2018.

gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) vuelve a mostrar que a la derecha argentina no le interesa la defensa nacional, a diferencia de lo que sucede en los países desarrollados. Nuestra derecha es una “paloma” y más proclive a prestar atención a los asuntos comerciales y financieros, más liberal en lo económico, conservadora en lo político y no realista en términos de la teoría de las relaciones internacionales.

El análisis de la situación de los sistemas de armas entre 1963 y 2019 ratifica lo expuesto. La última vez que se reformó integralmente el Sistema de Defensa Nacional, ocurrió durante el gobierno de Arturo Humberto Illia (1963-1966), y dicha planificación fue ratificada por los gobiernos subsiguientes hasta la tercera presidencia de Juan Domingo Perón (1973-1974) y Estela Martínez de Perón (1974-1976). En tanto que el reequipamiento fue realizado a lo largo de esos algo más de diez años. Éste y los cambios en el despliegue y la organización obedecieron a las hipótesis de conflicto con Brasil y Chile, y a la Doctrina de Seguridad Nacional.

Pero también resulta sumamente preocupante la impericia estratégica de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y del Ministerio de Defensa entre 1963 y 1982: la persistencia en la compra de armamentos al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y a sus aliados occidentales demuestra que las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur, el Atlántico Sur y la Antártida, no fueron una hipótesis de conflicto del Sistema de Defensa. Esta situación se mantuvo a partir de 1983: las islas del Atlántico Sur no figuran en el radar de los decisores argentinos, no les interesan. Si bien no se adquiere armamentos de origen británico, sí se incorporaron, asistemáticamente, medios de países aliados del Reino Unido.

El análisis de los armamentos no nos permite sostener qué capacidades se tienen y cuáles no, porque éstos son apenas una de las variables de las mismas. Tampoco se puede afirmar asertivamente qué tipo de operaciones militares puede realizar el sistema de defensa argentino. Es más, los gráficos pueden llevar al engaño de que la Fuerza Aérea Argentina y el Ejército se empezaron a recuperar durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y Mauricio Macri (2015-2019). Una lectura más detallada de las últimas compras permite observar que la incorporación de los T-6C Texan II, sin capacidad de combate, ocurre prácticamente un año antes de la baja programada del sistema de armas IA-58 Pucará. Se destaca que, mientras por un lado se realiza un enorme esfuerzo presupuestario para recuperar la capacidad de entrenar pilotos, por otra parte la Fuerza Aérea pierde irremediamente la capacidad de defensa aérea indirecta. En el caso particular de la Armada Argentina, la adquisición a Francia de 4 Patrulleros Oceánicos (OPV), permitirá bajar el costo del adiestramiento de las tripulaciones, pero con una baja contribución a las correspondientes Áreas de Capacidad. Es que desde el punto de vista conceptual las OPV no están pensadas para combatir en teatros de operaciones modernos: las 4 dimensiones que exigen las operaciones navales. En otro orden los 5 (cinco) cazabombarderos subsónicos SEM-5, también comprados por la Armada, usados a Francia, se convertirán en el único sistema de armas moderno disponible para defender el espacio aéreo nacional, aunque su rol principal sea el de ataque a buques con misiles Exocet.

¿Por qué planificar? ¿No es obvia la crisis del Sistema de Defensa Nacional? Porque no se trata únicamente de aumentar el presupuesto: existen problemas estructurales que se han agravado en estos últimos 35 años. Tenemos un sistema de defensa nacional que refleja un escenario internacional, regional y nacional de la década de 1960, en plena Guerra Fría, estructurado a partir de cuatro hipótesis de conflicto: la colaboración en la lucha contra el comunismo internacional, el enemigo ideológico interno, y las tradicionales hipótesis con Brasil y Chile. Argentina nunca tuvo ni planificó una hipótesis de conflicto con Gran Bretaña (lo cual era lógico dado que fue nuestro principal socio comercial), y allí fue este país en 1982. Entonces, contamos con una estructura orgánica y de despliegue antigua, *top-heavy*, es decir, una pirámide de personal distorsionada y escasos recursos para el equipamiento necesario que permita recuperar capacidades militares a los efectos de cumplir la misión principal de defender nuestros intereses vitales.

El análisis de los armamentos realizado entre 1963 y 2019 muestra el poder que tuvieron las Fuerzas Armadas sobre el Sistema Político para que estas se equiparan y reequiparan. Ahora bien, creemos que esta no es la única explicación: la situación económica era distinta pero también hubo políticos que tuvieron un modelo de país y una mirada estratégica, más que táctica (cortoplacista), lo cual permitía diseñar políticas económicas, de educación y, obviamente de defensa, de largo plazo. De ahí los cuatro procesos de reforma de los presidentes Julio Argentino Roca (1898-1904), Marcelo T. de Alvear y Agustín P. Justo (1922-1938), Juan Domingo Perón (1946-1955), y Arturo Illia, Juan D. Perón y María Estela Martínez de Perón (1965-1976)⁴².

De nuevo, planificar sin presupuestar es un mero ejercicio teórico, pero presupuestar sin planificar es peligroso para la defensa nacional, porque la asignación presupuestaria responderá a urgencias de corto plazo, intereses políticos y de cada una de las Fuerzas, y no a una mirada conjunta y de largo plazo del Instrumento Militar. Ello podría conducir a otro desastre militar, como ya ocurrió en Malvinas, y no porque Argentina intente recuperar las islas por la fuerza, sino porque el mundo es incierto, y las amenazas transnacionales están dejando lugar nuevamente a la geopolítica y al balance de poder⁴³.

Dejamos dos interrogantes para el final. El primero: ¿queremos tener Fuerzas Armadas preparadas para la guerra, para aniquilar al enemigo?, ¿o Guardias Nacionales para hacer frente a amenazas transnacionales? Las Fuerzas Armadas que se preparan para la guerra, es decir, para que ella no ocurra, no sirven para combatir el delito y las amenazas transnacionales. De más está decir que la guerra contra la droga ha fracasado porque un mayor poder de fuego no sirve para luchar contra el narcotráfico y el terrorismo. A su vez, unas Fuerzas Armadas preparadas para lucha

⁴² Fechas aproximadas.

⁴³ Por primera vez desde 2001, el terrorismo y el narcotráfico han sido desplazados como prioridades estratégicas de los Estados Unidos, los primeros lugares volvieron a ser ocupados por otras potencias regionales como China, Rusia, Irán y Corea del Norte. Ver Department of Defense of United States (2018).

contra el delito común, el delito complejo y el “delito” político⁴⁴ (el terrorismo), no sirven para defender la integridad territorial, la soberanía, y los intereses vitales. Esto quedó demostrado en la Guerra de Malvinas (1982). ¿Queremos tener Fuerzas Armadas, o preferimos delegar la protección de nuestra soberanía a la OTAN como, por ejemplo, hace Islandia? Es la primera decisión que debemos tomar.

El segundo interrogante queda reflejado en el uso dual de las palabras de este autor en este mismo artículo: ¿gasto o inversión en defensa? En la medida en que consideremos la defensa nacional como un gasto y no una inversión, en la medida en que pensemos que el Estado tiene que dar ganancias, en la medida en que no veamos como sociedad y clase política que la defensa nacional es nuestro seguro de salud, que debe estar adecuada a nuestro momento histórico y que no deseamos usarla o, en términos de Juan Battaleme (2017), la cerradura que nos permite decir cuándo abrir o cerrar la puerta, la situación de indefensión continuará, y nuestra política exterior carecerá de una herramienta para incidir y desenvolverse en el escenario internacional.

La ausencia de espacios de pensamiento estratégico como el GRUTEN en los ‘90, el GAEN en la misma época, y el CEPADE entre 2005 y 2010. Todos han sido desarticulados (Moresi, 2018). Existe una Secretaria de Asuntos Estratégicos que a partir del año 2015 echó del Ministerio a todos los profesionales que se habían formado entre 1999 y 2015. También se refleja en la formación intelectual de nuestros hombres de armas, nuestros políticos y cuadros del Estado:

La otra es el nulo efecto o la oportunidad desperdiciada que se encarnan en entes académicos y educativos mixtos (civiles-militares), que de una vez por todas amalgame la relación [entre ambos]. Por ejemplo, la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF), que lejos de hacer eso -que es su función en parte- hace lo contrario [y se desperdician los civiles y militares que todos los años se forman en la Maestría en Defensa Nacional]⁴⁵.

Podríamos llamarlo el Síndrome Zeballos. El ex canciller Estanislao Zeballos se quejaba amargamente que Argentina era el país menos preparado para los asuntos internacionales en la Tierra (Paradiso, 1993:9). ¿Persistirá esta situación a partir del año 2019?

Bibliografía

ANZELINI, L. (2018). “La Argentina desarmada. Macri, las Fuerzas Armadas y el mundo que ya no existe”, en *El Cohete a la Luna*. Disponible en:

⁴⁴ Mientras el delito complejo busca un beneficio económico, el objetivo del terrorismo es político. De ahí que colocamos la palabra delito entre comillas, porque, estrictamente hablando en términos de la ciencia política, no es un delito.

⁴⁵ Entrevista con Hernán Longoni, Buenos Aires, 20 de diciembre de 2018.

<https://www.elcohetalaluna.com/la-argentina-desarmada/>. [Visitado el 14 de noviembre de 2018].

BATTAGLINO, J. (2008). "Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?", p. 34. *Nueva Sociedad*, N° 215 (pp. 23-34) Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert, p. 33. Disponible en: http://nuso.org/media/articles/downloads/3520_1.pdf. [Visitado el 12 de mayo de 2017].

BATTALEME, J. (2018, 27 de enero), "La cerradura o el seguro: por qué necesitamos Fuerzas Armadas", en diario *Clarín*, Buenos Aires. Disponible en: https://www.clarin.com/opinion/cerradura-seguro-necesitamos-ff-aa_0_BJZhaXFHM.html. [Visitado el 4 de agosto de 2018].

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE LA DEFENSA (2017), "Registro Suramericano de Gasto de Defensa". Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina y Unión Suramericana de Naciones (UNASUR) - Consejo de Defensa Suramericano (CDS) – Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED). Disponible en: <http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/RSGAD-2006-2015-WEB.pdf>. [Visitado el 22 de mayo de 2017].

DECRETO N° 2.103 del 31 de octubre de 2012. Boletín Oficial de la República Argentina del 5 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=170232F5540D0051B74AC9ED43FEA0AD?id=204243>. [Visitado el 30 de enero de 2019].

DEPARTMENT OF STATE (2016). "World Military Expenditures and Arms Transfers 2016. Washington DC: Department of State". Disponible en: <https://www.state.gov/t/avc/rls/rpt/wmeat/2016/index.htm>. [Visitado el 11 de mayo de 2017].

DEPARTMENT OF DEFENSE (2018). *Summary of the National Defense Strategy of the United States of America. Sharpening the American Military's Competitive Edge*. Washington D.C.: Department of Defense. Disponible en: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>. [Visitado el 30 de enero de 2019].

DONADIO, M. (2016). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Red de Estudios de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL). Disponible en: <http://www.resdal.org/atlas-2016.html>. [Visitado el 12 de mayo de 2017].

EISSA, S.; FERRO ARIELLA, P. (2018). "La política de defensa argentina. Una mirada presupuestaria". *Defensa Nacional. Revista Científica*, Año 1 N° 1 (pp. 99-148) Buenos Aires: Universidad de la Defensa Nacional.

EISSA, S. (2013). "La política de defensa argentina: entre halcones y palomas". Disponible en: http://www.caei.com.ar/sites/default/files/wp_-_44.pdf [Visitado el 14 de diciembre de 2013].

EISSA, S. (2015). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.

EISSA, S. (2017), "Defensa nacional: cuando el presupuesto habla". *El Estadista*. Disponible en: <http://elestadista.com.ar/?p=12778>. [Visitado el 13 de julio de 2018].

EISSA, S. (2018). "Dismantling the state security apparatus", en CEVRO Institut & National Endowment for Democracy (Eds.). *Memory of nations. Democratic Transition Guide. The argentine experience* (pp. 8-24). Praga: CEVRO Institut & National Endowment for Democracy.

ENTREVISTA con el Capitán de Navío (RE) Eugenio Facchin, Buenos Aires, 29 de enero de 2019.

ENTREVISTA con Germán Montenegro, Buenos Aires, 18 de diciembre de 2018.

ENTREVISTA con Hernán Longoni, Buenos Aires, 20 de diciembre de 2018.

ENTREVISTA reservada con Fuente B (militar), Buenos Aires, 23 de octubre, 18 y 24 de diciembre de 2018.

ENTREVISTA reservada Fuente C (militar), Buenos Aires, 29 de noviembre de 2018 y 31 de enero de 2019.

ENTREVISTAS reservadas con Fuente A (civil), Buenos Aires, 2017-2019.

ESCUDE, C. (2010/2011). "El experimento del Bicentenario: las políticas pacifistas de Argentina, 2003-2011". *Revista Argentina de Ciencia Política*, N° 13/14 (pp. 13-25). Buenos Aires: Eudeba.

ISACSON, A. (2011). "Why Latin America is rearming?", p.1. Disponible en: <https://www.wola.org/analysis/why-latin-america-is-rearming/>. [Visitado el 11 de abril de 2017].

LAFFERRIERE, G.; SOPRANO, G. (2015). *El Ejército y la política de defensa en la Argentina del Siglo XXI*. Rosario: Protohistoria Ediciones.

LÓPEZ, E. (1994). *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

MINISTERIO DE DEFENSA (2012 [1982]). *Informe Rattenbach*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS (sin fecha). *El Sistema Presupuestario en la Argentina*. Buenos Aires: Subsecretaría de Presupuesto, Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

MINISTERIO DE HACIENDA (1993 al 2015). *Cuentas de Inversión*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/index.html> [Visitado el 17 de agosto de 2017].

MINISTERIO DE HACIENDA (2016 al 2018). *Presupuestos de la Administración Pública Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/sistema/> [Visitado el 17 de agosto de 2018].

MINISTERIO DE HACIENDA (2018). *Proyecto de Presupuesto de la Administración Pública Nacional 2019*. Buenos Aires: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/sistema/> [Visitado el 17 de noviembre de 2018].

MONTENEGRO, G. (2007). "El marco normativo y doctrinario de la defensa nacional". *Revista de la Defensa Nacional* N° 1 (pp. 14-25). Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

MORESI, A. (2018), "Argentina: una paradoja estratégica", en Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponible en:

- http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEE005-2018_Argentina_ParadojaEstrategica_AMoresi.pdf. [Visitado el 30 de enero de 2019].
- PARADISO, J. (1993). *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- PESCE, M.; ESTÉVEZ, E.; EISSA, S.; MINTEGUIAGA, A. (1999). *El gasto en defensa del gobierno nacional*. Buenos Aires: Fundación para el Estudio de los Temas Nacional Dr. Sergio Karakachoff - Cuaderno Cauce.
- REARTE, E. (2007). "Plan CONINTES" en diario *Página 12*. Buenos Aires, 16/3. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-81852-2007-03-16.html> [Visitado el 22 de diciembre de 2018].
- SIPRI (2016). *The SIPRI Military Expenditure Database*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Disponible en <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRI-Milex-data-1988-2015.xlsx>. [Visitado el 23 de marzo de 2017].
- SOPRANO, G. (2017). "La reestructuración y modernización del Ejército argentino en la década de 1990 a la luz de las necesidades y demandas del Instrumento Militar de la defensa del Siglo XXI". *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales* Año 2 N° 4 (pp. 95-124). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- URGENTE24 (2010). "Polémico pero real: Massera, un Almirante de Perón", en *Urgente24*. Disponible en: <https://www.urgente24.com/79351-polemico-pero-real-massera-un-almirante-de-peron>. [Visitado el 24 de noviembre de 2018].
- VILLA, R.; VIGGIANO, J. (2012). "Trends in South American weapons purchases at the beginning of the new millennium". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol.55, N° 2 (pp. 28-47). Brasilia: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.

Good Kill: El impacto de los drones en la doctrina militar*

Good Kill: The impact of drones on military doctrine

LUCAS ARIEL NASCIMENTO

Licenciado en Gobierno y Relaciones Internacionales (UADE).
Maestrando en Defensa Nacional (UNDEF). Correo electrónico:
nascimentola94@gmail.com

Resumen

En octubre del 2002, un misil Hellfire lanzado desde un Predator impactó en el vehículo que transportaba a uno de los responsables de los atentados contra el USS Cole dos años atrás. Este evento dio inicio a una nueva estrategia antiterrorista basada en los ataques con drones. Un total de 563 ataques fueron ejecutados durante los dos mandatos de Obama, siendo este número 10 veces mayor a los ataques llevados adelante por su predecesor, George W. Bush.

Este trabajo busca problematizar cuál fue el impacto de los drones en la doctrina militar y qué efectos tuvo en la estrategia antiterrorista durante la Administración Obama (2009-2017). Para esto se analizará la re/evolución de los drones a lo largo de la historia, sus aspectos positivos y negativos, y las operaciones llevadas adelante por la CIA y las Fuerzas Armadas estadounidenses, buscando dilucidar si la utilización progresiva de los drones es justificada por su efectividad a la hora de cumplir objetivos y de hacer frente a

Abstract

In October 2002, a Hellfire missile launched from a Predator impacted the vehicle that transported one of those responsible for the attacks against the USS Cole two years ago. This event started a new anti-terrorist strategy based on drone attacks. A total of 563 attacks were executed during Obama's two terms, this number being 10 times higher than the attacks carried out by his predecessor, George W. Bush.

This work seeks to problematize what was the impact of drones on military doctrine and the effects it had on the anti-terrorist strategy during the Obama administration (2009-2017). For this, the re/evolution of unmanned aircraft throughout history, the positive and negative aspects, and the operations carried out by the CIA and the Armed Forces of the United States will be analyzed, looking to elucidate whether the progressive use of drones is justified by its effectiveness in meeting targets and dealing with irregular enemies.

* Trabajo presentado en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional sobre Democracia, Rosario 2018.

a enemigos irregulares.

Palabras clave

Drones – Doctrina – Obama

Keywords

Drones – Doctrine – Obama

¿Qué es un dron?

Sin dudas, el primer problema que nos encontramos al hablar de drones es su definición. El término dron viene de la concepción histórica de un objetivo de práctica para la artillería aérea que, como se verá más adelante, fue su función en un comienzo. Sin embargo, cuando nos referimos a programas más avanzados y actuales como es el caso del Predator y el Global Hawk, este concepto queda chico. La clasificación de los drones es muy discutida, principalmente porque no se define cuál es la variable que se debería tener en cuenta a la hora de medirlo. Las dos principales variables son el grado de autonomía y su funcionalidad.

En pocas palabras, cuando hablamos de su autonomía, y partiendo de la base que son vehículos no tripulados, podemos categorizarlos en aquellos que son remotamente pilotados y aquellos que gozan de (casi) total autonomía, como son los Global Hawk. Por otro lado, un análisis funcional nos permitirá dividirlos entre aquellos que tienen capacidad ofensiva, conocidos como UCAV (por sus siglas en inglés) o Vehículos de Combate no Tripulados, y aquellos que no poseen esta capacidad, y solo son diseñados con fines de reconocimiento e inteligencia. El principal exponente del UCAV es el Predator, dejando un aspecto único de inteligencia al Global Hawk.

Este artículo tomará como base la categorización funcional, ya que a los fines del trabajo es ideal. Sin embargo, la categorización en base a su autonomía sería ideal para otros tipos de trabajo, como pueden ser los debates sobre “robots asesinos” y el impacto de la autonomía y la inteligencia artificial en la toma de decisiones sociales y militares.

Es importante aclarar que el término dron también puede aplicarse a las dimensiones marítimas y terrestres, sin embargo, el siguiente trabajo tomará como dron a todo tipo de UAV (vehículo aéreo no tripulado) diferenciándose sólo en base a sus funciones, tomando la definición de Killeen y Jordan (2013):

Un UAV se puede definir como una máquina voladora que no contiene un ser humano. Es distinto de un arma guiada, como una bomba guiada por láser o un misil crucero, ya que no es un vehículo de descarga de ojivas de un solo uso. Un UAV puede ser pilotado remotamente o puede ser autónomo. (13; Traducción propia).

Si bien hoy los drones siguen siendo, en su mayoría, remotamente tripulados, su creciente evolución y aplicación nos lleva a la siguiente pregunta: ¿Hay una revolución o una evolución de los UAV?

Para que podamos definirlo como revolución, se deben cumplir tres elementos básicos definidos por Schwing (2007):

Primero, una RMA generalmente es impulsada por un avance tecnológico o una estrategia radicalmente nueva. Segundo, este cambio principal impulsa cambios doctrinales y organizacionales. Finalmente, estos cambios alteran fundamentalmente toda la conducta de las operaciones militares. (2; Traducción propia).

¿Evolución o Revolución?

Si bien suele darse por sentado que los UAVs son un elemento revolucionario en la forma de hacer la guerra, hay todo un debate sobre si estos son una revolución, o si es producto de una evolución de muchos años.

Como indican los hechos, podemos encontrar el concepto actual de UAV desde la primera guerra mundial, y realizando un rol de inteligencia desde la guerra de Vietnam. Autores como Schwing (2007) hablan que podemos encontrar los primeros usos militares de vehículos no tripulados en los barriletes/cometas, sin embargo, nos centraremos en los proyectos que tuvieron lugar en el Siglo XX, ya que estos representan más el concepto que hoy tenemos de UAV.

El primer proyecto fue el “Kettering Bug” que tuvo lugar en la Primera Guerra Mundial, bajo una idea de bomba o torpedo volador que pudiera hacer daños a grandes distancias, principalmente a instalaciones de submarinos alemanes (Sullivan, 2006). Sin embargo, “el Bug falló en sus pruebas, ya que solo realizó ocho vuelos de prueba exitosos de 36, lo que arroja una tasa de éxito del 22%” (Keane y Carr, 2013:561; Traducción propia). Sumado al bajo rendimiento en las pruebas, el fin de la contienda llevo al cierre del proyecto. Como veremos más adelante, los principales avances se dieron en épocas de conflicto y grandes tensiones, por lo que podemos calificar al mismo como lento y escalonado. Como destaca Schwing (2007):

Los primeros vehículos aéreos no tripulados sufrieron una brecha tecnológica: los sistemas de guía y los motores no estaban suficientemente desarrollados y continuarían obstaculizando el diseño exitoso de los vehículos aéreos no tripulados. Los vehículos aéreos no tripulados tenían un largo camino por recorrer antes de que se convirtieran en armas de guerra efectivas, y mucho menos armas "transformacionales". (3; Traducción propia).

Si bien en el periodo de entreguerras se dio el desarrollo del radio control, la Segunda Guerra Mundial no dejó grandes avances. Los UAVs se usaron en este periodo como

objetivos aéreos para la práctica de otras aeronaves y de tropas con armamento antiaéreo, ganando así el nombre de “drone”. Recién durante la guerra fría se presentan los primeros avances que otorgarán misiones específicas a los UAVs. Con la llegada de los años sesenta, desde Washington empezaron a ver el potencial de los UAVs debido a varios derribos de los Lockheed U-2, diseñados para la inteligencia a gran altura. Aparecerá en escena el Ryan Model 147 “Lightning Bug”, el cual realizó 3.435 incursiones en la Guerra de Vietnam.

Debido a la magnitud del fuego antiaéreo enemigo en Vietnam, los UAVs se usaban a menudo como plataformas de inteligencia no tripuladas, tomando fotos de baja y gran altitud (IMINT, o inteligencia de imágenes) que se usaban para planificar ataques y evaluar daños de batalla. (Keane y Carr, 2013:568; Traducción propia).

En 1965, ante el requisito de un UAV de reconocimiento de largo alcance, la empresa estadounidense Ryan Aeronautical desarrolló el modelo 154 “Compass Arrow”. Su diseño, centrado en disminuir la firma de radar, lo convierte en el primer UAV en utilizar tecnología furtiva. En 1971,

con el éxito del Lightning Bug nació el UCAV moderno. Después de 4 años de investigación y desarrollo, Ryan Aeronautical tomó su diseño Lightning Bug y demostró que podía atacar y destruir un barco desde una distancia de aproximadamente 100 millas. (Keane y Carr, 2013:568; Traducción propia).

Si bien las pruebas fueron exitosas, el fin de la guerra de Vietnam hizo que se cancelen ambos programas. Además, la elección por el sistema de misiles anti buque Harpoon hizo que el desarrollo de UCAVs quedara relegado por un tiempo.

Los próximos veinte años estarán marcados por el color de otro actor, Israel. Desde ese momento hasta la actualidad, Israel ha utilizado UAV como un arma primordial, convirtiéndolo en “uno de los líderes mundiales en tácticas, técnicas y procedimientos de UAV” (Schwing, 2007:6 Traducción propia). Durante la Guerra de Yom Kippur en 1973, y la batalla aérea del Valle de Bekaa en 1982, Israel utilizó UAVs para engañar a los radares SAM enemigos simulando ser aviones de tamaño completo, permitiendo a los aviones tripulados atacar directamente a estos radares (Schwing, 2007).

Impulsado por este éxito, Estados Unidos adquirió el UAV Pioneer de Israel, que se encargó de proporcionar inteligencia táctica durante la operación Tormenta del Desierto a inicios de los noventa.

El Pioneer realizó más de 300 misiones de reconocimiento de combate durante las operaciones del Golfo Pérsico en 1990-1991. El sistema recibió extensas

aclamaciones por su excelente rendimiento en las Operaciones Escudo del Desierto y Tormenta del Desierto. (Keane y Carr, 2013:659; Traducción propia).

Este reconocimiento generó el surgimiento de los UAV como concepto de fuente de información a nivel táctico. Durante esta operación, la posibilidad de obtener información en tiempo real sobre el campo de batalla llevó a un nuevo nivel de precisión a la hora de dirigir las fuerzas. Como nos demuestra Kurkcu y Oveyik (2008):

Durante el conflicto, los vehículos aéreos no tripulados Pioneer permitieron al ejército desactivar la amenaza de la artillería enemiga para apoyar a las fuerzas aliadas. Después de eso, los combatientes tácticos tripulados ingresaron a la zona de combate para cortar y destruir las fuerzas iraquíes en el teatro de operaciones kuwaití. La Marina utilizó UAV para monitorear la costa kuwaití, las instalaciones navales iraquíes y buscar minas. (24; Traducción propia).

Un ejemplo de esto fue el ataque a un aeropuerto que estaba bajo control de las fuerzas iraquíes. Las imágenes en tiempo real que transmitió el Pioneer mostraron un batallón de tanques preparados para un contraataque, permitiendo que se tomaran las medidas necesarias (ataques aéreos y navales) para que los Marines puedan avanzar (Kurkcu y Oveyik, 2008).

Como resultado, la Guerra del Golfo demostró los beneficios que pueden traer los UAVs durante el conflicto, y la posibilidad de nuevas aplicaciones. En 1993, ya fueron desplegados en los Balcanes, con el fin de brindar ayuda a las tropas de Naciones Unidas. El dron seleccionado en esta ocasión fue el Gnat 750 de General Atomics. El éxito de este impulsó a esta compañía a crear un UAV más grande, incorporando a su vez comunicación satelital, dando así nacimiento al Predator (Cole, 2014).

El sistema Predator demostró mejoras y grandes resultados, a pesar de las limitaciones que tuvo debido a las cuestiones meteorológicas, como vientos fuertes, nubosidad, formación de hielos, etc.

En muchos sentidos, volvimos a aprender las lecciones de Tormenta del Desierto durante Fuerza Aliada; sin embargo, esta vez la lucha no fue dirigida por una Fuerza Aérea de la Guerra Fría, sino por una que fue más ligera, delgada y expedicionaria. También realizamos operaciones de información y aeroespaciales en entornos urbanos y montañosos, en lugar de a lo largo de una vasta extensión de desierto, a lo que el éxito de Tormenta del Desierto se atribuyó con tanta frecuencia. (Jumper, 2001:27; Traducción propia).

Durante la Operación Fuerza Aliada, los UAVs se encargaron del monitoreo de depuración étnica, operaciones de inteligencia electrónica y la identificación de objetivos. Este último aspecto fue particularmente problemático, ya que, si bien tenían

éxito al identificar al objetivo, carecían de capacidad para comunicarlo de manera precisa a los aviones tripulados. La solución fue instalar un láser al Predator, permitiendo indicar directamente el objetivo a los aviones tripulados.

Sin embargo, el avance más significativo fue la iniciativa de aumento de comando y control de Bosnia. Gracias a este, y a través de una conexión de internet segura, códigos de autenticación y una televisión satelital, los comandantes podían acceder a la transmisión en vivo de los Predator a una velocidad de 30 megabit por segundo, 3100 veces más rápido en comparación con la guerra del golfo (Kurkcu y Oveyik, 2008).

No menos notable que el Predator, pero con un camino de desarrollo algo más difícil, el Global Hawk se inició en 1995 para cumplir con un requerimiento de la Fuerza Aérea para un UAV de reconocimiento estratégico de gran altitud. (Schwing, 2007:11; Traducción propia).

Convirtiéndose en el UAV más grande, el Global Hawk fue implementado con el fin de sustituir al U-2 “Dragon Lady” y desempeñar todas sus funciones actuales.

Entonces, para 1995, se creó el 11° Escuadrón de Reconocimiento en la base de la Fuerza Aérea Creech, Nevada. Con el tiempo se formaron 3 escuadrones más de Predator, y uno de Global Hawk (Schwing, 2007). En el 2001, se arma por primera vez al Predator con misiles Hellfire, realizando su primer ataque en octubre del 2002 contra un auto que transportaba a seis integrantes de Al Qaeda en Yemen. El objetivo en esta ocasión era un presunto responsable del ataque contra el USS Cole en el año 2000, que dejó como víctimas a 17 estadounidenses. Muchos consideran este ataque como el primer asesinato selectivo con drones, que más adelante será parte fundamental de la estrategia antiterrorista de Obama.

Como se verá más adelante, a pesar de que Estados Unidos se enfrentó contra enemigos que no estaban a su talla, el entorno asimétrico que brindaban estos nuevos escenarios generó una participación activa de los UAVs. La capacidad de seguir objetivos tanto móviles como fijos durante horas, y la capacidad de utilizar los misiles Hellfire, los convirtieron en una herramienta fundamental para la guerra global contra el terrorismo.

Cuadro N°1: Vehículos aéreos no tripulados estadounidenses utilizados en operaciones, 1990-2003

UAV Type	Operations	Years Used	Locations
RQ-2 Pioneer	DESERT STORM ALLIED FORCE IRAQI FREEDOM	1991 1999 2003	Kuwait, Iraq Serbia Iraq
FQM-151 Pointer	DESERT STORM IRAQI FREEDOM	1991 2003	Kuwait Iraq
RQ-5 Hunter	ALLIED FORCE IRAQI FREEDOM	1999 2003	Serbia Iraq
RQ-1 Predator	PROVIDE PROMISE, JOINT ENDEAVOR, JOINT GUARD SOUTHERN WATCH ALLIED FORCE ENDURING FREEDOM IRAQI FREEDOM	1995-1997 (1998)-2003 1999 2001- 2003	Bosnia-Herzegovina Iraq Serbia Afghanistan Iraq
MQ-1 Predator	ENDURING FREEDOM IRAQI FREEDOM	2001- 2003	Afghanistan Iraq
RQ-4 Global Hawk	ENDURING FREEDOM IRAQI FREEDOM	2001- 2003	Afghanistan Iraq
Dragon Eye	IRAQI FREEDOM	2003	Iraq
Desert Hawk	IRAQI FREEDOM	2003	Iraq
RQ-7	SHADOW	2003	Iraq

Fuente: Haulman, 2003:2.

Durante la Guerra de Irak en el 2003, la utilización de los UAVs ya era un hecho consumado. En el 2007 será introducido el MQ-9 Reaper o, como se lo conoció en un momento, Predator B. El Reaper estará basado en su predecesor, el Predator, pero mejorando varios aspectos técnicos, y su capacidad.

La carga de armas del Reaper es diez veces mayor que la del Predator, capaz de transportar hasta 3.000 libras en seis puntos de anclaje inferiores. Con la misma resistencia que el Predator, la Fuerza Aérea ha categorizado al Reaper como un avión "cazador asesino": la misión de ataque tiene prioridad sobre la misión de reconocimiento. (Schwing, 2007:10; Traducción propia)

Para el 2007, el Reino Unido empezará a utilizar los Reaper sobre Afganistán. Italia y Francia también comenzaron a operarlos después del 2010, aunque sin armamento (Cole, 2014).

UCAV como Doctrina

Podemos encontrar por primera vez la utilización de UCAVs en el 2002 cuando, como ya se dijo, un misil Hellfire fue lanzado contra un Jeep en Yemen, matando a Qaed Senyan al-Harithi, pieza clave del ataque al USS Cole en el año 2000 (Braun, 2012). Si bien podemos decir que Bush fue el primero en utilizarlos, Obama fue quien les dio un rol fundamental en su estrategia antiterrorista. Según Hashim y Patte (2012):

La Estrategia Nacional contra el Terrorismo compromete al país a interrumpir, desmantelar y eventualmente derrotar a afiliados y adherentes de Al Qaeda en cualquier parte del mundo. En lugares como Pakistán y Yemen, la guerra de los drones ha pasado de estar en las franjas secretas al centro mismo de la estrategia de la Casa Blanca. (10; Traducción propia)

En la última década, la flota de drones estadounidense ha aumentado de 50 a 7.500, representando el 31% de la flota aérea del Pentágono. El programa de drones llevado adelante por la CIA es distinto al llevado a cabo por las fuerzas armadas de los Estados Unidos, el cual es caracterizado por regirse por las leyes de la guerra. Según datos de "The Bureau of Investigative Journalism", Pakistán fue el centro de los ataques durante el primer mandato de Obama. De los 53 ataques ordenados en el 2009, todos tuvieron como objetivo a Pakistán, con quien no se encuentra en guerra. Lo que caracteriza el uso que Obama le dio a los drones es tener como objetivos no solo a las cabezas de los grupos terroristas, sino también a todo agente de bajo rango. Estos ataques están centrados en patrones de actividad más que en la identidad individual. "Los ataques con drones han presionado a Al Qaeda y a los grupos asociados y los han obligado a centrarse más en su supervivencia que en el reclutamiento y las operaciones" (Hashim y Patte, 2012:11; Traducción propia).

Sin embargo, esto no quiere decir que importantes representantes de estas agrupaciones no hayan sucumbido frente al poder de los misiles Hellfire. Impulsado por el programa de la CIA, los UAVs han eliminado a once de los veinte principales líderes de Al Qaeda.

Durante la administración de Obama, el programa mató al hijo mayor de Osama bin Laden (Saad bin Laden); un notorio terrorista talibán (Baitullah Mehsud) responsable de los ataques en ciudades pakistaníes, secuestros de soldados y (se sospecha) planeamiento del asesinato en 2007 de la ex primera ministra paquistaní Benazir Bhutto; y el entrenador de Al Qaeda (Sadam Hussein Al Hussami) que ayudó a supervisar un atentado suicida en una base de la CIA en Khost, Afganistán. (Ofek, 2010:37; Traducción propia)

Desde el gobierno de Obama se ha adoptado una manera controvertida de contar las bajas civiles, considerando combatientes a todo aquel varón con edad militar que esté presente en la zona donde se lanzará el ataque (Hashim y Patte, 2012). Además, lo

que lo hace más controvertido es que la persona eliminada no necesita ser identificada por la CIA (se utilizan perfiles digitales y algoritmos), y sólo son considerados inocentes si hay información explícita que los identifica de esa manera (Shaw, 2013). Siguiendo la tendencia que tuvo Bush a la utilización progresiva de drones, si hubiera tenido la posibilidad de un tercer mandato, hubiera llevado a cabo 62 ataques al año, mientras que el promedio anual de Obama es de 75 ataques (Braun, 2012). Según Dowd (2013) son dos los factores que están acelerando el uso de drones. En primer lugar, la opinión pública por las bajas estadounidenses y, en segundo lugar, la reducción del presupuesto del Pentágono.

El principal beneficio de los UAVs es que, justamente, no requieren un hombre a bordo. No solo el aspecto político de las bajas humanas, sino que la ausencia de cansancio y hambre, su capacidad de disimular ante la opinión pública el empleo de la fuerza en otro territorio sin el consentimiento de la sociedad (propio de los sistemas democráticos), sumado a que son relativamente baratos, los convierte en un elemento a tener en cuenta. Una ISR constante y una kill chain corta, requerimientos tácticos propios de la guerra irregular, los convierte en un elemento destacado.

Si bien la Fuerza Aérea estadounidense admite que se pierden nueve drones por cada 100.000 horas de vuelo, a fin de cuentas lo que se pierde es solo metal. En cuanto al costo político, Dowd (2013) nos lo ejemplifica claramente:

Simplemente compare la falta de reacción a la pérdida de drones en Djibouti, Irán y la Seychelles bajo la administración Obama, con las crisis de buena fe que enfrentaron otros presidentes cuando los pilotos estadounidenses fueron derribados sobre o cerca del territorio enemigo. El presidente Dwight Eisenhower soportó la humillación internacional después de que los soviéticos derribaran al U-2 de Francis Powers. El presidente John Kennedy fue presionado para ir a la guerra cuando el U-2 de Rudolf Anderson fue derribado durante la crisis de los misiles cubanos. El presidente Bill Clinton tuvo que lidiar con una crisis de rehenes en el exterior y una crisis política interior cuando el UH-60 Blackhawk de Michael Durant fue derribado en Mogadishu, y se vio obligado a montar una operación de rescate masivo en territorio hostil cuando el F16 de Scott O'Grady fue derribado en Bosnia. En resumen, la ausencia o presencia de personal estadounidense en una operación militar cambia drásticamente el cálculo de la guerra. (12; Traducción propia)

Cuadro N°II: Pérdidas operacionales de aeronaves tripuladas y UAV de la Fuerza Aérea de Estados Unidos, marzo de 1999-mayo de 2003

Operation	Manned aircraft losses	UAV losses
ALLIED FORCE (Serbia)	2 (F-16 and F-117)	4 Predators
ENDURING FREEDOM (Afghanistan)	3 (B-1, 2 MC-130s)	9 (7 Predators, 2 Global Hawks)
SOUTHERN WATCH (Iraq)	0	5 Predators
IRAQI FREEDOM (Iraq)	2 (F-15, A-10)	1 Predator
TOTAL	7	19 (17 Predators, 2 Global Hawks)

Fuente: Haulman, 2003:8.

Si bien estos UAV operan y se lanzan desde la zona en conflicto, la mayoría de sus misiones son controladas por operadores en una estación de control terrestre, en la Base de la Fuerza Aérea Creech en Nevada. Las tripulaciones constan de tres personas: un piloto, un jefe de misión y un analista de inteligencia. Cumplen turnos mientras que la aeronave sigue operando. En esta línea, se estima que la contrainsurgencia requiere de tres a cuatro veces más ISR que otras operaciones de combate. Y es que tal cantidad de inteligencia viene en línea con la moderna cadena de muerte o “kill chain”. Durante el Siglo XX, la cadena de muertes fue lineal, dirigida a objetivos fijos y ya predeterminados, permitiendo una gran cantidad de tiempo para la realización del objetivo, ya que, obviamente, este no iría a cambiar. Como el conflicto moderno hoy presenta otra realidad, basado en objetivos móviles que se escabullen entre la población, la cadena de muerte tuvo que ser reducida. “La forma más lógica de hacerlo fue armar el instrumento que podría detectar y localizar el objetivo deseado y destruir el objetivo” (Hashim y Patte, 2012:10; Traducción propia), introduciendo al Predator como herramienta ideal.

Sin embargo, los drones tienen ciertas deficiencias a la hora de una política antiterrorista/insurgente. Ofek (2010) nos cuenta tres aspectos: primero, un terrorista muerto no siempre es tan bueno como un terrorista detenido. Segundo, parte de la inteligencia viene de informantes locales que tienen sus propios intereses. Tercero, la utilización de estos ataques puede servir a los fines propagandísticos de grupos terroristas, alegando que todos los afectados por esos ataques son inocentes.

Por consiguiente, cada muerto no combatiente traerá un deseo de venganza dentro de su familia, creando así un caldo de cultivo para nuevos reclutas, generando que los ataques con drones sean contraproducentes para una campaña antiterrorista exitosa. Además, Hashim y Patte (2012) agrega otros aspectos criticables a esta política, que se ven particularmente en Pakistán: el aspecto del derecho internacional, categorizando estos ataques de ilegales y una violación a la soberanía, y el movimiento

de los grupos terroristas a las ciudades, exponiendo a la población a atentados, debilitando a su vez al gobierno local. Por último, destaca que los ataques con drones solo son una táctica, y no una forma de resolver el problema.

Desde hace décadas quedó claro que el poder aéreo, individualmente, no gana guerras, por eso Estados Unidos se apoyó en grupos disidentes al gobierno enemigo en distintos conflictos como su ejército de tierra. Por lo que, en una primera instancia, podemos concluir que esa es una tendencia que se va a mantener, tanto por cómo destina la fuerza aérea estadounidense sus fondos para la capacitación de pilotos, como para la incorporación/actualización de su arsenal.

En el 2011 se graduó, en la Academia de la Fuerza Aérea, la primera generación de cadetes con especialidad en el manejo de drones. Como resumen Hashim y Patte (2012):

Ya, más personal de las fuerzas armadas de los Estados Unidos está siendo entrenado como operadores de drones que pilotos de la fuerza aérea. Actualmente, aproximadamente el 33% del total de aeronaves en el inventario militar de los Estados Unidos son vehículos aéreos no tripulados; esto representa un aumento dramático desde 2005, cuando constituyeron solo el 5% del total. Lo que también es asombroso es que los vehículos aéreos no tripulados representan alrededor del 10% del presupuesto total asignado para aviones militares de todo tipo. A un precio de \$10.5 millones, un Predator armado es significativamente más barato que un jet tripulado. Por ejemplo, un solo avión de combate F-22 Raptor cuesta tanto como 14 drones. Los drones son claramente un instrumento de guerra rentable. (9; Traducción propia)

78

Por esta razón, la Fuerza aérea, además de llevar adelante esta especialización, está planeando una instrucción virtual basada en computadoras, con instructores virtuales y misiones simuladas, generando así también una automatización del entrenamiento (Dowd, 2013).

Conclusiones

Como pudimos ver a lo largo de este trabajo, la utilización de los drones hoy es todo un hecho, y al notar la larga historia que los acompaña, volvemos a una de las preguntas disparadoras de este artículo. ¿Evolución o Revolución? La respuesta es ambas.

Podemos hablar de una evolución porque, como se detalla en el segundo apartado, no solo la tecnología que poseen fue cambiando, sino la función que se les otorga. Desde objetivos de prueba para la artillería antiaérea, a vehículos de reconocimiento táctico, terminando en vehículos armados de combate. Por esto mismo podemos decir que es cierto que se dio una evolución, pero más cierto aún es que el impacto que tiene en la doctrina es lo que lo convierte en un elemento revolucionario. Sin embargo, es importante destacar que, si bien implica grandes cambios en la voluntad política

necesaria para llevar adelante acciones ofensivas y cambios en el paradigma jurídico-territorial clásico de la guerra, se puede dilucidar que aún le queda mucho potencial a desarrollar en un futuro cercano.

Como se detalló en el primer apartado, podemos ver que los UAV cumplen con los tres elementos de la Revolución en Asuntos Militares. En primer lugar, hay un avance tecnológico producto de las nuevas tecnologías que, aplicado a los ya conocidos UAV, generaron grandes diseños como el Reaper. En segundo lugar, la creación del 11° Escuadrón de Reconocimiento en la base de la Fuerza Aérea Creech en el estado de Nevada y los conceptos para identificar a la población combatiente de la Administración Obama, demuestran los cambios doctrinales y organizacionales. Por último, la estrategia antiterrorista es el mayor reflejo del cambio en las operaciones militares.

Antes del uso masivo de los UAV que se presentó en la administración Obama, cualquier tipo de operación requería del despliegue de fuerzas especiales o de bombardeos con aviones tripulados. Si bien estos no dejaron de suceder por la aparición de los drones, pasaron a un segundo plano. Además, esta constante utilización viene de la mano de un nuevo escenario de conflicto, centrado en lo urbano, donde las diferenciaciones entre la población combatiente y civil es difusa, y además sucede en escenarios donde no necesariamente hay una guerra declarada, como es el claro ejemplo de Pakistán, que se trató a lo largo del trabajo.

79

El efecto transformador principal de los vehículos aéreos no tripulados, entonces, no sería la capacidad de matar a distancia o su posible automatización, sino también un efecto productivo: la generación de geografías legales híbridas, multiestatales y estratificadas de vigilancia y castigo como innovación en el derecho internacional contemporáneo (Kleinschmidt, 2015).

Entonces, podemos concluir que el uso progresivo de drones por parte de Estados Unidos va a seguir aumentando, como lo están demostrando estos dos primeros años del presidente Donald Trump. Queda para futuras líneas de investigación indagar sobre cuál es el impacto de los UAV en otros ámbitos como la seguridad interior, el cual hoy no está del todo definido en el caso estadounidense, y que viene evolucionando con el tiempo.

Sin embargo, cada vez son más la cantidad de Estados que desarrollan esta tecnología. Es importante destacar que, en su mayoría, el desarrollo de esta tecnología es con fines de inteligencia y vigilancia, aunque hay estados, como China, que los desarrollan con fines ofensivos, como es el caso del Wing Loong. Este acceso cada vez mayor llevará a un futuro debate sobre las reglas y limitaciones de aplicación de los drones, dejando a la política de drones de Obama como un ejemplo a seguir, o como todo aquello que hay que evitar.

Aceptado: 08/06/2019

Bibliografía

BRAUN, M. (2012). The Obama doctrine: Drones and just wars. Foreign Policy. Disponible en: <<http://foreignpolicy.com/2012/09/25/the-obama-doctrine-drones-and-just-wars>>

COLE, C. (2014). Rise of the Reapers: A brief history of drones. Disponible en: <<https://dronewars.net/2014/10/06/rise-of-the-reapers-a-brief-history-of-drones>>

DOWD, A. (2013). Drone Wars: Risks and Warnings. Parameters, v. 42, n. 4.

GREGORY, D. (2012). From a View to a Kill: Drones and Late Modern War. Theory Culture Society, v. 28.

HAULMAN, D. (2003). U.S. Unmanned Aerial Vehicles in Combat, 1991-2003. Disponible en: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a434033.pdf>>

HASHIM, A. y PATTE, G. (2012). "What is that Buzz?" The rise of Drone Warfare. Counter Terrorist Trends and Analyses, v. 4, n. 9.

JUMPER, J. (2001). Global Strike Task Force: A Transforming Concept, Forged by Experience. Air and Space Power Journal, Primavera.

KEANE, J. y CARR, S. (2013). A Brief History of Early Unmanned Aircraft. Johns Hopkins APL Technical Digest, v. 32, n. 3.

KILLEEN, D. y JORDAN, D. (2013). RPAS: Future Force or Force Multiplier? An Analysis of Manned/Unmanned Platforms and Force Balancing. Air Power Review, v. 16, n. 3.

KLEINSCHMIDT, J. (2015). Drones y el orden legal internacional. Tecnología, estrategia y largas cadenas de acción. Colombia Internacional, n. 84.

KURKCU, C. y OVEYIK, K. (2008). U.S. Unmanned, Aerial Vehicles (UAVs) and Network- Centric Warfare (NCW): Impacts on Combat Aviation Tactics from Gulf War I through 2007 Iraq. Naval Postgraduate School.

MAYER, M. (2015). The new killer drones: understanding the strategic implications of next-generation unmanned combat aerial vehicles. International Affairs, v. 91.

OFEK, H. (2010). The Tortured Logic of Obama's Drone War. The New Atlantis, Primavera.

SCHWING, R. (2007). Unmanned Aerial Vehicles – Revolutionary Tools in War and Peace. Disponible en: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a469608.pdf>>

SHAW, I. (2013). Predator empire: the geopolitics of U.S. drone warfare. Geopolitics, v. 18.

SULLIVAN, J. (2006). Evolution or revolution? The rise of UAVs. IEEE Technology and Society Magazine, Otoño.

Guerra híbrida: circunvalando la lógica nuclear

Hybrid warfare: circumnavigating nuclear logic

NICOLÁS IGNACIO OVIEDO

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires - UBA).
Master en Estudios Internacionales en curso (Universidad
Torcuato Di Tella - UTDT). Correo electrónico:
nicolasignoviedo@gmail.com

Resumen

En este artículo discutimos la tesis del equilibrio general nuclear postulada por el neorrealismo, cuyo corolario es la recomendación de que los Estados se hagan de armas nucleares. Nuestro principal argumento consiste en que el equilibrio de poder (y la estabilidad del sistema que de este puede derivarse) depende de variables estructurales, no de características de las unidades como la posesión de un determinado artefacto. El despliegue ruso de la guerra híbrida evidencia que, si las tensiones sistémicas prevalecen, los Estados encontrarán otros medios para canalizarlas en caso de que el enfrentamiento bélico directo conlleve costos prohibitivos. Para probar el punto, caracterizamos la guerra híbrida a partir de la literatura sobre la materia. Seguidamente, identificamos las condiciones estructurales y las variables intermedias que generan un entorno propicio para el desarrollo de guerras híbridas. Apelamos a la anexión de Crimea por parte de

Abstract

In this article, we criticize the general nuclear equilibria thesis as stated by Neorealist school, based on which they found their recommendation that every state should develop nuclear weaponry. Our main argument against this idea is that equilibrium of power (and system stability that stem from it) depends not on specific features of the agents (like possessing or not a weapon) but on structural variables. Russian deployment of hybrid tactics supports the idea that, if systemic tensions prevail, states will find whatever means to channel them, in case direct war is prohibitive costly. To prove this point we identify hybrid war's main attributes based on the literature available. Afterwards, we single out sets of general conditions and intermediate variables which turn rationale hybrid warfare. Russia's annexation of Crimea will serve as example. Finally, we summarize the nuclear equilibria thesis' main flaws in the conclusion section.

Rusia para ilustrar la materia. Para finalizar, resumimos las debilidades de la tesis neorrealista en el apartado de conclusiones.

Palabras clave

Guerra híbrida – Equilibrio nuclear – Crimea – Rusia

Keywords

Hybrid warfare – Nuclear equilibria – Crimea – Russia

Introducción

Temas salientes de la agenda internacional actual, como el retiro de Estados Unidos del Joint Comprehensive Plan of Action (Acuerdo con Irán), los recientes avances que ha exhibido Corea del Norte en materia militar o la exigencia *trumpiana* a Europa de que incremente su gasto en defensa, turban a la diplomacia y a la opinión pública mundial. Pero, más relevante aún, le confieren vigor a una vieja incógnita que sigue pululando en el firmamento de la Política Internacional: ¿deben los países desarrollar armas nucleares?

Con independencia de si la respuesta final es afirmativa o positiva, el problema usualmente se aborda desde dos enfoques, que podríamos denominar de equilibrio parcial y general respectivamente. El primero considera la seguridad y las percepciones de un país dado que se enfrenta al dilema de desenvolver capacidad nuclear. El segundo atañe al sistema, y se cuestiona si la arena internacional puede ser un entorno más estable si proliferan las armas nucleares en diferentes puntos del mapa.

El neorrealismo ofrece una respuesta tan parsimoniosa como contundente a tal delicada cuestión. En un sistema internacional anárquico, en el que prima la autoayuda (*self-help*), los Estados deben procurar su supervivencia por sí solos. Una unidad dotada de menos atributos de poder material buscará compensar este déficit relativo, sea desarrollando capacidades propias o constituyendo alianzas, centrado en garantizar su propia seguridad.

En esta línea de análisis, la tenencia de un arsenal nuclear puede resultar providencial para la seguridad estatal. A sabiendas del poder destructivo de este tipo de armamento, en manos de un Estado lo colocaría en posición de ejecutar un contra ataque (*second strike*) fulminante contra otra unidad que lo hubiere agredido en primer término. El prospecto de recibir una respuesta de esa envergadura morigeraría los incentivos notablemente de iniciar una ofensiva, reduciendo la probabilidad entonces de que se desate una guerraⁱ.

En términos más generales, el atributo clave que otorga la posesión de armas nucleares es el de disuasión (*deterrence*ⁱⁱ), entendido como la capacidad de inhibir un ataque induciendo la perspectiva de un castigo sustancial como contrapartidaⁱⁱⁱ.

La notable elevación de los costos que implica una guerra en estos términos desincentiva la iniciación de ofensivas, sobre todo cuando las ganancias esperadas son menores. Los Estados tienden a ser más prudentes si los costos esperados son más altos (Waltz, 1981). Por otra parte, conocido el poder destructivo de este tipo de armamento, la posesión otorga mayor certidumbre a otros actores sobre las capacidades propias, reduciendo las posibilidades de que una mala estimación de las fuerzas incentive hostilidades. Si la posesión de arsenal nuclear asegura una réplica letal a un ataque^{iv}, que un Estado posea este armamento ya brinda mucha información de las implicancias de agredirlo. Los riesgos de iniciar una lid contra un Estado nuclear son muchos más altos que en el conflicto armado convencional^v. Mientras que, en este último, la incertidumbre versa sobre si se triunfa o no, en un enfrentamiento nuclear la disyuntiva puede ser sobrevivir o ser destruido^{vi}.

Los Estados deben producir su propio arsenal nuclear para contrapesar al resto. Haciendo intolerables las consecuencias inmediatas de agredir a un Estado nuclear y con la perspectiva de un sufrimiento ilimitado al ingresar a una reyerta con armas nucleares, los costos esperados de iniciar hostilidades contra un Estado nuclear se tornan muy altos, por lo que se multiplicarían los esfuerzos por evitar conflictos armados directos. Así, prevalecería la paz. Extendiendo el argumento, si el planisferio estuviera salpicado por múltiples Estados con armas de destrucción masiva, los conflictos bélicos resultarían harto improbables, en virtud de los costos prohibitivos de escalar las hostilidades al punto de la confrontación directa con bombas atómicas. Así las cosas, el mundo sería un entorno mucho más estable^{vii} de proliferar los armamentos nucleares^{viii}.

El propósito de este trabajo es examinar esta tesis sobre el equilibrio general propuesta por el neorrealismo. Este análisis tendrá dos facetas. Para empezar, nos enfocaremos en el fenómeno del *hybrid warfare*. Intentaremos aproximar una definición, delinearemos sus principales características y reinterpretaremos el postulado realista sobre la estabilidad del mundo bajo proliferación nuclear. A continuación, a la luz de lo tallado sobre guerra híbrida, dejaremos espacio para evaluar la consistencia lógica del argumento y debatirlo en sus propios términos.

Guerra híbrida: una aproximación

¿Qué es la guerra híbrida? Ciertamente, no hay una definición canónica del término que esté generalmente aceptada. La OTAN (2011) establece que:

“Hybrid threats are those posed by adversaries, with the ability to simultaneously employ conventional and non-conventional means adaptively in pursuit of their objectives”

La definición captura adecuadamente que la naturaleza híbrida del fenómeno está dada por la combinación de medios ortodoxos y no convencionales en la

persecución de objetivos estratégicos. Sin embargo, carece de la especificidad que le queremos conferir al término en este trabajo.

La proposición más difundida probablemente sea la que expone Hoffmann (2007):

“Hybrid threats incorporate a full range of different modes of warfare including conventional capabilities, irregular tactics and formations, terrorist acts including indiscriminate violence and coercion, and criminal disorder. Hybrid wars can be conducted by both states and a variety of non -state actors. These multi-modal activities can be conducted by separate units, or even by the same unit, but are generally operationally and tactically directed and coordinated within the main battle space to achieve synergistic effects in the physical and psychological dimensions of the conflict. These effects can be gained at all levels of war”.^{ix}

Hasta 2014, podemos afirmar que el uso de tácticas militares no convencionales o mixtas era considerado propio de actores no estatales: terroristas, Hezbollah, guerrillas en América Latina, chechenos en la década del ‘90, etcétera (Rusnáková, 2017). Desde la anexión de Crimea por parte de Rusia, queda claro que el desarrollo de guerras híbridas o ataques no convencionales es también una carta adicional de la baraja militar de los Estados^x. En este trabajo, nos ocuparemos de esta dimensión del concepto, vale decir, de la guerra híbrida como un recurso militar de los Estados para adelantar sus intereses estratégicos.

Es posible argumentar que existe evidencia empírica de que el uso de estas estratagemas de forma concienzuda por parte de los Estados no es en realidad algo reciente (Hoffmann, War on the rocks, 2014). Sin embargo, en la actualidad hay tres aspectos macro que limitan las analogías con hechos pasados y nos impelen a repensar los alcances del concepto.

El primero es la tecnología. La revolución en las telecomunicaciones y el surgimiento de Internet ha dado lugar a nuevas arenas de combate. En particular, ha situado al espacio cibernético como un campo de batalla más. Pero, además, ha resignificado dimensiones del conflicto no militares. El bajo costo de difundir contenido de cualquier naturaleza a través de la red facilita el esparcimiento de noticias falsas, contenido malicioso o propaganda política, tendientes a manipular la opinión pública en favor de los intereses de un agente en particular.

El segundo aspecto, ya mencionado, es la adopción de estos recursos no convencionales por parte de Estados. En este apartado, Rusia es pionero. En el conflicto georgiano de 2008 esbozó los puntales de la metodología; la anexión de Crimea (2014) es el primer caso de aplicación sistemática de *hybrid warfare* en el sentido que le estamos confiriendo aquí. Las evidencias de interferencia en las elecciones presidenciales de Estados Unidos^{xi} y Francia^{xii} revelan que el despliegue de tácticas híbridas no fue excepcional^{xiii}, sino que ya integran la caja de recursos de política exterior con los que Rusia cuenta.

Finalmente, el último factor que le imprime especificidad al concepto, en conjunción con los dos anteriores, es que nos encontramos en un mundo en el cual hay actores estatales relevantes con armas nucleares probadas. Al constituir esto, según los realistas, un desincentivo estructural para los conflictos bélicos convencionales, el despliegue de técnicas híbridas para disponer de objetivos militares clásicos (seguridad, expansión territorial, etc.) lógicamente tiene que revestir otra importancia, más si verdaderamente el uso de estos recursos vira en algo habitual por parte de los Estados.

En resumidas cuentas, una definición más apropiada de *hybrid warfare* será aquella que no sólo tenga en cuenta la combinación de recursos convencionales y no convencionales en el campo de batalla, sino que también considere el contexto nuclear en el que se despliegan, la sistematicidad en el uso por parte de los Estados y el abanico de posibilidades ofensivas que han abierto las innovaciones tecnológicas de las últimas décadas. Con esta acepción en mente, relevaremos los principales componentes de la guerra híbrida.

Aspectos de la guerra híbrida

La evidente desventaja de estrechar el alcance del término es que nos confronta a un cuerpo muy delgado de evidencia empírica para examinar e inferir los componentes principales del fenómeno. Sin embargo, el *hybrid warfare* desplegado por Rusia no utiliza una forma de agresión nueva. Lo novedoso, como dijimos, es que esta modalidad sea ejecutada por un Estado soberano, potencia nuclear y explotando avances informáticos que eficientizan tácticas no convencionales (como el esparcimiento de *fake news*^{xiv} o la interferencia electoral), en un contexto internacional como el actual (ver caracterización a continuación). Muchos de los elementos tácticos de los que se vale en la práctica fueron utilizados con otra escala por organizaciones no estatales. Ergo, se cuenta con suficientes casos como para caracterizar a los ataques híbridos.

Una avanzada híbrida se compone de una gama variada de ofensivas. A continuación, señalaremos las principales. Si bien para ejemplificar apelaremos a la anexión rusa de Crimea en 2014, lo que señalamos a continuación aplica igualmente genéricamente al concepto de guerra híbrida. Es pertinente aclarar que ninguno de los elementos pertenece exclusivamente al dominio de la guerra híbrida. La caracterización del concepto se alcanza con la composición de todos ellos.

1. **Poder militar convencional:** en el núcleo de la estrategia yace el poder militar convencional, es decir, tropas, marina, misiles, tanques, etc. Lo particular no son los tipos de guarniciones *per se*, sino cómo se las emplea.
2. **Fachada de legalidad:** el avance ruso sobre Crimea se caracterizó por pivotar sobre hechos o medidas que pretendían validez jurídica^{xv}. Muestra de ello es que la anexión de la península no se consuma sino hasta después de un referéndum en el que los ucranianos de la región manifiestan su voluntad de pertenecer a la Federación Rusa y luego de la firma de un tratado

entre las partes. Con ello el agresor busca investir su movimiento con legitimidad, a pesar de que estos procedimientos no cumplieron con estándares internacionales^{xvi}. Pretendiendo legalidad en la conducta, al menos logra que el accionar sea más difícil de rechazar que una invasión unilateral como la de Estados Unidos a Iraq a principios de milenio. Nótese que el mecanismo del referéndum tiene la virtud de que plasma la voluntad popular mediante un procedimiento institucional avalado en el mundo occidental. En consecuencia, previsiblemente es más difícil para las democracias occidentales oponerse políticamente^{xvii}.

3. **Despliegue informativo:** el control de agencias de comunicación, cubriendo de cerca de los sucesos, es utilizado para sesgar la opinión pública en favor de los intereses del agresor. Es sugerente que el propio Putin haya entregado condecoraciones a los periodistas de las agencias estatales rusas que transmitieron imágenes en directo de los hechos en Crimea (Reisinger & Golts, 2014). Hay evidencia de que estos canales se emplearon para transmitir datos cuanto menos inexactos y para crear representaciones confusas de partes del conflicto (Abbott, 2016). Por otra parte, el gobierno dio información falsa durante la crisis, negando en primera instancia, por ejemplo, que las tropas sin identificación fueran propias (Reisinger & Golts, 2014:6; Kremlin, 2014). Con esto, Rusia podía influir en la percepción pública y ocultar sus verdaderos intereses en la crisis. Por otro lado, la fachada de legalidad exployada en el párrafo anterior fue clave para la construcción de la narrativa oficial rusa, para pretender que se estaba apoyando al pueblo ucraniano y que el interés de ellos era lo primordial.
4. **Cyber warfare^{xviii}:** quienes despliegan tácticas híbridas transforman el ciberespacio en un campo de batalla. Las posibilidades que se ofrecen en este rubro son numerosas: interceptación de comunicaciones, robo de información, alteración de datos, hackeo de software crítico para infraestructura militar, distorsión de las señales de GPS, etc. Hay evidencia de que grupos de hackers rusos ejecutaron ciberataques sobre infraestructura ucraniana y de la OTAN durante las semanas previas a la anexión de Crimea^{xix}. Otra dimensión del asunto es la difusión de noticias falsas por las redes sociales. Valiéndose de datos de navegación de la población objetivo, activistas rusos pudieron desplegar noticias tendenciosas en Facebook en el medio de la campaña presidencial de EE.UU. en 2016, presuntamente con el objeto de influir en las preferencias electorales de ciudadanos estadounidenses^{xx}.
5. **Despliegue no lineal:** decididamente hay elementos del poder militar clásico, aunque su uso y despliegue en el terreno no es convencional. La movilización de las tropas ha de ser ágil y debe procurar crear un efecto sorpresa. Rusia en Crimea ejecutó estas pautas con eficiencia. Para empezar, los primeros despliegues del ejército simulaban ser ejercicios y mostraron velocidad en los movimientos (Abbott, 2016). Luego, las tropas rusas ingresaron en Crimea sin identificación alguna, confundándose con *proxies* o

rebeldes locales. Estas tácticas brindan una versatilidad inusitada al poder militar convencional. Adicionalmente, el uso de soldados sin insignias ni banderas siembran confusión y, en coordinación con la manipulación de los medios de comunicación y la dispersión de información falsa o imprecisa, oscurecen al menos por un tiempo la identidad del agresor^{xxi}.

6. **Capitalización de divisiones:** al tener injerencia sobre la opinión pública de los habitantes de la unidad rival, resulta factible explotar las divisiones políticas intestinas del otro Estado en favor de los intereses del agresor. Otra posibilidad, tal como ha ocurrido en Crimea, es prestar apoyo logístico y táctico a rebeldes internos. En definitiva, se pueden capitalizar las tensiones internas para debilitar la unidad y así encontrar un contexto más favorable para adelantar los intereses propios.

Entorno propicio

Variables intermedias

Rusia es el único Estado que ha demostrado hacer uso de la batería de tácticas que componen el *hybrid warfare* en el sentido otorgado en este documento. Se podría criticar el enfoque del trabajo, entonces, esgrimiendo que la evidencia empírica es insuficiente para darle entidad al fenómeno como aquí lo definimos y para desafiar la lógica del argumento de la estabilidad nuclear del neorrealismo^{xxii}. La crítica es admisible. No obstante, consideramos que a nivel general se presentan condiciones propicias para que el *hybrid warfare* sea adoptado sistemáticamente por otros países.

Hemos sugerido ya la primera: el estado del arte tecnológico. Esquemáticamente, a través del ciberespacio se conducen acciones con alto potencial de daño, a bajo costo y muchas veces con una trazabilidad sumamente espuria (es más sencillo enmascarar la identidad del atacante)^{xxiii}. Asimismo, la precisión con la que puede alcanzarse un objetivo con esta clase de ataques es notable. Un caso ilustrativo es el gusano informático Stuxnet que afectó la operatoria de facilidades nucleares iraníes en 2010. Si bien hay indicios de que se trató de un ataque realizado en conjunto entre Israel y Estados Unidos, lo cierto es que no hay evidencia concreta y pública de que ese haya sido el caso.

Un segundo factor contextual que facilita la adopción generalizada del *hybrid warfare* es el reconocimiento de amenazas no estatales, especialmente el terrorismo, en las estrategias de seguridad^{xxiv} de varios países. No es que la securitización^{xxv} sea un fenómeno problemático, pero, al conferirle tanta entidad al accionar de otros actores, se enriquece el rango posible de sospechosos ante un ataque poco convencional. A decir verdad, células terroristas como Al Qaeda, El o Boko Haram han demostrado que son capaces de infligir daño^{xxvi} en el seno mismo de potencias nucleares. No nos detendremos a discutir la conveniencia de tratar a este tipo de organizaciones como un objetivo estratégico de la Defensa Nacional. Independientemente de ello, supongamos que un país es víctima de un ataque

informático sobre alguna estructura importante, como le pasó a Irán con sus reactores nucleares, o un ataque de micro-drones. ¿Quién es el principal sospechoso? ¿Otro Estado, terroristas, *hackers* independientes, rebeldes internos? El hecho de que el espectro de posibles agresores se haya ampliado también contribuye a enmascarar la identidad del atacante^{xxvii}, y no solamente en las ofensivas virtuales, como ha quedado claro en Crimea con los *little green men*.

A lo antedicho, hay que añadirle un subproducto del avance de la globalización de las últimas décadas. El reparto desigual de los beneficios económicos de este proceso, la deslocalización de fábricas hacia países con mano de obra más barata y los resabios de la última crisis financiera global han desatado reacciones políticas anti-establishment en numerosos países de Europa (Austria, Polonia, Hungría, Francia, etc.) El repudio se ha direccionado también contra la prensa tradicional. En este apartado, es saliente el caso de Estados Unidos, por el crecimiento de canales de información no convencionales como *Breitbart News*. El resultado es que han proliferado vías de comunicación mucho más permeables a las noticias falsas. Sirva el caso Facebook^{xxviii} como botón de muestra. Con el descrédito de la prensa profesional y la proliferación de estos canales, el terreno es mucho más ventajoso para librar acciones para injerir sobre la opinión pública.

Los aspectos mencionados son más bien variables intermedias (entre la estructura del sistema y los *outcomes*) que hacen viable la implementación de la batería de tácticas de la guerra híbrida. Estos factores interactúan con la disposición del sistema internacional actual, o sea, con las variables estructurales. Dicho sucintamente, el ascenso de China (Kaplan, 2009; Tang, 2018) y, en menor medida, la proyección rusa (Blank y Kim, 2015), configuran un entorno de mayor competencia geopolítica (Mead, 2014) con Estados Unidos y conflictos más asiduos^{xxix} (Mearsheimer, 2014; Gilpin, 1989; Layne, 2008). Es entonces la combinación entre condiciones del orden internacional y variables intermedias la que abre campo para los ataques híbridos. Si la dinámica internacional fuera una reacción química, las variables estructurales serían el medio y los componentes; las intermedias, los reactivos necesarios (pero no suficientes) para iniciar la reacción. Repasados los agentes reactivos, nos resta reseñar los elementos sistémicos.

Aspectos estructurales

En un mundo neorrealista, el orden y su equilibrio están estrictamente determinados por el balance del poder, resultado derivado del accionar de las unidades en un sistema anárquico y de auto-ayuda. La lógica es sencilla. Los Estados desconfían, pues no se puede tener certeza de las intenciones del otro. Por lo tanto, la manera de garantizar la seguridad, objetivo primario, es alcanzar un nivel de poder suficiente para contener la amenaza de otros. En equilibrio, hay disuasión; las fuerzas son parejas y ninguna de las partes le confiere un valor de probabilidad alto a la victoria en caso de agresión armada. En esta dinámica de las relaciones interestatales, los arsenales nucleares tienen un potencial balanceador. Dadas dos unidades con estas capacidades, el hecho de que ambas puedan realizar un contra ataque nuclear torna muy prohibitivos los costos de la agresión^{xxx}. De esa manera,

los Estados se volcarían a métodos pacíficos (diplomáticos, por ejemplo) para limar asperezas, dando lugar así a un mundo más estable.

El razonamiento tiene dos problemas. El primero (que formulamos aquí sólo a modo de hipótesis por razones de espacio) es que no está probada ni teórica ni empíricamente la estabilidad del equilibrio^{xxxii} al que conduce este sistema. Si hay dos potencias rivales con capacidades militares fijas en el corto plazo, una forma que tienen de balancearse es tejiendo alianzas con otras unidades. Ahora bien, el mecanismo se agota cuando los grandes países terminan involucrados en uno u otro bando^{xxxiii}. Por más que emerjan dos bloques equilibrados en fuerzas, si el dilema de seguridad permanece operativo (mientras el sistema esté en anarquía, no hay razones para pensar que se desactivará sólo por agrupamientos de unidades), al haberse reducido a cero las posibilidades de alianza y dado el poderío militar de cada parte, pequeñas tensiones pueden hacer estallar una guerra. El equilibrio es sumamente inestable y, entonces, el *balance of power* no conduce a un orden más estable, sino todo lo contrario.

La segunda observación se basa en que un misil nuclear le confiere a un país capacidad de disuasión (como hemos discutido en la introducción) pero no equilibra por sí sola la balanza de poder. Si así fuera, un mundo nuclear debiera ser necesariamente multipolar y Pakistán tendría un estatus similar en el globo al de Estados Unidos. Está claro que, aun en la era nuclear, los determinantes del poder agregado siguen siendo multidimensionales^{xxxiii}. El desarrollo de armamento nuclear no le permite a ese país corregir la asimetría en la distribución de capacidades, simplemente le da atributos disuasorios. ¿Cuál es el margen de acción de Corea del Norte para adelantar sus intereses en el planeta, siendo que posee una gama de misiles balísticos, intercontinentales y cabezas nucleares? La dispersión de armas de destrucción masiva no puede ser una condición suficiente para la estabilidad del mundo pues ella está dada por el equilibrio de fuerzas (poder agregado). De aquí se deriva que las armas nucleares no son un factor estructural pero sí una variable de importancia con efectos destacables en las relaciones entre Estados.

Los desbalances de poder y el dilema de seguridad pueden permanecer operativos aún bajo proliferación nuclear. Las bombas atómicas sí modifican la forma en la que estas tensiones o desequilibrios se manifiestan. Teniendo en cuenta que no hubo enfrentamientos directos entre dos potencias nucleares, podría esgrimirse que la proliferación nuclear aproxima la probabilidad de un estallido bélico a cero^{xxxiv}. Aquí aseveramos que, por el contrario, como las armas nucleares *per se* no minimizan los desbalances de poder agregado ni el temor de las unidades por el accionar de otros, la tendencia al balanceo, la tensión y el dilema de seguridad persisten a nivel sistema^{xxxv}; por tanto, aun habiendo armas de destrucción masiva, es consistente que emane una forma poco ortodoxa de llevar guerras adelante.

Precisamente, el *hybrid warfare* oficia como una válvula de escape ya que sus atributos permiten circunvalar la lógica nuclear. Para empezar, ofensivas de tipo híbrido pueden causar daño importante con pocos recursos. Esto facilita que agresores débiles ataquen eficientemente a actores de probado poderío. Por otra parte, como hemos señalado, muchos ataques híbridos no permiten determinar ni

clara ni rápidamente la identidad del agresor. En la lógica de la destrucción mutua asegurada^{xxxvi}, ambas partes están indudablemente identificadas y se da por sentado que, si hay un ataque, se conoce perfectamente el origen. La retaliación es imposible sin saber quién fue el agresor. Incluso tal vez sea muy difícil generar el consenso mínimo interno para hacerlo si hay pistas sobre el origen pero no evidencia suficientemente contundente. Este mismo aspecto, por otra parte, contribuye a limitar el escalamiento del conflicto desatado por un ataque irregular^{xxxvii}.

Asimismo, la agilidad con la que estas tácticas pueden implementarse también es determinante para sortear el corsé de la lógica nuclear. Uno podría contraargumentar que si, por ejemplo, Ucrania hubiese poseído armas de destrucción masiva en 2014, Rusia no se habría atrevido a anexar Crimea por temor a una represalia fulminante^{xxxviii}. Sin embargo, Rusia aprovechó el caos interno y explotó la ocasión rápidamente para ocupar el territorio crimeo antes de que se pudiera establecer nítidamente que los rusos estaban tan inmiscuidos en el asunto. Transcurrió un lapso no trivial entre las revueltas, la anexión y la determinación clara de la influencia rusa. Dado que cuando estaban todos los elementos a la vista para una retaliación, en los hechos Crimea formaba ya parte de territorio ruso, ¿hubiese Ucrania, con un gobierno débil, utilizado su poder nuclear para responder a una acción rusa que, nominalmente, estaba en línea con la voluntad de la población local?^{xxxix}

Una última otra debilidad del argumento neorrealista de la proliferación nuclear se pone a flote analizando la teoría de la guerra hegemónica de Gilpin. Según este autor, la guerra hegemónica sobreviene tras una fase de desequilibrio en el sistema, caracterizada por el hecho de que la distribución material de poder entre el hegemónico y la potencia ascendente no se corresponde con el estatus de cada uno. Esencialmente, dos fenómenos dinámicos fabrican el desequilibrio: el crecimiento económico y la innovación tecnológica. Las tasas de progreso relativamente más elevadas que goza el *challenger* en estos apartados comienza a inclinar la balanza de poder en su favor, hasta un punto en el que la nueva distribución de capacidades materiales poco tiene que ver con la configuración del orden mundial, recrudeciendo las tensiones. Llegados a ese estadio, según Gilpin, las contradicciones usualmente se resuelven con una guerra hegemónica. La clave está en que, para el Estado ascendente, los beneficios esperados del cambio son mucho mayores a los costos. Si la principal potencia es nuclear, los costos serán más elevados, *ceteris paribus*. Sin embargo, en el esquema de Gilpin, la dinámica tecnológica es exógena. Postular que un factor técnico imposibilita la consecución de una guerra hegemónica es incompatible con el modelo, pues ello implicaría endogeneizar la dinámica tecnológica. Lo que es estructural es la distribución asimétrica de tasas de progreso derivadas de la evolución tecnológica, no sus atributos o productos en concreto. Por lo tanto, las armas nucleares son una variable instrumental que pueden cambiar los modos de desplegar la guerra hegemónica o simplemente elevar los costos dado todo lo demás dilatando el momento del estallido, pero no necesariamente prevenirla.

En resumen, el armamento nuclear ha modificado sustancialmente las implicancias de una guerra pero no ha alterado la naturaleza de las relaciones internacionales:

"It does not necessarily follow that this change in the nature of warfare, as important as it surely is, has also changed the nature of international relations. The fundamental characteristics of international affairs unfortunately have not been altered and, if anything, have been intensified by the nuclear revolution. International politics continues to be a self-help system. In the contemporary anarchy of international relations, distrust, uncertainty, and insecurity have caused states to arm themselves and to prepare for war as never before."
(Gilpin, 1989:35)

Conclusiones

Hemos tratado de echar más luz sobre el concepto de *hybrid warfare*, dotándolo de mayor especificidad. La guerra híbrida es, para sintetizar, un mecanismo belicoso que combina aspectos ortodoxos y no convencionales, llevado adelante por los Estados, en un mundo nuclear y explotando todas las posibilidades que brinda la innovación tecnológica.

Los mecanismos de guerra híbrida tienen múltiples ventajas tácticas. Son poco costosos de implementar en relación al beneficio que prometen; difuminan la identidad del agresor, limitando la escalabilidad del conflicto; causan daño considerable de forma sumamente expeditiva; permiten explotar divisiones intestinas de otra unidad sin hacer un solo disparo y sin despliegue de tropas o artillería; son pasibles de adquirir una fachada de legalidad. Estos atributos son los que permiten circunvalar la lógica de la destrucción mutua asegurada. La retaliación es difícil cuando hay mucho disenso interno sobre las acciones de gobierno o cuando la acción del otro no resulta absolutamente ilegal ni ilegítima. El blanco pasa así a ser móvil, inasible. Ni hablar si ni siquiera es posible determinar la identidad del ofensor.

Estos considerandos tácticos operan en conjunto con variables estructurales, sin las cuales no habría ecosistema para el *hybrid warfare*. Aquí no hay nada nuevo: desbalances de poder entre Estados, auto-ayuda, dilema de seguridad. En ese sentido, hemos postulado que la nuclearización no es una variable estructural: es un atributo tecnológico, una variable contingente. Por lo tanto, no tiene entidad suficiente como para refrenar los movimientos de la estructura. Sí puede condicionarlos, reconfigurar sus manifestaciones o dilatar sus consecuencias en el tiempo. Pero la nuclearización no altera la naturaleza de la política internacional.

Lo antedicho tiene concretas implicancias para la disciplina. En primer lugar, las armas nucleares no son un factor de paz o de estabilidad, sino que moldean las formas en que las tensiones entre potencias se manifiestan, elevando sustancialmente los costos esperados del cambio de hegemonía, por ejemplo, para las unidades del sistema. La tesis realista que asocia la estabilidad con la proliferación nuclear puede ser rebatida en sus propios términos. El equilibrio de

poder se sustenta en el alineamiento de variables estructurales, no en características de las unidades. Si esas tensiones sistémicas prevalecen, los países encontrarán otros medios para canalizarlas en caso de que el enfrentamiento bélico directo sea costosísimo. El *hybrid warfare* es la demostración empírica. Finalmente, es inconsistente que las esperanzas de que la estabilidad del mundo esté servida por un adelanto tecnológico. Esto es contradictorio con modelos como el de Gilpin que le confieren a la innovación tecnológica un carácter dinámico y exógeno. Vale decir que si la rivalidad entre Estados y el dilema de seguridad persisten, se mantendrá incólume también la tendencia a buscar adelantos que permitan bordear la lógica de la destrucción mutua asegurada.

Dijimos al comienzo que hay dos modos de enfocar el problema de la proliferación nuclear y su relación con la estabilidad del orden: uno de equilibrio parcial y otro a nivel sistémico. Afirmar que a nivel sistémico la proliferación no forzosamente trae paz o estabilidad de ningún modo implica que no sea óptimo para una unidad en particular desarrollar poderío nuclear, dadas las capacidades nucleares de los otros^{xi}. De allí a promover la nuclearización de todas las unidades del sistema con el argumento de la estabilización, hay un salto enorme, lógicamente inconsistente.

Recibido: 25/03/2019

Aceptado: 14/06/2019

Notas

ⁱ “In a nuclear world any state will be deterred by another state’s second-strike forces” (Waltz, 1990:737).

ⁱⁱ “‘To deter’ literally means to stop someone from doing something by frightening him. In contrast to dissuasion by defence, dissuasion by deterrence operates by frightening a state out of attacking, not because of the difficulty of launching an attack and carrying it home, but because the expected reaction of the attacked will result in one’s own severe punishment” (Waltz, 1981:5).

ⁱⁱⁱ En relación al concepto de *deterrence*, pueden consultarse las contribuciones tempranas de Snyder (1962) y Schelling (1960).

^{iv} Algunos autores han llegado a afirmar incluso que para lo único que sirven las armas nucleares es para disuadir. Véase, por ejemplo, McNamara (1983).

^v La literatura es profusa sobre equilibrios de disuasión nuclear entre grupos de países. Léase Rosen (1977) y Feldman (1982) para el caso de Israel; Chellaney (1991) y Saikh (2002) respecto de Pakistán y la India; Sagan (1994) para alusiones a otros casos como Ucrania o Alemania.

^{vi} “(...) devastation could occur extremely quickly, within a matter of days or even hours. This is not to argue that a severe crisis or the limited use of force – even nuclear force – would inevitably trigger total destruction, but only that this is a possibility that cannot be dismissed” (Jervis, 1988:83).

^{vii} “Indeed, our nuclear strategy is supposed to work the better, the larger the number of hostages that would pay with their lives should the strategy fail. This view has become so ingrained that the number of hostages who could be killed through a ‘second strike’ by either superpower is often used as a measure of the ‘stability’ of deterrence” (Iklié, 1973).

^{viii} “Most important, policymakers and citizens in the Arab world, Europe, Israel and the United States should take comfort from the fact that history has shown that were nuclear capabilities emerge, so,

too, does stability. When it comes to nuclear weapons, now as ever, more may be better” (Waltz, 2012).

^{ix} Hoffmann (2007) citado por Abbott (2016:7)

^x Como argumentamos más adelante, lo afirmado en este párrafo no equivale a aseverar que este tipo de tácticas no tienen antecedentes ni que los Estados no han apelado a un instrumental similar en el pasado. Puede leerse Thyne (2010) y Forsythe (1992) para identificar los efectos de las *covert actions* y de la política exterior en general de los Estados Unidos sobre los golpes de Estado en América Latina, sobre todo en el Caribe. Por la especificidad otorgada al concepto de guerra híbrida en este trabajo, evitamos los paralelos con otros casos como estos. Una visión histórica de las intervenciones no convencionales de los Estados y hasta una taxonomía de estas puede constituir materia de futuras investigaciones.

^{xi} (Graff, 2018): disponible en: <https://www.wired.com/story/mueller-indictment-russia-attack-us-democracy/>

^{xii} (Bulckaert, 2018): disponible en <https://www.euractiv.com/section/elections/news/how-france-successfully-counter-russian-interference-during-the-presidential-election/>

^{xiii} La interferencia electoral tampoco es algo en sí mismo novedoso. La tecnología, eso sí, lo hace más eficiente (Jordan, 2018)

^{xiv} Ver Vosoughi et al. (2018).

^{xv} En este punto también encontramos antecedentes como la controvertida defensa de los Estados Unidos a las invasiones de Irak y Afganistán de este milenio (Gray, 2003). La caracterización del concepto de guerra híbrida requiere de la combinatoria de todos los elementos enlistados, aunque ninguno sea necesariamente sea exclusivo de este tipo de estrategia.

^{xvi} “*In Crimea: the so-called referendum did not meet international standards – it was carried through very quickly, with unidentified military forces on the street and a total absence of credible international oversight*” (Reisinger & Golts, 2014).

^{xvii} “*The results were nevertheless as intended, making it possible to counter accusations that Moscow has broken international law by picturing the take-over of the region as ‘the will of the people in Crimea’*” (Reisinger & Golts, 2014).

^{xviii} Para una definición acabada del concepto, léase Colarik y Janczewski (2008). Los ataques informáticos pueden constituir un tipo de operación por sí solos. En el contexto de la batería de la guerra híbrida, como apuntamos, los recursos informáticos confluyen para eficientizar otras tácticas (interferir calibradamente en procesos electorales, atacar remotamente blancos específicos o hacer llegar información falsa a audiencias segmentadas) que, en conjunto, sirven para conseguir el objetivo estratégico (ocupar Crimea minimizando costos, por caso).

^{xix} (Stratfor, 2017), disponible en: <https://www.businessinsider.com/this-is-why-russia-is-increasingly-turning-hybrid-warfare-2017-8>

^{xx} (Representatives, 2018), disponible en: <https://democrats-intelligence.house.gov/social-media-content/>

^{xxi} “*Against the military backdrop of the large-scale snap inspection, the little green men set the scene locally: a show of force, the readiness to use violence, with an unclear level of ambition, and zero political responsibility. The last point made the difference, as the Russian leadership stuck to a narrative according to which the snap inspections were a “normal” instrument to enhance combat readiness; and the “little green men” had nothing to do with Russia, as they were ‘local defence forces’*”. (Reisinger & Golts, 2014).

^{xxii} Un trabajo destacable en esta línea es (Rojansky & Kofman, 2015).

^{xxiii} Respecto de las ventajas de los ciberataques, consúltase Cornish et al. (2010). Sobre la conveniencia y las especificidades de las operaciones en el terreno cibernético para Rusia, léase Connell y Vogler (2017). La crítica a estos enfoques es extendida, pero se direccionan más bien a discutir si estamos en presencia de un nuevo tipo de guerra o no, la escala que tomará este tipo de ataques y su relevancia en el sistema internacional (Rid, 2012), sin eclipsar el hecho de que estas operaciones tienen beneficios funcionales para los atacantes.

^{xxiv} No sólo está en debate qué es una amenaza o no, sino que el propio concepto de seguridad es disputado en la actualidad. Un buen resumen de los enfoques en boga puede hallarse en (Smith, 2005).

^{xxv} *"Thus, the exact definition and criteria of securitization is constituted by the intersubjective establishment of an existential threat with a saliency sufficient to have substantial political effects"* (Buzan, Waever, & Wilde, 1998)

^{xxvi} *"It thus becomes clear that terrorism poses a double threat to liberal democratic societies: open direct assaults of the type that have become all too familiar, and insidious erosion as a consequence of the countermeasures taken"* (Buzan, 2006:1117).

^{xxvii} Dado que la efectividad de las *information operation campaigns* es un aspecto importante de las tácticas híbridas (Perry, 2018), el anonimato es central, por ejemplo, para que las campañas de *fake news* sean exitosas. Vosoughi et al. (2018) reconocen que si bien la tecnología juega un papel central en la difusión de rumores falsas, es crítico que los humanos (y no sólo los bots) las esparzan, para lo cual, a su turno, las deben tomar como verdaderos, y en ese juicio la fuente es una variable influyente (Tandoc et al, 2018). En este escenario, el atacante (generador de la noticia falsa) puede inducir una conducta sobre el blanco (audiencia) sin que este conozca su identidad ni tenga una idea precisa acerca de su origen.

^{xxviii} (Lyons, 2018)

^{xxix} No pretendemos ignorar el debate abierto sobre la naturaleza pacífica o no del ascenso chino. Para el propósito de este trabajo, baste con hacer notar que aun los autores que sostienen que la emergencia china no suscitará una guerra hegemónica (Xuetong, 2018) o que el orden occidental podría acomodarse a una China potencia (Ikenberry, 2008) no niegan que ese proceso esté atravesado por conflictos, tensiones o *geopolitical turmoil* (Layne, 2008; Acharya, 2014).

^{xxx} *"In a nuclear world, a country cannot sensibly attack unless it believes that success is assured. A nation will be deterred from attacking even if it believes that there is only a possibility that its adversary will retaliate"* (Waltz, 1989).

^{xxxi} El uso del concepto de estabilidad en la literatura neorrealista es problemático, en buena medida a causa de que no siempre está precisamente definido. ¿Podemos afirmar, acaso, que el mundo es más estable sólo porque hay menos conflictos convencionales abiertos? Si hay tendencias endógenas al cambio, más allá de que no se cristalicen en guerras, no debíamos.

^{xxxii} No necesariamente la alianza es el único recurso disponible (aunque posiblemente sea el más citado). Los actores pueden mejorar su posición vía negociación aun en desventaja materiales. En ciertas situaciones, dice Schelling, restringir las opciones propias resulta ventajoso (Schelling, 1960). Lo que queremos discutir aquí es que si a nivel estructural prevalecen los desincentivos a la cooperación o los equilibrios pacíficos son inestables, eventualmente estos recursos (alianzas, imponerse en una negociación a corto plazo, etc.) se agotan, pierden fuerza ante la tensión estructural.

^{xxxiii} Esto vale incluso para los propios neorrealistas. Autores como Walt reconocen que el poder agregado es una combinación de varios tipos de recursos: población, capacidad industrial, poder militar, desarrollo tecnológico, etc. (Walt, 1985).

^{xxxiv} *"The probability of major war among states having nuclear weapons approaches zero"* (Waltz, 1989:51).

^{xxxv} Hay debate en la literatura sobre cómo las armas nucleares afectan la política internacional (Trachtenberg, 1985). Decir que persisten los dilemas de seguridad o las tensiones a nivel estructural no equivale a afirmar que el armamento nuclear es irrelevantes, cuyo efecto neto es cero. Justamente, el punto que hacemos aquí es que importan pues condicionan las formas de catalizar las tensiones entre partes del sistema mundial.

^{xxxvi} Podríamos incluso discutir la consistencia lógica de este mecanismo. Lieber y Press (2006) muestran que en ciertas circunstancias puede ser óptimo realizar un ataque nuclear; en situaciones de gran asimetría de poder agregado, el arsenal nuclear puede no ser lo suficientemente disuasorio.

^{xxxvii} *"Proxies also offer a way of fighting that can limit escalation. States often deny they are supporting proxies—Russia, for example, claims not to be involved in Ukraine despite funding an array of groups"*

opposed to the government of Kiev, arming them and supporting them with its own forces. At times, other states may genuinely not know about foreign support, or at least the extent of support, but in others it is a convenient fiction: not knowing or at least not having the support trumpeted publicly allows a state not to respond when it would prefer to avoid the matter". (Byman, 2018)

xxviii "Yet, above all nuclear weapons have a political function, namely to protect a country from blackmail in crisis situations. A country's crisis diplomacy can only be successful when it is backed by hard military power. After all, the annexation of Crimea would probably not have occurred if NATO had possessed a credible deterrent capacity or if Russia could have been deterred by escalation dominance." (Hacke, 2018)

xxxix "Hybrid war in Ukraine has a flavour of grand confrontation strongly reminiscent of the Cold War, but its very hybrid nature—its fluidity and therefore unpredictability—denies it the stability that the Cold War strategic arms race acquired." (Rynning, 2015).

xl "Every time one state develops nuclear weapons to balance against its main rival, it also creates a nuclear threat to another state in the region, which then has to initiate its own nuclear weapons program to maintain its national security. From this perspective, one can envision the history of nuclear proliferation as a strategic chain reaction." (Sagan, 1996)

Bibliografía

- ABBOTT, K. (2016). *Understanding and Countering Hybrid Warfare: Next Steps for the North Atlantic Treaty Organization*. Ottawa: University of Ottawa.
- ACHARYA, A. (2014). *The End of American World Order*. Cambridge: Polity Press.
- BLANK, S., KIM, Y. (2015). Russia and Latin America. The New Frontier for Geopolitics, Arms Sales and Energy. *Problems of Post-Communism*, 159-173.
- BULCKAERT, N. (17 de Julio de 2018). How France successfully countered Russian interference during the presidential election. Francia.
- BUZAN, B., (2006). Will the 'Global War on Terrorism' be the New Cold War? *International Affairs*, 1101-18.
- BUZAN, B., WAEVER, O., & WILDE, J. d. (1998). Security Analysis: Conceptual Apparatus. En B. Buzan, O. Waever, & J. d. Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (págs. 21-47). Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- BYMAN, D. (2018). Why States Are Turning to Proxy Wars. *National Interest*.
- CHELLANEY, B. (1991). South Asia's Passage to Nuclear Power. *International Security*, 43-72
- CHIVVIS, C. S. (27 de Marzo de 2017). *Understanding Hybrid Warfare*. Santa Monica, California: Rand Corporation.
- COLARIK, A. & JANCZEWSKI, L. (2018). *Cyber Warfare and Cyber Terrorism*. New York: Information Science Reference.
- CONNELL, M. & VOGLER, S. (2017). *Russia's approach to Cyber Warfare*. Arlington: Center for Naval Analyses.

- CORNISH, P., LIVINGSTONE, D. & CLEMENTE, D. (2010). *On Cyber Warfare*. London: Chatham House.
- FELDMAN, S. (1983). *Israeli Nuclear Deterrence: A Strategy for the 1980s*. New York: Columbia University Press.
- FORSYTHE, D. P. (1992). Democracy, War and Covert Action. *Journal of Peace Research*, 385-395.
- GILPIN, R. (1989). The Theory of Hegemonic War. En R. I. Rotberg, & T. K. Rabb, *The Origin and Prevention of Major Wars* (págs. 15-37).
- GRAFF, G. M. (16 de Febrero de 2018). A Blockbuster Indictment Details Russia's Attack on US Democracy. Estados Unidos.
- GRAY, C. (2003). The Use of Force and the International Order. En Evans, M. (ed), *International Law* (págs 589-620) Oxford: Oxford University Press.
- HACKE, C. (12 de Agosto de 2018). *National Interest*. Obtenido de Why Germany Should Get the Bomb
- HOFFMANN, F. (2007). *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington, Virginia: Potomac Institute for Policy Studies.
- HOFFMANN, F. (28 de Julio de 2014). *War on the rocks*. Obtenido de <https://warontherocks.com/2014/07/on-not-so-new-warfare-political-warfare-vs-hybrid-threats/>
- JERVIS, R. (1988). The Political Effects of Nuclear Weapons: A Comment. *International Security*, 80-90.
- JORDAN, K. (21 de febrero de 2018). How Meddling in Elections is Unraveling the International Liberal Order. *New Atlanticist*. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/how-meddling-in-elections-is-unraveling-the-international-liberal-order>
- KAPLAN, R. D. (2009). Center Stage for the Twenty-first Century: Power Plays in the Indian Ocean. *Foreign Affairs*, 16-32.
- KREMLIN. (17 de abril de 2014). Direct Line with Vladimir Putin. Accesible desde: <http://en.kremlin.ru/events/president/news/20796>
- IKENBERRY, J. (2008). The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive? *Foreign Affairs*, 23-37.
- IKLÉ, F.C. (1973). Can Nuclear Deterrence Last out the Century? *Foreign Affairs*, 267-285.
- LAYNE, C. (2008). China's Challenge to US Hegemony. *Current History*, 13-18.
- LIEBER, K. A., & Press, D. G. (2006). The End of MAD? *International Security*, 7-44.

LYONS, T. (21 de Junio de 2018). *Facebook*. Obtenido de <https://newsroom.fb.com/news/2018/06/increasing-our-efforts-to-fight-false-news/>

MEAD, W. R. (2014). The Return of Geopolitics. *Foreign Affairs*, 69-79.

MEARSHEIMER, J. J. (2014). Can China Rise Peacefully? *National Interest*. Accesible desde: <https://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204>

MCNAMARA, R. (1983). The Military Role of Nuclear Weapons: Perceptions and Misperceptions. *Foreign Affairs*, 59-80.

OTAN. (23 de Septiembre de 2011). NATO Countering the Hybrid Threat.

PERRY, B. (2018). Non-Linear Warfare in Ukraine: The Critical Role of Information Operations and Special Operations. *Small Wars Journal*. Accesible desde: <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/non-linear-warfare-in-ukraine-the-critical-role-of-information-operations-and-special-opera>

REISINGER, H., & GOLTS, A. (2014). *Russia's Hybrid Warfare*. Roma: NATO Defense College.

Representatives, U. H. (2018). *Permanent Select Comitee on Intelligence*. Obtenido de <https://democrats-intelligence.house.gov/social-media-content/>

RID, T. (2012). Cyber War Will Not Take Place. *Journal of Strategic Studies*, 5-32.

ROJANSKY, M., & KOFMAN, M. (2015). *A Closer look at Russia's "Hybrid War"*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

ROSEN, S.J. (1977). A Stable System of Mutual Nuclear Deterrence in the Arab-Israeli Conflict. *American Political Science Review*, 1367-1383.

RUSNÁKOVÁ, S. (2017). Russian New Art of Hybrid Warfare in Ukraine. *Slovak Journal of Political Sciences*, 343-380.

RYNNING, S. (2015). The false promise of continental concert: Russia, the West and the necessary balance of power. *International Affairs*, 539-552.

SAGAN, S. D. (1994). The Perils of Proliferation: Organization Theory, Deterrence Theory, and the Spread of Nuclear Weapons. *International Security*, 66-107.

SAGAN, S. D. (1996). Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb. *International Security*, 54-86.

SHELLING, T.C. (1960). *The Strategy of Conflict*. Oxford: Harvard University Press.

SHAIKH, F. (2002). Pakistan's nuclear bomb: beyond the non-proliferation regime. *International Affairs*, 29-48.

- SMITH, S. (2005). The Contested Concept of Security. En K. B. (ed), *Critical Security Studies and World Politics*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- SNYDER, G. (1961). *Deterrence and Defence*. Princeton University Press.
- Stratfor. (8 de Agosto de 2017). This is why Russia is increasingly turning to hybrid warfare. *Business Insider*.
- TANDOC, E. C., LING, R., WESTLUND, O., DUFFY, A., GOH, D., ZHENG WEI, L., (2018). Audiences' acts of authentication in the age of fake news: A conceptual framework. *New Media & Society*, 2745-63.
- TANG, S. (2018). China and the Future International Order(s). *Ethics & International Affairs*, 31-43.
- THYNE, C. L. (2010). Supporter of Stability or Agent of Stabilization? The Effect of US Foreign Policy on Coups in Latin America, 1960-1966. *Journal of Peace Research*, 449-461.
- TRACHTENBERG, M. (1985). The Influence of Nuclear Weapons in the Cuban Missile Crisis. *International Security*, 137-163.
- VOSOUGHI, S., ROY, D. & ARAL, S. (2018). The Spread of True and False News Online. *Science*, 1146-51.
- WALT, S. M. (1985). Alliance Formation and the Balance of Power. *International Security*, 3-43.
- WALTZ, K. N. (1990). Nuclear Myths and Political Realities. *The American Political Science Review*, 731-745.
- WALTZ, K. N. (1989). The Origins of War in Neorealist Theory. En R. I. Rotberg, & T. K. Rabb, *The Origin and Prevention of Major Wars* (págs. 39-51). New York: Cambridge University Press.
- WALTZ, K. N. (1981). The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better. *Adelphi Papers, Number 171*. London: International Institutes for Strategic Studies.
- WALTZ, K. N. (2012). Why Iran Should Get the Bomb. *Foreign Affairs*.
- XUETONG, Y. (2018). Chinese Values vs. Liberalism: What Ideology Will Shape the International Normative Order? *The Chinese Journal of International Politics*, 1-22.

Responsabilidad de Proteger y el Derecho Internacional de los Refugiados ¿una intersección posible?

Responsibility to Protect and International Refugee Law
a possible intersection?

IGNACIO ODRIOZOLA

Abogado (UBA). Maestrando en Relaciones Internacionales (UBA). Estudios cursados en Derechos Humanos y Derecho Humanitario (AU/WCL). Abogado en la Comisión del Migrante de la Defensoría General de la Nación (DGN) e investigador en la Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales (RESAMA). Correo electrónico: nacho_odriozola@hotmail.com

Resumen

La doctrina de la Responsabilidad de Proteger y el derecho internacional de los refugiados surgieron como reacción por parte de la comunidad internacional: sea en uno u otro contexto, ambos emergieron ante la ausencia o el desinterés de un Estado por brindar protección a sus habitantes. No obstante, a la fecha poco se ha hecho por explorar puntos de contacto entre las dos disciplinas. Por lo tanto, mientras el mundo es testigo de la mayor crisis de desplazamiento forzado de la cual se tiene registro, este artículo propone -intentar- hallar una intersección entre la Responsabilidad de Proteger y el derecho internacional de los refugiados, para verificar si los postulados de la primera pueden asistir o auxiliar al segundo y, así, favorecer a la protección de las personas desplazadas forzadamente como a coadyuvar a que el problema

Abstract

The doctrine of the Responsibility to Protect and international refugee law, both appeared as a reaction of the international community: in one or another context, they emerged because of State absence or careless in giving protection to their habitants. Nevertheless, very little has been done for exploring spots of contact between both disciplines. So, while the world witnesses the major crisis of forced displaced population ever, the article proposal is -trying- to find intersections between Responsibility to Protect and International Refugee Law, to verify if the postulates of the first can assist the second and, then, contribute to protecting forced displaced people and help the problem of refugees not to become a cause of tension between States or within them.

de los refugiados no se convierta en una causa de tensión entre los Estados o hacia adentro de ellos.

Palabras clave

Responsabilidad de Proteger –
Refugiados – ACNUR – Intersección

Keywords

Responsibility to Protect – Refugees
– UNHCR – Intersection

Introducción

Immanuel Kant escribió en 1795 “La paz perpetua”, una obra definida en sus propias palabras como una “cláusula salvatoria” que contenía una serie de postulados para superar el estado de naturaleza y alcanzar la paz “entre los hombres que viven juntos”. Kant consideró esencial para lograr semejante cometido el desarrollo de la noción de la ciudadanía mundial y la universal hospitalidad. Ambos conceptos, confluían en el derecho a la hospitalidad -en oposición a la hostilidad- que asiste a toda persona extranjera a integrarse en una nueva sociedad sin recibir un trato desfavorable. La razón de ser de este derecho explicó, es “la común posesión de la tierra” y la imposibilidad de las personas de diseminarse hasta el infinito sobre una superficie limitada, supuesto que, a su entender, obliga a la raza humana a tolerarse mutuamente. Kant, sentenció su idea afirmando que nadie tiene mejor derecho que otro a estar en determinado lugar del planeta (Kant, 1795:10).

El derecho a la hospitalidad, en la teoría kantiana, es uno de los medios necesarios para alcanzar la construcción de una “liga de estados naciones soberanos” (*Völkerbund*) y representa el derecho de todas las personas a la permanencia temporaria en otro estado-nación. Kant explicó que este derecho no podría negarse, y que tal negativa sería insostenible, si de ella pudiese resultar la destrucción o la muerte de la persona. La esencia de la hospitalidad radicará entonces en un deber moral con consecuencias legales potenciales: los Estados receptores de la persona desplazada tienen la obligación de recibirla con base en su pertenencia a la mencionada “liga de estados naciones soberanos” (Benhabib, 2004:4).

Las nociones que Kant presentó en “La paz perpetua” impactaron y se perfeccionaron en el derecho internacional del siglo XX. La idea de crear una institución que expresara la voluntad general de los Estados para asegurar la paz mundial y solucionar los conflictos internacionales, por ejemplo, se refleja con claridad en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas (Capps, 2004:266). Además, gracias a las Naciones Unidas y a otros espacios de cooperación interestatal, fue posible desarrollar el derecho a la hospitalidad, cristalizado hoy día en un entramado normativo-institucional internacional que protege a las personas refugiadas y a sus derechos.

Sin embargo, como veremos a continuación, este derecho a la hospitalidad se encuentra, sino en jaque, cada vez más restringido y en pugna.

El mundo actual es testigo de la mayor crisis de desplazamiento forzado jamás presenciada: según el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante, "ACNUR") 68.5 millones de personas han debido abandonar sus hogares como consecuencia de distintos escenarios donde la violencia, la persecución y los efectos del clima, por mencionar algunos factores, prevalece. Del total de personas desplazadas de manera forzada, 25.4 millones son refugiadas (ACNUR, 2018:2).

A partir de estas cifras, ACNUR también ha estipulado cuáles son los Estados que reciben la mayor cantidad de estos flujos concluyendo que resultan ser aquellos que limitan con los países donde reina el conflicto o la persecución. Por caso, los cinco países que han acogido la mayor cantidad de refugiados en 2017 fueron Turquía, que recibió 3.5 millones, Pakistán, 1.4 millones, Uganda, 1.4 millones, Líbano, 998.900 mil y la República Islámica de Irán, 979.400 (ACNUR, 2018:2). En otras palabras, 8.278.300 refugiados, es decir, un tercio de la totalidad, han sido acogidos sólo en cinco Estados de los 193 que pertenecen a la Organización de Naciones Unidas (en adelante, "ONU").

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (en adelante, "Convención" o "Convención del 1951"), reconoce en su preámbulo que "la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países" y que "la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por la ONU no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional"¹. La recepción de flujos masivos de personas refugiadas, además de representar un serio costo económico para el país que acoge, también puede generar un contexto que atenta contra las obligaciones asumidas por el propio Estado en favor de ellas, significando la potencial vulneración de los derechos humanos de las personas refugiadas que la misma Convención busca proteger.

Sin embargo, a pesar de que la Convención de 1951 toma nota de la importancia de la cooperación internacional en este asunto, lo cierto es que no hay una obligación legal dentro del texto convencional que imponga a otros Estados el deber de compartir los costos asociados a la recepción de refugiados (Ferris, 2016:309-407).

De allí que el catálogo de países antes citados -ninguno europeo- revela una contradicción y ayuda a echar por tierra (cuanto menos) la errónea percepción que coloca a la Unión Europea como única responsable de hacer frente al desafío de recibirlos; desafío que por cierto busca disuadir mediante la prestación económica a países de expulsión o de recepción, a través de la firma de acuerdos bilaterales de dudosa procedencia legal y contradictorios con los principios del Derecho Internacional de los Refugiados (Odriozola, 2016:96-111), o mediante el blindaje de

¹ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Preámbulo, párr. 4°. Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43.

sus fronteras marítimas, terrestres y aéreas a partir de la implementación del sistema Frontex².

Esta contradicción entre los dichos -digamos, la percepción sobre la solidaridad europea- y los hechos -estadísticas documentadas sobre países de mayor acogida-, cobra más relevancia cuando se advierte que, en los últimos tiempos, uno de los sucesos de mayor preponderancia en materia de derechos humanos se ha dado con la expansión de diferentes expresiones que buscan proteger al ser humano de los excesos de la guerra y los conflictos. En décadas recientes, el esfuerzo de la comunidad internacional, incluida la Unión Europea y sus países, ha transmutado en el desarrollo de normas que protegen grupos específicos, como los niños o los desplazados internos, y ha generado avances significativos en asuntos sobre derecho internacional humanitario, derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional de los refugiados (Ferris, 2016:309-407).

A partir de este esfuerzo por proteger a escala internacional al individuo, emergió la doctrina de Responsabilidad de Proteger (del inglés *Responsibility to Protect*, en adelante “R2P”), cuyo objetivo, como se desarrollará posteriormente, es proteger a las víctimas de crímenes internacionales: de genocidio, de lesa humanidad, de guerra y de limpieza étnica. Su origen, que se distingue de los principios del derecho internacional humanitario, surgió en respuesta a las tragedias ocurridas en la década de los 90 -por caso, Ruanda y los conflictos balcánicos-, y primordialmente con posterioridad a la intervención humanitaria de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (en adelante, “OTAN”) en el conflicto de Kosovo.

Las diferencias entre el concepto de R2P y el marco internacional de derechos que asiste a los refugiados, son grandes, disímiles y de antemano podría decirse que no existen razones legales para vincularlas en un mismo texto. No obstante, el presente trabajo intentará trazar una intersección entre ambos campos. Su finalidad, será dilucidar si a pesar de haber surgido en épocas y contextos distintos, la implementación de la doctrina de R2P puede favorecer a la protección de las personas refugiadas y asegurar esa solidaridad interestatal necesaria para evitar que “el problema de los refugiados [...] se convierta en causa de tirantez entre los Estados”³. Por esto, inicialmente se abordará la noción de R2P haciendo foco sobre el contexto que permitió su surgimiento, sus propósitos y principales elementos. Una vez ello, me adentraré en algunos desafíos propios del derecho internacional de los refugiados (en adelante, “DIR”) y examinaré si es posible hallar una intersección entre la R2P y el DIR, para que el primero asista o auxilie al segundo cuando este último así lo requiere. Para finalizar, ofreceré unas reflexiones generales sobre el tema desarrollado con la intención de alentar el debate y dejar algunas posibles

² La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex), tiene por finalidad de ayudar a los Estados miembros de la UE y los países asociados al espacio Schengen a gestionar sus fronteras exteriores y contribuye a armonizar los controles fronterizos entre los países de la UE. La Agencia facilita la cooperación entre las autoridades fronterizas de cada país de la UE, ofreciendo apoyo técnico y experiencia. Para mayor desarrollo dirigirse a: <http://frontex.europa.eu/>

³ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Preámbulo, párr. 5.

iniciativas que, espero, logren promover futuras contribuciones sobre esta (posible) intersección entre la R2P y el DIR.

Responsabilidad de Proteger ¿una respuesta en tiempos de cambio?

Hacia finales del Siglo XX, se hizo tangible que el concepto de “soberanía estatal” debía ser redefinido. A partir del precitado caso de la OTAN y la intervención humanitaria en Kosovo, comenzó a hacerse notorio que la definición de soberanía había perdido el carácter que le asignaba el Derecho Internacional Público clásico o el paradigma *westphaliano* de la Carta de Naciones Unidas (Annan, K. 1999:17). Incluso, en el Informe sobre el Milenio el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, recordando que el Consejo de Seguridad se vio paralizado para actuar en los conflictos de Ruanda y de la Ex-Yugoslavia, propuso la siguiente disyuntiva:

Si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden los principios de nuestra humanidad común?⁴

En el año 2000, Canadá toma la iniciativa de crear la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (en inglés ICISS, en adelante “CIISE”), y en diciembre de 2001 la mencionada Comisión presentó el documento “Responsabilidad de Proteger”, cuyo objetivo fue justamente encontrar una respuesta a la paradoja planteada por Kofi Annan sobre cómo reaccionar y reconciliar el derecho soberano de los Estados con la necesidad de actuar ante violaciones masivas de derechos humanos (Arredondo, 2012:3-73). El Informe CIISE concluyó que la R2P posee dos importantes innovaciones. Por un lado, que debía redireccionarse el foco desde el “derecho a intervenir” hacia la “obligación de proteger a las víctimas de violaciones serias a los derechos humanos” y, junto con ello, debía garantizarse la prevención, la reacción y la ayuda post bélica. La segunda novedad sugirió que la soberanía *per se* imponía a los Estados la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos frente a la violación de derechos humanos, pero, cuando el Estado no tuviese la voluntad o la capacidad de cumplir con las obligaciones propias de la soberanía “comienza la responsabilidad de la comunidad internacional de actuar en su lugar” (ICISS, 2001:5-70).

En diciembre de 2004, el Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas formuló este principio doctrinal en un informe sobre las amenazas actuales, los desafíos y el

⁴ Programa de divulgación sobre el genocidio en Ruanda y las Naciones Unidas, La responsabilidad de proteger: ¿Quién es el responsable de proteger a la población contra las burdas violaciones de los derechos humanos?. Disponible en: <http://www.un.org/es/preventgenocide/rwanda/about/bgresponsibility.shtml>

cambio, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. En él, se indicó que:

Al suscribir la Carta de las Naciones Unidas, los Estados no sólo se benefician de los privilegios de la soberanía (...) también asumen sus responsabilidades (...) la historia nos enseña claramente que no puede darse por sentado que todos los Estados podrán o querrán siempre cumplir las obligaciones que les incumben en relación con su propia población y no causar daño a sus vecinos. Y en tales circunstancias, los principios de la seguridad colectiva significan que parte de esa obligación debe ser asumida por la comunidad internacional, actuando de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos (CRIES, 2004).

Un año más tarde, la noción de R2P fue aprobada y reconocida por unanimidad en la Cumbre Mundial de Naciones Unidas de 2005, siendo receptada en los párrafos 138 y 139 del Documento Final (AGNU, 2005:33).

En lo particular, en el párrafo 138 de dicho documento, se indicó que la responsabilidad de proteger a la población de crímenes internacionales de genocidio, de guerra, de depuración étnica y de lesa humanidad, conlleva la prevención mediante la adopción de medidas apropiadas y necesarias. A su vez, se asentó expresamente que los Estados aceptaban dicha obligación y que convenían en obrar en consecuencia.

Seguidamente, el párrafo 139 destacó que la comunidad internacional se comprometía a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultaban inadecuados y las autoridades nacionales no protegían a su población.⁵

Meses más tarde, el entonces Secretario General de Naciones Unidas (en adelante “Secretario General” o “SGNU”), Kofi Annan, sostuvo que el mundo debía salir de la era de la legislación para entrar en aquella de la implementación y, para lograr esto, los Estados debían comenzar por aplicar todos aquellos instrumentos a los que se obligaron, incluida la Responsabilidad de Proteger (SGNU, 2005:35).

Siguiendo esta línea, en el año 2006, el Consejo de Seguridad dictó la Resolución N° 1674 donde expresamente reafirmó los párrafos 138 y 139 del precitado Documento Final, y la necesaria responsabilidad de los Estados de resguardar a su población de crímenes atroces (CSNU, 2006:2).

Con este último aval parecía, entonces, que el concepto de R2P se había consolidado en poco tiempo como una nueva herramienta con la cual contaban los Estados para disuadir o evitar los crímenes de mayor trascendencia para la comunidad internacional. Sin embargo, como veremos a continuación, sería otro ex Secretario

⁵ Documento Final de la Cumbre Mundial (2005), Reunión Plenaria de Alto Nivel, 14-16 de septiembre, Naciones Unidas, Nueva York, párr. 138-139

General, Ban Ki-Moon, el encargado de dotar a este instituto invertebrado de ciertas precisiones que alentarían su operatividad, incluyendo entre ellas diversas referencias a las personas refugiadas.

Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger ¿a las personas refugiadas?

Hacia el año 2009, en el informe de seguimiento a la Cumbre Mundial de 2005, presentado ante la Asamblea General y titulado “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger” (SGNU, 2009:12-28), Ban Ki-moon realizó los aportes de mayor jerarquía sobre R2P al proponer que la misma debería contar con tres fases: protección del propio Estado, asistencia de terceros Estados y, finalmente, de la comunidad internacional. También, incluyó en su informe las tres dimensiones o pilares de la responsabilidad: de prevenir, de reaccionar y de reconstruir. Además, destacó las ideas de “capacidad de alerta temprana” para detectar la potencial comisión de crímenes o la inacción del Estado frente a ellos y “la necesidad (de la comunidad internacional) de brindar respuestas colectivas y decisivas” frente a estas situaciones (Arredondo, 2012:3-73).

Con relación a las fases precitadas, y particularmente a la primera, que obedece a la responsabilidad de proteger del Estado, Ban Ki-moon indicó que cuando la población de un país se encuentra en peligro, es este Estado aquél que tiene la responsabilidad principal de protegerla frente a la instigación y la comisión de crímenes atroces. Entre los mecanismos para garantizar este objetivo, resaltó la necesidad de formar parte de ciertos tratados internacionales, entre los que incluyó “el derecho de los refugiados” (Arredondo, 2012:3-73).

Con relación a la segunda fase, sobre asistencia de terceros Estados y formación de capacidad, Ban Ki-moon indicó que ante la falta de capacidad o control territorial del Estado afectado, si este no puede o no quiere proporcionar dicha protección, corresponderá a terceros Estados asistirle pero, también, a ciertas agencias de Naciones Unidas, entre las que mencionó -y reconoció- el trabajo del ACNUR, que al garantizar asilo y protección a refugiados ha “beneficiado numerosas víctimas potenciales de crímenes o actos relativos a la responsabilidad de proteger” (Arredondo, 2012:3-73).

Por último, si las medidas de asistencia de los terceros Estados son ineficaces debido a la falta de disposición de la clase dirigente nacional o la existencia de graves problemas de capacidad operativa, la responsabilidad será trasladada a la comunidad internacional, que deberá adoptar medidas rápidas y eficaces, configurando así el tercer estadio. Este último podría incluir, en circunstancias excepcionales, la intervención armada (Olásolo Alonso, 2012:80-81). En esta última fase, a criterio de Ban Ki-Moon, las Naciones Unidas y sus diferentes agencias “[tienen una] importancia crítica” pero, aclaró, que su rol y compromiso tendría “mucho más eficacia si los objetivos relativos a la responsabilidad de proteger, entre ellos la protección de los refugiados y los desplazados internos, pasaran a formar parte de sus prioridades” (SGNU, 2009:12-28).

Ahora bien, en el informe en cuestión Ban Ki-Moon también hizo hincapié en que esta noción difiere -aunque no la rechace- del concepto de intervención humanitaria. En efecto, como adelantamos, hizo referencia a las tres dimensiones o pilares que posee la R2P: de prevenir, de reaccionar y de reconstruir. Todas ellas, apuntan a fomentar la implementación de vías alternativas a la fuerza armada para solucionar un conflicto, tal como lo señala el párrafo 139 del Documento Final al indicar que la comunidad internacional, mediando las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar vías diplomáticas, humanitarias y otros medios pacíficos apropiados de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta (Díaz Barrado, 2012:9-10).

En este sentido, el SGNU identificó a la Responsabilidad de Prevenir como fundamental, en tanto aquí se inscribe la capacidad de alerta temprana, junto con la posibilidad de adoptar una amplia gama de medidas que no implican el uso de la fuerza y que podrían, y deberían, ser utilizadas como factor persuasivo o disuasivo para evitar el desarrollo de un conflicto. Estas incluyen, entre otras, sanciones económicas, políticas o diplomáticas, acciones legales o judiciales, entre otras (Arredondo, 2012:3-73). Con posterioridad me referiré en concreto a esta dimensión. Por su parte, la Responsabilidad de Reaccionar, significa responder frente a situaciones donde la apremiante necesidad humana impone la obligación de adoptar medidas adecuadas y efectivas, que pueden incluir medidas coercitivas como sanciones y persecuciones internacionales y, en casos extremos, permiten la intervención militar (Stamnes, 2008).

Por último, sobre la Responsabilidad de Reconstruir se destacó que debe proveerse asistencia para la recuperación del Estado afectado y, entre diversas medidas, deben garantizarse medios para su reconstrucción material, un acompañamiento en lo atinente a la justicia transicional en conjunto con la reconciliación interna de los actores sociales y, a su vez, debe atenderse a las razones que impulsaron lo ocurrido (Sarkin, 2012:31).

De lo expuesto, en el informe “Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger” se advierte que la referencia a las personas refugiados es marginal pero no por eso menos importante. El ex Secretario General se refirió a ellos con especial énfasis en la tercera fase, la fase más distintiva de la R2P, donde será la comunidad internacional en su conjunto deberá tomar cartas en el asunto para remediar una situación donde el potencial de crímenes internacionales es tan serio como la necesidad de proteger a las personas desplazadas por esta amenaza.

Los elementos desarrollados en este punto nos brindan un marco conceptual pero tangible que, ahora sí, nos permitirá examinar si pueden la R2P y el DIR hallar puntos de contacto que hagan del primero, una rueda de auxilio o de apoyo al segundo.

Interrelación entre R2P y el derecho internacional de los refugiados

El impacto social y la desestabilización política ocasionada por el arribo de un extenso número de refugiados que, en 1917, abandonó Rusia y su naciente revolución, representó el primer paso para el desarrollo del derecho internacional de los refugiados y el sistema que hoy día lo conforma. Este sistema, justamente, se expandió

con el tiempo y de momento su universo se encuentra conformado por la Convención de 1951, el ACNUR y cientos de leyes y políticas domésticas que adecuan la legislación internacional a la nacional (Ferris, 2016:309-407).

Por su parte, como hemos visto, la R2P estuvo incentivada por el profundo deseo de la comunidad internacional de responder de manera efectiva y suficiente ante situaciones donde primaba el sufrimiento humano producto de los crímenes más serios contra la humanidad, pero también con el objetivo de incrementar la estabilidad y la paz internacional.

De allí que, autores como Elizabeth Ferris, concluyen que tanto para la protección de los refugiados como para R2P, existió una convergencia de intereses desde sus respectivos orígenes. Esta convergencia, está basada en la adopción de medidas para aliviar el sufrimiento humano que, a su vez, permite a la comunidad internacional responder ante las crisis de modo tal que los efectos colaterales pudiesen ser minimizados (Ferris, 2016:309-407).

De hecho, en el informe CIISE se menciona a los refugiados. Allí, se destacó la necesidad de los Estados en comprometerse en la prevención de conflictos, toda vez que resulta el modo más certero de evitar flujos de desplazados forzados que salen o abandonan sus respectivos países. También, el informe CIISE resaltó la dificultad de garantizar el retorno de estas personas a sus países de origen en la etapa de post conflicto (ICISS, 2001).

A diferencia de los esfuerzos por hallar conexiones entre la R2P y la protección de las personas desplazadas internamente (ECOSOC, 1998)⁶, poco se ha hecho por explorar la interrelación entre R2P y la protección de refugiados. Probablemente la razón de esto radica en que la protección de refugiados se ha asociado tradicionalmente a un asunto legal y a una obligación impuesta por la Convención de 1951. De hecho, comúnmente la ONU o ACNUR no se refieren a la “responsabilidad” de proteger a los refugiados sino más bien al “deber” de protegerlos. Asimismo, esta postura puede fortalecerse cuando se considera que la precitada Convención, únicamente menciona el término “responsabilidad” o “responsable” en dos ocasiones -una ligada a la familia y otra al ejercicio de la profesión liberal-. Ello, ha hecho que se pierda de vista un elemento común detrás de esta problemática: la necesidad de fomentar el esfuerzo de los Estados de asistirse entre ellos (SGNU, 2009:12-28). En rigor, la palabra “responsabilidad” tiene un alcance distinto en cada una de estas doctrinas: en el contexto de R2P suele considerársela una “obligación moral” o un “deber”, mientras que, en relación con la protección y asistencia a los refugiados, se la asocia con el término “carga” (Ferris, 2016:309-407). Más adelante, ahondaré en este aspecto.

Antes bien, una breve mención a un parámetro que nos permitirá acercarnos a la - posible- interrelación entre R2P y el derecho internacional de los refugiados: el

⁶ Vale traer a colación que ambas temáticas “compartieron agenda” en el mismo período (finales de Siglo XX) y recibieron el aval de la comunidad internacional en la mencionada Cumbre Mundial de 2005. Asimismo, los dos campos están conceptualmente ligados a la noción de “soberanía como responsabilidad” y se justifican en términos de paz y seguridad internacional. Además, ambos se apoyan en documentos que no son jurídicamente vinculantes.

indicador de desplazamiento forzado de personas. El número de personas desplazadas de manera forzada, que arriban a otro Estado o que se movilizan dentro del mismo, puede actuar como indicador para que la comunidad internacional denote la potencialidad de que una serie de incidentes se torne en un conflicto armado. De hecho, los testimonios de personas que huyen por un temor fundado de persecución son una forma práctica para identificar cuándo estos incidentes o un eventual conflicto pueden evolucionar hacia un genocidio o crímenes de lesa humanidad, sirviendo como medios de prueba para activar responsablemente la implementación de estos dos mecanismos de protección (Rimmer, 2010:7-32).

Más allá de este comentario, el lugar donde principalmente se habla de “responsabilidad” con relación a la protección de las personas refugiadas suele ser en los debates relativos a la “responsabilidad compartida”, un asunto en agenda desde su abordaje en la Cumbre de Naciones Unidas sobre Refugiados y Migrantes de septiembre de 2016. En este encuentro, los Estados asentaron sus compromisos en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes, donde además de reconocer la importancia de la cooperación internacional en este asunto, se comprometieron “a repartir más equitativamente la carga y la responsabilidad de acoger y dar apoyo a los refugiados del mundo” (AGNU, 2016:14).

En el contexto de los refugiados, la “repartición de la carga” como suele denominarse a este concepto, es el principio por medio del cual los diversos costos que afronta el Estado receptor al garantizar asilo a las personas que huyen de su país de origen o de residencia habitual, son divididos entre un número mayor de Estados (Milner, 2016:2-8).

Como mencioné en la introducción a este artículo, no existe ninguna imposición legal en los instrumentos vigentes respecto de la obligación de los Estados de compartir los costos asociados a la recepción de los refugiados. Incluso, en el marco de las negociaciones de la Convención de 1951, el entonces Secretario General, Trygve Lie, habría propuesto la inclusión de un artículo relacionado con esta idea en el que se indicaría que, en la medida de sus posibilidades, los Estados deben alivianar la carga acordando recibir a cierto número de refugiados en su territorio (Goodwin-Gill, 2016:9). Tal propuesta, sabemos, fue rechazada.

Sin embargo, a pesar de no haber sido incluida en la Convención de 1951, existen precedentes legales sobre la materia bajo estudio. Entre ellos, puede mencionarse la Convención de la Organización de la Unión Africana (OUA) por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los Refugiados en África de 1969. Precisamente, en su artículo 2.4 la Convención africana indica que, cuando un Estado tenga inconvenientes en conceder asilo, “los demás Estados miembros, con espíritu de solidaridad africana y de cooperación internacional, adoptarán las medidas apropiadas para aliviar la carga de dicho Estado miembro concediendo ellos mismos el derecho de asilo” (Convención de la OUA. 1969). De igual manera, el Consejo de la Unión Europea, en 1995 dictó la Resolución 95/C 262/01, instrumento en el cual estableció que los países miembros de la UE debían promover “un reparto equilibrado y solidario de las cargas relativas a la acogida y estancia temporal de las personas desplazadas en caso de crisis” (CUE, 1995). Asimismo, en 2001 se firmó la

Declaración de los Estados Parte de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, estableciendo -una vez más- que la protección a los refugiados “se refuerza con la solidaridad internacional que involucra a todos los miembros de la comunidad internacional y [...] el régimen de protección de refugiados se potencia mediante una cooperación internacional comprometida, en un espíritu solidario y con repartición de la carga entre todos los Estados” (Milner, 2016:2-8). Del mismo modo, y más reciente en el tiempo, se expidieron diversos expertos de Naciones Unidas y de las américas en materia de migraciones, al indicar que los refugiados “son una responsabilidad compartida que requieren respuestas internacionales”, pero también, que los Estados deben:

Adoptar medidas dirigidas a garantizar el apoyo internacional y la responsabilidad compartida en el rescate, recepción y alojamiento en casos de grandes movimientos migratorios internacionales. En este sentido, los Estados deben establecer mecanismos internacionales de múltiples partes interesadas para fortalecer y coordinar operaciones [...].⁷

Por otra parte, cuando se aborda este asunto surge inevitablemente el interrogante de cómo repartir la carga y, así, compartir la responsabilidad de dar acogida, equitativamente, a las personas refugiados. Sobre ello, han surgido algunas propuestas como las de James Hathaway, quien afirma que los Estados tienen “responsabilidades comunes pero diferenciadas” y sugiere que el reparto de la carga se administre más eficazmente en el contexto de las responsabilidades prenegociadas. Asimismo, Peter Schuck ofreció una solución diferente basada en el compromiso de un grupo básico e inicial de Estados que se obliguen a compartir la carga de proteger a las personas refugiadas “proporcionalmente”, para que luego los Estados participantes -entre ellos- puedan “negociar sus cuotas pagando a otros para cumplir con sus obligaciones”. Ambas ideas no han sido ajenas a críticas, en tanto parecen considerar a los refugiados como mercancía y modifican la idea de repartir la carga por la de “cambio de carga” (Ferris, 2016:309-407). Otra postura, tal vez pretenciosa en términos políticos, aunque razonable en un sentido práctico, propone que los Estados responsables de provocar internamente los flujos de refugiados asuman la carga de su cuidado. Según los autores de esta idea, la misma data de 1939, pero en la actualidad se ha tornado relevante y sugieren que “los países que expulsan a las personas de sus hogares deben pagar los costos de proporcionarles una vida digna”. Para lograr este objetivo, proponen que los Estados receptores de refugiados o las instituciones internacionales competentes utilicen los activos de los países de origen de los refugiados (Goodwin-Gill / Sazak, 2015). Por fuera de estas iniciativas, que apuntan a fomentar el debate y a encontrar soluciones duraderas en materia de protección de refugiados, en las discusiones

⁷ Declaración conjunta de expertas y expertos de las Naciones Unidas y regionales de cara al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Legal a la luz de la cumbre en Puerto Vallarta, Comunicado de prensa 203/17, 6 de diciembre de 2017.

relativas a repartir la carga suele identificarse al reasentamiento como una de las formas concretas para compartir la responsabilidad y fortalecer la institución del asilo.⁸ De hecho, al menos bajo la noción de reasentamiento, parece haber un apoyo importante de parte de los Estados para repartir la carga. En este sentido, según cifras de ACNUR de 2015, los Estados Unidos (82 mil), Canadá (22 mil) y Australia (9 mil), han sido quienes más contribuyeron a aceptar personas reasentadas (ACNUR, 2016:57). Aun así, debe mencionarse que muchos de estos Estados se han resistido a acuerdos más formales respecto del reparto de la carga y particularmente se han opuesto a la introducción de nuevas obligaciones, teniendo en sus manos la decisión respecto del cupo de personas que aceptarán. Como concluye Milner, “la práctica de la solidaridad internacional y la repartición de la carga sigue siendo profundamente política con las divisiones Norte-Sur” (Milner, 2016:2-8).

Teniendo en miras ello, y considerando que en los últimos años se han superado todos los récords en materia de desplazados forzados, se ha tornado imperioso asumir que es momento de fortalecer el marco normativo para repartir la responsabilidad respecto de la acogida de personas desplazadas forzadamente. De allí que medidas de esta índole surgen como un avance lógico y acorde con los postulados del derecho internacional de los refugiados.

En efecto, así lo reconoció Antonio Guterres, entonces Alto Comisionado de ACNUR, quien además de indicar que la institución del asilo debe permanecer sacrosanta por ser la máxima expresión de humanidad, sugirió que el mejor camino para lograr esta finalidad es mediante la cooperación internacional y la equilibrada repartición de responsabilidad. Para ello, señaló que el próximo paso debe ser la concreción de un protocolo sobre esta materia (ACNUR, 2015:1). En este contexto, la propuesta de instrumentar un mecanismo para compartir la responsabilidad parece acertado. Razonablemente, ayudará a alivianar las tensiones entre los Estados y permitiría negociar acuerdos entre pares, definir el momento para implementarlos, la articulación de medidas a ser adoptadas y establecer parámetros para precisar cuánto puede contribuir un Estado en función de su capacidad para -eventualmente- recibir apoyo (Türk, 2016:48). A ello, debe agregarse que la idea de este protocolo complementaría a la Convención de 1951, ampliando el espectro de derechos destinados a proteger a los refugiados.

Un punto de partida para fomentar y argumentar en favor de esta propuesta, justamente, puede hallarse en la doctrina de R2P.

Señalé anteriormente que esta noción persigue el fin moral de poner coto al sufrimiento humano, pero, también, el objetivo de incrementar la estabilidad y la paz internacional. Entre los medios con que cuenta esta doctrina, me referí a la

⁸ Conforme el ACNUR, el reasentamiento consiste en el traslado de refugiados de un país de asilo a otro país que ha acordado admitirlos y otorgarles residencia permanente. ACNUR tiene el mandato, de acuerdo con su Estatuto y la Resolución de la Asamblea General de la ONU, de contemplar el reasentamiento como una de sus tres soluciones duraderas. El reasentamiento es único, ya que es la única solución duradera que implica la reubicación de refugiados de un país de asilo a un tercer país. Para más información, acceder a: <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/>

Responsabilidad de Prevenir como una dimensión o pilar sustancial que apunta a evitar tensiones que puedan derivar en un conflicto armado, sea interno o internacional, o en otra clase de agresiones que puedan generar las condiciones propicias para la comisión de crímenes internacionales.

El arribo de refugiados o solicitantes de asilo indudablemente genera tensiones puertas hacia adentro de los Estados y sobre esto sobran ejemplos: el caso de Suecia⁹, Alemania¹⁰ o Francia¹¹ (por mencionar algunos casos recientes), pero también genera fricciones entre Estados, siendo una demostración de ello el constante forcejeo por “la cuota de ingresantes al espacio Schengen” entre la Unión Europea y Turquía¹² o entre El Líbano y Jordania.¹³

Las crispaciones políticas y sociales no son causadas por las personas desplazadas forzadamente, sino más bien por los costos que ello insume al Estado, ya sea por acción -establecer condiciones para favorecer el arribo e inclusión de refugiados en la sociedad y así garantizar soluciones duraderas- o por omisión -no disponer de políticas públicas sobre el asunto y “librar a su suerte” a estas personas que recibieron la condición de refugiados o que están a la espera de ella, provocando potenciales tensiones entre estos y personas nacionales-. Desde ya, este análisis sucinto no basta para brindar un panorama acabado de las implicancias políticas, sociales y económicas que trae consigo la gobernabilidad de las migraciones. No obstante, sirve como base para avizorar que las tensiones en cuestión pueden escalar y sembrar un escenario que pueda atentar a futuro contra la paz y la seguridad internacional.

En este contexto, la Responsabilidad de Prevenir puede tener un rol fundamental para lograr evitar escaladas de violencia entre Estados o hacia dentro como resulta de la recepción de personas refugiadas.

Como solución a estas tensiones, fomentar un enfoque preventivo antes que reactivo resulta más lógico cuando se tiene en cuenta que, como contracara, puede implementarse la amenaza para intervenir o determinadas acciones decisivas que pueden implicar el uso de la fuerza. Susan Harris Rimmer sostiene, en este mismo sentido, que las actividades de prevención deben construirse sobre las excepciones a la soberanía ya aceptadas por todos los Estados, entre las que menciona a los derechos humanos (Rimmer, 2010:7-32).

⁹ CNN Español, *Las tensiones en Suecia disminuyen el orgullo por la política de refugiados en ese país*, 23 de febrero de 2017. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/02/23/las-tensiones-en-suecia-disminuyen-el-orgullo-por-la-politica-de-refugiados-en-ese-pais/>

¹⁰ Clarín, *Crece la tensión en Alemania entre Merkel y sus aliados por la política migratoria*, 1 de junio de 2018. Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/crece-tension-alemania-merkel-aliados-politica-migratoria_0_SJaxhplG7.html

¹¹ ABC, *Macron descarta la creación de campos de refugiados en Francia*, 29 de junio de 2018. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/abci-macron-descarta-creacion-campos-refugiados-francia-201806292041_noticia.html

¹² Hispan TV, *Tensiones UE-Turquía: Ankara reevaluará acuerdo sobre refugiados*, 14 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.hispantv.com/noticias/turquia/335765/tensiones-acuerdo-refugiados-ankara-union-europea-celik>

¹³ Washington Institute, *Why Refugee Influx Threatens Lebanon, Jordan Stability*, 10 de abril de 2014. Disponible en: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/why-refugee-influx-threatens-lebanon-jordan-stability>

De esta forma, en base al aspecto preventivo de la R2P, podrían fortalecerse los canales tendientes a generar las condiciones para avanzar hacia la instrumentación de la responsabilidad compartida de la carga: precisar cuánto, cómo y qué responsabilidad tiene cada Estado, alivianaría definitivamente el peso de aquellos países que reciben la mayor proporción de afluentes de refugiados.

También, la asistencia internacional y la formación de capacidad, que representa la segunda fase del R2P, junto con la ayuda de la comunidad internacional, serán trascendentales para sumar actores estatales, no estatales y organismos internacionales y regionales que apoyen la moción. Ello, además, deberá estar acompañado lógicamente de consensos, de mecanismos claros relativos al mantenimiento del asilo, el apoyo a los países “saturados”, el establecimiento de modos sobre cómo compartir la carga de manera predecible y efectiva, junto con mecanismos para prevenir la desestabilización (Ferris, 2016:309-407).

Todos estos factores conjugados podrían permitir avanzar en el establecimiento de un instrumento que prevea pautas precisas y acciones positivas respecto de cómo compartir la responsabilidad entre Estados para brindar protección equitativamente a las personas refugiadas y desplazadas, en miras a prevenir escaladas de violencia y evitar tensión interestatales o intraestatales que puedan derivar en conflictos o en agresiones.

Conclusión

Desde su implementación en el conflicto de Libia, en 2011, no puede negarse que la R2P ha perdido vigencia y legitimidad. En dicha ocasión, bajo la doctrina de R2P, se favoreció la intervención militar de la OTAN en el país africano con el objetivo de poner freno a los embates del ejército libio contra la población civil. Ello, al margen de significar la caída de Muammar Gaddafi, no se tradujo en el cese de la violencia hacia la población. Por el contrario, potenció la atomización del país y el surgimiento de grupos militares con diversas pretensiones, situación que drenó en un conflicto que alcanza a estos días. No hubo, de parte de la comunidad internacional, un interés por aplicar la R2P en su faz de prevención ni de reconstrucción y, a partir de esto, sumado a la retórica política que circundó -y criticó- la intervención militar, se creó un aura de desconfianza con relación a la continuidad de su implementación.

Aun así, no puede perderse de vista los encomiables fines que persigue esta doctrina, como tampoco puede obviarse que su creación y desarrollo, a los ojos del derecho internacional, son sumamente recientes. Así, la R2P avanza hacia su próxima década. Necesitará, para consolidar su progreso, superar los obstáculos y los desafíos emergentes que enfrenta la comunidad internacional respecto de la prevención de atrocidades; todo esto, en un contexto global en el cual se ha reinstalado la visión estado-céntrica, la celosía por la soberanía y la susceptibilidad respecto de la injerencia en los asuntos internos de terceros Estados.

Para alentar el uso de los elementos de la R2P y garantizar su continuidad, una alternativa interesante será centrarse en incorporarlos en otras áreas del derecho donde su utilidad sería optimizada y bien receptada.

Un punto de conexión entre la R2P y el DIR, como he desarrollado en este trabajo, puede evidenciarse en el pilar de la Responsabilidad de Prevenir, que puede redundar en torno a una equitativa distribución de la carga y de la responsabilidad compartida de los Estados respecto de las personas refugiadas que deben abandonar su país de origen o de residencia habitual.

La instrumentación de esta propuesta, de seguro, podrá coadyuvar a prevenir escaladas de violencia y crispaciones evitables entre Estados o puertas adentro de ellos, permitirá brindar previsibilidad y con ello una mejor gestión de la política migratoria. En definitiva, ayudará a brindar protección real a las personas desplazadas con base en principios reconocidos por la comunidad internacional como la solidaridad, la cooperación internacional y la asistencia humanitaria.

No parecería muy desatinado suponer la posibilidad de que esta instrumentación, a futuro, se concrete. El respaldo que ha recibido el reciente Pacto Mundial de Refugiados y la inclusión de la distribución de la carga y de la responsabilidad compartida en dicho documento, aún a pesar de no tener carácter vinculante, reflejan la voluntad política internacional, demuestran que los foros multilaterales y la búsqueda de respuestas conjuntas cuentan todavía con apoyo y adhesión mayoritaria, y ratifican la condición de estos espacios como canales necesarios para la búsqueda de soluciones duraderas.

De ocurrir esto, puede que comencemos una nueva etapa. Una etapa con menos muros, menos medidas de *securitización* y fronteras que dividen; una etapa más cercana a las aspiraciones de Kant, donde se efectivice el anhelado derecho a la hospitalidad como medio para alcanzar un fin ambicioso, pero, por qué no, posible: la paz perpetua.

113

Recibido: 22/03/2019

Aceptado: 08/06/2019

Referencias bibliográficas

ACNUR (2016), *Projected Global Resettlement Needs 2017*, 22nd Annual Tripartite Consultations on Resettlement, Geneva: 13-15 June 2016, pág. 57. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2018. Disponible en: <http://www.unhcr.org/protection/resettlement/575836267/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2017.html>

ACNUR, (2015) Opening remarks at the 66th session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees. Geneva, 5 de octubre de 2015. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2018. Disponible en: <http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/56122bd76/opening-remarks-66th-session-executive-committee-high-commissioners-programme.html>

- ACNUR, (2018), *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2017*, pág. 2. Fecha de consulta: 15 de diciembre de 2018. Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b2956a04.pdf>
- AGNU - Asamblea General de Naciones Unidas (2016), *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, A/71/L.1, Párr. 68, pág. 14.
- AGNU - Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución N° 60/1, 24 de octubre de 2005, UN Doc A/Res/60/1, Párr. 138-139, pág. 33.
- ANNAN, K. (1999), "Two concepts of Sovereignty", *The Economist*, Nueva York, pág. 17.
- ARREDONDO, R. (2012), *Intervención Humanitaria y Responsabilidad de Proteger: ¿hacia un nuevo paradigma de protección de los derechos humanos?*, Ed. ISEN, Buenos Aires, pp. 3 – 73
- BENHABIB, S. (2004), "Sobre la hospitalidad: una relectura del derecho cosmopolita de Kant", *Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*. Gedisa Editora, Barcelona, pp. 4-5.
- CAPPS, P. (2004), "El proyecto kantiano en la teoría legal internacional moderna", *Homenaje a Kant*, Estudios Socio-Jurídicos, Vol. 1, No. 1, Bogotá, p. 266.
- Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de problemas de los Refugiados en África, art. 2.4, aprobada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en su sexto período ordinario de sesiones, Addis Abeba, 10 de setiembre de 1969 y entrada en vigor el 20 de junio de 1974.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951
- CRIS - Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, 17 de diciembre 2004. Fecha de consulta: 19 de diciembre de 2018. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2015/09/pp41-web-FINAL-Corr.pdf>
- CSNU - Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Resolución 1674 (2006), S/RES/1674, del 28 de abril 2006, Párr. 4, pág. 2.
- CUE - Resolución del Consejo de la Unión Europea del 25 de septiembre de 1995 sobre el reparto de cargas en relación con la acogida y la estancia, con carácter temporal, de las personas desplazadas, art. 4.
- DÍAZ BARRADO, C.M. (2012), *La Responsabilidad de Proteger en el Derecho Internacional Contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional*, Buenos Aires, Pp. 9-10. Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2018. Disponible en www.reei.org
- ECOSOC - Consejo Económico y Social, *Principios Rectores de los desplazamientos internos*, W/CN.4/1998/53/Add.2*, 11 de febrero de 1998.
- FERRIS, E. (2016), "International Responsibility, Protection and Displacement: Exploring the Connections between R2P, Refugees and Internally Displaced Persons", *Global Responsibility to Protect*, Ed. Brill Nijhoff, p. 309-407.
- GOODWIN-GILL, G.S. & SAZAK (2015), "Footnote the Bill: Refugee-Creating States' Responsibility to Pay", *Foreign Affairs*. Fecha de consulta: 17 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2015-07-29/footnote-bill>

GOODWIN-GILL, G.S. (2016), "The movement of people between States in the 21th century – an agenda for urgent institutional change", Artículo presentado en el Foro "La crisis global de las migraciones: sus desafíos para Estados Unidos, Europa y el orden mundial", p. 9.

ICISS - International Commission of Intervention and State Sovereignty (2001), *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, pp. 5-70.

KANT, I. (1795), *La paz perpetua*, Ed. Biblioteca Virtual Universal, pág. 10. Fecha de consulta: 11 de diciembre de 2018. Disponible en: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/89929.pdf>

MILNER, J. (2016), "When norms are not enough: understanding the principle and practice of burden and responsibility sharing for refugees", *CIGI Policy Brief*, pp. 2-8

NASI, H. (2009) "Operationalizing the Responsibility to Protect and Conflict Prevention: dilemmas of civilian protection in armed conflict", *I Journal of Conflict and Security Law*.

ODRIOZOLA, I., (2016), "El lado oculto del Acuerdo UE-Turquía. Una mirada crítica desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Refugiados", *Revista Perspectiva en Ciencias Sociales*, Ed. No. 2 Julio-Diciembre, Rosario, pp. 96-111. Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/6850>

OIM, Pacto Mundial sobre Migración. Fecha de consulta: 17 de diciembre de 2018. Disponible en: <http://rosan jose.iom.int/site/sites/default/files/Pacto%20mundial%20sobre%20migracion.pdf>

OLÁSOLO ALONSO, H. (2012), "La Función de la Corte Penal Internacional en la Prevención de delitos", *Derecho Penal Internacional*, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, pp. 80-81.

RIMMER, S.H. (2010), *Refugees, Internally displaced persons and the 'responsibility to protect'*, Research Paper No. 185, ACNUR, pp. 7 - 32.

SARKIN, J. (2012) *Is the responsibility to Project an accepted norm of International law in the post-libya era? How its third pillar ought to be applied?*, *Groningen Journal of International Law*, Vol. 1, No. 0, p. 31.

SGNU - Secretario General de Naciones Unidas (2009), Informe del Secretario General Ban Ki-Moon, *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*. A/63/677, párr. 18-68, pp. 12-28 Fecha de consulta: 18 de diciembre de 2018. Disponible en: http://www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/larger_freedom_exec_summary.pdf

SGNU - Secretario General de Naciones Unidas, (2005) Report of the Secretary-General, Annan, K. *In Larger Freedom: Towards Development, Security, and Human Rights for All* UN Doc A/59/2005, Párr. 132, pág. 35.

STAMNES, E. (2008) *Operationalizing the Preventive Aspects of the Responsibility to Protect*, Norwegian Institute of International Affairs. Fecha de consulta: 19 de diciembre de 2019. Disponible en: w.nupi.no/content/download/8501/85020/version/3/file/R2P-1-Stam.pdf

TÜRK, V. (2016), "Prospects for Responsibility Share in the Refugee Context", *Journal on Migration and Human Security*, Volume 4, Number 3, p. 48.

Ciudadanía e identidad política: reflexiones desde la conflictividad social

Citizenship and political identity: reflections from the social conflictivity

MARILINA TRUCCONE

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM), Doctoranda en Ciencia Política por el Centro de Estudios Avanzados-Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Actualmente, es Becaria Inicial Doctoral en un Proyecto PICT denominado “Discursos y subjetividad política en el Primer Peronismo. Nuevas miradas desde abajo y en clave local. Córdoba, Santiago del Estero, Río Negro y La Rioja”, radicado en el Centro de Investigaciones sobre la Cultura y la Sociedad (CIECS CONICET y UNC) y financiado por la ANPCyT-FONCyT. Correo electrónico: mari_truccone@hotmail.com.

Resumen

El estudio acerca de la ciudadanía se ha constituido sobre los cimientos de vertientes teóricas que consideran a esta categoría, por un lado, como membrecía a una comunidad determinada y por el otro, como práctica deseable. De esta forma, ambos modos de pensamiento –relacionados con el liberalismo y el republicanismo, respectivamente– suponen una visión un tanto prescriptiva acerca de la constitución de la ciudadanía y de los ciudadanos, sin hacer lugar a la problematización en torno a las condiciones de surgimiento de estos. En el presente trabajo se recuperan las nociones trabajadas por Chantal Mouffe al respecto de la ciudadanía. De este modo, hacemos central la consideración que la autora realiza al respecto del conflicto social como

Abstract

The study about citizenship has been constituted on the foundations of theoretical aspects that consider this category on one hand, as a determined community and on the other hand, as a desirable practice. In this way, both modes of thought-related to the liberalism and republicanism respectively- suppose a prescriptive vision on the constitution of citizenship and of citizens, without making place to the problematic on the condition of the emergence of these. In the present paper notions about citizenship worked by Chantal Mouffe are recovered. In this way, we centralize the author's consideration about the social conflict as a mode of overcoming the prescriptive intention of the cited theoretical currents. In turn, we work around the constitution

modo de superar la intención prescriptiva de estas corrientes teóricas mencionadas. A su vez, trabajamos en torno a la constitución de la ciudadanía como una identidad política; estipulando, por último, la importancia de volver a pensar la ciudadanía a partir de la discursividad de lo social, para eliminar todo fundamento que sostenga, de antemano, la intención de establecer una noción universal de ciudadanía.

Palabras clave

Ciudadanía – Identidad – Política – Conflictividad social

of citizenship as a political identity; stipulating finally, the importance of rethinking the citizenship from the discursivity of the social, to eliminate everything that holds, in advance, the intention of establishing a universal notion of citizenship.

Keywords

Citizenship – Political identity – Social conflictivity

Introducción¹

La noción de ciudadanía, junto a otras categorías como Estado, Democracia y espacio público, se han ido constituyendo desde visiones dominadas por una racionalidad de los actores políticos orientada a fines, la separación entre Estado y sociedad civil y una preponderancia de la capacidad individual de los sujetos por sobre las identificaciones colectivas. Frente a esto, nos proponemos analizar la categoría de ciudadanía desde una perspectiva que, poniendo en discusión los enfoques clásicos definidos entre la corriente liberal y la corriente republicana, manifieste las carencias de estos enfoques para explicar determinadas experiencias políticas. De esta manera, nuestra intención es investigar acerca de la conformación de la ciudadanía en relación a una propuesta antiesencialista. Aludir a una propuesta antiesencialista implica pensar la delimitación de lo político a partir de articulaciones hegemónicas de poder, develando así el carácter contingente y precario de la constitución del orden de las cosas. Es así que el pensamiento político posfundacional se constituye en este antiesencialismo, eliminando toda pretensión de encontrar un fundamento último que dé cuenta de esa composición contingente y precaria a todo orden social (Marchart, 2009). Específicamente, nos proponemos analizar la recuperación de la conflictividad social en relación a la configuración de la ciudadanía; y por el otro, investigar acerca de la emergencia de una identidad

¹ Una versión previa de este trabajo fue preparada para su presentación en el XIII Congreso Nacional y VI Congreso Internacional de Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, en septiembre de 2018. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/394877917/2-Memorias-Teoria-y-Filosofia-Politica>

atravesada por marcas ciudadanas. De este modo, nuestra problematización sobre la ciudadanía ronda en torno a los siguientes cuestionamientos: ¿Cómo articular una noción de ciudadanía que evite pensar en términos universales la caracterización de los acuerdos en torno a los valores sobre lo común y lo bueno de un orden social?; y a su vez, ¿Cuál es el estatuto que adquiere el conflicto en torno a la constitución de la ciudadanía?

En este marco, partimos de las concepciones que Chantal Mouffe propone para volver a pensar la democracia y específicamente en nuestro caso, la ciudadanía. En este sentido, suponemos que la sedimentación de la noción de ciudadanía parte de un arraigo del consenso y de un principio de exclusión de *lo otro*. Estas dos aristas de enunciación delimitan la construcción de la ciudadanía como membrecía a una comunidad y como práctica deseable, por lo que abrevamos en la necesidad de hacernos eco de las tensiones que recorren el debate sobre esos modos de institucionalización política. De este modo, asumimos que el antagonismo es el momento articulador a todo orden social, en tanto expresa la presencia de conflictos que dan cuenta de su constitución contingente y precaria.

Acerca de la problematización de la ciudadanía

El planteo de Mouffe tiene que ver con los elementos que se pueden recuperar de las visiones liberal y republicana-comunitarista de la ciudadanía, para pensar en una propuesta de esta noción que contemple una reflexión sobre la importancia que adquiere lo político. Por lo tanto, es nuestra intención problematizar acerca de cómo la conflictividad y la exclusión de lo otro, modelan formas de ciudadanía y que anidan de manera controversial en concepciones que se pretenden neutrales, objetivas y universales, sobre los modos de conformación de la vida en sociedad, y específicamente, en la emergencia de derechos. De esta manera, partimos de la problematización como una lógica que intenta desprenderse de la mera descripción de los fenómenos sociales, como así también de su predicción; para sostener y traer en escena las condiciones de posibilidad de los hechos sociales (Glynos y Howarth, 2007). Ello nos provee de una instancia metodológica que consideramos pertinente para evitar caer en supuestos *a priori* acerca de la conformación de la ciudadanía.

Entonces, el rastreo en la obra de la mencionada autora acerca de cómo pensar la ciudadanía, se basó en dos tópicos que nos guiaron en el proceso. El primero, tiene que ver con la discusión que a lo largo de la producción de Chantal Mouffe refiere a la diferenciación y relación, entre la política y lo político. Por otro lado, el rastreo en las investigaciones de la autora tuvo que ver sobre las formas identitarias que se articulan respecto de la ciudadanía. En este caso, abrevamos en las condiciones en que las identidades se suscitan en torno de las diversas posiciones de sujeto y que, en todo caso, son estas formas diversas de identificación que se vuelcan al juego entre las formas de ciudadanía. De este modo, consideramos que las dos premisas mencionadas: el conflicto y la exclusión de lo otro, son los principales puntos de partida en que se puede problematizar la ciudadanía y analizar sus condiciones de (im)posibilidad.

Lo político y la política: consideraciones para pensar el conflicto

En este trabajo, recuperaremos de manera central el conflicto, para analizar la conformación de la ciudadanía. Analizando los modos sobre los cuales se cimentaron la emergencia de sujetos con capacidad de intervenir en los asuntos comunes de una comunidad, Chantal Mouffe (2007) comienza su investigación recuperando la tradición liberal y republicana, para pensar sus fundamentos y modos de pensar lo político.

En ello, la autora sostiene que el problema que se disputan los liberales y comunitarios es la ciudadanía y sus modos de articular la identidad en torno a esta categoría. De ahí que, desde la concepción liberal, se sostiene la idea que los ciudadanos se perciben a sí mismos como sujetos que, para su bienestar, necesitan valores básicos (libertad e igualdad); como también los medios aptos para lograr sus fines individuales. De esto, se deriva que la ciudadanía implicó la capacidad de cada persona para formar, revisar y perseguir racionalmente su propia definición del bien. Entonces, la cuestión de la ciudadanía en torno a la tradición liberal, se encuentra definida por la promoción de los intereses propios dentro de límites impuestos que conlleva la exigencia de respeto a los derechos de los otros².

Específicamente, Mouffe apunta contra las concepciones de Rawls y Habermas, acerca de los modos que adquieren, para los autores mencionados, las interacciones sociales a partir de consensos que pretenden lograr el orden social. Entonces, para Rawls, el establecimiento de un velo de ignorancia actúa como una forma de impedir que las concepciones individuales primen por sobre las definiciones generales de bienestar. Por lo tanto, se hace necesario imbuir estas particularidades de cierta neutralidad (en términos de moralidad racional) para que no afecten a los principios políticos que definen sobre una forma de justicia. Por otra parte, según Habermas, la constitución de la ciudadanía deviene en la construcción de un espacio público, a partir de mecanismos de control desde la opinión pública. La opinión pública emerge entonces como una actividad crítica al despliegue del poder estatal y que, además, se encuentra por fuera de este. En este marco, se prepondera la acción ciudadana a partir de la deliberación como una forma de alcanzar, de manera racional y colectiva, los contornos de lo considerado como lo bueno a una comunidad.

Mouffe (1999) alude a cierta carencia de pensar a la ciudadanía en términos de maximización de beneficios, sumándole a esta percepción las críticas que desde el republicanismo cívico se desarrollan. Estas se centran, sobre todo, en la potencialidad que supone pensar la ciudadanía como el momento en que los sujetos se reconocen como participantes de una comunidad política y que las concepciones sobre el ser ciudadano o los derechos se constituyen en la definición sobre el bien que esa misma comunidad delimita. Frente a ello, Mouffe advierte sobre el riesgo de

² Mouffe en su crítica hacia el liberalismo hace énfasis, sobre todo, en el desarrollo teórico de Rawls y Habermas para analizar el modo en que el liberalismo se constituyó como la discursividad hegemónica en torno a la noción de ciudadanía. En este sentido, la autora centraliza su crítica a estos pensadores a partir de sus fundamentos sobre la política desde una óptica que se pretende neutral, objetiva y ahistórica.

retomar de manera amplia una noción de ciudadanía comunitarista republicana, en tanto se recupera la idea premoderna de lo político y por ello, no se reconocería la característica pluralista que recorre los intersticios de la política en nuestros días. Entonces, se hace evidente la imposibilidad de la organización de una comunidad política moderna sobre la idea del bien común y rechazando todo indicio de libertad individual, en pos de una idea participativa de ciudadanía.

Por ello, abrevamos al punto en que la tensión que recorre ambas tradiciones sobre la concepción de la ciudadanía nos otorga un principio articulador, en tanto desde el republicanismo cívico se enfatiza la actividad cívica y la participación política en una comunidad determinada; mientras que desde el liberalismo se opta por pensar la vida política a partir de la inexistencia de coerción para garantizar la libertad de los individuos³. Esta tensión tiene que ver con la imposibilidad de reconciliar aquella libertad pre-moderna de la que se nutre el republicanismo cívico, con el pluralismo que caracteriza a las democracias modernas. Entre esta tensión, Mouffe cimenta su trabajo teórico, para pensar la ciudadanía recuperando la acción cívica desde sus componentes éticos, pero sin sacrificar la democracia heredada evitando “(...) aceptar una falsa dicotomía entre libertad individual y derechos, o entre actividad cívica y comunidad política.” (Mouffe, 1999:95).

Para ampliar estas afirmaciones, advertimos en los estudios sobre la ciudadanía una intención en demostrar las falencias de la ciudadanía pensada desde el liberalismo; y por tanto, en detrimento de esta, se opone la idea de ciudadanía en su acepción republicana, como la mejor versión de esta noción en tanto reconduce a los sujetos a un modo de intervención deseable en el orden comunitario en el que viven. Es decir, que los sujetos se comprometen férreamente sobre los asuntos comunes y por tanto, la comunitarización y colectivización de sus accionares preponderan por sobre sus individualidades. Ambos modos de ordenamiento de lo social, son percibidos como visiones prescriptivas acerca de cómo una sociedad y sus miembros deben interaccionar; en tanto no se cuestiona sobre los modos de interacción que tienen lugar, o bien, en qué condiciones esos sujetos-ciudadanos (Balibar, 2013) se conforman como tales.

Entonces, nuestra apuesta pasa por pensar que en estos ordenamientos de la vida en comunidad -ya sea como un agrupamiento de individuos que expresan su interés en maximizar su bienestar a partir de la consecución de derechos individuales; o como la colectivización de la vida a partir de la enunciación sobre lo bueno y lo común a todos los miembros de una sociedad- el antagonismo social cobra

³ Para ampliar el análisis sobre la tensión que recorre ambas corrientes de pensamiento, recuperamos lo señalado por Torre (2013) en tanto afirma que “(...) discutir la libertad es discutir el baluarte mismo del liberalismo, pero también señalar a la crítica socialista y comunitarista que existe un concepto de libertad no individualista ni privado que tiene la capacidad de representar demandas colectivas sin recaer en posiciones de identidades culturales o sociales. En este campo de batallas político el republicanismo introducirá una doble perspectiva. Frente a la trilogía individuo-comunidad-Estado en la que el debate liberal-comunitario se había clausurado, el republicanismo va a proponer una serie de conceptos que serán, al mismo tiempo, aquellos que delinearon las características propias de la tradición republicana: libertad como *no dominación* (autonomía), espacio público, bien común, buen gobierno, ciudadanía activa (o participativa) y virtud cívica (o política)” (118).

relevancia, al expresar el carácter contingente de esas mismas relaciones sociales, que se suponen dadas y se despliegan hacia un fin último sobre la vida en comunidad. Esta afirmación encuentra sustento a partir de lo que Mouffe (2007) establece acerca de los modos en que se pensó a la ciudadanía, y que, en general, esos modos dejaron de lado la problematización sobre la dimensión de lo político.

Hacer referencia a lo político, implica dar cuenta de la distinción que la autora elabora entre la política y lo político. En tanto la primera noción se referencia a un nivel óntico, como las diversas prácticas de la política convencional (es decir las instituciones, las reglas electorales y la administración); lo político tiene que ver con el modo mismo en que se instituye la sociedad (Mouffe, 2007). Por ello, lo político opera en un plano ontológico que recupera las condiciones de posibilidad por los cuales el poder se expresa. En este sentido, Mouffe (2007) afirma que la tendencia que dominó el estatuto de la ciudadanía fue a partir de un esquema racionalista. En este punto, señalamos que al establecerse un modo hegemónico de pensar la constitución de las relaciones sociales y de nuestro concepto analizado - la ciudadanía - estamos demostrando que lo político supone diversas posibilidades de nombrar a la ciudadanía. Es decir, que lo político implica el momento del antagonismo que posibilita las condiciones de articulación hegemónica y los modos de significación en que se expresa la política⁴.

El liberalismo, de este modo, niega el carácter conflictivo de las interacciones sociales, dado que los diversos valores que configuran un orden social determinado son acordados por los miembros en su conjunto. En este sentido, “Cuando examinamos su argumento más de cerca, advertimos que consiste en relegar el pluralismo y en trasladarlo a la esfera privada para asegurar el consenso en la esfera pública” (Mouffe, 1999:189). En suma a lo expresado, la división entre esfera privada y esfera pública es necesaria, al suponer que todas las conflictividades pertenecen al ámbito de lo privado; en tanto resulta imperativa la existencia de un consenso racional en lo público. En ello, la dimensión de lo político en el estatuto liberal de la ciudadanía se encuentra diluida, por lo que el individuo adquiere una supremacía que se constituye en la supresión del conflicto para abarcar esa individualidad y de la cual se vale para volcarse a la vida en comunidad. En este punto, Mouffe (1999) advierte que “Concebir la política como un proceso racional de negociación entre individuos es destruir toda la dimensión del poder y del antagonismo (que propongo llamar ‘lo político’)” (190). Entonces, es imposible eludir la pretensión de neutralidad en la conformación de la ciudadanía, justamente porque siempre hay un *nosotros* que necesita de la exclusión de *lo otro*.

Para finalizar el apartado, aunamos en lo que Mouffe (2007) alude como el desacuerdo al respecto de lo que constituye lo político. En tanto puede considerarse como un espacio de libertad y deliberación pública, la autora supone a lo político como un espacio de poder, conflicto y antagonismo. De este modo, el antagonismo

⁴ La referencia de Mouffe al respecto de lo político encuentra su influencia con lo desarrollado por Carl Schmitt (1984). Para el autor, el conflicto resulta inherente para pensar el estatuto de lo político en la constitución del espacio social, a partir de la lógica de la guerra expresada en la diferenciación amigo/enemigo.

se afirma como la dimensión constitutiva de las comunidades. Por su parte, el liberalismo niega la ampliación del diálogo considerado racional a quienes no juegan las reglas de ese juego; evidenciándose allí la exclusión que se necesita para que el consenso en una comunidad perviva.

Esta afirmación nos otorga el pie para pensar, de manera subsiguiente, la ciudadanía como una identidad política. En este sentido, si la dimensión hegemónica liberal de la ciudadanía supone la exclusión de aquellos no aptos para jugar con esas reglas, entonces la pregunta que cabe hacernos gira en torno a quiénes pueden ser incluidos en ese todo legítimo. Por ello, a continuación expresaremos algunas reflexiones para dejar de lado la dicotomía del debate al respecto de la ciudadanía entre una predominancia de la libertad en su expresión negativa y de la libertad a partir de una participación deseable en comunidad.

La ciudadanía como identidad

En la tensión sobre los modos de concebir la ciudadanía de la que Mouffe se hace eco, damos cuenta de la potencialidad para pensar esta misma noción a partir de la conformación de identidades políticas. Si en general la ciudadanía se pensó como un estatus igualador de índole legal (Andrenacci, 2003; Norman y Kymlicka, 1997), entonces nuestra tarea implica pensar la heterogeneidad a partir de ese intento igualador. Una primera aproximación nos viene dado por lo trabajado por Mouffe (1999) que establece a la ciudadanía como una forma de identificación política y, por tanto, algo a construir.

Desde esta premisa, la autora supone la creación de nuevas identidades y en particular, una identidad ciudadana, en el marco de su apuesta por una democracia radical. De este modo, se da la existencia de una identificación colectiva a partir de los principios de la democracia liberal: libertad e igualdad. Libertad e igualdad se retoman desde la interpretación de Mouffe (1999) como principios que se relacionan a partir de las relaciones de poder existentes en una comunidad, como así también de la posición subjetiva de sus miembros.

Por ello, se afirma que en el reconocimiento de las diversas posiciones de sujeto y sus modos de identificación a partir de discursividades disponibles (Laclau y Mouffe, 1987), los sujetos se constituyen en torno a modos de identificación variables. Es decir, a partir de sus experiencias diversas, los sujetos emergen en torno a esa recuperación de experiencias en tanto ese orden social no se encuentra dado de una vez y para siempre. Para profundizar esta concepción, agregamos que los ámbitos de lo privado y lo público se encuentran anudados, en tanto no proporciona más explicaciones sino más bien, encontramos limitantes para pensar en esas dos esferas por separado. En esto, Mouffe (1992) afirma que esas maneras de identificación (privado y público) son identidades que coexisten en permanente tensión e imposibilitadas de reconciliarse. Lo que, a su vez, deviene afirmar que se encuentran en permanente posibilidad de ser articuladas. Todo intento de reconciliar esas dos esferas, implicaría justamente un orden consensual y en esa

operación se ocultaría, una vez más, la dimensión ontológica conflictiva de la cual lo político se nutre y acarrea su especificidad.

La idea de una existencia de parcelación de esferas en las que el diálogo es inexistente es necesaria revisar, por lo que allí el debate sobre la construcción de la ciudadanía encuentra restricciones. Entonces, la pregunta central de Mouffe (1999) al respecto de una nueva enunciación de la ciudadanía, implica cómo concebir la política comunitaria bajo las condiciones de la democracia moderna. De este modo, lo que la autora intenta pensar es el modo en que la individualidad de los sujetos no supere a su versión colectiva y viceversa. De ahí que la autora propone que la comunidad sea relacionada a partir de una superficie de inscripción discursiva (Mouffe, 1992) donde múltiples demandas se inscriben para ser satisfechas y de este modo, se genere la concreción de un *nosotros* a partir de algo que se define como bien común⁵.

Entonces para la autora, la emergencia de una identidad política como ciudadanos en el marco de una democracia radical⁶, depende de formas de identificación colectivas a partir de demandas democráticas de colectivos diversos, como étnicos, de género o de trabajadores. A partir de esta pluralidad de demandas, se supone una articulación de cada particularidad para la creación de una fórmula equivalencial. Esto último es el *nosotros* de la democracia radical que propone Mouffe: un *nosotros* creado por la delimitación de una frontera que delimita a su vez un *ellos*. De ahí, la especificidad pervive en que cada particularidad es posible de ser articulada en un momento mayor de instanciación subjetiva.

En la ejemplificación precedente de cómo se articula una identidad ciudadana, queda de manifiesto que tanto la esfera pública como la privada son susceptibles de articulación y que los límites mismos del *nosotros/ellos* también pueden ser desafiados. En este punto, Mouffe (1992) profundiza esta idea de articulación, a partir de afirmar que cada posición de sujetos es un encuentro entre su acepción privada y pública; o en otras palabras, un encuentro entre el individuo y el ciudadano⁷. De este modo, nos volcamos a la idea que los deseos, las intenciones y las necesidades son individuales; pero se inscriben en una relativa estructuralidad que le otorga sentido, a partir de discursividades disponibles.

⁵ En este sentido, Balibar (2013) supone que la constitución de la ciudadanía implica desplazamientos del antagonismo social, por lo que esa conflictividad se encuentra expresada en el otorgamiento de nuevos derechos.

⁶ La apuesta de Mouffe de la ciudadanía tiene que ver con su propuesta de pensar una democracia radical. En este sentido, la autora afirma que en la tensión entre el consenso sobre los principios por los cuales se rige determinado orden social y el disenso en los modos de interpretar esos principios, es donde se inscribe la dinámica de la democracia. Por ello, Mouffe aúna en la necesidad de una doble reflexión sobre la adhesión a determinados valores ético-políticos y las divergencias que generan esos valores, es decir, formas diversas de ciudadanía (Mouffe, 1999).

⁷ En esta consideración, recuperamos la idea de péndulo que propone Aboy Carlés (2007) para pensar la constitución de la ciudadanía como una identidad política. Específicamente, el autor hace referencia al movimiento pendular al interior de toda identidad, entre una heterogeneidad interna y una heterogeneidad externa, que pretende alcanzar, siempre en diferido, la representación en un espacio comunitario. Por ello que ese intento de representación implica una particular beligerancia, como el modo de saldar esa pendulación.

De ahí que esa misma tensión que caracteriza a la ciudadanía, tanto en su acepción liberal como republicana, atraviesa de manera inherente a la constitución de los sujetos mismos como ciudadanos. Por ello, esa tensión no implica una reconciliación definitiva, sino más bien que le otorga un principio articulador por el cual los sujetos se conforman como ciudadanos desde esa misma tensión; es decir, que los sujetos emergen a partir de su reconocimiento en la multiplicidad de lógicas sociales que los atraviesan.

Desde este punto de vista, la autora supone entonces que la ciudadanía es una identidad socialmente producida y reproducida (Mouffe, 1992). Por lo tanto, al especificarse la tensión que recorre en su constitución implica que la ciudadanía no es una identidad entre otras como en el liberalismo; pero tampoco es una identidad dominante que suprime a las demás como sostiene el republicanismo. La ciudadanía, en todo caso, es el principio articulador que afecta las diferentes posiciones de sujeto de los agentes sociales. Pensar en distintas posiciones de sujeto nos da una oportunidad para pensar acerca del estatuto del sujeto y la emergencia de una identidad ciudadana.

Para concluir este apartado, traemos a colación la reflexión que Mouffe (1999) establece acerca de la emergencia de una identidad de ciudadanos radicales. Su apuesta pasa por una versión de la ciudadanía que implique una forma colectiva de identificación. Es decir, que a través de una identificación colectiva de los principios de libertad e igualdad se apunte a la construcción de un *nosotros*, para articular cada demanda particular en un principio de equivalencias. La implicancia de esta afirmación se centra en la modificación de cada identidad particular que interviene en esa articulación; a partir de relaciones de poder entre otras particularidades, que se conjugan en un momento de subjetivación.

Ciudadanía y discursividad social

Recapitulando acerca de la reflexión que Mouffe propone para la emergencia de identidades ciudadanas que no dejen de lado la posición pluralista del liberalismo, pero sin desprestigiar por ello el sentido colectivo de la vida en comunidad; aunamos en que una propuesta de estas características se sostiene al pensar a los sujetos como una “(...) articulación de un conjunto de posiciones objetivas construidas en el seno de discursos específicos y siempre de manera precaria y temporal” (Mouffe, 1999:102). De este modo, abrevamos en una concepción antiesencialista de la construcción de formas de identificación, como así también de las instituciones y prácticas políticas. Es decir, que perviven en esta manera de pensar la política como formas de identificación que suponen superficies discursivas susceptibles de ser articuladas, a partir de su relación con el poder (Laclau y Mouffe, 1987). En este orden, damos cuenta de la importancia del discurso, como un horizonte de inteligibilidad (Laclau y Mouffe, 1987) de esas condiciones de surgimiento de *formas otras* de ciudadanía. Asimismo, queda evidenciado que el poder tiene lugar y que, por tanto, delimita de manera hegemónica acerca de lo que es común y bueno a toda una comunidad.

Esta visión antiesencialista nos otorga la posibilidad de pensar la crítica a la constitución de la ciudadanía, sobre todo en sus dimensiones racionalista y universalista, que preponderó en general en la teoría política. En ello, el desafío al que nos enfrentamos hoy al pensar la ciudadanía, tiene que ver con su extensión frente a la heterogeneidad de las sociedades actuales. En la universalidad que caracterizó la ciudadanía, creemos conveniente dar cuenta, sobre todo, de la diferencia que la constituye. Es decir, al sostener una universalidad siempre se deja algo de lado, para generar de manera negativa un prototipo de ciudadano.

Por ello, Mouffe (1999) considera en primer lugar, la exclusión como indispensable para postular la generalidad de la esfera pública. En un segundo momento, la autora considera que la apelación a la distinción público/privado fue necesaria para la afirmación de la libertad por sobre todas las cosas: aseguramiento de la libertad individual en el ámbito de lo público, para asegurar un desempeño también individual a nivel privado. Y que justamente, el conflicto domine en lo privado para que el consenso sea la característica de lo público para mantener ese orden particular. En este sentido, al admitir la contingencia de las construcciones de los sentidos sobre nociones como Estado, derechos y ciudadanía, nos encontramos en una tensión con ese intento de supresión del conflicto y suponer todo orden como dado.

Esta apuesta de dar cuenta de las condiciones de enunciación de la ciudadanía - siempre contingente y precaria en su intento de representación- implica la delimitación de un exterior constitutivo, para la conformación misma de las identidades. Esta noción, que Mouffe recupera de Derrida⁸, implica que toda constitución de una identidad se encuentra basada en una exclusión. La percepción de un exterior constitutivo encierra entonces, en primer lugar, que toda identidad se aleja de su conformación por pura positividad, para abrir paso a la dimensión antagónica que atraviesa a toda identificación. Pero a su vez, ese otro, aquello excluido, no posee una forma determinada *a priori*. En función de esto, la contingencia se expresa en que lo otro puede adquirir cualquier identificación y, por tanto, puede ser cualquier otra forma de identificación que quede por fuera de la identidad constituida en este *más acá* de la frontera antagónica (Laclau y Mouffe, 1987).

Entonces, en la deconstrucción, Mouffe (2003) sostiene una particular ayuda para criticar la idealización de la esfera pública en la que el consenso puede lograrse de un modo no coercitivo. En este sentido, la autora alude a que el punto de vista imparcial y objetivo de la constitución de una esfera en la que se encuentra ausente la conflictividad social es imposible, justamente por la indecidibilidad que opera en

⁸ Mouffe hace referencia a Derrida para desarrollar su modo de analizar la identidad. En este sentido, la autora reafirma la presunción de que toda identidad se encuentra basada en la exclusión de un otro, por lo que se da una relación de violenta jerarquía entre los dos polos resultantes de esa exclusión. En esto, podemos notar el lazo posfundacionalista de la autora, en tanto expresa que "(...) no hay identidad que se autoconstituya y que no sea construida como diferencia y que toda objetividad social es, en última instancia, política y revela las huellas de la exclusión que hizo posible su constitución, a la cual podemos denominar su «exterior constitutivo»" (Mouffe, 1999:191).

cualquier operación que busque la objetividad. Por ello, Mouffe afirma que la diferencia es condición de posibilidad de la totalidad y a su vez, ayuda a pensar que esta arista de la alteridad es irreductible a esa construcción.

De este modo, todo orden preconizado como dado objetivamente, no es más que un momento de instanciación política de una particularidad y que contiene en su haber las huellas de la exclusión que hicieron posible su constitución (Mouffe, 1999). En ello, la sedimentación de una particularidad como la identificación de una totalidad, implica entonces un acto de poder. En este sentido, el poder “(...) no debería ser concebido como una relación externa que tiene lugar entre dos identidades preconstituidas, sino que es el poder el que constituye esas mismas identidades.” (Mouffe, 1999:192). De ahí que abrevamos a la afirmación en la cual las maneras de organización social no son más que un intento de reducir el margen de indecidibilidad que caracteriza a las identidades de los sujetos, a través de excluir y desplazar de la significación social a aquello que quiere negarse⁹. Por ello, concluimos retomando a Mouffe (1999) que todo consenso basado en un sistema de reglas objetivo, implica siempre una dimensión de coerción, para mantener ese consenso.

Entonces, considerar a la ciudadanía de una manera antiesencialista implica pararnos en la posibilidad de la existencia de una proliferación de espacios que contienen una multiplicidad de demandas inconexas entre sí; pero a su vez, esa proliferación de espacios *diferencialmente* constituidos (Laclau y Mouffe, 1987), reiteramos, constituyen la condición de posibilidad de ser articulados en una significación ciudadana.

126

Conclusiones

A modo de conclusión, recuperando nuestros objetivos de analizar la constitución de la ciudadanía desde la conflictividad social y de investigar sobre una identidad mediada por marcas ciudadanas, aunamos en tres niveles de enunciación para pensar de manera crítica la ciudadanía, desde la propuesta de Chantal Mouffe. Entonces, en un primer momento, la articulación que Mouffe realiza en torno a un desarrollo posfundacionalista para pensar la democracia y específicamente, la ciudadanía, nos invita a repensar la universalidad sobre la cual esta categoría se asentó. Considerando la mencionada universalidad como una hegemonía de la tradición liberal, esta se opone a una visión caracterizada por la contingencia de la

⁹ No nos es ajena la discusión sobre la consideración de la ciudadanía como una instancia de institucionalidad, que eliminaría todo componente rupturista. Para dar cuenta de su inestable relación, recuperamos lo que establece Laclau al respecto: “Yo creo que una democracia requiere más que eso [participación política a nivel institucional], requiere algo de esto evidentemente, pero requiere también que haya autonomías e identidades fuera de las instituciones que pongan presión al sistema institucional político para su mayor articulación con la sociedad civil. Evidentemente esa mayor articulación civil va a expandir la ciudadanía a distintos niveles, pero los espacios públicos no pueden ser simplemente espacios públicos de la ciudadanía en el sentido tradicional. (...) Ahora, me parece que esa ciudadanía múltiple y ese espacio público múltiple son esenciales para la democracia.” (En Aibar y Avaro, 2006:193-194).

constitución de las identidades. En esto, se sostiene el orden precario que asume todo modo de ordenamiento social y el intento constante de sedimentar aquellas precariedades, desde relaciones hegemónicas de poder subyacentes.

Por otra parte, como consecuencia de lo anterior, ponemos en tela de juicio la idea de la ciudadanía como membresía a una comunidad; en tanto suponemos que todo orden implica un cuestionamiento inicial acerca de quién es considerado miembro legítimo de una comunidad determinada. En ello, se conjuga la idea que para que exista un orden, es preciso contar con un principio de exclusión, que suprime a aquello otro que no responde con los parámetros racionales-legales estipulados. Es decir, se crea un *otro* indeterminado, para el desarrollo de un orden social legítimo. En tanto esa indeterminación es un signo más de la contingencia de las relaciones sociales, esa idea de lo *otro* se encuentra en constante redefinición.

Por último, el tercer nivel de crítica al cual accedemos desde la propuesta de Mouffe, tiene que ver con la idea de un desarrollo evolutivo de la ciudadanía, evidenciado a partir de la implementación de derechos civiles, políticos y sociales. De este modo, la visión evolutiva de la ciudadanía, a pesar que intenta plantarse de manera diferenciadora con la idea de membresía a una comunidad, termina recuperando esa constitución que neutraliza la politicidad intrínseca que implica la consecución de derechos y se visualiza como un orden dado. De este modo, sostenemos que los derechos emergen a partir de la conflictividad social de la cual los sujetos se constituyen.

Entonces, estos tres niveles implican una demostración de los límites que supone la construcción de la ciudadanía. Desde la acepción liberal, la limitante tiene que ver con la inexistencia de la recuperación del conflicto y de las relaciones de poder como modo intrínseco a su constitución; y desde la versión republicana, la prescripción acerca del modo de participación deseable de los sujetos-ciudadanos. En todo caso, ambas versiones de la ciudadanía no problematizan por la condición en la que el sujeto deviene ciudadano, por lo que la apuesta de Mouffe implica romper con este juego dicotómico, al pensar la ciudadanía como una identidad más, socialmente producida y reproducida.

Recibido: 31/01/2019

Aceptado: 08/06/2019

Bibliografía

ABOY CARLÉS G. (2007). "La democratización beligerante del populismo". En *Debate. Revista de la Asamblea Nacional de Panamá*, 2007, pp. 47-58.

AIBAR J. y AVARO D. (2006). "Instituciones y movilización popular: una difícil pero necesaria combinación". En *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 28, 2006, pp. 191-196. ISSN 1132-9432. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/151776>

ANDRENACCI L. (2003). “*Imparis civitatis*. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica”. En *Sociohistórica*, No. 13-14, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Centro de Investigaciones Socio Históricas. ISSN 1852-1606. Recuperado de: <http://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/>

BALIBAR E. (2013). *Ciudadanía*. AZ Editores. Buenos Aires.

GLYNOS J. y HOWARTH D. (2007). *Logics of the critical explanation in social and political theory*. Routledge. Londres.

LACLAU E. y MOUFFE C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

MARCHART O. (2009). *El pensamiento político posfundacional*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

MOUFFE C. (1992). “Citizenship and political identity”. En *The identity in question*, Octubre, Vol. 61, Verano 1992, pp. 28-32.

— (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical*. Paidós. Buenos Aires.

— (2003). *La paradoja democrática*. Gedisa Editorial. Barcelona, España.

— (2007). *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

NORMAN W. y KYMLICKA W. (1997). “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. En *Ágora*, No. 7, 1997, pp. 5-42.

SCHMITT C. (1984). *El concepto de lo político*. Folio Ediciones, Buenos Aires.

TORRE S. (2013). “¿República o democracia? Una disputa en torno al lenguaje y la práctica política”. En *El laberinto de Arena. Revista de Filosofía*, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Río Cuarto, Vol. 1, No. 1, Verano-Otoño 2013, pp. 115-132. Recuperado de: <http://www.hum.unrc.edu.ar/ojs/index.php/Filosofia/index>

La intensidad polémica en el discurso de Cambiemos. Antagonismo y exclusión en “el tiempo del diálogo” (Argentina, diciembre 2015-octubre 2017)

The polemic intensity in Cambiemos' discourse. Antagonism and exclusion in “the time of dialogue” (Argentina, December 2015-October 2017)

SILVINA CALERI

Profesora en la Facultad de Ciencia Política y RRRII - UNR.
Diploma de Posgrado en Ciencias Sociales (FLACSO).
Licenciada en Ciencia Política (UNR) y Profesora Universitaria
en Inglés (UNR). Correo electrónico: silvinacaleri@gmail.com

Resumen

Con el fin de explorar la dimensión polémica del discurso político en su variante más conflictiva, esto es, de antagonismo y exclusión originaria, el artículo examina el *otro negativo* en el discurso de la coalición gobernante Cambiemos, desde las perspectivas que dan cuenta del contradestinatario en la enunciación política (Verón, 1987; García Negroni, 2016) y desde los enfoques de la teoría política que se ocupan de la relación con el enemigo (Mouffe 1999; 2000) en el sentido existencial que le otorga Carl Schmitt. Puntualmente se analiza el carácter de la dicotomía *nosotros/ellos* y la intensidad de disputa en los discursos en actos públicos, entrevistas y declaraciones del presidente Macri y de los referentes políticos de la coalición en los

Abstract

In order to explore the polemic dimension of political discourse in its most conflictive form, i.e., that of antagonism and originary exclusion, the article examines the *negative other* in the discourse of the governing Cambiemos coalition, adopting the perspectives which account for the counter-addressee in political enunciation (Verón, 1987; García Negroni, 2016), and incorporating the contributions from political theory that deal with the relation between enemies (Mouffe 1999; 2000) in the existential sense developed by Carl Schmitt. Specifically, the work analyses the nature of the dichotomy *us/them* and the intensity of the dispute revealed in the official speeches, statements to the press and public remarks made by president Macri and other

primeros dos años de gobierno (2015-2017). Del análisis surge que, junto a propuestas de diálogo y consenso inclusivo, en el discurso de Cambiemos la identidad kirchnerista se instaura como *exterior constitutivo* en enemistad existencial con el conjunto social, por lo que resulta impugnada en su derecho a la política. Se concluye que, aun sin abandonar de manera expresa las formas institucionales democráticas, tal tratamiento del adversario deteriora el pluralismo y la democracia.

Palabras clave

Discurso político – Mauricio Macri – Coalición Cambiemos – Contradestinatario – Antagonismo

referents of the coalition in their first two years in government (2015-2017). The analysis shows that, along with dialogic and fully inclusive consensus proposals, in Cambiemos' discourse the kirchnerist identity is established as the *constitutive outside* in existential hostility to the entire society, being thus questioned in its right to participate in politics. As a result, even without expressly departing from the democratic institutions, such behavior towards the adversary undermines pluralism and democracy.

Keywords

Political discourse – Mauricio Macri – Cambiemos coalition – Counter-addressee – Existential antagonism

Introducción

Las elecciones presidenciales a fines de 2015 en la Argentina dieron comienzo a un proceso de restauración neoliberal (Varesi, 2016) cuyo espacio político se presentó como una derecha renovada, moderna y democrática. Cambiemos, fuerza política integrada por la alianza entre Propuesta Republicana (PRO), Unión Cívica Radical y Coalición Cívica ARI, encontró en Mauricio Macri un referente indiscutido. Figura proveniente de la élite económica argentina, Macri accedió a la presidencia de la Nación con un discurso de campaña que, si bien fue evasivo respecto de su plan de gobierno, exhortaba a terminar con “los enfrentamientos y divisiones” y a “trabajar codo a codo” para “sacar el país adelante”. La propuesta discursiva consiguió aunar demandas disgregadas alrededor del significante vacío del cambio a la vez que trazó una frontera antagónica con el kirchnerismo (Schuttenberg, 2017). Específicamente, nuestro planteo central es que el antagonismo consolidado en torno a tal frontera no es de carácter político sino de enemistad existencial, lo cual impone una restricción sustancial a la democracia plural.

En su discurso de asunción frente a la Asamblea Legislativa, el presidente Macri fija como meta central “unir a los argentinos” y proyecta un modelo de gobierno que saque el “enfrentamiento del centro de la escena”. La referencia al enfrentamiento alude al gobierno saliente del que Macri fue opositor; y si bien la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner es la negatividad inicial en el discurso, la

identificación del adversario también comprende un colectivo que remite a sus partidarios, esto es, a toda la identidad kirchnerista y sus aliados. Así tenemos que en el discurso del presidente y de los principales miembros de su gobierno, junto a propuestas de acuerdo racional y consenso inclusivo, se demarca un *otro* postulado como la negación misma de tales posibilidades, instaurándose como el *exterior constitutivo* (Mouffe, 1999) de la identidad colectiva más amplia posible, el *nosotros* que conforma el conjunto político-social. En otras palabras, el adversario kirchnerista en la enunciación política de Cambiemos, no se registra como el adversario privilegiado con el cual se va a pugnar por la relación gobierno/oposición, sino como una alteridad que comporta un distanciamiento irreductible, un quiebre irrecuperable, que lo excluye de la posibilidad de convivir en el juego institucional democrático. En el conjunto discursivo la presencia de esta exclusión queda disimulada como resultado de un dispositivo que articula la apelación al orden de lo evidente, con un efecto de veracidad que prescinde de constatación e invalida la réplica. No obstante, la dimensión polémica del discurso se erige sobre una dicotomía antagónica e insalvable, y el adversario deviene “enemigo público” (Schmitt, 1984).

En este trabajo proponemos revisar la modalidad de la construcción de ese adversario en el discurso de Cambiemos, en el período que va desde el inicio de su gobierno hasta las elecciones de medio término, a fin de considerar las dificultades que esta forma de construcción de la alteridad supone en el horizonte democrático. Tal revisión integra dos perspectivas: por una parte, el enfoque de la multidestinación política (Verón, 1987; García Negroni, 2016) que permite la identificación del destinatario negativo en el discurso político; y por la otra, la descripción de este último según la categoría de antagonismo como relación con el enemigo (Mouffe 1999; 2000) en el sentido existencial (Schmitt, 1984).

De modo que el propósito se encuentra acotado; no pretendemos realizar un estudio sobre el conjunto de operaciones discursivas ante los diversos adversarios políticos en las distintas coyunturas, ni tampoco evaluar cuán efectivas tales operaciones resultan. De hecho, la polarización respecto del kirchnerismo parece haber sido una de las estrategias principales del discurso en la etapa señalada. Pero no es la operación de polarización en cuanto tal, como uno entre tantos juegos discursivos, lo que nos interesa en particular. Nuestra intención es examinar la intensidad polémica con el adversario kirchnerista en la enunciación de los representantes principales de la fuerza política Cambiemos desde la posición de gobierno, y la limitación a la democracia y al pluralismo que tal enfrentamiento conlleva.

Para el análisis se tuvieron en cuenta discursos en actos públicos y oficiales, entrevistas en distintos medios y declaraciones a la prensa en general. La revisión comprende fundamentalmente la palabra del presidente Macri y la de los principales referentes políticos¹ de la coalición gobernante en el período que abarca desde diciembre de 2015 hasta octubre de 2017.

¹ Nos centramos principalmente en aquellos miembros del gobierno que provienen del mundo de la política, distinguiéndolos de los que surgen del mundo empresario o son CEO de grandes

El otro negativo y sus variantes en el relacionamiento político

En su muy influyente y ya clásico trabajo “La palabra adversativa” Verón (1987) explica que el rasgo distintivo del discurso político respecto del resto de los discursos sociales radica en una disociación estructural, producto de un desdoblamiento en la destinación propia de la enunciación política. En dicha enunciación no sólo está presente el destinatario positivo al cual se dirige el discurso, sino además aparece el *otro negativo* o contradestinatario con el cual se polemiza. También para dar cuenta de la contradestinación, García Negroni (2016) precisa las modalidades del decir con las que puede incluirse al destinatario negativo en el discurso político; así encontramos al contradestinatario en posición de no-persona, por interpelación directa en 2da persona, de manera encubierta en 3ra persona o indirecta por descalificación. Ambos estudios posibilitan el reconocimiento de la figura del adversario en el discurso, y en tal sentido, brindan herramientas para identificar y describir las operaciones discursivas que se establecen con fines polémicos en el enfrentamiento del enunciador político con sus oponentes.

Ahora bien, la conceptualización del otro negativo no distingue particularmente entre *contendiente*, *adversario*, *antagonista*, *enemigo*. Sin embargo, los aportes desde el campo de la teoría política demuestran la relevancia de tales nociones en las propuestas, acciones y relaciones que se construyen en torno a la polémica. En otras palabras, de acuerdo a cómo se entienda lo político y su conflictividad, variarán los modos de concebir la alteridad con derivaciones significativas en el relacionamiento político y en la vida pública.

Para comenzar, la cualidad de *enemigo* refiere a la oposición más extrema y nítida en el enfrentamiento político, y concierne al oponente irreductible, el otro demonizado y respecto del cual se tiene como objetivo erradicarlo (Garand, 2014: 125). Referencia obligada para la caracterización del enemigo en términos de *enemigo público*, son los análisis de Schmitt, quien desde una perspectiva conservadora exalta el papel de la autoridad y la decisión (1982; 1984). Efectivamente, este pensador encuentra en la contraposición amigo/enemigo el criterio para determinar lo político, y entiende que el principio de la diferenciación concierne a aquello que queda fuera de la unidad política. El enemigo supone la negación de la forma de existencia de la comunidad política, y por ello, está excluido de la misma. Así la representación plural no sólo carece de valor en sí, sino que resulta problemática para la “identidad democrática” (1982: 233). Unidad y homogeneidad son entonces nociones que tienen un lugar central en este enfoque según el cual la conflictividad política (pública y decisiva) representa el máximo grado de disociación. El poder político consiste en “saber eliminar o alejar lo extraño y desigual que amenaza la homogeneidad” (Schmitt, 1990: 13). El planteo del enemigo tal como lo concibe Schmitt se sustenta en una unidad que no admite diferencia y, en tal sentido, no es compatible con la democracia plural.

En contraste, los términos *competidor político*, *contendiente*, *adversario* aluden a formas de construcción política diferentes entre sí, pero concebidas en contextos de pluralidad y tolerancia. En verdad, el modelo del gobierno representativo ha estado desde sus orígenes en conformidad con la idea de diversidad social (Manin: 228.). La aceptación del adversario político es, por consiguiente, presupuesto de la convivencia y el pluralismo. De ahí que en la tradición del régimen liberal democrático se subraya mayormente la necesidad del debate y la argumentación, tanto en la búsqueda de acuerdos políticos para construir consenso como en la manifestación del disenso. Entre las tradiciones teóricas más preocupadas por la formación de una voluntad común que no comprometa el pluralismo están aquellas que señalan la necesidad del entendimiento mutuo no basado en ninguna concepción sustantiva del bien. Tal es el caso, del liberalismo político, perspectiva que confía en la posibilidad de un pluralismo razonable capaz de lograr un consenso totalmente inclusivo, merced a un punto de vista que se abstraiga de las contingencias del mundo social (Rawls, 1994). En similar dirección, para el enfoque de la política deliberativa existe la posibilidad de lograr acuerdos en la esfera pública a través de procesos de discusión racionales que les permiten a los que deliberan considerar todos los argumentos, su relevancia y validez y, en consecuencia, realizar las mejores elecciones conforme a parámetros de razonabilidad, sentido común, y buena disposición para el intercambio discursivo (Habermas, 1994).

También auspician la convivencia y la aceptación del oponente las teorías elitistas de la democracia. Éstas se apoyan en la representación política y el recurso procedimental para la toma de decisiones y explican que la población no elige a sus representantes de acuerdo a temas o intereses en debate, sino más bien se limita a optar entre los individuos que compiten por el liderazgo, entre aquellos que pugnan por llegar al gobierno y tener el poder de decisión (Schumpeter, 1976: 343). La democracia es vista como un sistema de libre competencia en el cual “los electores son los compradores que, con su voto, adquieren los políticos que prefieren entre los que les son propuestos por los empresarios políticos, los cuales, con la venta de sus políticas, adquieren o conservan el poder” (Pizzorno, 1985: 12). Por su parte, los ciudadanos tienen un papel pasivo y deben responder a los ideales de tolerancia y auto-control democrático para evitar la crítica en exceso al gobierno y a la dirigencia política (Nun, 2000: 68). La contienda política desde ya está garantizada por los mecanismos y arreglos institucionales destinados a establecer la competencia, y la democracia se reduce a “una cuestión de método, disociado por completo de los fines, valores e intereses que animan la lucha de los actores colectivos” (Borón, 2012: 47).

De todos modos, tanto para las teorías pluralistas como para el liberalismo elitista, la democracia en el contexto capitalista requiere que las élites logren el consenso (Alvarado-Espina, 2018: 75). Ya sea porque subrayan la necesidad de una buena disposición para la concordia, o porque encuentran en la competencia de las élites políticas una directriz organizacional propia de la lógica del mercado, en ambas perspectivas la política queda circunscripta a un campo sin enemistades

permanentes ni cuestionamiento de las relaciones de poder, en el cual la negociación, la avenencia o la reconciliación son posibles.

Se distancian de estas visiones conciliadoras, aunque sin apartarse de la preocupación por el pluralismo, aquellos planteos que subrayan la dimensión del poder y el antagonismo en las relaciones sociales. Estos enfoques explican que la actividad política manifiesta posiciones hostiles respecto de otras opciones, aun en los regímenes democráticos y plurales. Al respecto, Walzer sostiene que la vida política no es sólo discusión, negociación y acuerdo, es también una actividad inherente y persistentemente conflictual, en tanto exhibe intereses opuestos y filiaciones ideológicas con frecuencia irreconciliables (2004: 103). Lo cierto es que, como apunta Aboy Carlés, la amenaza de resolución extrema de lo político, su hostilidad potencial, está presente en todo esfuerzo por transformarlo “en ‘política’ como esfera regulada que intenta delimitar un espacio de exclusión de la muerte a través de la conversión del enemigo en adversario, opositor en una discusión o simple competidor” (2001: 65).

En la misma línea, Mouffe (1999; 2014) observa que el antagonismo inherente a lo político, en realidad, no puede ser totalmente desterrado, pero sí sublimado. Para dar cuenta de ello establece una diferenciación respecto del tratamiento del opositor político que toma nota de la conflictividad de lo político y, a la vez, brinda un criterio de distinción entre un tratamiento autoritario del opositor y uno pluralista. La diferencia radica en que la relación con el enemigo comporta un antagonismo que amenaza la propia existencia, mientras que la relación con el adversario se funda en una relación de agonismo que implica lucha política entre posiciones bien diferenciadas, en conflicto. Contrariamente a lo que sucede con el enemigo, al adversario se le reconoce legítima existencia al interior del *nosotros* que constituye la comunidad política.

Esta perspectiva, al diferenciar el tratamiento del oponente político en función del agonismo (relación con el adversario) y del antagonismo (relación con el enemigo existencial), nos permite considerar las variantes más conflictivas en la polémica entablada con el adversario, y dilucidar si el destinatario negativo de la enunciación política admite coexistencia en el marco democrático o exige su exclusión.

A continuación examinamos la propuesta de Cambiemos respecto del relacionamiento político y la gestión de la diferencia, para luego analizar el carácter de la adversidad en su enunciación política.

“El tiempo del diálogo”

Cuando nos centramos en el discurso de llegada al gobierno del líder de Cambiemos, las fórmulas, aspiraciones y fundamentos que se invocan en el planteamiento político se asemejan en gran medida a aquellas orientaciones que remarcan la avenencia y el diálogo y que depositan la confianza en la razón para llegar a las mejores decisiones. En concreto, se invita a desagrar a la política, purgarla de toda beligerancia y restituirla al ámbito de la neutralidad:

Como les dije en la campaña, para mí la política no es una competencia entre dirigentes para ver quién tiene el ego más grande, es el trabajo entre dirigentes modernos que trabajan en equipo para servir a los demás [...]. Quiero pedirles que nuestro lugar de encuentro sea la verdad y que podamos reconocer cuáles son nuestros problemas para que juntos encontremos las mejores soluciones. [...] Se viene un tiempo nuevo, el tiempo del diálogo, del respeto y del trabajo en equipo, tiempo de construcción con más justicia social. [...] En la pelea irracional no gana nadie, en el acuerdo ganamos todos. Para trabajar juntos no hace falta que dejemos de lado nuestras ideas y formas de ver el mundo, tenemos que ponerlas al servicio de nuestro proyecto común y lograr la construcción de un país en el que todos podamos conseguir nuestras formas de felicidad. (Presidente Macri. Discurso ante la Asamblea Legislativa. 10/12/15)

En efecto, advertimos un conjunto de pautas cercanas a las tradiciones que reivindican la democracia deliberativa y el consenso racional. La aspiración de la sociedad transparente, ordenada, sin disrupciones y en armonía consigo misma está en consonancia con las nociones de neutralidad del gobierno y la imposibilidad de recurrir a doctrinas comprensivas o cosmovisiones para definir un horizonte común. En este sentido, la verdad se postula no como basamento para la construcción de una visión sustantiva del bien a la cual referir los fines de la sociedad (lo que desde esta mirada afectaría la pluralidad de los modos de vida y la “forma de felicidad” de cada uno), sino más bien como mecanismo transparente de sensatez y diálogo, de entendimiento recíproco, para lograr acuerdos y consensos razonables. De manera que los ciudadanos aparecen como personas morales (vale decir, con su propia concepción del bien) capaces de encontrarse en el sentido común y en principios por todos compartidos. La tarea política, por su parte, se identifica con la gestión del buen gobierno, consistente, no en confrontar proyectos alternativos, sino en saber coordinar “el equipo” para encontrar “las mejores soluciones”. El mundo de lo irracional, de las pasiones y de las ideologías debe ser dejado atrás en pos de una sociedad sin enfrentamientos, reconciliada en su orientación al “tiempo nuevo”.

El ideal a seguir, por consiguiente, deposita gran confianza en una retórica de la persuasión mutua como base para la resolución dialógica y racional de los diferendos. Se puede decir que estamos ante un discurso que se rehúsa a aceptar como inevitable la dimensión de conflictividad y disputa de intereses de la política y de la democracia. En su narrativa se presenta el imperativo de bajar la intensidad del conflicto político para “unir a los argentinos”. En tal sentido, el consenso es concebido “como punto de partida, no como resultado de la lucha política” (Schuttenberg, 2017: 291).

Esta interpretación de la vida pública y del relacionamiento político llevaría a conjeturar que la presencia del otro negativo en el discurso va a tomar la forma de un contendiente con el cual, al menos como posibilidad remota, puede haber acercamientos o acuerdos (especialmente cuando no medien la distorsión, la sordera, la mala fe). Vemos que el adversario político es invitado a “aprender el arte

del acuerdo”², a “ir más allá de legítimas diferencias”³, a cooperar en el intercambio democrático⁴.

Tal es la manera en que se registra mayormente la relación con la dirigencia política ajena al enfrentamiento principal desplegado en el conjunto discursivo de la coalición gobernante. Pero el actor político kirchnerista, lejos de estar incluido en esas propuestas de conciliación e intercambio deliberativo, surge como una enemistad diferente, principal. Aquí la alteridad se dispone en función de una división *nosotros/ellos* que opera en el discurso como un dispositivo central para la determinación del propio lugar enunciativo y cancela cualquier posibilidad de diálogo, acuerdo o convivencia al deslegitimar a esa identidad de manera invalidante. En tal sentido, en el discurso de Cambiemos esta alteridad se revela en un antagonismo irreductible, de negatividad radical, y de lucha con un enemigo de carácter existencial.

Seguidamente describimos posibles configuraciones de la dicotomía *nosotros/ellos* con el objeto de especificar la intensidad del enfrentamiento y el carácter de la exclusión del destinatario negativo en la enunciación de Cambiemos.

La dicotomía *nosotros/ellos*

Comencemos señalando que el estatus del adversario en el conflicto discursivo es variable (Garand, 2016: 125) y sostiene posiciones de disociación con el enunciadore de distinta intensidad, de acuerdo a cómo se conforme la relación en cada discurso particular. Por otra parte, la construcción del *nosotros*, de la propia identidad, se vincula en gran medida con la definición del sitio del adversario, y en tal sentido, con la oposición *nosotros/ellos*. Tal oposición se especifica conforme al alcance de las acusaciones y el grado de enfrentamiento que se manifiesta. Esto es, si bien la dicotomía *nosotros/ellos* remite siempre a una exclusión, la contraposición enunciada es de distinta índole según sea la relación que se establezca con los colectivos que conforman lo que Verón denomina “entidades del imaginario político”, particularmente, los colectivos de identificación (el propio y el del adversario), las entidades que designan colectivos más amplios y numerables, y los meta-colectivos singulares, colectivos plenos que abarcan la totalidad social (1987: 18-19). Dicho de otra manera, si bien en la dicotomización de los discursos “dos posiciones antitéticas se excluyen mutuamente” (Amossy, 2016: 27), la dicotomía *nosotros/ellos* no entraña necesariamente una relación amigo/enemigo en términos existenciales, es decir, que excluya al adversario político del espacio simbólico colectivo. Contrariamente, puede expresar formas de disputa que implícitamente

² Macri. Asunción presidencial. 10/12/15.

³ Macri. Apertura de sesiones del Congreso de la Nación. 1/3/17.

⁴ Claro está, en la práctica son más las veces que la dinámica de la vida política impide que el intercambio deseado se produzca. En este tipo de concepciones, como señala Lechner, si bien la decisión política representa fundamentalmente acuerdos con beneficios mutuos y no un acto de autoridad que reclama obediencias, en tanto en cuanto la agenda política atiende a la urgencia de la coyuntura que demanda decisiones inmediatas, el «decisionismo» le gana a la coordinación y cooperación (1994: 35).

reconozcan que en el juego de la política los oponentes intentan derrotarse mutuamente, sin prefigurar una exclusión irreductible, sin exigir la anulación del adversario como actor político. De ello se deriva que la configuración de una forma determinada de dicotomía en lugar de otra tiene consecuencias concretas a la hora de demarcar el estatus del oponente político.

Para comenzar, la dicotomía puede tratarse de una relación en la que el adversario queda excluido del colectivo de identificación del enunciador (*nuestro partido, nuestra alianza, nuestro gobierno*), y situado en un lugar de reprobación, ya sea por incapacidad, insensatez o falsedad. Podríamos sintetizar esta oposición en la fórmula «nuestra fuerza política *versus* la fuerza política de ellos».

Pero además el enunciador político tiene la necesidad de trascender la identidad partidaria y proponer colectivos más abarcadores que amplíen los espacios de recepción (Arfuch, 1987; Verón, 1987; García Negroni, 2016). Así la oposición nosotros/ellos se constituye en función de colectivos que interpelan a destinatarios en situación de ser persuadidos por el discurso y los alejan del contradestinatario al que se desaprueba. Al incluir a amplios sectores de la ciudadanía, la oposición se resume como «nosotros y otros más *versus* ellos».

Para identificar otra posibilidad de la dicotomía nosotros/ellos, resultan útiles las observaciones de Sigal y Verón sobre esta relación en el discurso peronista. Puntualmente, encontramos la descripción de un clivaje que nos remite a pensar en un otro negativo formulado en función de una exclusión diferente a las expuestas en los párrafos anteriores. De acuerdo a esta perspectiva, el dispositivo peronista consiste en una oposición (antagónica) entre un *nosotros* que se identifica con el colectivo más amplio posible ('los argentinos') y un *ellos* que se encuentra expulsado de tal colectivo, carente de proyecto político propio y, por ende, despojado de toda racionalidad e identidad (2004: 77).⁵

Sin duda, la apelación a colectivos muy abarcadores, colectivos con una identidad completamente inclusiva y plena, enlaza con el conjunto social. En tal caso, la dicotomía nosotros/ellos plantea la separación entre por un lado, la identidad del enunciador identificado con el meta-colectivo (*el país, la Nación, el pueblo*), y por el otro, el adversario que queda fuera de dicho colectivo social. En esta variante discursiva la disociación se intensifica ya que el *nosotros* reclama la representación de la sociedad en su conjunto; este sería el caso de oposiciones tales como *oligarquía/pueblo, patria/colonia, liberación/dependencia, pueblo/casta*.

Nuestro argumento en este punto sostiene que recién a partir de la instauración del otro negativo fuera del meta-colectivo es que se logra realizar la identificación entre el enunciador con el colectivo pleno y se establece la relación de

⁵ Los autores caracterizan esta monopolización del nosotros pleno como específica del discurso peronista, al cual le adjudican el "vaciamiento del campo político" y un "carácter trans-ideológico" (65-97). Sobre tales conclusiones, seguimos a Barros quien advierte que éstos no son aspectos exclusivos del discurso peronista, sino rasgos de la constitución de cualquier discurso, y explica que cada posición específica tiene "la capacidad de 'vaciar' su contenido particular y cambiar hacia una más universal representación de una nueva estructuralidad" (2002: 41).

antagonismo⁶. En otras palabras, para la constitución de un *nosotros* totalmente inclusivo (ya sea *nosotros el pueblo*, *nosotros los argentinos*, *nosotros el país*, *nosotros la nación*), es necesario distinguirlo de un *ellos* que se enuncia excluido de la identidad colectiva más amplia, en contradicción insalvable.

La noción de *exterior constitutivo* que Mouffe (1999; 2000) recupera de Derrida da cuenta de esta relación. La autora explica que no hay identidad que se autoconstituya; la condición de existencia de toda identidad es la afirmación de una diferencia, su exterior constitutivo. El antagonismo es inherente a toda objetividad social, y todas las formas de consenso se basan en actos de exclusión. De ahí que la dicotomía nosotros/ellos sea central en la constitución de identidades políticas colectivas.

En esta modalidad de enfrentamiento el enunciador se posiciona junto a la comunidad por lo que la relación se resume como «todos nosotros *versus* ellos». El destinatario negativo no solo está excluido de identidades que remiten a posicionamientos político-partidarios (o inclusive excluido de colectivos más amplios que pueden abarcar distintas mayorías), sino que además queda en disputa antagonica con la totalidad social.

No obstante, en esta última dicotomía podemos hacer una distinción entre dos modalidades posibles, ya sea que la función polémica del discurso niegue o, por el contrario, recupere la legitimidad de la existencia del adversario como tal. Puntualmente, el adversario es reconocido como legítimo cuando el antagonismo aparece mediado por el programa político que pretende hegemonizar la resolución del conflicto social. De tal modo, la separación nosotros/ellos se postula como oposición entre propuestas políticas sustancialmente diferentes y antagonicas, por lo que la formulación de la dicotomía podría sintetizarse como «nuestro programa *versus* el programa de ellos». Trazada así la disyuntiva, el programa o proyecto propio alcanza a toda la sociedad y es incompatible con el programa del adversario. Pero el antagonismo es con el programa, no con el adversario, al cual se le sigue reconociendo el derecho de participar en la vida política aun cuando se trate de una voluntad de poder opuesta.

Pues bien, según se acepte o no la legitimidad del oponente político en cuanto tal, y siguiendo la diferenciación de Mouffe (2014), podemos referirnos al adversario agónico (conforme al pluralismo) o al adversario antagonico (asimilable al enemigo).

Aclaremos en este punto que nos estamos refiriendo a un antagonismo originario o existencial, al cual diferenciamos del antagonismo como enemistad política⁷ (a nuestro juicio más próximo a la noción de agonismo de Mouffe). Según sugerimos,

⁶ A diferencia del análisis de Sigal y Verón según el cual la operación de identificar al enunciador y su colectivos (Perón y los peronistas) con colectivos tales como el pueblo, el país, la Nación deja al adversario fuera del marco de referencia colectivo para constituirlo en “el enemigo del pueblo, del país, de la Nación” ((2004: 71-78).

⁷ Franzé (2017) advierte la diferencia entre la enemistad política que encontramos en Laclau y el concepto de enemistad existencial en Schmitt, pero la relativiza en lo que hace al carácter ontológico que se le atribuye a lo político. Señala que en ambas visiones lo político se define por el antagonismo, instituye lo social y constituye los sujetos; y no se deriva de ninguna secuencia objetiva o lógica. Para este argumento v. Laclau (2005: 111-112) y Schmitt (1984: 23-24).

la distancia entre uno y otro reside en el modo en que se conciben la unidad política y el pluralismo. En lo que hace al antagonismo político presente en los análisis del posestructuralismo, vemos que la división hacia el interior del *demos* no es considerada necesariamente problemática; mientras que en la concepción de enemistad existencial en Schmitt el pluralismo ineludiblemente niega la unidad política, por lo cual la división y el antagonismo deben ser expulsados del *demos*.

En verdad, la posición de la democracia radicalizada no reniega de la ideología plural-democrática, sino que propone profundizar y expandir el momento democrático de la misma (Laclau y Mouffe, 1987: 199). Igualmente, en el examen del populismo como “juego inconcluso” de articulaciones diferenciales y equivalenciales, las fronteras políticas son contingentes y no derivan de convergencias impuestas a priori (Laclau, 2005: 117). El antagonismo político, que establece fronteras de exclusión para la constitución discursiva de las identidades colectivas, se plasma en el campo de lo simbólico. La conformación de una frontera hacia el interior de la comunidad política significa la lucha por la hegemonía en el espacio público, la disputa por la construcción de sentido.

El enfoque sostiene, a su vez, que el discurso populista permite la dicotomización del campo político que opone el *pueblo* a las élites tradicionales, “construcción por la cual los sectores subalternos reclaman con éxito la representación de un interés general olvidado o traicionado” (Errejón y Mouffe, 2015: 87). Hay un reconocimiento, entonces, de la naturaleza plural y disgregada de las sociedades contemporáneas junto con la posibilidad de inscripción de las singularidades en una precaria unidad. La realidad social se entiende como heterogénea y fluctuante; los sujetos no están constituidos de manera irrevocable, las identidades son abiertas, se configuran y reconfiguran en la disputa por el sentido del orden. (Laclau y Mouffe, 1987: 128; Mouffe, 2000: 55-56; Laclau, 2005: 150-151). De manera que lejos está esta perspectiva de imaginar la enemistad política para la declaración de *hostis* o *enemigo interno* ante la “necesidad de pacificación” intra-estatal que indica Schmitt (1984: 42). Más bien, se acerca a pensar la democracia como una institución en la que no hay posiciones *a priori* ni interpretaciones irreversibles, y en la cual, en palabras de Castoriadis, “todas las preguntas pueden ser planteadas” (2000: 148).

En el caso del enemigo existencial, en cambio, vemos que éste se constituye en función de una exclusión originaria al exterior de la unidad política, la cual es interpretada como una entidad dada y, por lo tanto, estable. La distinción nosotros/ellos no es resultado de una articulación hegemónica, sino del reconocimiento de fronteras ya existentes (Mouffe, 2000: 54) que suponen la homogeneidad del *demos*. Como el enemigo compromete la existencia propia, la coexistencia es imposible y el enemigo se vuelve enemigo público (Schmitt, 1982; 1984). En síntesis, se anula la política interna y la posibilidad de disputa al interior de la comunidad política.

En lo que sigue examinamos la intensidad del enfrentamiento en la enunciación de Cambiemos.

El antagonismo existencial

De las modalidades en la relación nosotros/ellos aquí propuestas, la dicotomía antagónica existencial «todos nosotros *versus* ellos» constituye la operación polémica central del discurso del presidente Macri y de su espacio político. Veamos el siguiente pasaje:

Podemos pensar de distinta forma, pero la ley debe ser respetada. Una cosa es tener distintas visiones, ideas y propuestas, otra avasallar las instituciones con proyectos personalistas o hacer uso del poder en beneficio propio. Ahí no hay una cuestión de opiniones diversas, se trata de la transgresión de la ley. El autoritarismo no es una idea distinta, es el intento de limitar la libertad de las ideas y de las personas. (Presidente Macri. Discurso de Asunción ante la Asamblea Legislativa. 10/12/15)

Se observará que, aunque el adversario no está explicitado y la contradestinación es indirecta⁸, el señalamiento es inequívoco: las marcas de polifonía⁹ introducen enunciados adjudicados a la identidad política kirchnerista, y la fórmula “proyectos personalistas” alude polémicamente al liderazgo de Cristina Fernández de Kirchner. La toma de distancia expresa un intenso grado de conflictividad y despliega una disputa con lo inadmisibile; no sólo se ubica al destinatario negativo en el terreno de lo indeseable y censurable, sino que se lo invalida absolutamente en su calidad de adversario. De modo que relación dicotómica nosotros/ellos es de antagonismo existencial.

A diferencia de las otras dicotomías descriptas, en las que subyace el supuesto de que los ciudadanos tienen la posibilidad de elegir entre alternativas posibles (líderes políticos, partidos, programas), en la dicotomía antagónica existencial el adversario político no puede ser nunca una opción. Concretamente en este caso, no puede serlo porque está identificado con las prácticas de “avasallar las instituciones”, “hacer uso del poder en beneficio propio”, “la transgresión a la ley”, el “autoritarismo”, prácticas todas que lo impugnan en su legitimidad.

De forma tácita, se le niega al otro negativo del discurso (la identidad kirchnerista) la licitud de convivir en el ámbito institucional democrático, pues lo suyo atenta contra el régimen democrático mismo. Visualizado como amenaza o menoscabo a las instituciones democráticas, y por tanto privado de legitimidad, este adversario se convierte en enemigo existencial. Ya no es contemplado como adversario político, sino en antagonismo con el orden democrático, por lo cual pierde la categoría de adversario y se conforma, respecto de tal orden, en su exterior constitutivo.

⁸ Como acto de descalificación oculto en complejos alocucionarios (García Negroni, 2016: 41).

⁹ La conjunción adversativa *pero* y la negación. Por ejemplo, el enunciado negativo (“no es una idea distinta”) permite introducir en el discurso un sujeto diferente del que en realidad habla. La voz del adversario es puesta en escena atribuyéndosele a éste una enunciación que pretende justificar paradójicamente aquello que lo convierte en ilegítimo (el “autoritarismo”). Acerca del fenómeno de la negación en la teoría de la polifonía, v. Ducrot (1984: 264-270).

Así pues, ubicar al destinatario negativo en el espacio simbólico de lo inaceptable, de lo ilegítimo, fuera del marco legal declarado y reconocido como válido por la sociedad, permite al enunciador Cambiemos la constitución de un *nosotros* que comprende la totalidad social. Y por añadidura, este discurso se arroga la representación de todos los ciudadanos, de todo el orden político, cuya anuencia no se pone en duda.

Por otro lado, el adversario antagónico no está singularizado en un actor individual, sino que remite a un colectivo genérico y difuso, “el kirchnerismo” representado como un todo. En los siguientes fragmentos podemos verificar el antagonismo en el contexto de una serie de operaciones que lo encubren.

1. Se pueden solucionar los problemas de la gente si trabajamos en equipo, si escuchamos al otro, si nos sentamos en la misma mesa a resolver los problemas [...] Este cambio que estamos implementando y que se va a consolidar a partir de este domingo en cada una de las elecciones del país, es una propuesta de cara al futuro para dejar atrás al pasado, el populismo, la corrupción, la destrucción de las instituciones y la imposibilidad de escuchar al otro. (Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda Rogelio Frigerio. Acto en el Club Regatas en Corrientes y firma de Actas para la construcción de viviendas y en respaldo para la campaña municipal. 1/6/17)

2. Después de una década de despilfarro y corrupción, empezamos a normalizar el sector energético para que las familias, los comercios y las fábricas tengan energía cuando la necesitan. (Presidente Macri. Discurso de Apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso. 1/3/17)

3. Por eso hemos puesto en marcha más de 20000 kilómetros de caminos y autopistas que se construyen a precios entre el 20 y el 50 % más barato. Porque nunca más las obras volverán a ser sinónimo de corrupción. Sino sinónimo de esperanza, de optimismo, de alegría. (Presidente Macri. Exposición Rural. 29/7/17).

Como señalamos, la operación de denuncia que excluye al adversario del campo político legítimo autoriza al enunciador para instaurarse como el representante del conjunto social y le otorga voz privilegiada en la relación de antagonismo nosotros/ellos. Al mismo tiempo, lo polémico está expuesto en articulación con el componente programático, del compromiso y del desempeño futuro, lo que otorga al discurso un efecto de positividad y entusiasmo y, sobre todo, de buena voluntad que disimula la hostilidad de la imputación.¹⁰

¹⁰ En nuestro trabajo sobre la dimensión polémica en el discurso de Elisa Carrió, señalábamos que la disputa con el adversario antagónico estaba formulada principalmente en torno al *deber ser*, con predominio de enunciados descriptivos que desdibujaban en ese discurso aspectos del orden del *poder hacer* (Caleri y Recio, 2004). En el discurso de Cambiemos la función polémica se reitera en contrapunto con la *promesa de hacer*.

Además, este discurso se construye a sí mismo como fuente de verdad. Sus evaluaciones se postulan como descripciones verdaderas solo por ser enunciadas, lo cual permite ocultar la controversia y soslayar cualquier argumentación en contrario. Los sintagmas “la década de despilfarro y corrupción” o “la destrucción de las instituciones”, denuncian al colectivo kirchnerista en la interpretación del pasado, tiempo en el cual queda, a la vez, confinado. El juicio es concluyente y se cierra a otras interpretaciones. Más aún, en la enumeración de rótulos acusatorios se alternan expresiones de distinto tenor y gravedad colocadas en un mismo plano. De este modo se borra el límite entre lo lícito (ser populista, tener sordera política, negarse a dialogar) y lo ilícito (ser corrupto, destruir las instituciones), lo que compone una relación de igualdad, de asociación automática entre “populismo”, “corrupción”, “despilfarro”, “destrucción de las instituciones”, características intercambiables que sirven para dar sentido alternadamente a las reiteradas fórmulas polémicas “la pesada herencia” y “un país quebrado”.

Y como la acusación es incontestable, este adversario ilegítimo no tiene resquicio para la réplica; su impugnación, al ser formulada como autoevidente y verdadera, no necesita validación. Tampoco es necesaria la exhortación a la condena pública puesto que esta última se da por sentada – a tal punto, que la inhabilitación de este otro negativo está incorporada en el programa de gobierno como propósito y promesa. Con estilos diferentes según el dirigente del que se trate, esta empresa de aspiración justa y gestión tenaz se halla presente en el conjunto discursivo de los referentes de la coalición gobernante. Por ejemplo:

4. Voy a impulsar una ley del arrepentido para casos de corrupción. Pero ya hay herramientas que son muy similares y sería bueno que los jueces las usen en este momento. (Presidente Macri. Entrevista en *A Dos Voces*, Canal TN. 30/3/16)
5. Me decían: “Lilita es imposible luchar contra la corrupción.” Y hoy, los que estaban, no solo no están, sino que están en proceso. (Diputada Elisa Carrió – Conferencia por Facebook Live en campaña por la reelección de su banca. 20/6/17).
6. Celebramos que el Poder Judicial hoy en día esté decidido a investigar los hechos de corrupción del pasado. Y ojalá que eso termine en sanciones, en funcionarios corruptos presos y sobre todo que termine en que estos exfuncionarios devuelvan el dinero que le robaron a la gente. (Ministro Frigerio. Entrevista en Radio Salta. 12/6/16)

Desplazado de modo cabal e ineludible de la comunidad del orden y colocado al margen de la ley, en antagonismo con la sociedad toda, la identidad política kirchnerista deviene en el discurso de Cambiemos en una suerte de enemigo

público¹¹ hacia el interior de la unidad política. Este enemigo público enunciado, si bien no puede ser eliminado, debe quedar inhabilitado como identidad política.¹² En tal sentido, el posicionamiento en esta disputa es un imperativo, debe ser claro e inequívoco, no hay margen para la neutralidad:

7. De los corruptos se tiene que ocupar la Justicia, que tiene que ser rápida y dar respuesta a todas las denuncias que hay hoy en la Argentina acerca de la corrupción que hemos vivido en el pasado. (Presidente Macri. Acto de campaña legislativa. Posadas. 27/7/17)

8. Si el señor De Vido¹³, que es un emblema, tiene demasiados amigos en la Justicia Federal, los miembros de la Justicia Federal tienen que saber que ¡cuidado! Los argentinos queremos saber la verdad, así que más vale que nos representen. Si no, vamos a buscar otros jueces que nos representen. (Presidente Macri. Cierre del Seminario *Justicia y Transparencia* del Colegio Público de Abogados de la CABA. 1/6/17)

9. Hasta hace dos años esos señores gobernaban con impunidad el país, con mucho poder, con la prepotencia de la cadena nacional, de la corrupción, de la falta de diálogo [...] Y hoy están teniendo que dar explicaciones de cosas que antes ni podía parecer posible. [...] Ahora esperemos que la Justicia avance con mayor velocidad. Tienen que avanzar. Tiene que haber una Justicia en tiempo real. Las causas pueden avanzar a pesar de los fueros que [De Vido] tenga. (Jefe de Gabinete Marcos Peña. Entrevista en *A Dos Voces*, Canal TN. 27/7/17)

El presidente Macri (como el portavoz justo de “los argentinos”) interpela explícitamente a un colectivo particular de destinatarios (“los miembros de la justicia federal”) a los que se les insta (en ocasiones se les conmina) a asumir ese enemigo público. En todos los casos, la condena a ese enemigo es un mandato (“tiene que ser rápida y dar respuesta”, “más vale que nos representen”, “tienen que avanzar”). El dispositivo discursivo se plantea de tal manera que si los destinatarios (“los

¹¹ Schmitt señala: “Enemigo es sólo el enemigo *público*, puesto que todo lo que se refiere a semejante agrupamiento, y en particular a un pueblo íntegro, deviene por ello mismo *público*. Enemigo es el *hostis*, no el *inimicus* en sentido amplio (...)” (1984: 25).

¹² Específicamente, Schmitt refiere al enemigo interno para caracterizar las formas de exclusión y de declaración de hostilidades internas al estado; y observa que a lo largo de la historia puede verificarse la colocación del *hostis* fuera de la comunidad de paz – de formas más severas o más benignas, manifiestas o encubiertas. Entre otros casos señala la proscripción fundada en que los miembros de determinados partidos carecen de inclinación a la paz o a acatar la ley (1984: 42-43).

¹³ Julio de Vido fue Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación Argentina durante las presidencias de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015).

jueces”, el Poder Judicial) no se unen a la confrontación, serán en virtud de ello asociados al enemigo público y, en consecuencia, igualmente impugnados.

En la enunciación de Cambiemos, el ser asociado al “kirchnerismo” trae consigo, cuanto menos, descrédito y degradación, pero además puede acarrear complicidad:

10. Es una pena que los organismos de derechos humanos, que sabemos que algunos de ellos tuvieron y tienen mucha afinidad con la expresidenta y con el gobierno anterior, esto los termina desprestigiando. Una cosa es la desaparición [de Santiago Maldonado], que nos preocupa a todos, y otra cosa es el aprovechamiento político de esta situación¹⁴. Creo que eso la gente lo distingue. (Ministro de Justicia y DDHH Germán Garavano. Entrevista en Radio La Red. 29/8/2017)

11. Lo dice él [Sergio Massa] que fue parte del kirchnerismo inclusive en altos cargos. Que diga lo que sabe de los funcionarios involucrados en hechos de corrupción; sino me parece un poco hipócrita la afirmación. (Jefe de Gabinete Marcos Peña. Entrevista en Radio Mitre 27/5/17)¹⁵

12. [Gils Carbó¹⁶] no tiene autoridad moral para ejercer el cargo de Procuradora; no sólo es militante kirchnerista, sino que no ha impulsado la lucha contra el delito, ni la lucha contra la corrupción porque ha dilatado todos los procesos de investigación sobre hechos de corrupción del Gobierno anterior. (Presidente Macri. Entrevista en Radio Mitre. 15/7/17)

144

La denuncia es doblemente eficaz. Por un lado, coloca al denunciado en una situación defensiva tal que lo único que le resta por hacer para no resultar deslegitimado es desmarcarse y negar cualquier tipo de filiación con el otro negativo. Al mismo tiempo, ese desmarque no hará más que reforzar la imagen de rechazo al enemigo público.

La dinámica de la exclusión originaria

Llegados a este punto es necesario especificar cuál es la delimitación de este destinatario negativo quien la mayoría de las veces no es nombrado, sólo aludido en la reprobación de sus años de gobierno. En una primera instancia, se podría decir que este adversario grupal se compone de aquellos que efectivamente participaron del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Tal composición define una

¹⁴ Refiere a un supuesto uso político de la desaparición de Santiago Maldonado por parte de los organismos de derechos humanos.

¹⁵ Ante la crítica de Sergio Massa (líder de la coalición electoral 1País para las elecciones legislativas de 2017) al gobierno de Cambiemos por ser “un gobierno de ricos”.

¹⁶ Alejandra Gils Carbó fue Procuradora General del Ministerio Público Fiscal de la República desde agosto de 2012 hasta su renuncia, luego de numerosas presiones y amenazas, en octubre de 2017. Vale aclarar que tal cargo tiene independencia y autonomía, rango constitucional y está a la altura de los miembros de la Corte Suprema.

identidad política específica de dirigentes políticos, tomados por otra parte colectiva e indiferenciadamente. Sin embargo, la estrategia polémica sugiere algo más: una negatividad por momentos más difícil de delimitar. En relación con esta cuestión, es oportuna la caracterización que realiza Garand al observar que en el discurso polémico existen distintos tipos de blancos: individuales, colectivos o genéricos. Estos últimos no consisten en partidos o grupos constituidos, sino en categorías más generales, ya sea de individuos, posiciones ideológicas, adherencia a principios morales, etc. (2016: 131-133). Pues bien, algo de esto se revela en la construcción discursiva de Cambiemos en su disputa con el adversario kirchnerista. La descalificación que inhabilita no sólo apunta a un grupo de dirigentes específicos y numerables, sino también, de forma más general e indeterminada, a una categoría figurada globalmente. La operación cumple, entonces, un doble propósito: la invalidación de una identidad política concreta y la condena automática de cualquiera que profese cierta identificación o simpatía con dicha corriente política.

En resumidas cuentas, los diferentes actores políticos y sociales acaban subsumidos en la oposición y subordinados a su dinámica. No hay esfera autónoma que escape o que pueda ser indiferente al enfrentamiento. Ser kirchnerista reside en ser hostil hacia el colectivo social, y por eso mismo, este enemigo es enemigo de todos.

Asimismo, esta modalidad polémica, de impugnación originaria del adversario, basada en poner en duda el derecho de un adversario político a expresarse y participar en la vida democrática, aparece ocasionalmente en la controversia con otros actores sociales o políticos en la forma de acusación inhabilitante:

13. [...] la mafia de los juicios laborales, eso es algo que hay que enfrentar y terminar porque destruye la generación de empleo futuro. Este grupo de estudios laboristas, que por suerte son una minoría, con un grupo de jueces minoritarios laboristas conducidos por Recalde¹⁷, le ha hecho mucho daño a la Argentina, porque sabemos que cuando ellos convencen a un pibe, a un trabajador de una pyme, de que tiene que hacer ese juicio indebido, y se lo hacen ganar porque tienen armadita la cosa para llevarse la mayor parte del juicio ellos, dejan a siete, ocho, diez o doce trabajadores en la calle porque la pyme cierra, y dejan a un montón más de gente sin poder acceder a un trabajo porque aquel que tiene que tomar la decisión tiene miedo a que su esfuerzo se le vaya en uno de estos comportamientos mafiosos. (Presidente Macri. Acto de Jura Ministerial. Casa Rosada. 12/6/17)¹⁸

¹⁷ Refiere al dirigente kirchnerista Diputado Héctor Recalde, Jefe de Bloque (de noviembre/2015 a diciembre/2017) del Frente para la Victoria, principal fuerza opositora al gobierno de Cambiemos en la Cámara de Diputados.

¹⁸ Otro ejemplo: "Hay búsquedas por distintos lugares sin la colaboración de esta organización que se declara con lineamientos bastante poco democráticos y bastante violentos." (Presidente Macri. Entrevista en Radio La Red. 11/8/17). En referencia a la comunidad mapuche Pu Lof de Cushamen, en torno a la desaparición de Santiago Maldonado en el contexto de la represión llevada a cabo por la Gendarmería Nacional ante una protesta realizada por dicha comunidad en la ruta 40 en la provincia de Chubut.

Esta estrategia discursiva restringe la discusión política y limita el horizonte democrático. Al considerar al oponente fuera de la racionalidad social y en enemistad con el orden, el enunciador del discurso clausura la posibilidad de disputa legítima con el adversario político y prescinde de la necesidad de fundamento o justificación – eludiendo de tal forma prácticas primordiales de la controversia política en contextos plurales.

En principio no es de esperar que una fuerza política descrita como “derecha moderna”, cuya retórica hace una valoración de la política como promotora del acuerdo y la conciliación, contenga una intensidad de enfrentamiento que comprenda el grado de mayor exclusión en la relación nosotros/ellos. Lo cierto es que en concepciones que perciben la política como la virtud del buen administrar, la negociación exitosa y el logro de acuerdos, no tiene mucha cabida el despliegue de modalidades abiertamente conflictuales. La pugna entre líderes políticos suele describirse como una contienda sobre el candidato que ofrece mejor gestión. A lo sumo, en circunstancias de mayor intensidad polémica cabe prever cierta discordia significativa en torno a programas de gobierno, o formas vehementes de disputa en las que el destinatario negativo es acusado o bien de administrar mal, ser inoperante, incapaz, o bien de ser insensato, irresponsable, mentiroso.

Al fin y al cabo, el descrédito del otro es uno de los procedimientos constitutivos de la polémica pública, en la que no solamente se argumenta por el *logos* sino contra el *ethos* del adversario (Amossy, 2016: 28). De todas maneras, las desavenencias no impiden que en algún momento los contrincantes estén dispuestos a entablar diálogos y realizar acuerdos. Por lo cual pareciera ser que esas descalificaciones no crean, necesariamente, quiebres irremediables entre los actores políticos. En realidad, en el lenguaje político tanto las acusaciones de mentira como las de error son usuales, y en cierto sentido, sobreentendidas. Sigal y Verón explican que el enunciador político debe “‘trabajar’ la pretensión de verdad de los discursos adversarios para mostrar, precisamente, que sólo se trata de una pretensión”; debe mostrar que tales discursos mienten o se equivocan (2004: 246).

No obstante, con el adversario kirchnerista el discurso de Cambiemos no deja margen para “aprender el arte del acuerdo” ni para suavizar peleas en pos de la convivencia democrática. Muy por el contrario, con aquel al que se denuncia por violentar las instituciones democráticas o violar la ley, poca puede ser la tolerancia. Y si bien el enfrentamiento no se formula como lucha ajena a los procedimientos previstos en el sistema político para la competencia política, la adversidad así planteada, cuando menos, complica la posibilidad de convivencia con el adversario. En este discurso no hay cabida para el reconocimiento mutuo de actores que necesitan interactuar en el marco referencial compartido del régimen liberal democrático.

A modo de cierre

Hasta aquí hemos tratado de describir al adversario en la enunciación de la coalición gobernante. En tal dirección apuntamos que, en el contexto de una

propuesta que expresa invitar al acuerdo y a la convivencia, el discurso de Cambiemos menoscaba significativamente la tolerancia política y el pluralismo. Tal discurso traza en la dicotomía nosotros/ellos una frontera originaria que promueve la inhabilitación efectiva de una identidad política. El kirchnerista se configura en un antagonismo existencial ya que, asociado con la ilegalidad, queda excluido del colectivo social más amplio posible. Es así que, mediante una implícita declaración de hostilidad radical, toda otra instancia social o política resulta deslegitimada si se asocia con este enemigo público.

Ciertamente, esta modalidad de disputa con el adversario kirchnerista también había estado presente en la campaña presidencial de Cambiemos, e inclusive, en los años previos, en el discurso de los partidos que confluyeron posteriormente en dicha coalición. Sin embargo, el alcance de una intervención polémica no es independiente del contexto pragmático de interlocución, es decir, de las relaciones de fuerza entre los enunciadores (Garand, 2016). Por tal razón, la dimensión de enfrentamiento con un adversario irreductible adquiere en el discurso analizado una magnitud diferente dado que se formula desde la posición de autoridad institucional, con las implicancias simbólicas y perlocutivas que tal situación habilita – posición que además se muestra fortalecida por un amplio acompañamiento discursivo de los medios de comunicación, cuya concentración el gobierno de Cambiemos ha ayudado a acrecentar¹⁹.

Vimos, además, que esta modalidad de construcción del adversario en función de la exclusión de toda una identidad política establecida como inadmisibles e ilegítimas, entraña una forma de tratar la alteridad que puede referir de igual manera a cualquier actor, oponente o grupo político dispuesto por el enunciador. De hecho, el discurso recurre a formas enunciativas de proscripción o de expulsión de la comunidad del orden, que pueden aplicarse indistintamente al colectivo que se elija como negatividad, dependiendo de la contingencia política. No tiene un contenido explícito; no se alega una definición acabada como razón explicativa que lo distinga (su programa, su modelo económico, su posición política o concepción de la sociedad). Lo que define al enemigo es la enunciación misma, en el acto de acusar, que coloca al adversario de ocasión (designado como corrupto, mafioso, autoritario, transgresor de la ley, violento) en antagonismo con el conjunto social. En definitiva el enunciador tiene la potestad de determinar el enemigo público.

Como observamos, resulta paradójico que un planteamiento político que anuncia “un tiempo de diálogo y respeto” en “un país unido en la diversidad” establezca la polémica con la alteridad en términos de absoluta exclusión del adversario. Es cierto que la vida política democrática no puede evadir las pugnas derivadas de propuestas entre las que no hay necesariamente gran posibilidad de conciliación: voluntades de poder opuestas, fronteras con trazados divergentes, horizontes de sentido incompatibles. Y desde luego, el triunfo (aunque transitorio) de una de esas voluntades en conflicto, conlleva la derrota de la otra. Así y todo, la democracia plural demanda como punto de partida que la premisa en el intercambio discursivo entre los adversarios políticos sea la tolerancia y el reconocimiento del derecho a

¹⁹ Para un registro de la política de medios de comunicación del Presidente Macri, v. Álvarez (2016).

participar en la vida pública. En tal sentido, si la dimensión polémica del discurso político no puede salvar una instancia de aceptación de la legitimidad del adversario como tal, se dificulta superlativamente el pluralismo.

En suma, el discurso de Cambiemos establece un antagonismo irreductible, concreto y sin ninguna mediación; señala al adversario kirchnerista como aquel que atenta contra la supervivencia de las instituciones y la legalidad, por lo tanto no le reconoce ni admite cauce institucional a su expresión y existencia. Sin duda, aun cuando no se ponen en cuestión de manera expresa las formas institucionales básicas de la democracia, tal tratamiento del adversario acarrea un deterioro importante de la vida política democrática. Asimismo, en esta manera de enunciar la polémica, la acusación remite siempre a la exclusión como forma de argumentación polémica de cualquier adversario que sea elegido y singularizado como contrario al orden social; sin contenido específico para delimitar al enemigo, cualquiera corre el riesgo de serlo. Como resultado, lo que en principio se presenta como una propuesta de conciliación y consenso amplio, termina configurando un escenario de proscripción.

Recibido: 31/03/2019

Aceptado: 08/06/2019

Referencias bibliográficas

- Aboy Carlés, G. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.
- Alvarado-Espina, E. (2018). Una aproximación crítico-contextual al declive de la democracia en la era neoliberal. *Revista Española de Ciencia Política*, 0(47), 69-91. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.47.03>
- Álvarez, R. N. (2016). Concentración y restauración. La política de medios de comunicación del Presidente Macri. *V Jornadas de Teoría del Estado*. Cátedra de Teoría del Estado a cargo de la Dra. Beatriz Rajland. Facultad de Derecho. UBA. Buenos Aires. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/v.jornadas.de.teoria.del.estado/18>
- Amossy, R. (2016) Por una retórica del *dissensus*: las funciones de la polémica. En A. S. Montero (Comp.), *El análisis del discurso polémico: disputas, querellas y controversias* (pp. 25-35). Buenos Aires: Prometeo.
- Arfuch, L. (1987). Dos variantes del juego de la política en el discurso electoral de 1983. En AAVV *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos* (pp. 27-52). Buenos Aires: Hachette.

- Barros, S. (2002). *Orden, democracia y estabilidad. Discurso y política en la Argentina entre 1976 y 1991*. Córdoba: Alción.
- Borón, A. (2012). La sociedad civil después del diluvio neoliberal. En E. Sader y P. Gentili, (comp.) *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social* (pp. 43-87). Buenos Aires: Eudeba.
- Caleri, S. y Recio, M. (2004). La dimensión polémica en el discurso de campaña presidencial de Elisa Carrió. *La trama de la comunicación. Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación*, 9, 29-40.
- Castoriadis, C. (2000). *Ciudadanos sin brújula*. México: Ediciones Coyoacán.
- Ducrot, O. (1984). *El decir y lo dicho*. Buenos Aires: Hachette.
- Errejón, I. y Mouffe, C. (2015). *Construir pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia*. Barcelona: Icaria.
- Franzé, J. (2017). La trayectoria del discurso de Podemos: del antagonismo al agonismo. *Revista Española de Ciencia Política*, 0(44), 219-246. Doi: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.44.09>
- Garand, D. (2016). La función del *ethos* en la formación del discurso conflictivo. En A. S. Montero (Comp.), *El análisis del discurso polémico: disputas, querellas y controversias* (pp. 123-135). Buenos Aires: Prometeo.
- García Negroni, M. M. (2016). Discurso político, contradestinatión indirecta y puntos de vista evidenciales. La multidestinatión en el discurso político revisitada. *Revista Latinoamericana de Estudios del Discurso*, 16(1), 37-59. Consultado de <https://raled.comunidadeled.org/index.php/raled/article/view/44/46>
- Habermas, J. (1994). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 1, 41-50.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.
- Laclau, E y Mouffe, C. (1987). *Hegemonía y estrategia socialista*. Madrid: Siglo XXI.
- Lechner, N. (marzo-abril 1994). Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo. En *Nueva Sociedad*, núm. 130, 32-43.
- Manin, B. (2006) *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza, (primera edición 1998/primer reimpresión 2006).
- Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Mouffe, C. (2014). *Agonística: Pensar el mundo agonísticamente*. Buenos Aires: FCE.
- Nun, J. (2000). *Democracia: gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pizzorno, A. (1985) Sobre la racionalidad de la opción democrática. En AAVV *Los límites de la democracia (Volumen II)* (pp. 9-41). Buenos Aires: CLACSO.

- Rawls, J. (1994). Ideas fundamentales del liberalismo político. *Ágora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 1, 5-37.
- Schmitt, C. (1982). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schmitt, C. (1984). *El concepto de lo político*. Buenos Aires: Folios.
- Schmitt, C. (1990). *Sobre el parlamentarismo*. Trads. T. Nelsson y R. Grueso. Madrid: Tecnos.
- Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Ediciones Folio.
- Schuttenberg, M. (2017). La política de la despolitización. Un análisis de la construcción del relato PRO. *Desafíos*, 29(2), 277-311. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5259>
- Sigal, S. y Verón, S. (2004). *Perón o muerte: los fundamentos discursivos del fenómeno peronista*. Buenos Aires: Eudeba.
- Verón, E. (1987). La palabra adversativa. En AAVV. *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos* (pp. 11-26). Buenos Aires: Hachette.
- Varesi, G. (2016). Tiempos de restauración. Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros meses. *Realidad económica*, 302, 6-34. Recuperado de: <http://www.iade.org.ar/system/files/articulos/varesi.pdf>
- Vommaro, G. y Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(2), 231-254. Doi: <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2017000200231>
- Walzer, M. (2004). *Politics and Passion. Toward a More Egalitarian Liberalism*. New Haven: Yale University Press.

Cambiamos y la construcción de una nueva institucionalidad en torno al trabajo

Cambiamos and the creation of new institutions related to work

LUCIA KAPLAN

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: luciakaplan@gmail.com

Resumen

En diciembre de 2015 se produjo un cambio presidencial en Argentina donde, después de 12 años de gobiernos kirchneristas, el poder ejecutivo pasó a manos de la alianza Cambiamos, liderada por Mauricio Macri. Este cambio de gobierno implicó una nueva forma de concebir el vínculo entre el Estado y la Sociedad y significó, entre otras cosas, la captura del Estado por parte de las elites económicas. La preeminencia de estos actores al interior del Estado y su capacidad para incidir en la forma que fueron problematizadas y abordadas las cuestiones vinculadas al mundo laboral, constituye el núcleo de análisis de artículo.

A lo largo de estas páginas, argumentamos que para el nuevo staff de gobierno, existieron tres premisas básicas al momento de construir los problemas en torno al trabajo: la primera es considerar que los problemas de crecimiento económico derivan de las rigideces de la legislación laboral vigente y de la existencia de convenios colectivos de trabajo desactualizados; la segunda es concebir que la informalidad laboral y que la ausencia

Abstract

In December 2015, there was a presidency handover in Argentina. After a dozen years of Kirchnerist governments, Cambiamos coalition, led by Mauricio Macri, reached the Executive branch. This change in the ruling party implied a new way of conceiving society-State relations and meant, among other matters, the state capture by the elite and powerful business groups. This article focuses its analysis on the pre-eminence of these actors inside the State and their capacity to influence the way in which the matters related to the world of work were problematised and dealt with.

Throughout these pages, we argue that the new government staff held three basic premises when addressing the problems referred to work: to consider that problems of economic growth derive from the rigidity of existing labour laws and from out-of-date collective labour agreements; to conceive that both labour informality and the lack of new job opportunities are due to high labour burdens; and finally, to encourage the creation of a new economic actor - "the entrepreneur". This figure is the prototype of the

de nuevos puestos de trabajo se debe a las altas cargas laborales y la tercera se vincula con la promoción un nuevo sujeto económico, “el emprendedor”, prototipo de trabajador encubierto que, desprovisto de garantías y protecciones sociales, sólo dispone de sus capacidades individuales para conseguir un ingreso.

undercover worker that, deprived of guarantees and social protection, relies only on their individual abilities to generate an income.

Palabras clave

Cambiamos – Estado – Captura del Estado – Trabajo

Keywords

Cambiamos – State – State capture – Work

1. Introducción

Mediaba diciembre 2015 y en Argentina, una coalición política denominada “Cambiamos” llegaba al gobierno. Este partido, que logró imponerse en segunda vuelta luego de un ajustado triunfo, representa una estrategia político-electoral que aglutina a sectores de la Unión Cívica Radical, la Coalición Cívica y a Propuesta Republicana (PRO), un emprendimiento político de centro derecha nacido a mediados del 2001 bajo la forma de un *think tank* (Vommaro, 2014).

Mientras el presidente electo, Mauricio Macri, se acomodaba en el sillón presidencial, estallaba sobre la Autopista Ricchieri un conflicto sindical que llevaba más de dos años sin resolverse. Eran los trabajadores de la firma Cresta Roja que se negaban a perder sus puestos de trabajo pese a que la quiebra de la empresa avícola ya había sido decretada por la justicia. Durante cinco días y bajo el calor extenuante de diciembre, los trabajadores y sus familias sostuvieron cortes en la entrada al Aeropuerto Ezeiza para pedir la reincorporación de los que habían sido despedidos; al sexto día, la protesta fue reprimida y unos días después el Ministerio de Desarrollo Social, a cargo de Carolina Stanley, envió cajas navideñas buscando contrarrestar la angustia y la incertidumbre de los trabajadores de Cresta Roja al momento de celebrar la liturgia cristiana. Sin embargo, el 2015 parecía terminar con una buena noticia: Jorge Triaca, el entonces Ministro de Trabajo, decidió asumir los compromisos dejados por su antecesor y se comprometió a aplicar el Programa de Recuperación Productiva (Repro), a través del cual la ANSES paga a las empresas adheridas que se declaran en crisis una suma fija mensual por trabajador, por un plazo de doce meses y con la posibilidad de extenderlo por doce meses más, con el fin de mantener las fuentes de trabajo en riesgo.

Poco tiempo después, Cresta Roja se convertía en el escenario elegido por el Presidente para oficializar el veto a la Ley de Emergencia Ocupacional y, a la vez, la

empresa avícola se erigió como un ejemplo de reactivación económica. Sin embargo, el sostenimiento de la producción se dio bajo las siguientes condiciones: sólo un tercio de los trabajadores fueron incorporados con contratos precarizados por 180 días, hubo recortes salariales, intensificación de la jornada de trabajo y un menoscabo de los derechos laborales que se tradujo en la pérdida de la antigüedad, que en algunos casos era de décadas. La avícola reactivada dejó, a fin de cuentas, a 2500 operarios afuera del portón. Los despidos como una estrategia de ajuste, la precarización en las condiciones de trabajo y la flexibilización laboral como precondition para el sostenimiento del empleo, fueron las opciones que eligió Cambiemos para abordar este conflicto laboral.

La elección de este episodio para introducir las páginas que vienen a continuación, no resulta un hecho aleatorio, ya que consideramos que desde el momento mismo en que asumió el gobierno de Cambiemos, los nuevos actores políticos a cargo de la dirección del Estado Nacional comenzaron a forjar una forma de concebir las relaciones laborales, los problemas de empleo y al trabajo en sí, en el marco de un proyecto político estatal distinto al que se consolidó durante los gobiernos progresistas que precedieron al actual.

Lo peculiar del ciclo kirchnerista fue que la articulación política con movimientos nacionales y populares imprimió sobre el Estado –ese sujeto social y económico que garantiza las relaciones capitalistas de producción manteniendo cierta autonomía relativa tanto de los trabajadores como de los capitalistas (O'Donnell, 1984) – una orientación tendiente a la protección de los sectores del trabajo frente al capital; se instauró así un régimen político específico, dentro del orden capitalista, más proclive a favorecer a los sectores populares (CIFRA, 2016).

En consecuencia, para romper el equilibrio de poder construido durante los gobiernos progresistas y fundar las bases de un modelo económico, político y social que García Delgado (2016) denominó “neoliberalismo tardío”, la coalición política liderada por el PRO tenía el desafío de lograr que “el poder vuelva al poder”. En este sentido, la alianza Cambiemos representa una estrategia para que el poder fáctico, el corporativo, de las empresas más concentradas, multinacionales, los medios de comunicación y la banca financiera –enfrentados con el anterior gobierno tengan ahora también el poder del Estado (García Delgado, 2016).

En este trabajo, nos detendremos a analizar las correspondencias que existen entre las tomas de posición del Estado nacional frente a las cuestiones laborales, la captura del Estado por parte del poder fáctico y las formas estatales de conceptualizar, definir y abordar los problemas laborales. Las ideas que estructuran estas páginas son las siguientes:

1) Para que Cambiemos pueda cumplir sus objetivos políticos era preciso incluir al interior de la administración pública personal afín, política e ideológicamente, al nuevo gobierno. Pero también era necesario que todos aquellos espacios institucionales considerados como estratégicos fueran ocupados por personas provenientes del mundo privado, para garantizar que el *ethos empresarial* se convierta en el criterio para abordar los asuntos públicos. La presencia de CEOs en los órganos del Estado,

logró imprimirle una direccionalidad a la forma en que fueron problematizadas las cuestiones vinculadas con el trabajo y las soluciones políticas que se delinearon.

2) Este abordaje no resulta novedoso ya que representa una continuidad en la forma en que otras experiencias neoliberales concibieron al trabajo y a su marco regulatorio. En el contexto actual, la gestión de Cambiemos realiza una caracterización de los problemas vinculados al trabajo que podemos englobar bajo tres premisas: en primer lugar, sostienen que una institucionalidad laboral rígida no genera nuevas inversiones; también conciben que los mecanismos de protección del empleo generan altos costos laborales contribuyendo así a la informalización del empleo y por último, promueven a través de políticas activas de empleo la construcción de un nuevo sujeto económico “el emprendedor”, prototipo de trabajador encubierto que, desprovisto de garantías y protecciones sociales, sólo dispone de sus capacidades individuales para conseguir un ingreso. Estas formas de problematizar el trabajo y sus instituciones se verán plasmadas en los intentos de Cambiemos por crear una nueva institucionalización laboral.

Para cumplir con el objetivo de estas páginas, las fuentes de información utilizadas se organizaron en un corpus documental integrado por: 1) declaraciones de funcionarios recuperadas de medios de comunicación 2) documentación pública tales como leyes, proyectos de ley, decretos y publicaciones del Boletín Oficial. Por tratarse exclusivamente de textos y discursos, la estrategia seleccionada para el análisis de los datos es el análisis de contenido.

2. La creación de un nuevo contexto institucional

2.1 Consideraciones acerca del Estado, la agenda estatal y la captura del Estado por el poder fáctico

Siguiendo a Oszlak (1997), podemos afirmar que el Estado es la principal instancia de articulación de relaciones sociales, relaciones que han sido forjadas a partir de un patrón específico de organización y control social –el orden capitalista– cuya vigencia y reproducción el Estado contribuye a garantizar. El autor advierte, que el orden social instaurado por el capitalismo “no es simplemente el reflejo o resultado de la yuxtaposición de elementos que confluyen históricamente” (Oszlak, 1997:5), sino que también se construye a partir de los problemas, los posicionamientos y los recursos utilizados por diferentes actores para abordar aquellos asuntos que están presentes dentro de la agenda estatal, entendiendo por tal, al conjunto de cuestiones socialmente problematizadas que afectan a diferentes sectores o a la sociedad en su conjunto y sobre los que el Estado se dispone a actuar. En este sentido, el Estado en acción se manifiesta a través de políticas estatales que expresan una forma de resolución de los problemas sociales en detrimento de otra, y ponen de relieve el proceso a través del cual diferentes actores compiten por incidir en las tomas de posición del Estado.

Lo que nos interesa recuperar del planteo de Oszlak, es que la conformación de la agenda estatal –y el campo de cuestiones que articula– obedece a un proceso político e ideológico que permite analizar las acciones del Estado y sus

transformaciones, a partir de los procesos y las interacciones que se producen en tres planos: el funcional o de la división social del trabajo; el material o de la distribución del excedente social; y el de la dominación o de la correlación de poder. Esta distinción permite entrever las diferentes formas de articulación entre el Estado y la Sociedad, y también la incidencia del contexto internacional sobre las relaciones dentro de, y entre, los tres planos considerados, afectando en última instancia, los contenidos de la agenda de cuestiones socialmente problematizadas.

Poner en relación estos tres planos de interacción, le permitió a Oszlak, realizar una lectura de los procesos de reforma estatal en Argentina durante los noventa, bajo la hipótesis de que durante estos años lo que cambió no fueron las reglas de juego que rigen las relaciones sociales, ya que el Estado sigue siendo la máxima instancia de articulación social, sino que lo ha cambiado son algunos de los actores, sus estrategias y el peso relativo de los mismos para incidir en la conformación de una agenda estatal. Sobre este último aspecto, y en referencia al plano de la dominación, el autor afirma que “podría considerarse que el poder de los diferentes actores sociales ha cambiado su peso relativo en la medida en que se ha modificado su participación en el plano de la división social del trabajo y la asignación de recursos resultante del nuevo pacto fiscal y redistributivo. Tal interpretación sería, en todo caso, una verdad a medias, ya que no es menos cierto que sólo en presencia de constelaciones de poder como las que se verificaron en los países que avanzaron más decididamente en el proceso de reforma estatal, pudo haberse producido un cambio tan profundo en las relaciones estado-sociedad. Desde este ángulo, el plano del poder adquiriría un carácter sobredeterminante sobre los otros dos planos” (Oszlak,1997:22). Esta dimensión de la relación estado-sociedad, que para Oszlak resulta “sobredeterminante”, permite comprender que la estructuración de una agenda estatal en torno a la reforma durante los noventa, expresó una configuración de poder donde el Estado, perdió capacidad para actuar de forma independiente y fue “capturado o colonizado por los intereses económicos de turno (...) orientando sus políticas según los dictados y preferencias de quienes controlaban su aparato institucional” (Oszlak,1997: 34).

Recuperamos los aportes de Oszlak, porque consideramos que las dimensiones de su análisis pueden contribuir a explicar algunos aspectos del proceso político que se inicia en Argentina en diciembre de 2015, y porque nos conduce a reflexionar sobre las vinculaciones que existen entre el plano de la dominación y la conformación de una agenda estatal que –atravesada por los imperativos de la modernización ya sea del Estado, de la producción, de las relaciones laborales– deja entrever una particular forma de vinculación entre el poder fáctico y Estado.

Muchos autores han recurrido al concepto de “captura del Estado” o “captura de la decisión pública” para dar cuenta de las imbricaciones que se produjeron, tras la llegada de Cambiemos al poder, entre las elites económicas y la elite política. El Banco Mundial ha definido al proceso de captura del Estado como “los intentos de las empresas de influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos –con carácter privado– a los funcionarios públicos” (World Bank, 2000: 15). Para García Delgado (2016a), la captura de la decisión estatal

se materializa a través de distintos mecanismos de influencia no excluyentes, así se habla de captura material, cuando está basada en intereses materiales del regulador –abarca desde el soborno hasta el apoyo económico de campañas políticas–, la colocación de dirigentes de empresas en cargos públicos, que suele denominarse colonización del Estado y la captura cultural, que se traduce en prácticas de cooptación donde las partes coinciden en un conjunto de valores, visiones del mundo e ideologías que permean naturalmente la orientación de las políticas públicas que se formulan.

En este trabajo nos interesa situarnos en dos formas de captura: la colonización del Estado y la captura cultural. Con respecto a la primera, hay que señalar que una de las grandes novedades que representa el macrismo¹ en términos históricos es la presencia masiva de ex CEOs y dirigentes empresariales en diversos puestos de conducción estatal (Astarita y Di Piero, 2017). El gabinete del nuevo gobierno estaba conformado, en su etapa inicial, por una magnitud considerable de miembros de la alta gerencia de grandes corporaciones. El 31% de las más elevadas posiciones jerárquicas del nuevo gobierno correspondía a personas que tuvieron una función de alta gerencia en empresas privadas antes de diciembre de 2015. En tanto en la Jefatura de Gabinete de Ministros, la proporción de CEOs llegaba casi al 70% (Canelo y Castellani, 2017).

Con respecto la segunda, la captura cultural, nos interesa mencionar que los valores que sustenta Cambiemos y que intenta reproducir en sus prácticas de gobierno, se basan en lo substancial del neoliberalismo, esto es, el despliegue de la lógica del mercado como lógica normativa generalizada, desde el Estado hasta lo más íntimo de la subjetividad (Laval y Dardot, 2013). De esta forma, la competitividad se convierte en un principio general de gobierno, que es necesario extender a todos los sectores de la acción pública, a todos los dominios de la vida social (Astarita, 2016).

2.2 Las estrategias de Cambiemos para materializar sus intereses al interior del Estado

Oszlak (1980) considera que los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del Estado tienden a manifestarse al interior de su aparato. En este sentido, afirma el autor, todo nuevo régimen político se propone no sólo alterar la correlación de fuerzas en la sociedad, en consonancia con su concepción política y la necesidad de consolidar sus bases sociales de sustentación, sino también la existente al interior del aparato estatal. Los aportes introducidos por Oszlak nos sirven de guía para comprender la doble estrategia del macrismo en la configuración del sector público.

La estrategia desplegada por Cambiemos fue novedosa: por un lado, se impulsaron numerosos despidos en el sector público para correr del escenario de la gestión a organismos y personal cuyos intereses y orientaciones pudieran obstaculizar

¹ A lo largo del trabajo, se usarán indistintamente, como sinónimos, Cambiemos y macrismo, ya que consideramos que al interior de la alianza Cambiemos, es el PRO quien conduce el gobierno.

su programa de acción. Sin embargo, estas acciones no deben comprenderse como un achicamiento en el tamaño del Estado, tal como sucedió durante la dictadura militar de 1976 o durante los años de menemismo, sino que, en paralelo a este proceso de despidos, el gobierno ha realizado vastas contrataciones para incorporar personal propio (Astarita y De Piero, 2017).

La otra innovación que representa el macrismo es la incorporación masiva de ex CEOs y dirigentes empresariales en diversos puestos de conducción estatal. El sentido de estos nombramientos, según Cao, Laguado Duca y Rey (2016), tiene como objetivo vincular a este “homo corporativo” con una perspectiva de la gestión muy vinculada a las corrientes de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Este enfoque, asociado en la década de los 90 a la implementación de políticas neoliberales, se caracteriza por los siguientes aspectos: en primer lugar, la meta de la NGP es trasladar instrumentos de la gestión privada al ámbito de lo público, superar las rigideces de la administración burocrática a partir de contratos flexibles donde los organismos públicos pasan a competir entre sí y con empresas privadas para la prestación de servicios. Por otro lado, este modelo de gestión pública se propone consolidar una cultura gerencial donde el logro de objetivos reemplace la observación de normas y procedimientos y a la vez, se preocupa por delimitar el ámbito de lo público otorgando más facultades a los gerentes y a figuras investidas de una racionalidad técnica alejada y desprovista de intereses políticos.

Astarita y De Piero (2017) consideran que la ponderación de una racionalidad técnica para el manejo de los asuntos públicos es un rasgo constitutivo de numerosas experiencias políticas de nuestro país asociadas a proyectos políticos de “derecha”. Argumentan que durante los años 1976-2001 esta mirada tecnocrática se impuso sobre la administración gubernamental. Si bien el macrismo expresa una continuidad en ese sentido, logra imprimirle una novedad a este modelo de gestión pública. Y lo novedoso en cuestión radica en que ya no es necesario un proceso de adaptación para los cuadros administrativos de la gestión pública, que fuera tan valorado en los años de la reingeniería de los noventa, porque los nuevos cuadros del gobierno ya están emparentados con los modelos de gestión empresarial por el simple hecho de pertenecer y haber sido formados bajo los criterios de racionalidad económica propios del sector privado (Cao, Laguado Duca y Rey, 2016). Esta condición de existencia, se erige como una garantía de que los nuevos funcionarios y administradores del Estado permanecen ajenos a los obstáculos que impone la política para el funcionamiento pleno del mercado y también aseguran un conocimiento intrínseco acerca de los caminos de la eficiencia que deben guiar la acción pública.

El análisis del proceso institucional nos permite desconfiar de todas aquellas miradas que intenten establecer una división tajante entre los asuntos técnicos y los políticos. La idea del carácter técnico de las políticas y su pretendida apoliticidad no alude tanto a las complejidades económicas, financieras y administrativas o legales que les son propias, como al aislamiento conceptual que se postula entre esas políticas y las configuraciones de poder que se expresan a través de la acción gubernamental (Vilas, 2011). En consecuencia, identificar la presencia de representantes del poder

económico y empresarial en los órganos de decisión y formulación de política nos permite comprender que lejos de expresar abordajes técnicos, las políticas dirigidas hacia el mundo del trabajo representan el pensar y el sentir de quienes dirigen la producción (Astarita y Di Piero, 2017).

3. La producción estatal de un nuevo universo de problemas en torno al trabajo

Si se considera que en la definición de los problemas públicos se encuentra delimitada la probabilidad, tipo y alcance de solución, es posible afirmar que el diagnóstico que precede a la intervención sobre el problema que se quiere enfrentar es de naturaleza política, pues está relacionado con el proyecto de cada gobierno expresado en una agenda estatal y con el tablero de relaciones de poder en el que se juega el poder político. De esta forma, la correlación entre problema, solución, actores y agenda estatal se vuelve explícita.

Los doce años de kirchnerismo pueden ser comprendidos dentro de lo que Vilas denominó gobiernos progresistas, es decir, experiencias políticas que expresan una reconciliación del Estado con sus fundamentos sociopolíticos y con una democracia enriquecida por sus proyectos sociales (Vilas, 2007). Se trató de un modelo que transformó los pilares sobre los que se asentó el neoliberalismo, y construyó un tercer discurso que, ubicándose entre el desarrollismo de los años 60 y la ortodoxia convencional, pudo formular una estrategia de desarrollo nacional, impulsada por la acción colectiva del Estado y en alianza con los sectores industriales y de trabajadores (Bresser Pereyra, 2007). Si bien este modelo no prescindía del mercado, sí consideraba que éste es una institución que debía ser regulada y reglamentada; tampoco negaba la importancia de un mercado de trabajo más flexible, pero sí propiciaba fuentes de trabajo de calidad y protegidas, a la vez que impulsaba las herramientas de negociación sindical como parte de una estrategia para contrabalancear el poder del capital.

Si bien es preciso reconocer que, durante estos doce años de gobierno, las problematizaciones sobre el trabajo y las políticas laborales no siempre fueron las mismas, sino que fueron mutando en función de los cambios en la coyuntura nacional y el impacto de los acontecimientos internacionales, se puede identificar una constante en las tomas de posición del Estado. Esta continuidad se expresó en la forma en que el trabajo fue problematizado, ya que todas las iniciativas de políticas públicas se caracterizaron por concebir al trabajo digno como un ordenador general que requiere de la acción política para generar reformas jurídicas que reconstruyan la capacidad de intervención estatal para contrarrestar los poderes fácticos o bien para domesticar el capital (Cao y Laguado Duca, 2014).

En contraste con las orientaciones del gobierno anterior, Cambiemos se caracteriza por una ideología pragmática y flexible y su llegada al poder supuso la implementación de un nuevo programa aperturista que defendía las ventajas del libre

juego de la oferta y la demanda, la desregulación y la apertura de la economía. En este esquema uno de los principales roles del Estado es crear oportunidades de negocios (Vommaro, 2017) y promover una transformación estructural en la producción y en la distribución de la renta, expresada en una estrategia de economía política de especialización productiva, anclada en las exportaciones agroindustriales y en la sociedad de servicios.

En el marco de esta estrategia, Cambiemos va construyendo sus posicionamientos y recreando, tanto en los medios de comunicación afines como en los discursos y actos de gobierno, una nueva agenda estatal en torno al trabajo cuyos ejes fundamentales son la reconceptualización del trabajo y el entramado de una nueva institucionalidad laboral.

3.1 - Problematicaciones en torno a la institucionalidad laboral

Siguiendo a Weller (2009), entendemos que la institucionalidad laboral se apoya en los siguientes pilares: la regulación de las relaciones individuales y colectivas del trabajo, las políticas activas del mercado de trabajo y la protección contra el desempleo. El autor afirma que si bien la importancia de estas instituciones no es cuestionada, lo que sí aparece como objeto de controversia entre diferentes actores y proyectos políticos es el contenido y los alcances que estas instituciones deberían tener.

La nueva coalición de gobierno se encuentra cercana a las posiciones que sostienen que esta institucionalidad debería basarse exclusivamente en mecanismos de mercado y consideran que la aplicación de otros instrumentos distorsiona el funcionamiento del mercado de trabajo, reduce su eficiencia y por consiguiente, su desempeño en términos de equidad (Weller, 2009). Bajo esta premisa, es posible comprender los presupuestos que el macrismo fue construyendo en torno a estos pilares.

En Argentina, la regulación de las relaciones individuales y colectivas del trabajo se da a partir de dos instrumentos, la legislación laboral y los convenios colectivos de trabajo (CCT). Mientras que los CCT concentran la regulación de las relaciones laborales de un determinado sector económico o una empresa (Trajtemberg, 2009), la legislación laboral puede ser concebida como un instrumento crucial del que dispone el Estado para regular el mercado de trabajo, el conflicto, las condiciones laborales, los mecanismos de contratación y despido, así como las remuneraciones, ya sea en forma directa o estableciendo un sistema de negociación entre asalariados y empleadores. Estas herramientas que contribuyen a determinar el poder relativo del trabajo y el capital y a delimitar los alcances de la prerrogativa empresarial (Cortés y Marshall, 1993), son concebidos por el macrismo como un costo laboral adicional (Marshall, 2000).

El costo laboral puede ser directo, como por ejemplo las contribuciones patronales al sistema de seguridad social, las vacaciones y licencias pagas, la indemnización por despido y la tasa especial por el trabajo de horas extras; o bien,

indirecto, por ejemplo los gastos en sistemas de previsión de accidentes de trabajo y el mejoramiento de las condiciones físicas en que se desarrolla la actividad (Marshall, 2000). Según la cosmovisión del *staff* de gobierno, estos costos propician “la difusión de prácticas diseñadas para eludir u oscurecer ya sea la propia constitución del estatus de asalariado (por ejemplo, contratando trabajadores autónomos) o, por lo menos, la relación de empleo paradigmática recurriendo a situaciones o contratos caracterizados por alguna exclusión con respecto al derecho a los beneficios ligados a la relación estándar” (Marshall, 2000: 454). En consecuencia, una lectura desde los costos laborales conduce a plantear que, ante la existencia de mecanismos de regulación que limiten y condicionen la forma de la relación laboral, mayor sería la tendencia empresarial de recurrir a prácticas ilegales, incluyendo formas de empleo clandestino o no registrado.

Por otra parte, estas posturas alientan diversos tipos de flexibilidad ya que consideran que si las regulaciones son demasiado rígidas, se vuelven poco atractivas para la instalación de nuevos capitales y más aún, en el marco de una economía globalizada donde existen otros países con instituciones más flexibles y menos costosas. Desde este punto de vista, se promueven formas de trabajo atravesadas por dos tipos de flexibilidad: interna o del proceso de trabajo que supone polivalencia o polifuncionalidad de los trabajadores, trabajo en equipo y otros aspectos vinculados exclusivamente con la forma en que el proceso productivo es organizado en el interior de la empresa; y por otro lado, la flexibilidad externa o de mercado que implica una organización del trabajo en red en la que las empresas “esbeltas” encuentran los recursos de los que carecen a través de una subcontratación abundante, así como de una mano de obra maleable en términos de empleo —empleos precarios, interinos, trabajadores independientes—, de horarios o de duración del trabajo —tiempo parcial, horarios variables— (Boltanski y Chiapello, 2002). Para Delfino (2001), las discusiones en torno a la flexibilidad suelen ser interpretadas en términos de la derogación de las normas inflexibles, y suelen invocar el renacimiento de la autonomía de la voluntad de las partes, es decir, la posibilidad de que el patrón y trabajador fijen “libremente” las condiciones de trabajo.

Bajo esas premisas, el gobierno ha impulsado diferentes iniciativas que tienden a recuperar lo substancial de estas argumentaciones. La acción más simbólica fue la elaboración de un proyecto de reforma laboral que, avanzando sobre los derechos laborales (tercerización, flexibilización, precarización) y al reducir costos laborales (baja de contribuciones patronales, indemnizaciones y juicios) se constituye en una reforma pro mercado (CIFRA, 2017).

Como este proyecto no fue tratado en el Congreso por la alta conflictividad que suscitó la reforma del sistema previsional en diciembre de 2017, el gobierno impulsó el tratamiento legislativo de tres iniciativas; la primera, promueve el registro de trabajadores a través de un sistema de premios para el empleador. De esta forma, el proyecto estipula que los empresarios que registren trabajadores serán beneficiados con la extinción de la acción penal y liberación de las infracciones, multas y sanciones de cualquier naturaleza; es decir, se les daría de baja del Registro de Empleadores con Sanciones Laborales. Y el trabajador que fuera blanqueado deberá “renunciar a

toda acción y derecho” contra su empleador por las condiciones precedentes. El segundo proyecto concierne a la “Capacitación Laboral Continua” (Proyecto de Ley N°1380/18, 2018) y, entre otras cosas, tiene como objetivo difundir un “Sistema de Prácticas Formativas” para estudiantes mayores de 18 años que a cambio de su trabajo percibirían, no un sueldo, sino un “estímulo”, es decir, un pago no remunerativo. Y por último, propone la creación de una “Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud”, un organismo que a través de decisiones vinculantes, pueda incidir en la definición de cuáles son los procedimientos clínicos o quirúrgicos que deberían incluirse en el Programa Médico Obligatorio (Proyecto de Ley N°1379/18,2018).

Como estas tres reformas tampoco fueron aprobadas, Cambiemos diseñó una tercera estrategia para imponer su modelo laboral: la convalidación y, en muchos casos, la imposición de nuevos convenios colectivos de trabajo en actividades paradigmáticas donde se incorporan cláusulas orientadas a disminuir los salarios, flexibilizar las condiciones de trabajo y la pérdida de beneficios laborales (Montes Cató y Ventrici, 2017).

Estas nuevas formas de contratación, signadas por la reducción de los costos laborales y el imperativo de la flexibilización, pueden comprenderse en el marco de otro de los pilares de la institucionalidad laboral, nos referimos a las políticas activas de empleo. Neffa (2011) asegura que este tipo de políticas, con una perspectiva de mediano y largo plazo, actúan sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo y tienen un tripe objetivo: evitar o reducir el desempleo, modificar el nivel y la calidad de la oferta de trabajo, cambiar la naturaleza de la demanda laboral para aumentarla y mejorar la calidad de los puestos de trabajo generados. Sin embargo, la orientación de las mismas puede variar, ya que estas políticas pueden resultar una estrategia para crear empleos seguros y estables, registrados ante el sistema de seguridad social, con un contrato de duración por tiempo indeterminado y con un horizonte de mediano o largo plazo; o bien, pueden conducir a crear empleos temporarios, por tiempo determinado, de carácter coyuntural, con un horizonte de corto plazo y de carácter precario (Neffa, 2011).

Sobre este último sentido, discurrieron las transformaciones producidas durante el macrismo, que fueron apuntaladas por una serie de medidas entre las que se destaca: el proyecto de Ley de Primer Empleo (Proyecto de ley N°1336/16, 2016) que, si bien nunca fue aprobado, resultó el fundamento para el convenio que se llevó a cabo con la multinacional McDonald's, el cual establecía que la empresa se comprometía a capacitar laboralmente a 5 mil jóvenes de entre 18 y 23 años con un salario de 4500 pesos por un trabajo de 30 horas semanales, y a cambio recibiría 1000 pesos de subsidio por cada joven empleado y la exención de pagar las cargas sociales correspondientes. Este convenio duró poco menos de un año, y en mayo 2017 fue anulado por un amparo de la justicia que lo consideraba violatorio de la Constitución Nacional. En la misma línea, tendiente a generar puestos de trabajo precarios, debe comprenderse por un lado, la promoción y el incremento de monotributistas, una modalidad de trabajo que muchas veces encubre una relación formal y que, sobre todas las cosas, supone un desentendimiento por parte del empleador de las cargas

sociales del trabajo y por el otro, la creación de una legislación específica que, como se analizará en el próximo apartado, permitió el desembarco en nuestro país de las plataformas Rappi, Glovo y PedidosYa.

Y por último, es preciso mencionar que las políticas de protección contra el desempleo se enmarcan dentro de lo que Neffa (2011) ha denominado políticas pasivas de empleo; se trata de iniciativas estatales que ponen el acento en el comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo, operan por lo general en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos (pero que pueden dar lugar a efectos duraderos), proporcionan subsidios y/u otro tipo de transferencias a los desempleados y procuran contener el desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva. Si bien estas políticas conjugan numerosas estrategias, tales como el pre aviso por despido, el seguro de desempleo, programas de asistencia al desempleo, queremos situar nuestra atención en la indemnización por despido, no sólo por ser la forma más extendida de protección para trabajadores que pierden su empleo formal, sino porque Cambiemos ha intentado modificar la forma y el contenido que tiene este derecho.

Tanto en el proyecto de reforma laboral presentado en 2017, como en el proyecto de “Regularización del Empleo no Registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese sectorial” presentado en abril de 2018, apareció la propuesta de reemplazar las indemnizaciones por despido, por la creación de un fondo de cese laboral; el proyecto estipula que este instrumento se financiará con el aporte por parte del empleador, el cual se calculará sobre un porcentaje del salario del trabajador (Proyecto de Ley N°1381/18, 2018). Este cambio se orienta, a que sean los propios trabajadores, quienes mes a mes, vayan financiando su despido a partir de los aportes que se deducen de su salario.

Este proyecto deja traslucir, una vez más, la preocupación de Cambiemos por generar políticas laborales que trasladen sobre el trabajo las contribuciones de la seguridad social, pero también lo que se vislumbra a partir de ellas es la intención de los nuevos actores en el poder por desvincular a los sectores del capital de las obligaciones que conlleva la relación salarial.

3.2 Una nueva forma de concebir al trabajo y al sujeto trabajador

En el primer borrador del proyecto de Reforma Laboral, se encuentra una clave para comprender la ambición de Cambiemos de forjar una nueva forma de concebir al trabajo y al sujeto trabajador. Mientras que en la Ley de Contrato de Trabajo, se articula una definición del vínculo laboral que reconoce el carácter asimétrico y desigual como constitutivo de la relación capital-trabajo, el artículo 39 del proyecto de reforma enunciaba “la necesidad de cooperación entre las partes para promover esa productividad creadora, constituye un valor social compartido, generador de derechos y deberes recíprocos, y una regla esencial de ejecución del contrato” (Proyecto de Reforma Laboral, 2017). De este modo, la relación laboral no sólo dejaría de reconocerse como un vínculo asimétrico, sino que también este tipo de consideraciones expresan la pretensión neoliberal de esmerilar la relación medular

de explotación existente entre el capital y trabajo en pos de acrecentar los recursos de extracción de plusvalor (Mascheroni y Ginga, 2018) y, por otro lado, sintetiza la voluntad del macrismo de reemplazar la conflictividad constitutiva de la relación capital-trabajo por un vínculo de cooperación que supone la igualdad entre las partes, en un contexto social donde la conflictividad va en incesante aumento.

La voluntad de tornar cada vez más difuso y de encubrir el vínculo laboral se expresa con toda claridad en la construcción y el fomento del emprendedor, como nuevo sujeto económico. El “empreendedurismo” puede ser comprendido bajo una nueva lógica que implica “deslaborizar” (Goldin, 2009) amplios sectores de la fuerza de trabajo y reconstruir al sujeto trabajador bajo los parámetros del sujeto liberal: un individuo que se hace a sí mismo por medio de sus capacidades. Este es el núcleo de la teoría neoliberal del “capital humano” donde cada cual debe invertir su capital (sus capacidades, aptitudes, etc.) de la mejor manera posible de modo de maximizar sus ingresos. El trabajador es considerado, entonces, un “empresario de sí mismo”, alguien que debe invertir en sus capacidades para incrementarlas y mejorarlas, procurando maximizar sus retribuciones (Foucault, 2009; Laval y Dardot, 2013). La figura del emprendedor expresa, entonces, de forma más acabada la convicción neoliberal de individualizar las relaciones sociales y de reducirlas a un conjunto de contratos individuales entre iguales.

Natason (2016) considera que la difusión de la figura del emprendedor, es parte de una política pública que abarca la decisión de renombrar la Secretaría de Pymes del Ministerio de Producción como “Secretaría de Pymes y Emprendedores” y también se expresa en el fomento a los programas de “economía creativa”, en la designación de Guillermo Fretes (ex CEO de Despegar.com) al frente de Educ.ar, y en la elección de Andy Freire, un emprendedor que ha fundado la empresa Officenet, como ministro de Modernización porteño.

En marzo del 2017, el macrismo impulsó una ley, que tras la búsqueda de nuevas oportunidades laborales, sería crucial para el desarrollo de este tipo de actividad. Se trata de la ley 27.349 de “Apoyo al Capital Emprendedor”; es una política que plantea la creación de Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), una figura jurídica que permite abrir una empresa en 24 horas, llevar la contabilidad online y acceder a fuentes de financiamiento colectivo (Ley 27.349, 2017). Lo que permitió esta legislación, es que numerosas empresas de plataforma –Uber, PedidosYa, Rappi, Glovo– se instalen en nuestro país y convoquen a emprendedores, a microempresarios, monotributistas a desarrollar un trabajo bajo condiciones muy particulares: el precio del trabajo es fijado unilateralmente por la empresa, que además se desvincula de los riesgos que este tipo de actividad implica y se desliga de proporcionar al trabajador los instrumentos necesarios para que puedan desarrollar su actividad. Los responsables de estas plataformas se niegan a reconocer la relación laboral existente, pero al momento de garantizar la satisfacción del consumidor y la continuidad del negocio, las plataformas diseñaron un mecanismo de evaluación del servicio y de sanciones que tiran por la borda la fantasía de creer que de lo que se trata es de un vínculo entre iguales.

Como mencionamos al principio de este artículo, las pretensiones de la elite económica enquistada en el poder y en los órganos del Estado fue clara, podríamos decir, desde antes del principio, ya que si rastreamos los pronunciamientos del presidente electo durante su campaña electoral, encontramos que a la par de la utopía de la pobreza cero, se prefiguraba la construcción de un nuevo sujeto político y económico que ya no sería ni el ciudadano, ni el pueblo, ni el trabajador. La apuesta inicial del macrismo, que se fue desenvolviendo a través de su agenda de gobierno, se resume en la siguiente frase de campaña: “Seamos un país de 40 millones de emprendedores”².

4. Conclusiones

A lo largo de estas páginas, intentamos construir un hilo argumentativo para comprender el proceso político e institucional que se inició tras la asunción del gobierno de Cambiemos. Esta renovación implicó, algo más que una alternancia de partidos en el poder, ya que conllevó una captura del poder político por parte de las elites económicas y la impregnación de sus valores –que hemos definido como neoliberales– sobre las instituciones y los actos de gobierno. Que la competencia sea el principio rector, sobre el cual debe regirse la economía, el mercado y los sujetos mismos, explica que la agenda estatal que construyó el macrismo en torno al trabajo haya estado marcada por diferentes estrategias de individualización de las relaciones laborales.

Por un lado, podemos afirmar que la forma en que actualmente se problematizan las dinámicas vinculadas al mundo del trabajo y sus instituciones, obedece a un proceso político e institucional donde un grupo de actores, que han logrado constituir un poder diferencial sobre el resto, logran imprimir sus intereses sobre el conjunto. El sentido de estas problematizaciones radica en poder instituir un nuevo modelo laboral y una nueva conceptualización sobre el trabajo, donde los intereses del capital prevalezcan sin ningún tipo de intermediación sobre los del trabajo. Reducir costos laborales, flexibilizar y precarizar el trabajo son prácticas que se inscriben en esa dirección.

Y también, se puede afirmar que durante este período se instituyó un nuevo sentido sobre el trabajo, donde esta actividad perdió su centralidad en tanto ordenador social y en tanto espacio para la construcción de diferentes formas sociabilidad. Bajo el influjo de esta nueva corriente ideológica, la experiencia del trabajo se produce en soledad y la identidad trabajadora ya no se articula a partir de colectivos; la lógica de la competencia, supone una forma de interpelación donde los individuos emprendedores experimentan su relación con el mundo del trabajo y la producción a partir de lo que pueden “hacer por sus propios medios”, o bien a partir de la audacia que implica asumir sus propios riesgos, internalizando estos valores como pilares en la construcción de un proyecto de vida. Seamos empresarios en

² Plataforma electoral de Cambiemos para las elecciones presidenciales de 2015. Disponible en: <http://cambiemos.com/propuestas/pobreza-cero/emprendedores>. Consultado: 22-4-2019

sentido estricto o no, la realización personal se mide a partir de un nuevo parámetro: en el éxito o el fracaso de los individuos emprendiendo.

A pesar de la relevancia que tienen los actores en el poder para definir una agenda estatal y las cuestiones socialmente problematizadas que se inscriben en ella, el Estado no se agota ahí, ya que en él perviven estructuras, instituciones, formas históricas, que expresan otros modos de vinculación del Estado con la Sociedad y que en esta coyuntura particular representan, para los sectores excluidos de los procesos de discusión y definición de políticas, resortes sobre los cuales aferrarse para hacer valer sus posiciones y demandas.

El macrismo pudo imprimir una cierta direccionalidad sobre el Estado que se expresó en la formulación de políticas de liberalización del mercado de trabajo y de desregulación de las instituciones laborales; sin embargo, muchas de estas políticas no pudieron llevarse a cabo por la existencia de sectores de la sociedad que se resisten a perder los derechos conquistados.

Recibido: 31/03/2019

Aceptado: 08/06/2019

Bibliografía

- ASTARITA, M. y DE PIERO, S. (2017), Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político-empresarial, en D, GARCÍA DELGADO y A. GRANDIN (coord.) Documento de trabajo N° 5, El Neoliberalismo tardío: Teoría y Praxis, FLACSO
- ASTARITA, M (2016), Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador, en D. Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. De Anchorena (comp), Elites y Captura del Estado. Control y regulación en el Neoliberalismo Tardío, Buenos Aires, FLACSO.
- BOLTANSKI, L. y Chiapello, E. (2002), *El nuevo espíritu del capitalismo* .Madrid, Ediciones Akal.
- BRESSER PEREIRA, L. (2007), Estado y mercado en el nuevo desarrollismo, en Nueva Sociedad N° 210, julio-agosto de 2007.
- CANTAMUTTO, F. (2016). Macri y la dominación de clase, en *Rebelión*. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=208551>
- CAO, H. y LAGUADO DUCA, A. (2014), La renovación de las ideas sobre el Estado y la Administración Pública, en *Reforma y Democracia*. N° 60, Oct. CLAD
- CAO, H; LAGUADO DUCA, A y REY, M. (2016) “El *homo corporativo* ¿retorno a los noventa?” en *La Calle*, Revista Digital. Disponible en: <http://lalcallepolitica.com/uncategorize/el-homo-corporativo-retorno-a-los-noventa/>
- CIFRA (2016), La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos, Informe Especial. Disponible en: centrocifra.org.ar
- DELFINO, A. (2011). Las transformaciones en el mundo del trabajo desde la óptica temporal. Un tiempo con nuevos tiempos, en *Revista colombiana de Sociología*, Vol. 34, N° 1

GARCÍA DELGADO, D. (2016), La Modernización del Estado, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 6.

GARCÍA DELGADO, D. (2016a), "Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites", en D. Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. De Anchorena (comp), *Elites y Captura del Estado. Control y regulación en el Neoliberalismo Tardío*, Buenos Aires, FLACSO.

GOLDÍN, A (2014), "Políticas laborales: rupturas, continuidades y retos en contextos cambiantes", en C. Acuña (comp.), *El Estado en acción - Fortalezas y debilidades de las Políticas Sociales en la Argentina*, Buenos Aires, OSDE - Siglo Veintiuno Editores

LAVAL, C. y DARDOT, P. (2013). *La nueva razón del mundo*. Editorial Gedisa.

LEY 27.349 (2017), Apoyo al Capital Emprendedor. Buenos Aires, 29 de marzo.

MARSHALL, A. (2000), Efectos sociales y económicos de la legislación del trabajo: debates y evidencias, en Enrique de la Garza Toledo (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México, El Colegio de México / Flacso / UAM / FCE.

MASCHERONI, J. y GINGA, L (2018). El marxismo como campo de adversidad del neoliberalismo: La puja capital- trabajo en la Argentina Actual. En S. MURRILLO (comp.), *Neoliberalismo y fetichización de las relaciones sociales*. Buenos Aires: Luxemburg

MONTES CATÓ J. y VENTRICI. P. (2017), Pérdida de derechos laborales en la restauración neoliberal argentina. En *Revista Políticas Públicas*, Buenos Aires, Vol. 21, N°2.

NATANSON, J (2016), Sobre los Emprendedores. Revista Le Mond Diplomatique. N°202

O'DONNELL, Guillermo (1978), "Apuntes para una teoría del Estado", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, No. 4.

OSZLAK, O. (1980), Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas, en *Estudios CEDES*, Vol. 3.

OSZLAK, O. y O'DONELL, G. (1981), Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación, CEDES.

OSZLAK, O. (1997), Estado y Sociedad: Las nuevas reglas de juego. La reforma del Estado: actualidad y escenarios futuros, en *Reforma y Democracia*, CLAD, N° 9.

PROYECTO DE LEY N°1336/16 (2018), Ley de Primer Empleo, Buenos Aires, 26 de abril.

PROYECTO DE REFORMA LABORAL N°392/2017 (2017), Buenos Aires, 21 de noviembre.

PROYECTO DE LEY N°1379/18, (2018), Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud, Buenos Aires, 27 de Abril.

PROYECTO DE LEY N°1380/18, (2018), Capacitación Laboral Continua, Transición entre el Sistema Educativo Formal y el trabajo. Fomento del empleo juvenil y entrenamiento laboral, Buenos Aires, 27 de Abril.

PROYECTO DE LEY N°1381/18, (2018), Regularización del Empleo no Registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese sectorial, Buenos Aires, 27 de abril.

TRAJTEMBERG D. y PONTONI, G. (2017), Estructura, dinámica y vigencia de los convenios colectivos de trabajo sectoriales del ámbito privado (1975-2014), en *Estudios del Trabajo*, N° 54

VILAS, C. (2004), ¿Populismos reciclados o Neoliberalismo a secas? El mito del neopopulismo latinoamericano, en *Estudios Sociales*, N°26.

VILAS, C. (2011), Política y Políticas Públicas en América Latina. Disponible en: <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/27-politica-y-politicas-publicas-en-america-latina>

VOMMARO, G. (2017) *La larga marcha de Cambiemos. La construcción silenciosa de un proyecto de poder*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

WELLER, J. (2009), Avances y retos para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en América en J. Weller (Ed). *El nuevo escenario laboral latinoamericano: Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores

WORLD BANK, (2000), *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C, The World Bank.

Expropiación de YPF: surgimiento de la cuestión e inclusión en la Agenda Gubernativa

Expropriation of YPF: emergence of the issue and inclusion in the Governmental Agenda

JOSE MARIA AUSED

Licenciado en Ciencia Política (UNR). Correo electrónico: jmaused@hotmail.com

Resumen

La *crisis energética* que afectó a la Argentina tuvo varias causas y sus consecuencias obtuvieron máxima visibilidad a fines del año 2011 cuando la balanza comercial en la materia dio un saldo alarmantemente negativo. La coyuntura obligó a los actores implicados a tomar decisiones al respecto, generando un proceso complejo de reacomodamientos y toma de posición frente a la cuestión. Este trabajo se aproxima a dichos sucesos, que terminaron con la expropiación de la empresa hidrocarburífera YPF en Abril de 2012. Enfocaremos nuestro análisis en las primeras etapas de la política pública, en el surgimiento de la cuestión y su inclusión en la agenda gubernativa del Poder Ejecutivo Nacional y su desarrollo hasta la toma de decisiones en alianza con los gobernadores de las provincias productoras de hidrocarburos.

Palabras clave

Crisis energética – Expropiación – Agenda gubernativa – Hidrocarburos

Abstract

The energy crisis that affected Argentina had several causes and its consequences were highly visible at the end of 2011 when Argentina registered a trade deficit. This juncture forced the actors involved to make decisions in this regard and taking a stand on the issue, generating a complex process of rearrangements. This work is close to these events, which ended with the nationalization of the oil company YPF in April 2012. We will focus our analysis in the early stages of public policy, the emergence of the issue and its inclusion in the government's agenda of the National Executive Power and its development until the decision making in alliance with the country's oil-producing provinces.

Keywords

Energetic crisis – Expropriation – Government agenda – Hydrocarbons

1. Introducción

La *crisis energética* que afectaba a la Argentina desde finales del siglo XX tenía varias causas y sus consecuencias obtuvieron máxima visibilidad a fines del año 2011 cuando la balanza comercial en la materia arrojó un saldo alarmantemente negativo, lo que se tradujo en miles de millones de dólares de déficit. La coyuntura obligó a los actores implicados a tomar decisiones al respecto, no sin ciertos conflictos y discusiones, generando un proceso complejo de reacomodamientos y toma de posición frente a la cuestión. La idea de este trabajo es aproximarnos a dichos sucesos transcurridos en los primeros meses del año 2012, que terminaron con la expropiación parcial pero mayoritaria de las acciones de la empresa hidrocarburífera YPF.

Entendiendo la política pública como un proceso, enfocamos nuestro análisis en las primeras etapas del mismo, en el surgimiento de la cuestión y su inclusión en la agenda gubernativa, utilizando herramientas teóricas de análisis de autores como Medellín Torres (1997), Oscar Ozlack y Guillermo O'Donnell (1976), J. W. Kingdom, a través de Juana Ruiloba Núñez (2007) y Ruth Martinón (2005).

Finalmente esbozamos algunas conjeturas y registramos nuestras impresiones sobre la decisión tomada por Poder Ejecutivo Nacional (PEN), en alianza con los gobernadores de las provincias productoras de hidrocarburos.

2. Definiciones preliminares

David Garson (1994:151) sostiene, citando a Charles E. Lindblom, que en el análisis de políticas públicas la corriente anti-sinóptica acentúa los límites del conocimiento racional para abarcar sistemas de acción y toma como meta-teoría al pluralismo, permitiéndonos de esta forma un acercamiento más realista sobre el objeto a analizar, reconociendo la imposibilidad de una racionalidad exhaustiva, rechazando el presupuesto sinóptico de disponer de la totalidad de la información y reconociendo que las cuestiones de valor tienen influencia sobre la estructuración de políticas.

Por otro lado, dentro los enfoques de políticas, en este trabajo optamos por lo que Wayne Parsons (2007:53) distinguió como análisis *del* proceso de las políticas públicas, que se ocupa de cuestiones referidas a *cómo* se definen los problemas y las agendas, *cómo* se formulan las políticas públicas, *cómo* se toman las decisiones y *cómo* se evalúan e implementan las políticas ya que ponemos empeño en la *formulación/definición de problema(s)*, ineludiblemente entrecruzada con la *formulación de la agenda*. En este sentido, dentro del “enfoque por etapas” del *ciclo de vida de las políticas públicas* se delimita nuestra lectura a las primeras instancias de la política pública o, a lo que es lo mismo, las “etapas tempranas” del proceso de las políticas públicas. Como bien dice Aguilar Villanueva (1993:15), este dispositivo analítico, pertenece más al orden lógico que cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro.

2.1 Agendas

Cobb y Elder (1983:115) sostienen que la formación de la agenda hace referencia al proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. Según Aguilar Villanueva (1994:27), el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su intervención.

La mayoría de los autores que trabajan este tema diferencian dos tipos de agenda: la *pública* y la *gubernamental*. La primera, también llamada sistémica o constitucional, hace referencia a todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. La segunda, también llamada institucional o formal, se refiere al conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones¹.

En este trabajo, utilizaremos esta clasificación con el objetivo de simplificar el análisis. Veremos cómo es el paso de la cuestión desde una agenda a la otra, si la misma pasa de la pública a la gubernamental o viceversa.

2.2 Cuestiones

Toda cuestión es un problema pero no todo problema se convierte en cuestión. Existen cientos de problemas y demandas de distintos individuos o sectores sociales que no llegan a tener suficiente relevancia pública. Según Joan Subirats (1989:52), solo algunos llegan a convertirse en problemas públicos lo suficientemente relevantes para ser considerados por los poderes públicos como susceptibles de integrar la agenda institucional o gubernamental. En esta suerte de competencia entre cuestiones, las que están más cerca de ingresar a la agenda gubernamental son las que han alcanzado proporciones de “crisis”, las que han adquirido características peculiares que la diferencian de una problemática más general, las que provocan una seria situación emotiva que atraen la atención de los medios de comunicación, las que adquieren importancia global, las que desencadenan cuestiones relacionadas con legitimidad o poder y las que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores de moda.

Entonces, ¿Los problemas existen por sí solos de manera objetiva o son definidos por los actores capaces de introducirlos en la agenda gubernamental? Subirats (1989:48) es tajante en su definición: no existen los problemas “objetivos”. A los mismos hay que construirlos. No tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que los definan. La agenda nos muestra cual es la percepción de los poderes

¹ J. W. Kingdom diferencia la agenda *gubernamental* de la agenda *decisional*. La primera es la lista de temas a los que los miembros del gobierno prestan atención y la segunda está formada por aquellas cuestiones de la agenda gubernamental que son más prioritarias o se encuentran más cerca de la decisión. Otros autores como Casar y Maldonado plantean la existencia de un tercer tipo de agenda que se ubicaría entre estas dos y se denominaría *agenda política*. Esta última estaría constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición (recursos, facultades o poder) tienen capacidad para impulsarlas.

públicos, en un instante concreto, sobre lo que se debe resolver. La misma estará condicionada por el grado de apoyo que la cuestión puede recabar, por su nivel de impacto en sobre la realidad social y por la viabilidad de su solución.

2.3 Relación Estado-Sociedad

Para Medellín Torres (1997:6), la política pública se plantea como la expresión concreta de las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado y es en esa interacción (armónica o conflictiva) de lo colectivo con lo estatal donde se constituye lo público. El vínculo entre el régimen político y las políticas públicas manifiesta una particular dinámica de exclusión o de incorporación, de quienes gobiernan respecto a quienes son gobernados. La relación Estado-sociedad y la autonomía relativa del Estado con respecto a la sociedad y los mercados, se ve concretizada en la propia autonomía de las políticas públicas, es decir, a nivel de la “función gubernativa” (Medellín Torres, 1997:12). Así entonces, si el autor encuentra que la autonomía estatal depende de cuál sea la configuración del régimen político, también la autonomía de las políticas públicas se vincula a ese régimen político.

Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1976:112), al igual que Medellín Torres, conciben a la política pública como política estatal, como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. La política pública y la cuestión son inseparables en el sentido de que una política pública solamente adquiere significación cuando es relacionada a una determinada cuestión.

171

2.4 Re-contextualizaciones y nudos

Medellín Torres (1997:29) asimila las políticas públicas con procesos de re-contextualización en los que los objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas de gobierno que fundamentan los contextos de agentes, agencias y discursos gubernativos se reubican e insertan en un nuevo contexto. La estructuración de las políticas se divide en dos grandes campos:

- *Formación de las políticas*: conjunto de procesos sucesivos que traduce las intencionalidades gubernativas en enunciados de políticas públicas.
- *Trazados de la política*: conjunto de re-contextualizaciones sucesivas que traduce los enunciados de política en acciones territoriales de gobierno.

Obviamente, la formación de la agenda gubernamental se encuentra en el primer campo y comprende los primeros momentos o contextos de este proceso de las políticas públicas. La puesta en movimiento y el reconocimiento de tensiones y conflictos conduce a un determinado ordenamiento de los temas a tratar, según sea la correlación de fuerzas existente y la capacidad de los agentes y agencias para lograr que sus prioridades de decisión y acción aparezcan como las prioridades a resolver.

Osizlak y O'Donnell (1976:107), valiéndose de una metáfora musical, expresan que las políticas estatales serían algunos “acordes” de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión, donde cada uno de esos acordes se ve atravesado por el contexto musical precedente, el cual adquiere a su vez significados retroactivos a medida que se incorporan nuevos acordes. Además, sostienen los autores, cada uno de ellos condiciona el futuro desarrollo de la frase musical y, en última instancia, de la obra que ésta integra.

Las tomas de posición del Estado influyen en la explicación de los posicionamientos de otros actores y por eso se constituyen en “nudos” importantes de una secuencia de interacciones en este proceso. Esto significa que alrededor del contenido de su toma de posición se teje buena parte de cada tramo del proceso de políticas públicas y se generan redefiniciones en los demás actores.

3. Un poco de historia

La política energética en Argentina está inevitablemente entrelazada con el devenir de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, empresa petrolera creada por el Estado en 1922. Mariana Di Bello (2005:9) deja entrever que, desde el nacimiento de la misma, pueden diferenciarse dos grandes períodos. El primero, que abarca desde la década del '20 hasta fines de los '80, donde el petróleo fue considerado un bien estratégico asociado a la soberanía del país, y un segundo periodo, durante la década del '90 y los primeros años del nuevo milenio, en el cual se adoptó desde el estado la noción de petróleo como un recurso económico.

Durante décadas y a pesar de los matices, todos los gobiernos que estuvieron a cargo del Poder Ejecutivo Nacional coincidieron en que la producción y comercialización del petróleo y gas debía estar a cargo de una empresa estatal. Propiedad compartida con la provincias o totalidad del Estado Nacional, asociaciones con el capital privado o monopolio estatal fueron los debates más importantes que atravesaron todo este período.

Sin embargo, en 1989, con asunción de Carlos Menem como presidente, comienza a tomar fuerza un cambio de paradigma en esta materia. Ya durante la presidencia de Raúl Alfonsín se intentaron desregular ciertos aspectos del mercado energético con el objetivo de lograr un alivio en las cuentas de la empresa petrolera estatal². Los proyectos enviados al congreso destinados a atraer inversiones privadas internacionales para la explotación petrolera y conformar sociedades con empresas privadas no llegaron a buen puerto por la fuerte oposición política, sobre todo de la bancada peronista. El cambio definitivo de paradigma se materializó durante los primeros años de gobierno menemista, cuando la ley de reforma económica incluyó dentro lo “sujeto a privatizar” áreas de explotación y exploración de petróleo, hasta ese momento controladas por YPF. El nuevo marco de desregulación y privatización del

² La obligación de vender petróleo crudo a refinadores privados por debajo de sus costos, la alta carga de impuestos, la obligación de contraer deuda en el mercado financiero y las deudas que otras empresas públicas y agencias estatales mantenían con YPF, habían generado un gran déficit difícil de sostener.

sector petrolero ya estaba en marcha. Decretos presidenciales que autorizaban concesiones de zonas marginales, la libre disponibilidad del crudo, la eximición de pago de aranceles, la eliminación de la regulación del estado para fijar precios, la libre disponibilidad de divisas y la concesión de transportes, entre otras medidas, completaron el nuevo escenario del sector petrolero.

El punto de inflexión se dio cuando, mediante un decreto del PEN, YPF cambió su figura jurídica, pasando de ser una Sociedad del Estado a una Sociedad Anónima, sujeta a la potencial venta de sus acciones en la bolsa. Varios proyectos de privatización comenzaron a circular por el congreso. Las provincias productoras de hidrocarburos y el sindicato Unidos de Petroleros del Estado (SUPE), jugaron un papel importante en el debate sobre la elección del proyecto adecuado. El resultado del mismo fue la aprobación, el 24 de septiembre de 1992, de un proyecto que dividía las acciones de la empresa en cuatro clases: A, para el Estado Nacional; B, para las provincias; C, para los trabajadores y D, para los capitales privados. Entre Junio y Julio de 1993, se vendió un porcentaje importante de acciones de la empresa, quedando la composición accionaria de la misma en un 20% para el Estado nacional, un 12 para las provincias, 10 para los empleados y 46 para el sector privado. Según los especialistas, esta sería la primera privatización de YPF. De esta forma, se materializa el nuevo paradigma en la política petrolera argentina.

La segunda privatización de la empresa petrolera comenzó con la sanción de la ley 24.474, en 1995, que da vía libre a la venta de todas las acciones de clase A. En septiembre de 1999 y luego de varios meses de negociación, el congreso de la nación aprobó la compra del 98% de las acciones de YPF por parte de la empresa española REPSOL. La no aprobación del proyecto de ley de hidrocarburos, que crearía un Ente Federal para monitorear la exploración y explotación en el sector, y la no inclusión dentro de la nueva ley de Defensa de la Competencia (Ley antimonopolio) del concepto de orden público que tenía como objetivo darle retroactividad de la cláusula que sometía a autorización del Tribunal Nacional de la Competencia las posibles fusiones o adquisiciones de empresas dentro del rubro petrolero (la compra de YPF por parte de REPSOL se concretó unos meses antes de que se apruebe esta norma), permitieron a la empresa ibérica transformarse en el actor preponderante del sector, acelerando la concentración y extranjerización tanto en la propiedad de reservas como en la producción de crudo y comercialización del petróleo y sus derivados. Un informe publicado en 2004, señalaba que para diciembre de ese año, REPSOL-YPF concentraba el 46,1 % de la producción de petróleo, el 55 % del procesamiento de crudo y la propiedad del 43,2 % de las reservas comprobadas (De Dicco, 2004).

4. Crisis y formación de la agenda

El cambio de paradigma, de considerar al petróleo como un recurso estratégico asociado a la soberanía del país a la noción de petróleo como un recurso económico, dejó secuelas importantes en materia de producción hidrocarburífera. Los horizontes de reservas de petróleo cayeron de 14 años en 1988 a 9 años en 2009, con reservas que se redujeron un tercio. Para el caso del gas el horizonte de reservas se redujo de

36 años a 7 años en el mismo período, las reservas tuvieron una caída del 55% (Di Risio, 2012:5).

Por otro lado, el crecimiento sostenido de la economía pos convertibilidad trajo aparejado un aumento considerable de la demanda de energía: entre 2003 y 2010 casi se duplica el consumo de barriles de petróleo y se incrementa en un 23% el de gas. En un país donde casi el 90% de su matriz energética depende de los hidrocarburos, y teniendo en cuenta lo antes planteado, la única solución que se había encontrado de forma rápida fue la importación. Entre 2003 y 2010 las importaciones se incrementaron casi en un 715%, totalizando ese último año US\$ 4.474 millones (Di Risio, 2012:5).

En este contexto, denominamos *crisis energética* a la cuestión que llamó la atención del PEN y que venía afectando desde hacía algunos años tanto al sector manufacturero y de producción primaria como a los usuarios particulares en sus domicilios, y que comienza a tener relevancia pública durante el transcurso del año 2011. Distintos artículos periodísticos y académicos en los suplementos económicos haciendo hincapié sobre los altos niveles de importación de petróleo y gas, dossiers de ex secretarios de energía y declaraciones de dirigentes opositores pusieron en consideración de toda la sociedad este problema que todavía no había mostrado al poder público (en este caso el PEN) con un posicionamiento firme y claro sobre cómo actuar sobre la misma. La cuestión ya estaba instalada en la agenda pública y comenzaba a estar en la consideración del PEN su introducción en la agenda gubernamental.

Como bien dice Subirats (1989:49), los problemas que generan la formación de políticas públicas son casi siempre interdependientes. En este caso, la crisis energética estaba relacionada con la falta de combustibles para aumentar la producción de las usinas, que a su vez tenía su causa en la caída de las reservas de gas y petróleo en territorio argentino, producto de una deficiente administración de los recursos hidrocarburiíferos por parte de las empresas concesionarias³. Las reservas netas de petróleo y gas en nuestro país cayeron sistemáticamente de un máximo de 3171,1 millones de barriles de petróleo en 2001 a 977,6 millones en 2011 (Gadano, N., Castro, L., Díaz Frers, L., 2012:3), correspondiéndose la reducción más importante al gas natural. El nivel de consumo interno récord de energía y la paulatina caída de la producción y reservas de hidrocarburos y la pérdida del autoabastecimiento, obligaban a contrarrestar la insuficiencia de inversiones en el sector con crecientes y costosas importaciones. El deterioro en términos de la capacidad de autoabastecimiento en materia de combustibles implicó una mayor vulnerabilidad externa, expresada en la reducción de los saldos positivos en la cuenta corriente (exportaciones/importaciones). Todo este primer momento gira en torno a lo que Medellín (1997:32) define como situación/detonador, que es un hecho, una circunstancia o un propósito que llama la

³ En Junio de 2012 el equipo de intervención de YPF presenta el Informe Mosconi, en el que se describe, según los autores del mismo, la estrategia de depredación, desinversión y desabastecimiento del mercado interno que desplegó el grupo Repsol desde 1999, ya que se utilizó la hasta ese momento empresa estatal argentina para apalancar y financiar su estrategia de expansión a escala mundial, girando dividendos a su casa matriz por sobre las actividades de exploración y explotación en Argentina.

atención de las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de actuar, que puede ser reactiva, cuando el llamado de atención se produce para corregir un desequilibrio o una situación de inestabilidad o de conmoción social, o proactiva, cuando el llamado de atención se hace en torno a una expectativa de progreso futuro.

En este caso, estamos hablando de una situación de tipo *reactiva* ya que la misma revelaba una situación de desequilibrio y malestar que debía ser atendida por el PEN para controlar las tensiones y conflictos sobre lo establecido. Siguiendo el razonamiento teórico del autor colombiano, la situación/detonador se nuclea en torno a dos elementos básicos: el evento focalizador y la ventana de oportunidad.

El primero, incorpora a la situación/detonador en una secuencia de acontecimientos de carácter estructural, confiriéndoles integralidad, consistencia y permanencia como eventos de largo aliento, lo que permite, según el autor, identificar el cauce de crisis o de progreso. Los reiterados cortes de luz en domicilios particulares durante los periodos del año en que la demanda se elevaba fuertemente debido a las altas o bajas temperaturas; los sucesivos cortes del suministro de energía (tanto electricidad como gas) a los establecimientos productivos, programados o no, que afectaban la cadena productiva y comercial de grandes sectores de la industria; y la falta de nafta y gasoil en los surtidores debido a la baja refinación por parte de las empresas petroleras, que privilegiaban la producción y exportación de productos Premium por sobre las demandas del mercado interno, pueden ser clasificados como eventos focalizadores de tipo *abierto*, ya que podían generar alguna especie de conmoción pública y por ende se constituían en un referente para la acción urgente. Pero también debemos destacar la existencia de otro evento focalizador, que podría ser clasificado más bien como de tipo *cerrado*, ya que no provenía de un requerimiento de la población en general ni estaba instalado en la vida cotidiana como los anteriores. Estamos hablando de una balanza comercial energética desfavorable desde fines del año 2011, como consecuencia del crecimiento de las importaciones de gasoil y naftas necesarias para sostener el aparato productivo nacional.

El segundo elemento, la *ventana de oportunidad*, da cuenta de las condiciones favorables o desfavorables para que la situación/detonador se proyecte como un elemento que posibilite o restrinja la trascendencia de las políticas, porque activa o deprime la capacidad de acción y control gubernamental sobre el aparato y sus instituciones, revelando el sentido de localización y pertinencia de la situación.

Esta herramienta de análisis es desarrollada y profundizada J. W. Kingdom, quien considera su aparición como producto de la conjunción en el tiempo de tres procesos o corrientes que van a generar además la constitución de la agenda gubernamental. Este es el modelo de las corrientes múltiples, que a decir de Juana Ruiloba Nuñez (2007:3) es una adaptación del modelo “papelera” que fue desarrollado por Cohen, March y Olsen en 1972, con la inclusión de algunos elementos de otros modelos pero siguiendo de forma general la lógica del primero. Kingdom (Ruiloba Nuñez, 2007:6) diferencia entre tres corrientes diferentes, independientes y con lógicas de funcionamiento distintas:

- La *corriente del problema*, que es el proceso de construcción y reconocimiento del problema. Factores que contribuyen tanto a la visibilidad de los problemas como a los indicadores que sirven para confirmar que una condición se ha convertido en problema.
- La *corriente de solución*, que se refiere al proceso de elaboración y selección de alternativas de solución a los problemas.
- La *corriente de la política*, compuesta por el clima político, la organización de las fuerzas políticas y el poder del gobierno.

La ventana es una oportunidad de mejora, de éxito y de avance en el proceso de estructuración de las políticas. Utilizando este esquema, analicemos como se formó la misma en el caso de la política pública que elegimos analizar en nuestro trabajo.

Respecto de la corriente del problema es interesante describir los posibles indicadores que sirvieron para convertir determinadas condiciones en problemas. En una conferencia de prensa en la que hizo referencia a la cuestión, la entonces Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, resaltó que la Argentina era el único país de Latinoamérica (y casi del mundo) que no manejaba sus recursos naturales⁴. La comparación con otros países de la región se transformó en un argumento central para impulsar esta política pública. Países con gobiernos con orientaciones ideológicas disímiles como Chile, Uruguay, Bolivia o Venezuela, con empresas petroleras ciento por ciento estatales, o modelos mixtos pero con una fuerte orientación estratégica del Estado como los de Brasil o Colombia, eran utilizados como ejemplo que demostraban el camino erróneo que tomó nuestro país a fines de la década de 1990 al privatizar casi por completo la empresa petrolera estatal.

La corriente de la solución plantea la necesaria conjunción de varios elementos, entre ellos una *comunidad de expertos*. Es difícil identificar claramente a algún grupo de intelectuales o especialistas que se hayan hecho cargo del diseño de alternativas de solución al problema de la crisis energética. Podría decirse que el tema ya estaba instalado hace tiempo entre los grupos de debate político y económico afines al PEN tanto académicos como de militancia. Un referente de estos grupos como Axel Kicillof (formaba parte del Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino), fue elegido para ocupar cargos estratégicos en el Ministerio de Economía a fines de 2011, convirtiéndose en una especie de *empresario de la política* que invirtió una gran cantidad de tiempo y reputación para lograr una solución pero sin una recompensa económica sino más bien como una forma de plasmar sus *ideas* al momento de ocupar puestos de decisión estratégica. Kicillof, junto a un grupo de economistas keynesianos, venían desde hacía varios años analizando el comportamiento de los sectores empresariales más concentrados y planteando la posibilidad de un estrangulamiento del patrón de acumulación vigente en ese momento si no se lograba intervenir en determinados sectores estratégicos para la sustentabilidad del mismo, entre los cuales el hidrocarbúfero era el más importante. Además, Kicillof ya venía siguiendo de cerca el comportamiento de las diferentes empresas en las que el Estado Nacional formaba

⁴ Discurso en el acto de anuncio del envío al Congreso del proyecto de ley de expropiación de YPF. Casa Rosada, 16 de abril de 2012

parte del directorio como consecuencia de las acciones heredadas de las viejas AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones)⁵.

Por último, nos referiremos a la corriente de la política, que se constituyó en la gran promotora de la inclusión de esta problemática en la agenda gubernamental. Entre los factores que constituyen la dinámica de esta corriente se encuentra el clima político, que según Kingdom se sustenta en ideas, pensamientos comunes y direcciones percibidas a las que tiende la opinión pública. El clima político reinante en el momento de acceso de esta cuestión a la agenda gubernamental era bastante favorable a las decisiones que tomará el PEN, en el sentido de ese relativo tiempo de gracia que recibe un presidente en la Argentina al asumir su mandato, y que le otorga una alta legitimidad a la hora de tomar medidas en los primeros meses de gobierno.

Además, la mayoría de los estudios de opinión pública reflejaban la aceptación por parte de la ciudadanía, más allá de los matices, de un rol activo del Estado en la planificación y generación de nuevas y más favorables condiciones económicas, como una especie de rechazo generalizado a las políticas aperturistas aplicadas en las décadas pasadas.

Las elecciones de octubre de 2011 le otorgaron un fuerte respaldo al proyecto liderado por el Frente para la Victoria (FPV)⁶, materializado en la renovación de casi todos los cargos ejecutivos en juego y una buena cosecha de legisladores nacionales en todos los distritos, con lo cual la coalición gobernante tenía la posibilidad de habilitar discusiones y llevar adelante iniciativas con mayor legitimidad. Por otro lado, una oposición política nacional dividida y con varios candidatos sin capacidad de articular un programa común, contribuyeron a la conformación de un escenario de sólida hegemonía del oficialismo, por lo menos hasta mitad del año 2012.

Desde sus inicios, el FPV como proyecto político había sido muy influyente y determinante en la formación de la agenda pública debido a la capacidad de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de identificar y seleccionar cuestiones e instalarlas en la agenda gubernativa. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual estaba basada en una vieja demanda de la Coalición para una Radiodifusión Democrática, que sin la decisión del PEN y el FPV hubiera sido muy difícil que se trate y apruebe en el Congreso de la Nación como así también la Ley de Matrimonio Igualitario y la Ley de Identidad de Género que, a pesar de ser demandas promocionadas y votadas de manera transversal por todas las fuerzas políticas, fue determinante su inclusión en la agenda gubernativa del PEN para la aprobación definitiva. Al igual que en la expropiación de YPF, las crisis⁷ que derivaron en la estatización de los fondos previsionales y la re-

⁵ En julio de 2011 fue nombrado Director en la empresa metalúrgica Siderar en representación de las acciones que el Estado argentino poseía en dicha empresa.

⁶ Herramienta electoral de la coalición gobernante, liderada en un primer momento por Néstor Kirchner (fallecido en 2010) y luego por Cristina Fernández (a cargo del PEN durante dos periodos consecutivos entre 2007 y 2015).

⁷ En el caso de los fondos previsionales, las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) no estaban en condiciones que abonar los haberes que habían acordado con sus clientes y, en el caso de Aerolíneas Argentinas, la empresa estaba paralizada por falta de pago a sus empleados y una reducción en la flota de aviones.

estatización de Aerolíneas Argentinas (ambas medidas en 2008), fueron introducidas en la agenda gubernativa por el PEN.

5. Primer nudo: el Estado frente a la cuestión

Medellín (1997: 29) afirma que la re-contextualización se produce en el momento en que el gobernante declara su intención de gobierno en una dirección determinada. El contexto emergente trae implícitos sus propios principios de cambio y de conservación e incorpora temas, objetos, enunciados, problemas, intereses y deseos que estructuran un campo particular de relaciones entre agentes, agencias y discursos que copan la escena pública.

Describimos más arriba los eventos focalizadores que pusieron a la vista la crisis energética y que podrían formar parte de lo que Kingdom (Ruiloba Núñez, 2007:6) llamó factores que propician la visibilidad del problema como parte de la *corriente del problema*. La conjunción de esta última con las otras dos corrientes se materializó a principios del año 2012, mas precisamente a comienzos del mes de enero, lo que generó la apertura de una *ventana de oportunidad* que fue aprovechada por el PEN.

Siguiendo el razonamiento de Oszlak y O'Donnell (1976:107) con respecto a la analogía entre las políticas públicas y las obras musicales, podría decirse que el primer “acorde” o la primera toma de posición del Estado respecto a esta cuestión fue el 16 de enero de 2012 cuando el PEN, a través de una conferencia de prensa que brindaron el Ministro de Planificación Federal, el Ministro de Economía y el Vicepresidente de la Nación, dio a conocer una denuncia contra cinco compañías petroleras por cobrar sobreprecios en la venta de gasoil a granel a las empresas de transporte de pasajeros y carga. Las empresas implicadas en la supuesta maniobra abusiva eran YPF (la más comprometida debido a su posición dominante), Shell, Esso, Petrobras y Oil Combustibles. Al mismo tiempo, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (que se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Economía) comenzaba a investigar y analizar el mercado para detectar si existían prácticas irregulares que les habían permitido coordinar una alteración en los precios mayoristas de comercialización de combustibles.

Recordemos que la toma de posición del Estado influye en la explicación de los posicionamientos de otros actores y por eso se constituyen en “nudos” importantes de una secuencia de interacciones en este proceso, generan redefiniciones en los demás actores.

5.1 ¿Qué actores?

Kingdom (Ruiloba Núñez, 2007:4) clasifica a los actores que participan del proceso de las políticas públicas en función de si ejercen o no influencia en la agenda o en la generación de alternativas, según los recursos que son capaces de movilizar para sustentar su posición o por la fuerza con la que podrían bloquear un posible cambio de la política pública. También, los clasifica según estén o no dentro del gobierno. Los principales actores involucrados en nuestro análisis son los siguientes:

- Poder Ejecutivo Nacional (PEN) con distintos ministerios y organismos dependientes: este sería un actor gubernamental que contempla tanto representantes electos como cargos de designación política
- Gobernadores de las provincias con reservas petrolíferas nucleadas en la Organización Federal de Estados Productores de Hidrocarburos (OFEPHI), que pertenecerían a la categoría no gubernamental ya que son otras administraciones públicas no nacionales.
- La Confederación Argentina de Trabajadores y Empleados de los Hidrocarburos, Energía, Combustibles, Derivados y Afines (CATHEDA), una asociación gremial de tercer grado, con el alcance del ámbito de representación de la Federación Sindicatos Unidos Petroleros e Hidrocarburíferos (SUPEH), del Sindicato de Petróleo y Gas Privado de Río Negro y Neuquén, del Sindicato de Luz y Fuerza Capital Federal y de la Federación de Trabajadores de la Industria del Gas Natural de la República Argentina. Este actor estaría sería no gubernamental y podría clasificarse como grupo de interés.
- Grupo REPSOL: Actor no gubernamental que podría ser definido como un grupo de interés.
- Gobierno de España: en este caso sería un actor que se encuentra fuera del gobierno y podría ser clasificado como otra administración pública.

La denuncia del PEN puso en movimiento tensiones existentes que se manifestaron en la postura de dos actores:

- REPSOL-YPF rechazó a través de un comunicado de prensa que cobre sobrepuestos en la venta de gasoil argumentando que los precios se encuentran en línea con el precio fijado por el Estado y enfatizó su voluntad de mostrarse abierta al diálogo.
- La OFEPHI sentó posición respecto al tema publicando un documento en el que se enfatiza que las provincias miembro han decidido poner en práctica todas aquellas medidas que permitan tener plena exploración y desarrollo de los yacimientos en la totalidad de las cuencas, que incrementen el horizonte de reservas y aumenten la producción de petróleo y gas en todas sus formas, tanto por la vía convencional como no convencional⁸. Bajo este contexto, las provincias productoras de petróleo proponen la firma de “un pacto federal” entre ellas, los trabajadores y el Estado nacional, tendiente a alcanzar los objetivos fijados en la declaración.

Como bien dicen Oszlak y O'Donnell (1976:12), la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien, un conjunto de iniciativas y respuestas que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado

⁸ Documento firmado por las provincias miembros de la OFEPHI, el 25 de enero de 2012.

permiten inferir la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

En este sentido, una semana después de la denuncia, la Presidenta de la Nación, en conferencia de prensa, se refirió a la cuestión señalando el aumento de la importación de combustibles, pidiendo mayor producción a costo argentino y remarcando que las empresas petroleras son apenas concesionarias de los pozos ya que las dueñas del subsuelo son las provincias. Pocos días después, el PEN suspendió la aplicación de los programas Petróleo Plus y Refino Plus, mediante los cuales otorgaba beneficios fiscales a petroleras y refinerías por un total de 2000 millones de pesos al año, y se exigió a las empresas petroleras el cumplimiento de la Ley de Hidrocarburos, con el objetivo de alcanzar la plena producción en los yacimientos de gas y petróleo.

En respuesta a esto, el presidente de Repsol, Antonio Brufau, viajó desde España y solicitó una entrevista urgente con la Presidenta de la Nación, pero fue recibido por el Jefe de Gabinete de Ministros y el titular de la cartera de Planificación Federal. Repsol informa que en el año 2011 sus inversiones en el país superaron los 13.300 millones de pesos, siendo la misma un 50 por ciento mayor que la registrada en 2010 y dejando en claro su compromiso en lo que refiere a inversiones y ampliación del horizonte de reservas. De hecho, detalla algunos logros que alcanzó el año pasado en exploración y producción, como el descubrimiento de petróleo y gas no convencional en el yacimiento de Vaca Muerta y el hallazgo de crudo convencional en Chachahuén, provincia de Mendoza.

La toma de posición del PEN frente a la crisis influyó en el comportamiento de otros actores principales implicados en la misma. La empresa petrolera sale a defender sus intereses y el statu quo reforzando los principios de conservación del contexto anterior. En cambio, una lectura detenida del documento de la OFEPHI deja bien en claro que, al igual que el PEN, se introducen al debate ciertos intereses, temas y enunciados que comienzan a estructurar el nuevo contexto, reforzando los principios de cambio del mismo. “Fijar como principio rector de la Política de Estado en materia de criterio de máximo desarrollo de las Cuencas” o “Fijar como principio ordenador la sustitución de importaciones de hidrocarburos, con el fin de tener siempre como objetivo la máxima producción sustentable por yacimiento⁹” marcan la jerarquización de nuevos temas, enunciados y problemas que replantean los límites acerca de lo que puede o no puede hacer el Estado en materia de política energética. Esto se materializa en el anuncio de aplicar todas las herramientas legales vigentes con el objetivo de proceder a la quita de concesiones en los lugares donde se compruebe desinversión, inversión escasa u sub-inversión por parte de Repsol.

Se reconocen las tensiones y los conflictos y las prioridades de la agenda gubernamental comienzan a imponerse por la correlación de fuerzas favorables al PEN, generando un clima enrarecido. El diario Página 12¹⁰ advertía que en el entorno del

⁹ Acuerdo Federal de Hidrocarburos firmado el 9 de Febrero de 2012 entre los miembros de la OFEPHI y el PEN.

¹⁰ Medio de comunicación afín al gobierno de Cristina Fernández, con acceso directo a altos funcionarios de la Casa Rosada por esos años.

Gobierno se planteaba con fuerza que las políticas correctivas a las conductas monopólicas en el sector petrolero tenían límites muy estrechos. Legisladores, especialistas y también funcionarios de primera línea participaban de un debate que incorporaba, como alternativa explícita, la recuperación de una petrolera estatal y, más concretamente, la renacionalización de YPF. El Matutino resaltaba que “el Gobierno, en particular la Presidenta de la Nación, había apostado a una recuperación a partir de los más recientes descubrimientos, tanto en hidrocarburos en forma no convencional (Shale Oil y Gas) como convencional. Pero no fue así. Son varios los que advierten que el Gobierno empezó a cambiar la estrategia en la materia”¹¹.

5.2. Tiempo de Alianzas

Según Torres (1997:31), en este momento, los contendientes buscan alianzas o rupturas que modifiquen o consoliden la correlación de fuerzas, de tal manera que permita establecer equilibrios transitorios. Los actores en escena buscan alinderar las distintas fuerzas en juego, con el propósito de lograr una situación que le de una salida que sea globalmente aceptada.

En este contexto, se formaron dos grandes alianzas:

- La primera ya venía gestándose desde la primera toma de posición del PEN. Empezaba a materializarse la idea de un “Acuerdo Federal” entre estos dos actores y un tercero que aparece en escena: CATHEDA. Esta alianza fijó como objetivo exigirle a Repsol el incremento de la producción nacional de petróleo crudo y gas. A partir del mes de marzo y debido a la falta de respuesta por parte de Repsol respecto a las exigencias de inversión, aumento de producción y presentación de planes de acción, las provincias comenzaron a suspender concesiones y a hacer cumplir la Ley de Hidrocarburos.
- Por otro lado, la alianza entre YPF y el Gobierno de España, que se involucró directamente en la cuestión, defendiendo los intereses de la empresa de capitales ibéricos. El gobierno de Rajoy definió el conflicto como un ataque hacia el país y anunció medidas comerciales en el sector del biodiesel, que buscaban limitar las compras de ese producto a la Argentina.

Es interesante introducir aquí un concepto análogo al de Alianza, el de las Coaliciones Promotoras, desarrollado por Paul Sabatier en la década del ‘80 (Martín, 2005), en el que las políticas públicas son entendidas como un sistema de creencias en el que las personas se involucran para trasladar las propias ideas. El cambio en la política ocurre cuando sufre alteraciones y transformaciones este sistema. El actor principal que tratará de producir los cambios al interior del subsistema de la política será la coalición promotora a través de las ideas. Además, destaca Ruth Martín

¹¹ Dellatorre, Raúl; *El debate por recuperar la petrolera propia*; Página 12; domingo 29 de de 2012.

(2005:8), hay que considerar las perturbaciones externas al sistema que si bien influyen en el cambio y son necesarias para que se produzca este, no son suficientes para explicarlo. Son estos actores denominados coaliciones, que comparten un conjunto de creencias básicas, quienes buscan realizarlas y trasladarlas a las políticas, es decir a los programas públicos, a través del ejercicio de la influencia sobre las instituciones gubernamentales.

Retomando lo que ya describimos más arriba con respecto a la *corriente de solución*, el cambio en la política se produjo debido a una modificación en el sistema de creencias, un giro en las ideas, impulsado y trasladado a la agenda gubernamental por las elites de la coalición PEN-Gobernadores de la OFEPHI, proponiendo una intervención más directa del Estado en el mercado hidrocarburífero, ya que las medidas anteriores (sanciones, promociones o programas de incentivo) no habían logrado frenar los desajustes en la balanza comercial energética. Pero como bien dice Martínón (2005:8), el cambio en las políticas públicas también depende de otra variable, en este caso externa al subsistema de la política específica, los elementos externos de carácter dinámico, como cambios socio-económicos, cambios en la opinión pública, etc. La descripción de las corrientes del problema y de la política aplicadas a la coyuntura que estamos abordando, descritas más arriba, junto con los indicadores macroeconómicos que reflejaban una crisis energética latente, conformaron un escenario de cambio casi inevitable ya que presentaban una oportunidad que fue hábilmente explotada por los integrantes de la élite de la coalición.

En el transcurso de la primer década del nuevo siglo, las políticas públicas habían sido impulsadas desde el Estado, más específicamente desde el PEN, cayendo en lo que Gloria Regonini (1990: 72) define como *imagen monocéntrica* de relaciones entre actores que intervienen en la elaboración de políticas públicas, ligada a las teorías normativas de la democracia en donde las decisiones públicas le corresponden a ciertos actores dominantes como los políticos electos en libre competencia, la burocracia estatal, las organizaciones de intereses o el partido de gobierno.

Entendemos que el Estado desempeña un rol clave y fundamental en la estructuración de las políticas públicas. Coincidimos con Oszlak y O'Donnell (1976:117), en que resulta relevante ya que:

- I) Cuenta con el respaldo de normas de cumplimiento supuestamente obligatorio y de una última ratio fundada en el control de superiores medios de coacción física;
- II) Porque en general repercute sobre la sociedad más extensamente que las políticas privadas.

Por lo tanto, si bien, en ese momento, el Estado se encontraba dentro de una lógica de actuación reticular y relacional, no había perdido su centralidad, ya que tenía un rol fundamental en tanto responsable en última instancia en los procesos de políticas públicas (en todas sus fases).

5.3 Institucionalización de los equilibrios

El equilibrio transitorio entre las dos alianzas enfrentadas, va a decantar en un acuerdo político entre el PEN y las provincias miembros de la OFEPHI, que se vio plasmado en la decisión que se tomó y comunicó unos días después. De esta forma, una alianza se impuso por sobre la otra, generándose una situación de restringida armonía y una noción de transitoriedad que daba cuenta de una situación conflictiva que no estaba definitivamente resuelta.

Según Medellín Torres (1997:31), este equilibrio debe ser institucionalizado, o sea, se debe poner en escena las estructuras, funciones y procedimientos de las normas. El diario *Página/12* del 13 de abril afirmaba que “en el marco de un estricto y bien diagramado hermetismo, y después de un día teñido de especulaciones bursátiles, operaciones políticas, repercusiones externas, declaraciones destempladas y tensión por el destino de YPF, los gobernadores de las provincias hidrocarburíferas mantuvieron anoche (12 de abril) una reunión en Casa de Gobierno con la presidenta Cristina Fernández, donde se repasó el reciente proceso de reversión de áreas petroleras y se acordaron los próximos pasos que se darán para buscar una política petrolera que garantice el abastecimiento interno. Tanto en la reunión con la jefa de Gobierno como en una previa de la OFEPHI, con autoridades del Ministerio de Planificación, se evaluó el estado en que se encuentra la relación con Repsol YPF y cómo seguirá en el futuro, con la revisión de las concesiones de áreas en el centro del conflicto”¹².

6. Segundo nudo

El 16 de abril de 2012, la Presidenta la Nación brindó una conferencia de prensa en la cual informó públicamente que había firmado un decreto de intervención de la empresa YPF por treinta días y que se disponía a enviar un proyecto de ley de “Soberanía Hidrocarburífera” que tenía entre otros objetivos la declaración de interés público nacional a la producción de hidrocarburos, la creación del Consejo Federal de Hidrocarburos (integrado por el Estado nacional y representantes de todas las provincias) y la recuperación del control de YPF mediante la expropiación del 51% de las acciones de la empresa, que a su vez quedarían distribuidas de la siguiente manera: 51% para el Estado Nacional y 49% para las provincias miembros de la OFEPHI.

Este anuncio marcó otro nudo en la política estatal. Se produjo un cambio en el contenido real de la política. El régimen político, que según Medellín (1997:3), hace referencia a los elementos que determinan las formas en que se estructuran las políticas públicas, volvió a definir sus finalidades y alcances¹³. El intento de regular el mercado de producción hidrocarburíferas mediante negociaciones y exigencias de cumplimiento de pautas de producción por parte de la empresa YPF tuvieron un límite.

¹² Dellatorre, Raúl; *El día que YPF quedó en el centro de la escena*; *Página 12*; Viernes 14 de Abril de 2012.

¹³ Se modifica lo que Marcelo Lasagna (1995:396), citando a Joe Hagan, define como la dimensión no-estructural del régimen político, o sea, los patrones no escritos que determinan la naturaleza de las relaciones entre los actores del régimen y de estos con la sociedad.

Se redefinió la cuestión. El monopolio en el mercado energético era el gran problema que debía resolver el PEN, ya que, según su enfoque, era la principal causa de la crisis en la balanza comercial energética. Esta redefinición de la cuestión fue la que generó una nueva política estatal, esta vez con la intervención directa del Estado sobre el paquete accionario de la empresa YPF, hasta este momento regentada mayoritariamente por capitales españoles.

Estas decisiones tomadas por el PEN, en conjunto con los miembros de la OFEPHI, marcaron la culminación de los procesos sucesivos de recontextualización del campo de la formación de las políticas y el inicio de las recontextualizaciones del campo del trazado de las políticas. La decisión gubernamental (de intervención y expropiación) reflejaba la integración de los factores detonadores, los eventos focalizadores, la ventanas de oportunidad y las prioridades ordenadas por agenda, de acuerdo con la determinada correlación de fuerzas e intereses en que se movía el gobierno y sus ministros.

El estilo decisorio de la alianza liderada por el PEN y los Gobernadores de la OFEPHI no parecía partir de un enfoque racional sino más bien de uno menos estructurado, más cercano a un enfoque incremental, en el que la decisión es un resultado identificado a posteriori, luego de que se aprovechara la ventana de oportunidad abierta por diferentes corrientes o flujos que coincidieran en un momento justo. Como bien dice Subirats (1989:82), muchas decisiones dentro del ámbito de las políticas son el resultado de la coincidencia casual entre problemas que buscan solución, soluciones que buscan problemas y participantes que buscan problemas para resolver, intereses que satisfacer o alianza que crear.

7. Reflexiones finales

A través del recorrido de nuestro análisis, destacamos en primer lugar la importancia del Estado (en este caso Nacional) a la hora de la estructuración de políticas, ya que a pesar de su actuación dentro de una lógica reticular y relacional con otros actores, fue el actor central, que en última instancia al tomar una decisión frente a una cuestión generó una redefinición de otros actores frente a la misma, con todo lo que esto implica. El tránsito de la *crisis energética* desde la agenda pública a la agenda gubernamental tuvo como artífice fundamental la decisión de PEN, con un fuerte liderazgo capaz de sumar a su “gesta” a otros actores como los gobernadores de las provincias petroleras y los representantes gremiales de los trabajadores de la producción de distintas fuentes de energía.

Por otro lado, cabe destacar que, a nuestro juicio, la decisión final del proceso (la de expropiar la empresa YPF) respondió menos a una política “de Estado” o “estratégica” con una perspectiva a largo plazo, que a un intento por resolver de forma urgente una problemática, aprovechando que algunos eventos focalizadores y una ventana de oportunidad conformaron una situación detonador. Durante los años de gestión, el FPV no tuvo una estrategia definida en materia de política energética y las decisiones que fue tomando estuvieron siempre sujetas a los diferentes contextos macroeconómicos, a la correlación de fuerzas e intereses y a las oportunidades que se le presentaban para intentar modificar el escenario que ya se presentaba complejo

desde 2003, con un constante aumento de la demanda de energía y una pobre perspectiva con respecto las reservas en este mercado.

Recibido: 31/03/2019

Aceptado: 08/06/2019

8. Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993). *Estudio introductorio*. En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa Grupo Editorial. México.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. (1994). *Estudio introductorio*. En *La hechura de las políticas*. Porrúa Grupo Editor. México.
- CASAR, A. y MALDONADO, C. (2008) *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la Ciencia Política*. Documento de trabajo del CIDE. México.
- DE DICCO, R. A (2004). *Principales características del programa de privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y su impacto sobre la oferta primaria de hidrocarburos*. Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (IDICSO) de la Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- DI BELLO, M E. (2005). *Segunda Privatización de YPF. Algunas Notas para su análisis*; Trabajo Final de Grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- DI RISIO, D. (2012). *Los rumbos de la política hidrocarburífera en el país y los roles del Estado*. Observatorio Petróleo Sur.
- GADANO, N., CASTRO, L., DIAZ FRERS, L. (2012). *YPF: ¿Y podremos financiar las inversiones que el sector energético necesita?* Documentos de Políticas Públicas. CIPPEC.
- GARSON, G. D. (1994). *De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso*. en Aguilar Villanueva, L. *El estudio de las políticas públicas*, (comp.). Porrúa Ed. México.
- LASAGNA, M. (1995). *Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior*. En *Estudios Internacionales*, Santiago, Año XXVII, Julio-Septiembre, N° 111.
- MARTINON, R. (2005). *Las ideas en las políticas públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras*. Documento de trabajo N° 3. Universidad Carlos III de Madrid.
- MEDELLÍN TORRES, P. (1997). *Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa*. En *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD N° 8. Caracas.

- OSZLAK, O. y O'DONNELL, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina*. CEDES. Buenos Aires.
- PARSONS, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO. México.
- RUILOBA NUÑEZ, J M. (2007). *Un marco para el análisis de las políticas públicas: características y elementos definitorios del modelo de las corrientes múltiples de J. W. Kingdom*. En *Revista Ciencias Jurídicas y Sociales* N° 3. México.
- SUBIRATS, J (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. INAP. Madrid.

Otras Fuentes:

- Acuerdo Federal de Hidrocarburos firmado 9 de Febrero de 2012 entre los miembros de la OFEPHI y el PEN.
- Decreto de intervención de YPF SA
- Diario La Nación
- Diario Clarín
- Diario Página/12
- Documento firmado por las provincias miembros de la OFEPHI el 25 de enero de 2012.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2012). Informe Mosconi. Disponible en <http://www.mecon.gov.ar/wp-content/uploads/2012/06/Informe-MOSCONI-v12-modif.pdf>
- Proyecto de Ley de Soberanía Hidrocarburífera

La relación entre China y América Latina. Perspectivas desde el Mercosur

The relationship between China and Latin America. Perspectives from Mercosur

BARBARA TURNER

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Estudiante de Maestría en Relaciones Internacionales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina. Correo electrónico: bturner@flacso.org.ar

Resumen

Las relaciones de América Latina con China se han afianzado en los últimos años, a partir de un nuevo vínculo entre los países que ha permitido el surgimiento de diversos análisis y proyecciones sobre su futuro. El examen de la construcción de un nuevo tipo de dependencia frente a un hegemon naciente que afecta los patrones comerciales, políticos y culturales de América Latina a nivel nacional, es de suma importancia para el desarrollo de la región y la ideación de políticas públicas. En este trabajo se problematizan estas correlaciones a partir de la literatura, desde una visión regional enlazada al Mercosur, para visualizar si estos patrones nacionales se repiten a nivel regional y de qué forma se representan.

Palabras Clave

Latinoamérica – China – Mercosur – Integración – Competencia

Abstract

Latin America's relations with China have strengthened in recent years, from a new bond between countries that has allowed the emergence of various analyses and projections about its future. The examination of the construction of a new type of dependency on a nascent hegemon that affects Latin America's commercial, political and cultural patterns at the national level is of great importance for the development of the region and the ideation of public policies. In this paper, these correlations will be problematized from the literature, from a regional vision linked to Mercosur, to see if these national patterns are repeated at a regional level and how they are represented.

Keywords

Latin America – China – Mercosur – Integration – Competition

Introducción

El proceso de globalización y transnacionalización que se gestó durante la década de 1990 estableció un nuevo escenario mundial, que modificó radicalmente los patrones de relacionamiento entre países y regiones que se gestaban hasta ese momento. La construcción de redes internacionales, fue acompañada por una amplia desregulación de la actividad económica y liberalización de los mercados, que puso en debate el orden internacional vigente hasta ese entonces.

La disolución de la Unión Soviética y la finalización de la Guerra Fría habían generado que la preponderancia norteamericana creciera sin límites, ocupando el rol de administrador del capitalismo global. No obstante, el nuevo siglo XXI permitió el surgimiento de nuevas potencias emergentes que lograron poner en disputa el unipolarismo norteamericano.

Durante el mismo período al otro lado del globo, China, el gigante asiático, atravesaba una serie de transformaciones que le permitirían erigirse como un nuevo hegemon regional. El establecimiento de la República Popular China en 1949 de la mano de Mao Zedong y, a partir de 1978, el inicio por parte de Deng Xiaoping de un profundo proceso de reformas y modernizaciones en el sector agrícola, industrial y científico-tecnológico, transformarían las relaciones políticas, económicas y sociales de China para siempre. Estas reformas buscaban no sólo limitar el tamaño y el poder de la burocracia china, sino también posponer los criterios ideológicos provenientes en buena parte de años anteriores, a las exigencias de un desarrollo más acelerado (Vol Wolff; Soto, 2005). Entre las medidas tomadas se destacan el abandono del sistema maoísta de economía rural planificada en el sector agrícola, la ampliación de la participación del sector privado, el ingreso de inversión extranjera directa y la creación de zonas económicas especiales. El resultado de las reformas puede vislumbrarse en el crecimiento del PBI chino desde US\$ 215.853 millones en 1978, a US\$ 736.870 millones en 1995, y una disminución de tasa de pobreza del 97.5% en 1978, a 60.5% en 1995.¹ Sin embargo, fue a partir de 1999, cuando la estrategia “*Going Global*” consolidó las ambiciones chinas para el liderazgo mundial y la cooperación con diversas regiones, que permitió su ingreso a la OMC e incluso su inclusión en el acrónimo BRIC por parte de Jim O’Neill para referirse a aquellos Estados con mercados que tenían las mayores perspectivas de crecimiento, en 2001.

Es en este contexto en el cual las relaciones de América Latina y China se consolidan de forma permanente. El gigante asiático encontró en los países latinoamericanos aliados para su crecimiento a partir de su rol como proveedores de materias primas y un mercado creciente y dinámico para sus productos manufacturados, mientras que, para los latinoamericanos, China se convirtió en su primer socio comercial externo, que permitió la entrada de grandes flujos de inversiones, y en el cual se observaba una oportunidad para la creación de un orden multilateral en el que la región se viera empoderada en el nuevo contexto internacional.

¹ Para más información remitirse a BBC News (2018) “Reforma y apertura: cómo China pasó en solo 40 años de ser un país pobre y rural a una superpotencia mundial”, link: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46611462> (16/05/19)

Sin embargo, a partir del análisis la literatura, es posible problematizar las relaciones sino-latinoamericanas desde distintas perspectivas, como el establecimiento de nuevos patrones de dependencia, con la consiguiente reprimarización en la región, a través de la utilización de mecanismos tradicionales y de *soft power*. A su vez, cabe preguntarse si los mismos patrones de relacionamiento a nivel estatal se replican en los modelos de integración regional vigentes, como el Mercosur, y qué forma adoptan.

La Relación entre China y América Latina

China es un gran socio de América Latina, cuyas relaciones se han consolidado mayormente en los últimos años. En principio, Xu (2006) identificó que entre 1950 y 1960, China implementó una estrategia de “diplomacia entre pueblos” (Xu, 2006: 105), de carácter político-ideológico, ya que la mayoría de los países latinoamericanos mantenían relaciones con las autoridades de Taiwán, estableciendo lazos amistosos poco a poco. En 1970, se abrió una etapa de perfeccionamiento acelerado de las relaciones entre Estados, a partir del fuerte apoyo chino a los movimientos nacional-democráticos de la región, y la mayor importancia de la política de “Una sola China”, en competencia con Taiwán, que generaría que las conexiones comerciales y políticas ingresaran en un período de fuerte progreso. Aquellos lazos fueron profundizados en 1980 y 1990, si bien China priorizó las relaciones con los mayores países latinoamericanos (Brasil, México y Argentina) por considerarlos políticamente más moderados y económicamente más desarrollados.

Este enlace se enmarca dentro de la política de establecimiento de asociaciones estratégicas chinas con otros Estados en todo el mundo, de manera formal a partir de 1993. Sus contenidos incluyen la acentuación de una relación diferente a la tradicional, con la economía como eje sustancial, reforzando intereses económicos de ambas partes y que afecta tanto a Estados como a organizaciones internacionales (Oviedo, 2006). Entre ellas, es posible destacar la primera vinculación estratégica establecida por China, realizada con Brasil en 1993, las subsiguientes con Rusia e India, vinculaciones bilaterales con Canadá, Estados Unidos y México en 1997, y regionales con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.² Sin embargo, además del proceso de acercamiento que permitió el reconocimiento diplomático de China en la región latinoamericana, se estableció una aproximación más intensa entre los países a partir de la década del 2000, reflejada en el establecimiento de relaciones estratégicas en 2004 con Chile y Argentina.

Según el estudio de Rodríguez Aranda y Leiva Van de Maele (2013), la década del 2000 generó una nueva etapa en las relaciones entre China y América Latina, ya que desde entonces se registran intercambios de mayor frecuencia en variados aspectos. Lo característico de esta nueva etapa es que las relaciones con América Latina pertenecen a una “estrategia multidimensional” (Pérez Restrepo; Castro, 2017: 147)

² Para más información remitirse a Oviedo, E. D. (2006) “China: Visión y Práctica de sus llamadas ‘Relaciones Estratégicas’”, Estudios de Asia y África, Vol. 41, Núm. 3, pp. 385-404.

china, que no se agota en lo económico, sino que profundiza en lo político, con la intensificación de visitas mutuas entre autoridades regionales, nacionales y subnacionales para establecer mecanismos de diálogo, consulta o cooperación. Se intensificará, asimismo, la cooperación en ámbitos como el cultural, el educacional y el científico-tecnológico. Empero, la intensificación de las relaciones económicas, en el ámbito comercial y de inversiones, fueron las apelaciones más citadas por las autoridades latinoamericanas.

El libro Blanco sobre la política de China hacia América Latina y el Caribe expone la necesidad china de establecer vínculos con los países latinoamericanos sobre la base de la “complementariedad de sus economías” (Svampa; Slipak, 2015:44). Esta relación se ha traducido en el establecimiento de un mercado asimétrico, en el cual las importaciones latinoamericanas han crecido más de prisa que las exportaciones, dando lugar a grandes desbalances comerciales en la región. En definitiva, las relaciones comerciales han sido definidas como de naturaleza interindustrial, es decir, la existencia de un fuerte predominio de exportaciones latinoamericanas de productos primarios como el petróleo, mineral de hierro, cobre, porotos de soja, harina de pescado, madera y azúcar, entre otros, y la importación de productos de mediana y alta tecnología, con baja apropiación de valor agregado e incorporación de progreso técnico en la región (Oviedo, 2015; Pérez Restrepo, Castro, 2017; Rosales, 2012)

A su vez, a partir del estudio de Ulloa y Becerra (2017) es posible afirmar que, a partir del 2005, las principales inversiones de China en la región han sido en proyectos relacionados a infraestructura y recursos naturales, sobre todo mineros y energéticos. En este sentido, las propias empresas chinas, ya sea solas o en *Joint Ventures*, ligan la producción con el mercado chino, a fin de asegurarse la materia prima.

A pesar de la desaceleración china del último tiempo, con una leve contracción de las importaciones y bajo dinamismo del comercio exterior, diversos autores como Cordeiro Pires *et al* (2015) u Ortiz Velázquez y Dussel Peters (2016) han llamado la atención acerca del proceso de reprimarización de las economías regionales latinoamericanas, alentadas por los gobiernos a partir del *boom* de los *commodities*, negando o minimizando las nuevas desigualdades en términos ambientales, económicos o sociales.

En este contexto, la literatura describe que es tiempo de desenmascarar las relaciones establecidas con China, quitándole el título de “Cooperación Sur-Sur”. Svampa y Slipak (2015) incluso argumentan que catalogar a China como “economía emergente” es un eufemismo, ya que su sola emergencia conllevó cambios en el orden internacional y en las relaciones de poder existentes. Por lo tanto, es necesario comprender el tipo de estrategia de política exterior china, a través del *soft power*, que le ha permitido presentarse como compartiendo problemáticas comunes con las naciones del sur global, especialmente América Latina, mientras en otras instancias esgrime su rol de potencia.

El *soft power*, analizado por primera vez por Joseph Nye Jr., es “la capacidad de lograr resultados que se desean a través de la atracción de los otros, en vez de la manipulación o coacción de ellos” (Rodríguez Aranda; Leiva Van de Maele, 2013:

499). En este sentido, Rodríguez Aranda y Leiva Van de Maele (2013) demuestran que China ha logrado proyectar su poder al mundo a través de tres estrategias: su cultura milenaria, sus logros en materia económica (a partir de la utilización del comercio y la inversión como un recurso válido que mejora la imagen de China) y la cooperación internacional hacia los países en desarrollo.

A su vez, los autores también argumentan la importancia del recurso al *soft power* a partir de la cuarta generación liderada por Hu Jintao en 2004, luego de años de concentración en el poder económico y militar tras las reformas de 1978. Como consecuencia del cambio, esta forma de atracción se introdujo de manera explícita en el discurso del gobierno chino y en su diplomacia pública, representándola como responsable, sin pretensiones hegemónicas, cooperativa y promotora de la paz internacional. Para lograrlo, se utilizó la doctrina neo-confuciana que incluye el Ascenso (devenido en Desarrollo) Pacífico, que permitió dar respuesta a las teorías de la “amenaza china”, adquiriendo los derechos y responsabilidades que se derivaban de su nueva posición en el mundo sin importunar el *statu quo* internacional, y el Mundo Armonioso, originado a partir de la filosofía de Confucio, y formado por cuatro elementos: la estrategia *win-win*, el respeto por la diversidad, la cooperación y la coordinación.

Particularmente en América Latina, la estrategia china de mostrarse como un socio benevolente, que se contraponía con el resto de las potencias occidentales -en especial las numerosas injerencias por parte de Estados Unidos, que han manifestado desde motivaciones económicas hasta intereses geopolíticos a lo largo de la historia latinoamericana- se tradujo en la falta de imposición de condicionamientos sobre su modelo político y social al establecer sus relaciones, las inversiones en países con altos niveles de riesgo, que tuviesen dificultades para obtener financiamiento, o la condonación de préstamos a aquellos sumidos en la pobreza por mucho tiempo. Sin embargo, Svampa y Slipak (2015) puntualizan que la inversión extranjera directa china no tiende a desarrollar capacidades locales, ni actividades intensivas en conocimiento ni encadenamientos productivos, sino que tienden a potenciar las actividades extractivas en detrimento de aquellas con mayor valor agregado.

La Relación entre China y el MERCOSUR

En los últimos diez años, la presencia de China en América del Sur ha crecido fuertemente, a partir de un importante dinamismo registrado en las corrientes comerciales con el MERCOSUR. El antecedente de este relacionamiento puede encontrarse en los acuerdos bilaterales establecidos, principalmente, con Argentina y Brasil, mencionados anteriormente.

La literatura demuestra que, al igual que lo sucedido con América Latina en general, la relación de China con el MERCOSUR también es interindustrial, orientada al modelo extractivo, específicamente de bienes primarios y energéticos, que ofertan sobre todo los países sudamericanos. Netzahualcoyotzi y Furlong (2017) analizan que el hecho de que sólo un pequeño porcentaje de la tierra en China sea cultivable, y debido a su

proceso de industrialización y urbanización, genera que las relaciones con estos países se conviertan en fundamentales.

Concretamente, Hiratuka (2016) demuestra que en el período de 2003-2008, vinculado con el relanzamiento de la plataforma regional, permitió un fuerte aumento de la actividad industrial en la región. Mientras que, a partir del año 2009, todos los países del bloque sufrieron un descenso en la participación relativa de sus manufacturas. Como consecuencia, el autor describe que fueron las importaciones de China las que desplazaron, con suma claridad, el comercio de productos como los textiles o calzado, químicos, máquinas y electrónicos dentro de los países del bloque. Aquello, contribuyó a notables dificultades para la integración económica dentro del MERCOSUR, ya que reavivó nuevas políticas de protección y discriminación sectoriales e industriales, con el surgimiento de disputas comerciales, especialmente entre Argentina y Brasil.

Es posible remarcar ciertos efectos positivos de la presencia de China para el bloque regional, señalados por algunos autores como Bartesaghi (2015), como el crecimiento económico, el fuerte financiamiento externo o las nuevas colaboraciones tecnológicas a partir de las *Joint Ventures*. De todos modos, la incidencia en la reprimarización de las exportaciones, el impacto en el desarrollo de la industria regional y la transformación de las corrientes intrarregionales, han formado parte, entre otras causas, de las crecientes dificultades para avanzar en el cumplimiento de los objetivos generales del MERCOSUR, como la profundización del proceso de integración o la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos.

Sin embargo, es necesario destacar que, en el comercio intrarregional del MERCOSUR, a pesar de las dificultades, prevaleció un importante flujo asociado a la especialización en el complejo automotriz como principal producto comercializado, tanto en exportaciones como importaciones dentro del bloque, derivado de los esquemas de encadenamientos productivos, liderados por empresas multinacionales en el sector.

Por último, es preciso mencionar la limitación de la posibilidad de establecer un tratado de libre comercio conjunto entre el MERCOSUR y China, entre otras cosas, por el reconocimiento por parte de Paraguay a Taiwán -condición insalvable impuesta en la política de “Una Sola China”. Frente a aquello, el gobierno chino ha buscado consolidar acuerdos bilaterales con los distintos países de la región, si bien particularmente el cambio de gobierno en Brasil este año y la aparente renovada injerencia por parte de Estados Unidos en la región, podrían llegar a dificultar aquellas negociaciones.

Conclusión

Sin lugar a dudas, la consolidación de China como potencia global modificó los parámetros y medidas esperables del orden internacional en su conjunto, tanto para las potencias, como para los países en desarrollo. Particularmente para América Latina, la literatura considera que los retos que se presentan ante la nueva relación

con China son los cambios en las prioridades temáticas, el desplazamiento de donantes (ya sea financieros o de otro tipo) en la región, las crecientes asimetrías en las estructuras comerciales y la fragmentación regional.

En este sentido, mientras que históricamente el comercio de tipo Sur – Sur ha sido caracterizado como intraindustrial, a diferencia del Norte – Sur, con la aparición de China se ha perdido dicho patrón. Lo que genera, nuevamente, disputas académicas acerca de si es correcto catalogarla en aquel marco.

Ahora bien, cabe preguntarse acerca de qué esperar de las relaciones futuras entre el Mercosur y China. Es posible evidenciar que, ante la influencia externa ejercida por el gigante asiático, particularmente a partir de la búsqueda de acuerdos bilaterales frente a la imposibilidad de un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR, no existe un planteamiento conjunto regional acerca de los intereses, o sobre las condiciones, que el proceso de integración o la región entera pudieran imponerle a China para contrarrestar las asimetrías presentes, y posiblemente no logre acordarse. No sólo eso, sino que actualmente puede ser posible observar la configuración de maniobras divergentes, principalmente entre Brasil y el resto de los Estados miembros del MERCOSUR, ya que el primero podría acercarse de manera pragmática a Estados Unidos y relegar la relación conjunta del BRICS en general y con China en particular. Por último, es posible destacar oportunidades residentes en las relaciones sino-latinoamericanas, a saber, la explotación de nuevas corrientes de exportación en la industria de bienes agrícolas con valor agregado. Particularmente en el MERCOSUR, el bloque podría desempeñar el rol de plataforma regional en el desarrollo industrial de la región y como espacio de atracción de inversiones, promoviendo no sólo un mayor aprovechamiento del mercado regional, sino también una mayor integración física y productiva. En este sentido, el diseño de marcos regulatorios que no sólo atraigan ese tipo de inversiones, sino que obliguen a las empresas a cumplir con mecanismos que aporten al desarrollo industrial en un sentido amplio resultaría beneficioso. Aquello, permitiría mitigar los efectos negativos de la presión competitiva externa y viabilizaría una mayor competitividad dentro de los mercados de los países del bloque.

Recibido: 29/03/2019

Aceptado: 08/06/2019

Bibliografía

BARTESAGHI, I. (2015) “Las relaciones comerciales entre el Mercosur y China, ¿socios para el desarrollo?, en Dussel Peters, E. *América Latina y el Caribe y China. Economía, comercio e inversión 2015*, pp. 155-175

BBC NEWS (2018) “Reforma y apertura: cómo China pasó en solo 40 años de ser un país pobre y rural a una superpotencia mundial”, link: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-46611462> (16/05/19)

- CEPAL (2016) *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China. Oportunidades y desafíos*. Naciones Unidas, Santiago de Chile
- CORDEIRO PIRES, M.; SANTILLÁN, G. E.; Valenzuela Álvarez, J. L. (2015) “Las relaciones China y América Latina en 2015”, CRIES, Anuario de Integración, Núm. 11, pp. 52-72
- CREUTZFELDT, B. (2013) “América Latina en la política exterior china”, Papel Político, Vol. 18, Núm. 2, pp. 599-611
- DURÁN LIMA, J.; PELLANDRA, A. (2017) “La irrupción de China y su impacto sobre la estructura productiva y comercial de América Latina y el Caribe”, Serie Comercio Internacional de la CEPAL, Núm. 131
- ELLIS, E. (2018) “Hacia una asociación estratégica: las inversiones de China en América Latina”, Working Paper Series de REDCAEM, Núm. 3
- ERTHAL ABDENUR, A.; MARCONDES DE SOUZA NETO, D. (2013) “Cooperación china en América Latina. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo”, Íconos Revista de Ciencias Sociales, Núm. 47, pp. 69-85
- HIRATUKA, C. (2016) “Impactos de China sobre el proceso de integración regional de Mercosur”, en Dussel Peters, E. *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China*, UDUAL
- LORA, E. (2005) “¿Debe la América Latina temerle a China?”, El Trimestre Económico, Vol. 22, Núm. 287, pp. 459-493
- NETZAHUALCOYOTZI, R.; FURLONG, A. (2017) “Alianza estratégica entre China y el Mercosur”, en Dussel Peters, E. *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China*, UDUAL
- ORTIZ VELÁSQUEZ, S.; DUSSEL PETERS, E. (2016) “La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe y China: ¿promueve la integración o desintegración regional?”, en Dussel Peters, E. *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China*, UDUAL
- OVIEDO, E. D. (2006) “China: Visión y Práctica de sus llamadas ‘Relaciones Estratégicas’”, Estudios de Asia y África, Vol. 41, Núm. 3, pp. 385-404
- OVIEDO, E. D. (2015) “Las relaciones entre China y América Latina: una visión contextualizadora”, Observatorio de la Política China
- PAIKIN, D; DULCICH, F. (2017) “El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional”, Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Vol. 6, Núm. 12, pp. 395-414
- PÉREZ RESTREPO, C.; CASTRO, A. (2017) “China y América Latina post 2015: cambios en las relaciones comerciales en un contexto de menor crecimiento y reformas estructurales”, en Dussel Peters, E., *América Latina y el Caribe y China. Economía, comercio e inversión 2017*, UDUAL
- RODRÍGUEZ ARANDA, I.; LEIVA VAN DE MELE, D. (2013) “El soft power en la política exterior de China: consecuencias para América Latina”, Revista Latinoamericana, Vol. 12, Núm. 35, pp. 497-517
- ROSALES, O. (2012) “Mejorando el vínculo económico y comercial de América Latina con China y Asia Pacífico”, Workshop CAF – CIEPLAN

XU, S. (2006) "Las diferentes etapas de la relación sino-americanas", Nueva Sociedad, pp. 102-113

SVAMPA, M.; SLIPAK, A. (2015) "China en América Latina: del Consenso de los commodities al Consenso de Beijing", Revista Ensamble, Vol. 2, Núm. 3, pp. 34-63

ULLOA, A; BECERRA, C. (2017) "Explicando la inversión china en América Latina", en Dussel Peters, E. *La nueva relación comercial de América Latina y el Caribe con China*, UDUAL

VON WOLFF, M. W.; SOTO, A. (2005) "El proceso de reformas en China y la política exterior: de Deng Xiaoping a Hu Jintao", en Cesarin, S. M.; Moneta C. *China y América Latina. Nuevos Enfoques sobre Cooperación y Desarrollo. ¿Una Segunda Ruta de la Seda?*, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Proyecto BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina

Cuba-África: los motivos de una cercanía en la distancia

Cuba-Africa: the reasons for closeness in the distance

LALEKOU KOUAKOU LAURENT

Doctor en civilización latino-americana por la Universidad Félix Houphouët-Boigny en Abiyán (Costa de Marfil). Correo electrónico: fohundy08042013@gmail.com

Resumen

En la actualidad, La Habana es la capital de América Latina que más embajadas africanas posee. La presencia de estas representaciones diplomáticas demuestra la vitalidad de las relaciones entre Cuba y África. A pesar de la distancia geográfica y las limitaciones económicas del Estado cubano, el régimen caribeño supo consolidar sus relaciones con el continente africano. Este trabajo analiza la naturaleza y el contenido de dichas relaciones. El objetivo es considerar los elementos que favorecieron la cooperación y las perspectivas de la misma a la luz de una posible normalización de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos.

Palabras clave

Cuba – África – Cooperación – Logros – Perspectivas

Abstract

Currently, Havana is the capital of Latin America that has more African embassies. The presence of these diplomatic representations demonstrates the vitality of relations between Cuba and Africa. In spite of the geographical distance and the economic limitations of the Cuban State, the Caribbean regime was able to consolidate its relations with the African continent. This paper analyzes the nature and content of these relationships. The objective is to consider the elements that favored cooperation and the perspectives of cooperation in the light of a possible normalization of diplomatic relations between Cuba and the United States.

Keywords

Cuba – Africa – Cooperation – Achievements – Perspectives

Introducción

América Latina y el Caribe entablaron relaciones con África desde la independencia de los países del continente negro. Sin embargo, dichas relaciones eran superficiales debido al contexto de Guerra Fría caracterizado por la bipolarización. Aunque el continente africano como parte del tercer mundo no pertenecía a ningún bloque, se situaba automáticamente en el bloque capitalista por haber sido colonizado por potencias occidentales, es decir, por encontrarse en zona de influencia del capitalismo.

Desde este punto de vista, el acercamiento de Cuba a África fue el resultado de una decisión política de la Isla. Cuba fue uno de los pocos países del continente americano que había considerado a África como una prioridad en su política exterior, lo cual se observaba a través de la fuerte presencia cubana en África.

Hoy, la Isla tiene 30 embajadas en África y forma parte de los 11 países de América Latina y Caribe (ALC) acreditados como observadores permanentes de la Unión Africana (UA)¹ (SELA, 2011: 41). En cuanto a la Isla, cuenta con 22 representaciones diplomáticas africanas. Estas relaciones diplomáticas, reflejan la importancia que las dos entidades geográficas se otorgan mutuamente. Es la garantía de un diálogo político más profundo para fomentar mayores posibilidades de intercambios de todo tipo y en diferentes áreas.

Además, esta red de representaciones ofrece los fundamentos prácticos para el desarrollo mutuo y la implementación de acciones concretas. Como ejemplos, tenemos los africanos graduados o cursando estudios universitarios en diversas especialidades en Cuba, y los colaboradores o médicos cubanos que trabajan en naciones africanas.

Si estos datos dan testimonio del interés de la Isla por África, llevan al mismo tiempo a preguntarse por sus motivos. ¿Cuáles son las razones del acercamiento entre Cuba y África? ¿Cómo se fortalecieron estos vínculos con el tiempo? ¿Qué ganaron Cuba y África respectivamente en esta cooperación? Y, ¿cuáles son las perspectivas actuales?

El texto se basa en la hipótesis de que las relaciones entre Cuba y África se deben a intereses compartidos, ya que los Estados siempre actúan en su propio interés. Este enfoque realista lleva a analizar la naturaleza y el contenido de dichas relaciones, enfatizando aquellos elementos que las favorecieron y las perspectivas actuales a la luz de una posible normalización de las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos.

1. Los motivos del acercamiento entre Cuba y África

A principios de los años sesenta, Cuba se encontró en condiciones difíciles y precarias por motivo de la confrontación con Estados Unidos. Aunque el conflicto no

¹ Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela.

nació con el triunfo de la Revolución, se agudizó con la toma del poder por el Ejército revolucionario el 1º de enero de 1959 y la nacionalización de las empresas estadounidenses². Eso se tradujo en el bloqueo económico contra la Isla a partir del 13 de octubre de 1960 y luego, en la ruptura de las relaciones diplomáticas el 30 de diciembre del mismo año (Tokatlian, 1984: 11). Otras manifestaciones de la crisis son los ataques contra Cuba con el apoyo de los Estados Unidos. El más destacado fue la invasión de la Bahía de Cochinos.

El aislamiento económico y la amenaza del gran vecino norteamericano llevaron al régimen cubano a acercarse a la URSS, ya que sus objetivos eran la liberación nacional y social, es decir el socialismo y la independencia nacional (Silva León, 2003: 5). Este acercamiento al campo socialista se hizo a cambio de protección y ayuda soviética frente a Estados Unidos. El régimen cubano quería protegerse contra la amenaza de Estados Unidos poniéndose bajo el paraguas atómico de la Unión Soviética y sobrevivir al bloqueo gracias a la ayuda económica de este socio comercial.

Sin embargo, la incorporación de Cuba al bloque soviético tendrá un costo: la sumisión política a Moscú y la producción de caña de azúcar para su mercado. Encerrada en el circuito comercial socialista desde la crisis de los cohetes, Cuba buscaba otras alternativas. La estrategia de Cuba fue la de supervivencia e independencia. Por una parte, se trataba de evitar el aislamiento y por otra, de deshacerse de la dependencia de la URSS. El propósito era entonces impedir que la Revolución fuera controlada por la burocracia soviética (RIERA, 1997: p. 9).

Este deseo de libertad e independencia que ha matizado la Revolución desde sus precursores³ ideológicos en las décadas de los años 20 y 30 hasta las etapas militar y política, es la causa del internacionalismo cubano. El régimen sabía que, aunque la Revolución tenía un carácter nacional, era necesario internacionalizarla para ser viable y, además, resistir frente a los Estados Unidos. En este sentido, África, con la independencia en los años 1960 de muchos países, fue una oportunidad bienvenida. Cuba supo aprovechar este contexto de descolonización como nuevo protagonista. Con el apoyo de la Unión Soviética, buscó establecer el socialismo en el continente. Estas circunstancias, por cierto, fueron decisivas para el “internacionalismo cubano” en África, pero no fueron suficientes, ya que la Revolución cubana, a pesar de sus esfuerzos, no tuvo el mismo éxito en América Latina y otros lugares. En el subcontinente, 1960 fue una década marcada por la hostilidad hacia la Revolución

² El objetivo de la revolución cubana no era derrocar a Fulgencio Batista, sino poner fin a la dominación y explotación estadounidenses.

³ Julio Antonio Mella, Rubén Martínez Villena y Antonio Guiteras.

cubana. Durante este periodo de la "Guerra Fría", Estados Unidos promovió una fobia anti-comunista y anti-castrista que encontró eco en los países latino americanos.

Apenas descolonizada, África parecía ser mejor para la exportación de la experiencia revolucionaria ya que, entre ambos espacios, existen –pese a la distancia física– ciertas proximidades. Cuba debido al comercio transatlántico, tiene en común con África la población negra. Estas afinidades facilitaron la asistencia militar cubana en los países africanos. Con respeto a estos vínculos históricos, culturales y raciales, se envió en 1965 un grupo de cubanos negros para la Revolución del Congo (Guevara March, 1998). Al ser la población congoleña negra, ello debía permitir su integración. De ese modo, miles de soldados cubanos negros llegaron al continente para participar en diversas guerras. También esta preocupación por la seguridad y la integración se observó a través de las microsociedades cubanas. Durante los servicios cubanos, se construyeron “predios o enclaves”. El objetivo era recrear una dinámica de vida cubana en condiciones diferentes (Unfried y Martínez: 440). Eso facilitó la transferencia de cubanos de la Isla hacia los países africanos. En Angola, la llegada de cubanos mayoritariamente negros fue considerada como el “retorno de los niños de África” (Saney, noviembre 2015). Si estas razones combinadas fueron los motivos del acercamiento entre Cuba y África, ¿cómo se fortalecieron sus relaciones?

2. El fortalecimiento de los lazos entre Cuba y África

El fortalecimiento de las relaciones entre Cuba y África se ha forjado en la lucha a través del “internacionalismo cubano” que desde los años 1960 estructuró la política exterior de la Isla. Tuvo dos grandes etapas. La primera empezó en 1960 y finalizó en 1988, combinando asistencias militares y civiles. El punto de partida fue el convenio de 1960 con Guinea Conakry. Terminó por los acuerdos de paz entre Cuba, Sudáfrica, Estados Unidos y Unión Soviética (Moreno, 2012).

A nivel militar, Cuba participó en diferentes guerras africanas. Desde la presencia del Che Guevara en el Congo a Cuito Cuanavale en Angola, soldados cubanos arriesgaron su vida, sellando con la sangre la amistad entre África y Cuba (Véase Anexo 1, Tabla 1). De ese modo, al querer liquidar una “deuda”, resultado de la transferencia de esclavos desde África (García Márquez, 1977), se creó otra: la de los cubanos muertos en misiones internacionalistas africanas. En efecto, los africanos tuvieron “el sentimiento de la deuda contraída” (Gleijeses, 2007: 613), ya que en toda la historia del continente es la única vez que un pueblo extranjero se ha levantado para defender a uno de los países africanos” (Gleijeses, 2014).

Con el tiempo, Cuba demostró su capacidad militar táctica y estratégica. Eso favoreció el aumento del servicio de cubanos en los países africanos. Además de las

acciones militares propiamente dichas, Cuba entrenó a diferentes ejércitos de países africanos. De 1960 a 1982 fueron un total de 742.815 militares entrenados por instructores cubanos (Véase Anexo 2, Tabla 2). También Cuba entrenó a combatientes del Congreso Nacional Africano (ANC), así como a los de la *South West African People's Organisation* (SWAPO). Los primeros luchaban contra el régimen del Apartheid y los últimos por la independencia de Namibia (Gleijeses, 2014).

En este período Cuba cooperó también con África en el sector civil. Ya en 1960, maestros cubanos enseñaban en Guinea Conakry. La asistencia en el campo de la educación se extendió a países como Mali, Congo (Brazzaville) y Angola. El 23 de mayo de 1963 tuvo lugar en Argelia, la primera misión cubana de ayuda médica a países subdesarrollados con 50 voluntarios cubanos (Franchossi, 2013; Sánchez y al, 2010). Durante esta primera fase de la asistencia cubana a África se crearon dos escuelas de medicina: una en Etiopía en 1984 y otra en Uganda en 1986.

La segunda etapa del fortalecimiento de los lazos entre Cuba y África fue a partir de 1988 hasta hoy en día. En 1990, intervino el derrumbe de la URSS, aliado político-estratégico y socio comercial de Cuba. Frente a la nueva situación política, la Isla redujo su cooperación con África a la asistencia civil. En este marco, desde 1990, los países africanos se beneficiaron de diferentes programas cubanos. Los más conocidos son: el Programa Integral de Salud (PIS) y el Programa de Alfabetización “Yo Sí Puedo”, respectivamente en 1998 y 2001. Además, Cuba brindó asistencia a través de las Brigadas Médicas de Emergencia cubanas en 2003, de la Operación Milagro en 2004 y en la lucha contra EBOLA en 2014.

Aunque Cuba no intervino nunca más militarmente en el continente desde 1990, supo mantener sus relaciones con los países africanos. Antes o después del colapso de la URSS, el verdadero puente entre Cuba y África fue la colaboración. Esta larga cooperación fue esencial para el fortalecimiento de las relaciones entre Cuba y África.

3. Los logros para Cuba y África

Las ganancias son reales en ambos espacios. Con respecto a Cuba, África fue el puente entre la Isla y el mundo. Las misiones internacionalistas cubanas, militares como civiles, empezaron en África. Desde este punto de vista, se puede considerar al continente como la tierra de experimentación del internacionalismo cubano. Es también en el continente que la asistencia cubana obtuvo sus destacadas victorias. A nivel militar, Cuba llegó con la “operación Carlota” (1975-1988) a garantizar la soberanía de Angola poniendo fin a la invencibilidad del ejército sudafricano. Del mismo modo, la derrota de este ejército favoreció la independencia de Namibia y el derrumbe del régimen del apartheid en África del Sur. Estas victorias revelaron a las Fuerzas Armadas de Cuba como fuerzas poderosas y experimentadas. La influencia cubana se amplió en los años ‘70 con el desarrollo de su asistencia militar a los

países africanos. El mejor ejemplo es la mencionada “operación Carlota” en que la ayuda militar cubana alcanzó su auge movilizándolo a más de 23.000 soldados (Foltz, 1985: 46).

Fuera del aspecto militar, la importancia que tuvo Cuba a escala internacional se debe a la solidaridad que la Isla ha brindado a los países necesitados de atención médica. Para llegar a esta colaboración médica, Cuba tuvo que reformar su sistema de salud entre los años 1959 y 1969. Este proceso ha conducido a la creación en 1970 de un sistema único, caracterizado por la descentralización de la gestión y la planificación centralizada, la cobertura global y amplia, la alta eficacia, la participación social satisfactoria, económicamente sustentable y abierta a su perfeccionamiento constante. Con el desarrollo del sistema de salud cubano, creció la colaboración internacional (Ojeda, 2017).

Así, enfrentándose con otras realidades⁴ y aprendiendo de las mismas, los médicos cubanos se internacionalizaron adquiriendo más experiencias (Unfried y Martínez, 2017: 443). En este sentido, la influencia internacional de Cuba se forjó en segundo lugar por el internacionalismo. De esta solidaridad internacional nació la “economía del conocimiento” como lo subraya aquí Fidel Castro, Líder máximo de la revolución cubana:

“También la gente tiene una tendencia a pedir técnicos, yo lo sé. [...] Entonces el problema es ver cuáles son los imprescindibles [...] Y yo lo digo por nuestra experiencia, porque a la gente le gusta pedir y pedir. En ese sentido, yo creo que es mejor que los tengan que pagar; porque si tienen todos los técnicos gratuitos, todo el mundo va a pedir 20.000, 30.000, mientras que cuando ven que eso tiene una connotación económica y tiene una carga económica y un peso económico, la gente va a pedir menos” (Unfried y Martínez, 2017: 443).

Hoy, profesionales de la salud están prestando atención remunerada en diversos países en tal dimensión que este tipo de servicios se ha convertido en la principal fuente de ingreso de divisas para la Isla. Gracias a ello, se ha desarrollado una auténtica economía del conocimiento basada en la enorme capacidad de los recursos humanos. Esta economía permitió a la Isla sobrevivir al bloqueo estadounidense y durante el llamado “período especial” debido al derrumbe del bloque soviético. La implicación cubana en África le ha servido para evitar un aislamiento del sistema internacional y la política africana le ha permitido ocupar un lugar prioritario en las relaciones de África con América Latina. De esa manera, le ha

⁴ Realidades de guerra, de diferencia cultural, de nivel material de vida y de costumbres.

garantizado al mismo tiempo todos los apoyos que ha necesitado en el ámbito multilateral después de la Guerra Fría (Moreno, 2012).

En cuanto a África, sacó provecho de la solidaridad cubana. Esta solidaridad se ha manifestado de dos maneras: la primera, de carácter militar, en relación con las dinámicas de conflicto Este-Oeste y la segunda, de carácter civil, conectada con los pilares del internacionalismo y la solidaridad de la política exterior cubana. Aunque el aspecto más visible a nivel civil, es el envío de médicos a África, la asistencia cubana también tiene en cuenta los sectores farmacéutico, biotecnológico, educativo y agrícola.

La primera de ellas, la asistencia militar, fue el espacio que más captó la atención a nivel nacional e internacional. Dio lugar a una literatura tanto académica como periodística. Este aspecto cobró especial importancia debido a la derrota del ejército blanco sudafricano, la cual contribuyó al derrumbamiento de su imagen invencible y a la estabilidad de la parte sur del continente. En África, 2.077 cubanos entregaron sus vidas para la liberación de los pueblos (Blanco, 2004).

La segunda, se basa en la asistencia médica, pilar de la solidaridad. Los médicos internacionalistas cubanos brindaron su colaboración a 33 naciones africanas en misiones internacionalistas (Véase Anexo 3, Tabla 3). A estos servicios médicos, se añade la construcción de 6 escuelas de medicina en cooperación con Cuba. Son las de Etiopía (1984), de Uganda (1986), de Ghana (1991), de Gambia (2000), de Guinea Ecuatorial (2000), de Guinea Bissau (2004) y Eritrea (2004) (Telesur, 2018).

En África, profesionales de la salud han prestado servicio médico a más de 300 millones de personas, incluidas dos millones de intervenciones quirúrgicas y la vacunación de nueve millones de niños (Telesur, 2018). Por la calidad de sus recursos humanos, Cuba se convirtió en un centro de formación. A Cuba llegaron miles de estudiantes africanos para cursar clases de diferentes especialidades.

Este lazo privilegiado entre Cuba y los Estados africanos plantea interrogantes sobre el proceso de normalización de las relaciones Cuba-Estados Unidos, que hoy parece irreversible.

202

4. Las perspectivas de la cooperación entre Cuba y África

Al análisis de las relaciones Cuba-África, observamos tres temporalidades: la primera, de 1960 a 1990, es decir desde el convenio cubano con Guinea Conakry al derrumbamiento de la URSS; la segunda, del colapso del bloque soviético a la retirada de los hermanos Castro y la última, que ha empezado con la llegada al poder de Miguel Díaz-Canel en abril 2018. La cooperación Cuba-África ha sobrevivido a todas estas temporalidades y profundos cambios políticos como lo muestran las representaciones diplomáticas actuales en ambos espacios (Véase Anexo 4, Tabla 4).

Las estancias africanas de Raúl Castro y de Salvador Valdés Mesa respectivamente en 2015 y 2016, también traducen el florecimiento de estas relaciones que se apoyan en la estabilidad del modelo socioeconómico y político cubano. Cuba es uno

de los pocos países que han mantenido su propuesta económica socialista. Con este sistema, no sólo ha logrado superar los problemas ligados a la desaparición de las alianzas estratégicas y comerciales del Pacto de Varsovia sino también ha alcanzado niveles de auto-sostenibilidad y crecimiento en varios sectores. Esto le permitió desempeñar un papel internacional.

Desde 1960, pese a los escasos medios y capacidades, Cuba consiguió llevar a cabo con efectividad su política de solidaridad internacionalista con África. De esta forma, envió técnicos, maestros y médicos a los países africanos necesitados. Esta relación privilegiada entre la Isla y el continente hoy plantea interrogantes en torno al proceso de normalización de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. De hecho, esta nueva situación política anunciada, lleva a Cuba a una nueva dinámica.

Nuevos socios están hoy dispuestos a invertir en Cuba para aprovechar la buena formación de los cubanos y el potencial de la Isla. Eso justifica la llegada de Jeque Abdullah Bin Zayed Al Nahyan, ministro de Asuntos Exteriores de los Emiratos a La Habana en octubre de 2015. En el mismo mes, empresas como ADP y Bouygues (francés) firmaron los primeros contratos para el aeropuerto de la Isla. El mes siguiente, Jeque Tamim Bin Hamad Al Thani, emir de Qatar visitó La Habana.

En cuanto a los estadounidenses, han comenzado a invertir en Cuba desde la reanudación de las relaciones diplomáticas con la Administración Obama. Eso muestra que levantado el embargo, los Estados Unidos pueden convertirse en el principal socio de Cuba debido a la proximidad geográfica, al poder económico estadounidense y la gran diáspora cubana (Auge, 2016). Todo eso lleva a pensar que el papel del continente africano podría reducirse. Sin embargo, otras posibilidades pueden también ser la recuperación del papel central de Cuba en África antes de la desaparición de sus alianzas estratégicas. Esto por dos razones: por un lado, las relaciones entre Cuba y África son antiguas y profundas. Y la influencia que tiene la Isla en el continente se debe al carácter histórico de estas vinculaciones preservadas pese a las dificultades. Por otro, se debe tener en cuenta la capacidad de adaptación estratégica y política del régimen cubano. En este sentido, es muy probable que las alianzas Cuba-África sigan siendo primordiales después de la reanudación de las relaciones diplomáticas entre la Isla y su gran vecino.

Otra preocupación es la naturaleza de las relaciones Cuba-África. El continente en los sectores médico y farmacéutico, biotecnológico y agrícola, se beneficia de la experiencia cubana. A diferencia de África, el mercado cubano parece muy lento para abrirse a los inversores africanos. Cuando las delegaciones africanas llegan a La Habana, es con solicitudes específicas en áreas donde Cuba puede proporcionar asistencia y no para analizar las oportunidades de inversión.

Hoy, frente a los cambios en el mundo, los países africanos en sus relaciones con Cuba deben poner en marcha una estrategia más pragmática, abierta a una cooperación menos tradicional. Esto debe llevar a África a convertirse en un socio invirtiendo en Cuba.

Conclusión

Cuba está históricamente vinculada a África debido al componente negro de su población. Este nexo racial les da una comunidad de destino pese a la distancia. Sin embargo, el fortalecimiento de este enlace fue en gran parte favorecido por la situación política y económica de la isla en 1960. Es decir, el embargo estadounidense. Este bloqueo económico ha influido en la política exterior de La Habana, estructurado su economía y ha contribuido a su relación con África. Con la ayuda de la Unión Soviética, su gran aliado y socio comercial, Cuba desempeñó un papel importante en África. Asistió a nivel militar a los países africanos en su lucha por la independencia. Hizo posible la independencia de Angola, Namibia y Sudáfrica. Paralelamente a las acciones militares, el Estado cubano llevó a nivel civil, varias misiones con maestros para la educación de los niños africanos, médicos y trabajadores de la construcción en el continente. Esta solidaridad a veces se transformó en una asistencia humanitaria.

En cambio, Cuba a través de esta política, fortaleció sus lazos con los Estados africanos y evitó su aislamiento. De esa manera, llegó a sobrevivir a la violenta crisis económica debida al cese casi total de la asistencia de la URSS en 1990, incluso cuando continuaba el bloqueo estadounidense. Asimismo, la isla pudo contar con los países africanos en el ámbito multilateral después de la Guerra Fría. Ello se ha observado en la votación de los países africanos a favor de la eliminación del bloqueo norteamericano no solo en la Unión Africana sino también en las Naciones Unidas. En ese sentido, la relación Cuba-África impactó la política norteamericana hacia la isla. Ante ello, la reanudación de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos plantea algunas preocupaciones. En esta nueva dinámica, se teme por ejemplo que África ya no cuente en la política exterior de Cuba.

Lo bueno es que, si ha llegado Cuba con tan pocos medios y capacidades a una gestión exterior de ese nivel, puede hacer más si se mejoran las perspectivas económicas. Sin embargo, estas relaciones a nivel de los países africanos deben adaptarse al nuevo mundo político y económico.

Recibido: 31/07/2018

Aceptado: 20/05/2019

Referencias documentales

AUGE, Benjamin. (Décembre 2016). Cuba et l'Afrique. Une relation ancienne à l'aune du réchauffement avec Washington. *L'Afrique en questions*, n° 30. Disponible en <https://www.ifri.org/fr/publications/editoriaux-de-lifri/lafrigue-questions/cuba-lafrigue-une-relation-ancienne-laune>

BLANCO K, Perera A, Núñez A. Voces del Milagro. La Habana: Casa Editora Abril, 2004

FOLTZ, William y BIENEN, Henry. (1985). *Arms and the African United States*, Yale University Press, 221 p.

FRANCHOSI, Gabriel Molina. (2013). *Argelia: 50 años de la primera misión médica cubana*. Granma. Disponible en: <http://www.granma.cu/granmad/2013/05/25/interna/artic01.html>

GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. *Operación Carlota: los Cubanos en Angola*. Lima: Mosca Azul, 1977.

GLEIJESES Piero. (2007). *La causa más bonita: Cuba y África 1975-1988*. En: Gleijeses P, Risquet J, Remírez F, editores. *Cuba y África. Historia común de lucha y sangre*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.

Gleijeses P. *Mirando atrás. Las repercusiones de la derrota y la victoria*. En: Flores Carmona N, editora. *Misiones en conflicto. La Habana, Washington y África. 1959-1976. Tercera edición cubana*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales; 2007. p. 613.

GLEIJESES Piero. (2014). *¿Por qué Sudáfrica ama a Cuba? Cuba debate*. Disponible en: http://www.cubadebate.cu/opinion/2014/01/16/por-que-sudafrica-ama-a-cuba/#.W4-xzrg6_ZI

GUEVARA MARCH, Aleida.(1998). *Che: Pasajes de la guerra revolucionaria: Congo, Mondadori*. Disponible en: <https://www.casadellibro.com/...pasajes-de-la-guerra-revolucionari...>

MORENO, Ana María. (2012). *Cuba y África: Política Exterior cubana en África*. Boletín de estudios Africanos. Estudios africanos. Universidad externado de Colombia. Noviembre. Disponible en: <https://estudiosafricanos.wordpress.com/tag/cooperacion-sur-sur>

OJEDA, Roberto Morales. (Oct.-dic 2017). *Las transformaciones del Sistema de Salud Pública cubano*. Rev Cubana Salud Pública, vol.43 no. 4 Ciudad de La Habana.

RIERA, Ataulfo. (1997). « Qui était Che Guevara? Che Guevara pour aujourd'hui », Textes de formation et de débats sur : Che Guevara, in Cahiers de formation marxiste n°2. Edité par la *Formation* Léon Lesoil. Ligue Communiste Révolutionnaire. Section belge de la IVe Internationale.

SANEY, Isaac.(25 noviembre 2015) *¡El retorno de los niños de África! Cuba y la liberación de África del Sur*, disponible en: <https://www.telesurtv.net/opinion/El-retorno-de-los-ninos-de-Africa-Cuba-y-la-liberacion-de-Africa-del-Sur-20151125-0048.html>

SÁNCHEZ, Yoerquis Mejías y al.. (2010.) Cuba y la cooperación solidaria en la formación de médicos del mundo. Educ Med Super v.24 n.1 Ciudad de la Habana ene.-mar.

SELA. (2011). Las Relaciones de América Latina y el Caribe con África: Situación actual y áreas de oportunidad, Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela. SP/Di No. 07-11, 178 p.

SILVA LEÓN, Arnaldo. (2003). Breve Historia de la Revolución Cubana, Editorial de Ciencias Sociales. Instituto Cubano del Libro. Ciudad de La Habana. Disponible en: <http://archivo.juventudes.org/textos/Documentos%20Historicos/Historia%20Revolucion%20cubana.pdf>

TELESUR. (2014). Salud y esperanza, el legado de Cuba a África. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/.../Cuba-Africa-20140915-0030.html>

TOKATLIAN, Juan Gabriel. (1984). Cuba y Estados Unidos: un debate para la convivencia, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano. (Col. Estudios internacionales, 5).

UNFRIED, Berthold y MARTÍNEZ, Claudia. (maio-agosto 2017). El internacionalismo, la solidaridad y el interés mutuo: encuentros entre cubanos, africanos, y alemanes de la RDA, Estudos Históricos Rio de Janeiro, vol. 30, no 61, p. 425-448.

ANEXOS

Anexo 1. Tabla 1: Cifras de la presencia militar cubana en África

País	Angola	Congo Belga	Guinea Conakry	Guinea Bissau	Etiopia	Mozambique
Soldados	23 000	120	10	50	12 000	1 000
Años	1975-1988	1965	1965	1965	1978	1963

Fuentes: William Foltz, Henry Bienen, Arms and the African United States, Yale University Press. 1985, p. 46; Ernesto Che Guevara, Che: Pasajes de la guerra revolucionaria: Congo, Mondadori.

Anexo 2. Tabla 2: Cifras acumulativas de los militares diplomados en Cuba por país

País	1975	1982
Zimbabue	5 700	41 300
Mauritania	1 300	8 470
Etiopia	45 000	250 500
Somalia	20 000	62 550
Malawi	1 600	4 650
Togo	1 800	5 080
Tanzania	14 600	40 350
Zambia	5 800	14 300
Benín	1 700	3 150
Burkina Faso	2 100	3 775
Guinea Conakry	5 700	9 900
Kenia	9 600	16 600
Senegal	5 900	9 700
Congo	5 500	8 000
Ruanda	3 800	5 150
Camerún	5 600	7 300
Costa de Marfil	4 100	5 070
Angola	31 500	37 500
Mali	4 200	4 950
Liberia	5 200	5 550
Sierra Leona	3 000	3 100
Níger	2 200	2 220

Chad	4 200	4 200
Ghana	15 500	12 600
Burundi	7 000	5 200
Mozambique	19 000	12 650
Nigeria	208 000	133 000
Zaire	43 000	26 000
28 países	Total: 482 600	Total:742 815

Fuente: William Foltz, Henry Bienen, Arms and the African United States, Yale University Press. 1985, p. 100.

Anexo 3. Tabla 3: Los países africanos que cooperan en el campo médico con Cuba

Angola	Gabón	Nigeria
Argelia	Gambia	República Árabe Saharaui Democrática
Botsuana	Ghana	Ruanda
Burkina Faso	Guinea Bissau	Sao Tomé y Príncipe
Burundi	Guinea Conakry	Seychelles
Cabo Verde	Guinea Ecuatorial	Sierra Leona
Congo RDC	Lesoto	Sudáfrica
Chad	Mali	Suazilandia
Djibuti	Mozambique	Tanzania

Eritrea	Namibia	Uganda
Etiopía	Níger	Zimbabue

Fuentes: Servicios Médicos Cubanos del Ministerio de Salud Pública (Minsap); Registros Estadísticos de la Unidad central de Cooperación Médica; Telesur, 2014.

Anexo 4. Tabla 4: La cooperación Cuba-África en representaciones diplomáticas

Representaciones diplomáticas en áfrica	Representaciones diplomáticas en cuba
Angola, Argelia, Benín, Botsuana, Burkina Faso, Cabo Verde, República del Congo, República Democrática del Congo, Egipto, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenia, Libia, Malí, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Senegal, Seychelles, Sudáfrica, Tanzania, Túnez, Uganda, Zambia, Zimbabue	Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Libia, Malí, Mozambique, Namibia, Nigeria, Sudáfrica, Zimbabue, Etiopía, Egipto, República Democrática del Congo, República del Congo, Comoras, Cabo Verde, Burkina Faso, Benín, Argelia, Angola, Kenya.

Fuente: SELA. (2011). Las Relaciones de América Latina y el Caribe con África: Situación actual y áreas de oportunidad. Venezuela, Caracas. SELA. Pp.26-31.

La confesión cristiana y su aplicación en la terapia psicoanalista

Christian confession and its application in psychoanalytic therapy

SUSANA BRUNO OCHOA

Licenciada en Filosofía por la Facultad de Filosofía y Letras de la BUAP. Actualmente es estudiante del cuarto semestre de la maestría en Filosofía en la línea de filosofía práctica por la BUAP, con el proyecto de tesis: El concepto de Estado en Hegel. Correo electrónico: susanabruno4@gmail.com

Resumen

En el presente trabajo se analiza el dispositivo de la confesión en Occidente y su aplicación en la terapia psicoanalítica, con el fin de comprender el desarrollo de la subjetividad Moderna, desde el análisis que realiza Foucault en relación con el nacimiento de las ciencias modernas y su fundamentación en el sujeto. Las ciencias modernas han surgido a través del examen de la vida personal de los individuos, desde el inicio de la pastoral cristiana hasta el nacimiento de la psicología moderna, con el psicoanálisis. La confesión se promueve como un proceso de conocimiento sobre el individuo y como un dispositivo disciplinario, al punto que, se ha interiorizado y forma parte del modo de subjetividad actual.

El *ethos* filosófico de Foucault del presente trabajo pretende llevar a cabo una relectura de las reflexiones de Foucault entorno al psicoanálisis y la confesión cristiana, para así entender ¿Cómo se ha instaurado la confesión en la modernidad? y ¿Cómo a partir de ella puede plantearse el sujeto moderno?

Abstract

In this work we analyze the dispositive of the confession in the West and its application in a psychoanalytic therapy to understand the development of modern subjectivity, whose analysis was made by Foucault linked to the born of modern sciences and their basis in the subject. Modern sciences have been founded and built by the examination of the personal life of the individuals since the beginning of the Christian pastoral to the modern psychology thanks to the psychoanalysis. The confession is promoted as a process of knowledge about the individual and as a disciplinary dispositive with the result that he has been internalized and became a part of the actual subjectivity. We are going to follow the philosophical Ethos of Foucault pretending to understand: how was the confession introduced in the modernity? And, how can the issue of the modern subject be addressed? With this questions, a releasing of disciplinary power is being raised.

A partir de dichas preguntas, finalmente, se plantea considerar un punto de liberación del poder disciplinario.

Palabras clave

Confesión – Psicoanálisis – Terapia moral – Modernidad – Subjetivación – Poder – Saber

Keywords

Confession – Psychoanalysis – Moral therapy – Modernity – Subjectivation – Power – Knowledge

“...Lo cierto es que la confesión se convirtió en Occidente en una de las técnicas más altamente valoradas para producir lo verdadero...”

Michel Foucault

Introducción

Entre 1970 y 1978, Foucault desarrolla su método de investigación genealógico. En estos años sus investigaciones giran en torno al juego de fuerzas entre saber y poder; el autor se pregunta: 1) ¿qué hace posible la aparición de las ciencias sociales? y 2) ¿cuál es la función de las mismas?, para responder estas preguntas Foucault se centra en el análisis de tres temas: el saber (como el conjunto de discursos y juegos de verdad que sostienen el conocimiento de las ciencias humanas y que sujetan al poder a los individuos), el poder (como relaciones de fuerzas, mecanismos y técnicas de dominación) y el ejercicio de poder sobre el cuerpo (disciplinas y modos de subjetivación). A esta época pertenecen los textos del Poder Psiquiátrico, Los Anormales, el primer volumen de la Historia de la Sexualidad, entre otros.

Foucault considera que el “yo” de la modernidad es un constructo, el cual tiene su desarrollo en los siglos XVIII-XIX, desde estos siglos el sujeto es la base en el que se sustenta todo el conocimiento empírico; bajo el dominio de las ciencias del hombre surge el esquema de las ciencias modernas, el ser que vive es la base de la ciencia biológica, el que trabaja funda la ciencia económica y finalmente el que habla es el pilar de las ciencias del lenguaje¹, en ese sentido el sujeto es la condición de posibilidad del conocimiento en la modernidad.

Foucault afirma que la categoría de sujeto es un invento² moderno, por ello es posible realizar una deconstrucción histórica del sujeto a través del cual se puede explicar las formaciones históricas que hacen posible la aparición de esta categoría como fundamento de las ciencias modernas. En este ensayo se analizará la confesión como

¹ Este desarrollo de las ciencias modernas es la base del argumento del texto de Foucault Las palabras y las cosas. (Foucault, 2016)

² Una creación moderna.

un mecanismo moderno que configura las subjetividades y por lo tanto, atraviesa el ámbito de la disciplina, el saber y el poder.

Finalmente, en este trabajo se realiza un análisis del traslado de la confesión cristiana hacia la psiquiatría moderna y su importancia en el análisis psicoanalítico, se enfoca particularmente en los casos de histeria analizados por Sigmund Freud. Con ello se tiene por objetivo, delinear la subjetividad moderna en una de sus principales características dentro del saber disciplinario: el sujeto confesante.

Desde la instauración del modelo de la confesión cristiana, la psiquiatría y más adelante el psicoanálisis, encontrarán en ella un método de terapia moral para el alivio de los desórdenes psíquicos.

Foucault en su obra *Los Anormales* realiza una historia³ de la confesión, en ella se destaca cómo fue que se realizó la transferencia de una práctica secular a una práctica de salud mental pública y finalmente el análisis de cómo se instauró dentro del consultorio del psicoanalista para hacer surgir a las ciencias humanas, para develar el inconsciente a través del lenguaje del deseo y del instinto y con ello sujetar a los individuos a una nueva aplicación del poder.

El psicoanálisis de Sigmund Freud tiene como centro el análisis de una nueva figura de la anormalidad, la cual es la mujer histérica de finales del siglo XIX, también se relacionan los temas del deseo y del instinto temas estudiados por la psiquiatría hacia los años de 1830; el método de la curación por la palabra es el que instaurara de una vez y para siempre la terapéutica de la confesión como modo de sujeción al poder disciplinario de los individuos.

212

La confesión en el ámbito cristiano y su desplazamiento hacia la psiquiatría moderna

La pastoral cristiana hace surgir la figura del pastor, el cual es el guía de la comunidad cristiana en general; sin embargo también es el elegido, es decir, es el único capaz de ofrecer la salvación de cada uno de los individuos,⁴ y de toda la comunidad: "El pastor es el que vela. "Vela" en el sentido, claro está, de vigilancia del mal que puede hacerse, pero sobre todo de las desventuras que pueden sobrevenir. El pastor velará por el rebaño y apartará el infortunio que pueda amenazar al más mínimo de sus animales" (Foucault, 2006:156). Así el pastor además de ser guía, es el puente de comunicación con lo divino, a pesar de ello, la confesión de los pecados no es monopolizada por la figura del pastor, ya que los miembros de la comunidad pueden confesarse entre sí y lograr la expiación.⁵

³ Se podría decir con mayor precisión una genealogía.

⁴ Este juego entre colectividad/individualidad del pastorado y la salvación a manos del pastor es lo que permite instaurar los sacramentos (entre ellos la confesión) en la estructura del cristianismo.

⁵ En los inicios del cristianismo la confesión funciona como un mecanismo que a través del arrepentimiento y el remordimiento con lleva a la expiación de las culpas; por lo tanto bastaba con confesarse con cualquier miembro de la comunidad cristiana para lograr el cometido que es ser perdonado por los pecados cometidos.

El poder pastoral cristiano se debe su nombre precisamente a la actividad pastoral, que predomina en la comunidad cristiana, al menos hasta el siglo XV⁶, la pastoral ejerce una dinámica de reunión/separación de los individuos por un lado, reúne a todos los miembros bajo la figura del pastor y por el otro, distingue a cada uno de los integrantes a través del análisis minucioso de las almas de cada uno de los miembros de la comunidad, pues para que el pastor conozca a los individuos es necesario instaurar como mecanismo la confesión.

La confesión se establece como una de las principales características de la pastoral cristiana y aparece desde los inicios de ella, aunque queda establecido como práctica necesaria en el concilio de Letrán⁷ lo cierto es que desde los orígenes de la pastoral cristiana la confesión fue una pieza importante en la adhesión de la comunidad religiosa y de la absolución de la culpa. Una vez instituida la confesión formalmente en la comunidad religiosa se convertirá en un sacramento fundamental, como parte de una serie de mandatos que se inscribirán dentro de la ceremonia religiosa y que a la vez sustentan el poder de la figura del guía espiritual, así la confesión abierta y difusa en los albores de la comunidad cristiana es monopolizada por la figura del sacerdote. La confesión en los inicios del cristianismo estaba delimitada a aquellos actos de índole sexual, sin embargo a partir del siglo XII se establece como necesaria la penitencia ritual, así la confesión debe ser una calca del alma del confesante, no sólo se confesará los actos, sino los deseos y los pensamientos impuros.⁸ Por lo que la sexualidad es aquello que es digno de investigación y escrutinio, ya no sólo del sacerdote, sino del educador, del psiquiatra e incluso del sistema penal.

Si el poder pastoral se centra en conocer a cada uno de los individuos e imponer la ley sobre la vida de estos, el poder disciplinario de la psiquiatría moderna no se conforma con conocer los más íntimos deseos de sus pacientes y alinearlos a la ley, sino que ejerce control sobre el cuerpo, lo domina, lo educa y lo adiestra, es decir, lo normaliza. Así, la confesión será un mecanismo primario para la cura. Se pasa del pecado a la enfermedad, sin embargo, se mantiene la estructura de una falta e incluso en el saber médico la confesión remitirá a una terapia moral, tal como en el cristianismo la confesión deriva en una penitencia.

Surge entonces un sincretismo en la figura del padre que, además de ser el encargado de encaminar a las ovejas perdidas del rebaño, siendo un rasgo pastoral que se entremezcla con el deber sanar la espiritualidad del penitente que carga consigo la conciencia de haber incurrido en una falta, lo que produce una mella en el alma, un malestar de la espiritualidad que no le permite hallar la paz consigo mismo, esta falta ha de ser “curada” por el padre, cuya función es doble como lo señala Jean Delumeau: “Su bienestar psíquico, su vida de relaciones, sus comportamientos cotidianos podían ser modificados por las exigencias más o menos grandes de aquel

⁶ Siglos en los cuales la estructura del poder pastoral entra en crisis y surgimiento de la disciplina en otras instancias, a saber, la familia y la escuela entre otras.

⁷ Convocado por el papa Calixto II en 1123, entre otras cosas prohibía el matrimonio a los sacerdotes y establece la confesión como obligatoria.

⁸ La confesión, a partir de este momento será exhaustiva se deberá relatar detalladamente todo lo que se relacione con los deseos y el placer, aquello que Foucault denomina la voluptuosidad del cuerpo.

que la Iglesia le asignaba a un tiempo como padre como médico y como juez” (Delumeau, 1990:16)

La confesión entonces, es tomada como modelo de disciplina y control de los sujetos, se desplaza del rito religioso a los centros disciplinarios⁹ como son la escuela, el hospital y el sistema penitenciario. En estos recintos ya no basta con confesarse si no que es necesario generar un registro que particularice a los individuos que no se adecuan a las normas impuestas con ello tiene su origen el archivo, la ficha y el expediente. El comportamiento ha de verse modificado de diversas maneras, al grado de severidad variará de acuerdo al grado de la falta y del juez.

Foucault considera que la confesión es “[...]un avatar, el avatar de un procedimiento que no es en absoluto de censura, represión o hipocresía, sino un procedimiento muy positivo, que es el de la confesión forzosa y obligatoria [...] En Occidente la sexualidad es lo que estamos obligados a confesar” (Foucault, 2000: 159)

La confesión debido a una moral relacionada con la sexualidad es un tema grave y de suma importancia que ya afectaba a la manera de confesarse, que se debe a la pena o por el grado de intimidad que representa externar algo tan íntimo que subyace en el alma del hombre. Los contrastes que dejaban ver los principios de la histeria se presentaban desde la era que la confesión se ejercía en las iglesias y que “paralizaba” el actuar de los sujetos al intentar hablar de ella, siendo de particular objetivo de este tipo de delitos las mujeres. Se entrevé que la histeria es un problema que se construyó en simultaneo con la cultura de la confesión: “Los observadores de antaño notaron también que la vergüenza, causa de tantos tormentos de conciencia, se manifestaba sobre todo con motivos de pecados sexuales y paralizaba particularmente a las mujeres”. (Delumeau, 1990:23)

Con el nacimiento de las ciencias del hombre la confesión va a dejar el ámbito religioso para instaurarse dentro de los mecanismos de los discursos verdaderos, se traslada de la confesión con un individuo que se impone como la autoridad espiritual que castiga y orienta a la curación al médico cuyo atención se centra en la curación mediante el reconocimiento de que el paciente se encuentra en una idea errónea y con ellos se hallará la cura: “Tales consejos serán repetidos hasta luego de la edad por todos los directores de la conciencia que se preocupen del bienestar psicológico de los penitentemente obligados a auto curarse”. (Delumeau, 1990:32)

La senda que marcó la confesión cristiana será que seguirán las ciencias de la psique, ya que, los datos serán obtenidos mediante los procesos de verbalización individual, por ello las ciencias disciplinarias hacen de la confesión la piedra angular para la producción del saber y no sólo eso sino que se inscribe en el centro de los procedimientos del poder: “La confesión de la verdad se inscribió en el corazón de los procedimientos de individualización por parte del poder [...]” (Foucault, 2005:65)

La confesión, entonces, deja de pertenecer al sigilio de la comunidad, al rito religioso y se instaura como método de verdad y mecanismo de saber y forma de sujeción al

⁹ El confesionario ya tiene tintes de una estructura disciplinaria, tal como lo resalta Foucault, ya que, al ser un examen del alma no hace otra cosa sino que acoger nuevamente al sujeto que estaba en pecado y por lo tanto participaba en un tipo de exclusión por la comunidad

poder; entre las disciplinas que aprovechan está larga historia de Occidente de una forma de individualidad: el sujeto confesante se encuentra la psiquiatría moderna.

Previamente a tratar el tema de la confesión en el saber médico psiquiátrico, es importante comprender la transición que se da en relación con la consideración clásica de la locura y de ésta en el inicio de las ciencias modernas; este cambio es destacable ya que, con ello se podrá comprender porque la confesión es un método bastante eficaz para la disciplina en la estructura del poder.¹⁰

Una de las diferencias que suceden durante la transición entre el rito pastoral y la confesión psiquiátrica es que en el primero se establece el diálogo como herramienta fundamental para la confesión, pues gracias a esta, el sujeto se compromete a recorrer el camino de la penitencia en conjunto con el pastor, es entonces cuando se logra una apertura donde ambos se encuentran en el mismo nivel:

“Si se confiesa alguna falta grave a un pariente o a un amigo que se ha elegido, es ante todo porque uno está seguro de su cariño (...) porque el intercambio será recíproco, porque cada uno será transparente ante el otro y ambos compañeros de diálogo se hallarán en pie de igualdad de planos”. (Delumeau, 1990:34)

Esta técnica usada durante el rito es diferida por la confesión psiquiátrica, donde sólo se enfoca al paciente a hallarse en un plano de equivoco.

En el texto *Poder Psiquiátrico*, Foucault afirma que hay un desplazamiento de la locura con relación a la conceptualización de ésta en la época clásica en vinculación con el nacimiento de la ciencia psiquiátrica moderna: Hasta el siglo XVIII, ya que atribuirle locura a alguien era decir que se engañaba, lo que caracterizaba al loco era el sistema de creencia. A partir del siglo XIX, el elemento, por el cual, se atribuye la locura es la insurrección de la fuerza, la locura se representa un desencadenamiento de una fuerza indomable. (Foucault, 2007:24). Este desplazamiento de la concepción de la locura es de suma importancia, ya que, desde éste es posible comprender cómo se instaurarán una serie de técnicas y mecanismos disciplinarios, entre ellos la confesión para conseguir la cura a través de un tratamiento *moral*.¹¹

En el *Poder psiquiátrico* Foucault analiza una serie de casos que culminan en lo que se denominan “escenas de curaciones”, de estas escenas el autor abstrae una serie de características generales que le permitirán considerar a la confesión como elemento importante para el tratamiento, la curación y para las exhortaciones morales orientadas a una dirección general que será la disciplina.¹²

De las características de las escenas de curación Foucault resalta las siguientes: “[...]1) No hay reconocimiento de las causas de la enfermedad. 2) No se trata de aplicar una receta técnica médica se trata del enfrentamiento de dos voluntades, es decir, se reconoce como batalla y relación de fuerza determinada. 3) Existe el

¹⁰ Foucault recalca que después de la confesión del alienado, que se relaciona con un relato autobiográfico, no se aplica ningún tratamiento médico en específico, sino que todo se reduce a una aplicación de la fuerza la cual desemboca en lo que podríamos en una segunda confesión del paciente acerca de estar en un error y es esto lo que afianza la curación. Esta práctica no es la aplicación de un saber médico sino la aplicación de una fuerza desnuda.

¹¹ Si la locura se entiende como un desbordamiento de la fuerza, es necesario que sea controlada, canalizada y sujeta, esto sólo se logra a través de la disciplina y de la dosis necesaria de violencia.

¹² Existe un segundo desplazamiento en el siglo XIX, del poder soberano al poder disciplinario.

enfrentamiento de dos fuerzas en el enfermo: conflicto entre la idea fija a la cual él se ha aferrado y el temor al castigo. Todo debe acabar con una victoria. 4) El enfermo reconoce que su creencia era errónea y delirante y 5) La verdad es alcanzada a través de la confesión y no del saber médico, con la confesión se sella el proceso de curación.” (Foucault, 2007: 27)

En este esbozo de las escenas de curación resaltan dos elementos importantes: el primero es el enfrentamiento de fuerzas, la del médico y la del enfermo; pero también la de la verdad que se impone sobre las ideas erróneas de los pacientes. La confesión sólo es admisible si se da dentro de los marcos de la disciplina, sólo si responde a la aceptación del enfermo de cierto error sobre, el cual, se había instaurado una serie de fantasías y vacilaciones inaceptables en la vida social.¹³ En ese sentido la confesión queda establecida como método de curación, pero también se insta en ella un discurso de verdad, el cual, no es el de la ciencia, por supuesto, es la verdad que enuncia el paciente.

Ahora bien, una vez comprendida la paulatina instalación de la confesión en Occidente, en un inicio la confesión era algo propio de las comunidades cristianas y se reducía al ámbito de las prácticas sexuales, después surge el rito de la confesión y la figura del padre como aquél que puede confesar, en este punto la confesión será obligatoria y ampliará su dominio sobre los sujetos, ya que, no sólo versará sobre las prácticas sexuales, sino también se filtrará dentro del ámbito de los deseos y de las satisfacción de los sentidos, finalmente la confesión se insta en la práctica psiquiátrica y queda en manos del médico; así surge en un fenómeno interesante que dará pie a la práctica psicoanalítica que es el nacimiento dentro de la clínica de la autobiografía.

En la Clase del 19 de diciembre de 1973 Foucault expone el caso clínico del señor Dupré llevado por el médico Lauret, aquí no sólo se le pide al enfermo que acepte su condición, sino que escriba su biografía desde los detalles escolares hasta su paso por las instituciones psiquiátricas; así la confesión entra en el campo del lenguaje como enunciado de verdad.

En el caso del señor Dupré se describe un paciente que desconoce la autoridad hasta el punto de considerar que en el asilo él es el único hombre, no le concede ningún valor al dinero, puede hablar con los osos y pertenece a una de las tres familias que por su nobleza predominan en la Tierra, al punto de considerarse él mismo Napoleón. (Foucault, 2007: 172). Más adelante, aparece la escena de curación, entre otras cosas se le deja ver la importancia del dinero, de la higiene y de los buenos modales; sin embargo lo que resalta en el texto son tres cosas: 1) el médico Lauret se presenta ante el señor Dupré como una figura de autoridad que desaprueba el comportamiento del alienado, 2) el médico logra la confesión del paciente de que aquello que cree real es producto de la fantasía y de la imaginación; sin embargo, esta confesión no se logra

¹³ La confesión implica aceptar una falta, Foucault considera que desde la pastoral cristiana y hasta el psicoanálisis se mantendrá la idea poco cuestionada de que el penitente o enfermo se encuentra bajo el dominio de una falta que sólo a través de la confesión logra su expiación o curación. Así, se mantiene la idea que detrás de la locura se esconde cierta maldad.

a través de un procedimiento médico sino por medio del uso de la fuerza¹⁴ y 3) para probar su curación Lauret exige al señor Dupré que escriba su autobiografía.

El logro del poder disciplinario dentro del psiquiátrico es hacer de los sujetos partícipes de la curación, a través, de la confesión y del relato autobiográfico, en el cual, el individuo reconoce que ha estado instalado en ideas erróneas; pero sobre todo se instala y se sujeta a las estructuras de poder reconociendo la autoridad. La psiquiatría del siglo XIX no tiene una teoría médica que avale la terapéutica; pero lo que sí existe es una táctica y estrategia del orden disciplinario. A través de la práctica autobiográfica el individuo se reconoce a sí mismo y afirma su identidad, con ello se instala dentro de las estructuras sociales y del poder de las instituciones.¹⁵

La confesión como la herramienta del psicoanálisis

Para Foucault el psicoanálisis es un ejercicio del poder, ya que, tiene una función normativa que responde a la rebeldía del enfermo a sujetarse a las normas sociales y una función incorporativa, pues la cura debe significar la reinserción del enfermo en la sociedad. Así, el psicoanálisis ejerce un poder de tipo pastoral, ya que, el psicoanalista ejerce el papel de guía. Por ello, las ciencias psi son normalizadoras, por tanto, son ciencias disciplinarias: “La medida del psicoanálisis envuelve a la locura en un «complejo parental» y encuentra en la confesión de culpabilidad en las figuras de auto-castigo que resultan de Edipo, el psicoanálisis no innova, sino que concluye lo que había empezado la psiquiatría del siglo XIX” (Deleuze y Guattari, 1972:54)

La figura de Freud inicia la psicología, el psicoanálisis se concibe como una estructura del lenguaje, este es la manifestación del inconsciente; con Freud se materializa el poder del médico el único capaz de castigar, el tratamiento médico se complementa con el tratamiento moral.

El conocimiento que surge, a partir, del psicoanálisis y de la confesión produce un saber antropológico y un saber de las ciencias humanas, el saber se hace posible a través del dispositivo de la confesión y de la parresía.¹⁶

Freud libera al enfermo del asilo; pero lo encadena en una realización de poder más eficaz, porque está disfrazada como un proceso de normalización, la historia individual representa el hilo conductor de la terapia psicoanalítica. El psicoanálisis es un método catártico, Freud considera que la represión de las pulsiones sexuales deriva en las enfermedades nerviosas modernas, por ello, existe una incitación a hablar de la sexualidad; sin embargo, el médico impone formas, normas, reglas y espacios para hablar de la sexualidad.

¹⁴ Dupré confiesa la verdad sobre él mismo (nombre, profesión, año de nacimiento...) bajo la ducha, que Lauret le impuso como castigo. Foucault afirma que las circunstancias en las que el paciente ha confesado son secundarias, lo importante es la enunciación la confesión de la verdad es lo que sella el proceso de curación.

¹⁵ Incluso en el poder judicial el proceso penal tiene como base una serie de estrategias que se realizan en torno al sujeto para lograr la confesión de sus crímenes: “La ceremonia penal, con tal de que cada uno de sus actores represente bien su papel, tiene la eficacia de una prolongada confesión pública”. (Foucault, 2003: 43)

¹⁶ La parresía es el coraje de hablar con la verdad

En su obra Freud Estudios sobre la histeria, la confesión forma parte importante en la cura de las pacientes, la tesis central en la teoría psicoanalítica es que la neurosis, la psicosis y la histeria son provocadas por los deseos reprimidos que necesitan ser exteriorizados por medio de la palabra: En el caso analizado por Freud de la señorita Elizabeth¹⁷, quien padecía dolores agudos en la cintura y una pierna, Freud descubre que al tocar el tema de su enamoramiento en relación con su cuñado, la paciente rehúye y sufre de dolores punzantes en la pierna, los cuales, desaparecen una vez que cuenta el episodio; así el médico utiliza este dolor para guiar el interrogatorio hacia donde él considera que desemboca el centro de la aparición de los síntomas histéricos “[...]Poco a poco aprendí a utilizar como brújula ese dolor despertado; cuando ella enmudecía, pero todavía acusaba dolores, yo sabía que no lo había dicho todo y la instaba a continuar la confesión hasta que el dolor fuera removido por la palabra [*wegsprechen*]. Sólo entonces le despertaba un nuevo recuerdo” (Freud, 1992: 163)

En este caso el médico no utiliza una conceptualización universal para llevar a cabo la curación, todo está inscrito en el ámbito del juego de verdad de la paciente, es su enunciación su relato, es decir, su historia personal la que asume todo el protagonismo en la terapia; el psicoanalista se limita a escuchar y a generar relaciones semánticas entre lo simbólico y lo real; en un juego entre ocultar y mostrar la verdad aparece develada; sin embargo la enunciación verdadera no está en manos del médico sino que la posee la paciente. Una vez más existe esta relación parresía-confesión; si la verdad aparece en un momento velada, después se muestra en toda su realidad esto implica cierto valor para afrontarla a través del proceso de confesión. Sólo mediante lo anterior, puede devenir la curación.

En Tótem y Tabú, Freud realiza un estudio erudito sobre las prohibiciones sexuales a través del tiempo y de las diversas culturas, ya que, el discurso psicoanalítico tiene como supuesto el discurso, e intenta fundar el sujeto por la sexualidad, entonces se concede una primacía a la sexualidad, la ley se contrapone al deseo, pues, el deseo sólo aparece con la prohibición. De hecho, Edipo se presenta como una equiparación simbólica del inconsciente, al ser el ejemplo por excelencia de la realización del deseo prohibido. Analizando las culturas primitivas Freud descubre que a través del totemismo se configuran reglas primitivas relacionadas con la sexualidad entre ellas el incesto y la prohibición al parricidio: “Si el animal totémico es el padre, los dos principales mandamientos del totemismo, los dos preceptos-tabú que constituyen su núcleo, el de no matar al tótem y no usar sexualmente a ninguna mujer que pertenezca a él, coinciden por su contenido con los dos crímenes de Edipo, quien mató a su padre y tomó por mujer a su madre, y con los dos deseos primordiales del niño, cuya represión insuficiente o cuyo nuevo despertar constituye quizás el núcleo de todas las psiconeurosis” (Freud, 1991:134)

La lectura de todas estas ceremonias relacionadas con el totemismo primitivo es la interiorización inconsciente de la regla sociales de los hombres, es evolutiva y se

¹⁷ La paciente está renuente a confesar que desde hace tiempo, siente cierta atracción por su cuñado y después de la trágica muerte de su hermana una idea ha invadido su mente: ahora que está sólo ella puede tomarlo por esposo.

integra, se fortalece e incluso se hereda de generación en generación. De hecho, el origen de todas las neurosis es el impulso hacia romper la norma que son coartados. En el caso del pequeño Hans la prohibición de la masturbación y el miedo a la castración sólo pueden ser dilucidados, a través, de la interpretación simbólica de los sueños; para ello es necesario que el propio niño narre los sueños y los asocie con la realidad.¹⁸ El psicoanálisis plantea ser una ciencia benévola al darle un lugar a los sujetos para hablar de su sexualidad reprimida¹⁹ y al liberar al alienado de la clínica, lo que, Foucault ha encontrado es una continuidad, se establece una relación de jerarquías de poder entre el médico-paciente y sobre todo el saber médico y el tratamiento no se basa en consideraciones de tipo universal si no en los procesos de individualización y de la información recabada que da origen a los archivos y a los expedientes.

En ambos extractos de los textos de Freud aparece la sexualidad bajo la lupa del psicoanálisis como una teoría o ciencia de la sexualidad, el psicoanálisis con Freud había tomado el estandarte de la liberación sexual; sin embargo, con esta nueva incitación a hablar la sexualidad queda en el foco de atención del poder disciplinario. Foucault duda que el psicoanálisis sea un humanismo, ya que, ha liberado al alienado del asilo pero ha sujetado al individuo a través de la confesión forzándolo a contar una y otra vez los datos más profundos de su alma obligándolo a reconocer su falta, para que el médico pueda expiarlo y reconducirlo al buen camino de la convivencia social. El recorrido crítico que Foucault realiza de la modernidad lo lleva a establecer una línea de continuidad entre el modelo de confesión cristiana y la práctica psicoanalítica, a pesar de sus diferencias, lo cierto es que ambas conforman un espacio de dialogo para que se exprese la experiencia moral y así poder instaurar como estrategia la culpabilidad y la penitencia.

A partir de la lectura que realiza Freud de la tragedia de Edipo se resaltan dos elementos importantes; el primero es la parresía como el valor de hablar con la verdad, se establece como elemento doloroso y necesario para la catarsis y desde un punto de vista de la terapia moral ineludible para la curación; el segundo elemento más importante y que fundará al sujeto en Occidente es considerar que el complejo Edipo²⁰ tiene una constitución primigenia, como algo instaurado en el inconsciente de los hombres y se establece de una vez y para siempre la experiencia trágica y desgarradora de la vida del hombre como la contraposición del deseo y la interacción en sociedad.²¹

La confesión por largos siglos en occidente, ha sido uno de los dispositivos principales, productor de la subjetividad del individuo, tal como, es en el presente, el

¹⁸Freud, Sigmund *Análisis de la fobia de un niño de cinco años. A propósito de un caso de neurosis obsesiva*: Buenos Aires: Siglo XXI, 1909

¹⁹ Lo cierto es que la confesión desde la pastoral cristiana, como se ha visto, no ha reprimido la sexualidad, sino que por el contrario ha existido una incitación a hablar de ésta.

²⁰ Para efectos de este ensayo lo hemos descrito como insurrección a la doble prohibición básica, presente incluso en las culturas más primigenias, no matar al padre y no tener ninguna relación incestuosa.

²¹ Si se quiere ver de la cultura en general, tal como aparece en el texto de Freud La cultura de las masas.

examen de sí ha quedado instaurado como un algo permanente, insistente e inagotable para el individuo; el cual, ya no necesita acudir a un confesor; sino que en cualquier instancia de poder disciplinario se encontrará en la necesidad de confesarse haciendo un examen constante de sí mismo, valorando sus conductas en relación con lo moralmente aceptable, confesando sus deseos sexuales esperando la expiación de una culpa instaurada como un dispositivo normalizador.

Conclusión

La confesión en Occidente ha formado parte importante del proceso de subjetivación de la modernidad, la crítica de Foucault al psicoanálisis es en relación a centrar su teoría en la tesis de que la modernidad se instauró en la represión sexual; cuando de hecho se ha configurado a lo largo de los siglos una incitación hacia la apertura, la divulgación y la confesión de las prácticas y deseos sexuales.

En la modernidad el poder se moldea en un conflicto de fuerzas permanentes entre los cuerpos que están regidos por las disciplinas, a su vez, el poder disciplinario busca ejercer fuerza sobre los cuerpos; pero necesita generar cierto saber para ello debe penetrar en la interioridad de los individuos y develar el alma; ya que, si se conocen los deseos más recónditos del sujeto mayor posibilidad existe de ejercer el poder.

A partir del siglo XVIII, inicia un proceso de medicalización de la sexualidad, con ello los deseos quedan escindidos entre lo normal y lo patológico, la instauración de una moral sana redundante en una sociedad sana, la cual, es apta para el empleo; la nueva fuente de riqueza moderna será la fuerza de trabajo. Por ello la preocupación por el cuidado de la salud; la confesión y la culpabilidad evitarán desviaciones y enfermedades.

Ante este panorama poco alentador, Foucault propone el retorno a las costumbres griegas, el cuidado de sí, ya que es el garante de escapar del poder, a través del cuidado de sí se aspira al arte de la vida, plena, tranquila y armoniosa: “[...]lo que quiere decir Foucault cuando dice que la subjetivación en los griegos constituía la existencia como estética [...] (es) que el arte cualificaba la existencia [...] Pero para que el arte se convierta en la operación de la subjetivación, es preciso que ya no se conforme con construir objetos particulares a los que se llamará obras de arte, es preciso que se convierta en el movimiento de la subjetivación en general, Ahora bien, no es este el caso de la obra de arte[...]” (Deleuze, 2005: 130).

Sin embargo, para que esto sea posible es necesario romper con toda la cadena de poder y dispositivos disciplinarios impuestos, la salida queda, sin duda, a manos de los individuos, de la responsabilidad de vivir siendo fieles consigo mismos. Una invitación socrática que Foucault defiende a lo largo de su obra, si realiza la deconstrucción del pasado es para dilucidar el presente y para superar la situación actual del hombre dominado. Con ello se mantiene en la firme convicción de que la filosofía nos tiene que enseñar a vivir de una manera determinada.

Aceptado: 17/06/2019

Bibliografía

- BIRMAN, J. (2007) *Foucault y el psicoanálisis*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- DELEUZE, G. (2005) *La subjetivación. Curso sobre Foucault*. Argentina: Cactus.
- DELEUZE, G. y GUATTARI F. (1972) *El Anti Edipo*. París: Editorial Paidós.
- DELUMEAU, J. (1992) *La confesión y el perdón*. Madrid: Editorial Alianza.
- FOUCAULT, M. (2007) *El poder psiquiátrico*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FOUCAULT, M. (2005) *Historia de la sexualidad*. Vol. I. Voluntad de saber. Buenos Aires: Siglo XXI.
- FOUCAULT, M. (2016) *Las palabras y las cosas*. Madrid: Siglo XXI.
- FOUCAULT, M. (2000) *Los anormales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- FOUCAULT, M. (2006) *Seguridad, Territorio y Población*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- FOUCAULT, M. (2003) *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- FREUD, S. (1992) *Estudios sobre histeria*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- FREUD, S. (1991) *Totém y tabú*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

El Higienismo y la Infancia en Barranquilla: Discursos y Representaciones (1938–1944)

Hygienism and Childhood in Barranquilla: Discourse and representations

BRAYAN BUELVAS CERVANTES

Estudiante de VIII Semestre de Historia de la Universidad del Atlántico. Correo electrónico:
bdbuelvas@mail.uniatlantico.edu.co

Resumen

Este artículo trata sobre la Medicalización desde la publicidad en Barranquilla durante los años 1938 a 1944, tomando como fuente el diario *La Prensa*. Se estudiará a Barranquilla en pleno auge económico y sus problemas sociales, entre esos, de higiene, y ello se verá reflejado en las defunciones de niños menores de 10 años. Simultáneamente la ciudad y el país vivió un momento destacable de apertura económica que contrasta con la precariedad de los servicios básicos, en suma, la publicidad sabrá tomar esas necesidades y volverlas consumibles. Por esa razón se toma la publicidad de alimentos y medicinas para niños, ya que las falencias del aparato estatal fueron filtradas por el comercio mediante las estrategias publicitarias que buscaban medicalizar a la infancia de la urbe, en ese orden de ideas, se pretende responder al interrogante ¿de qué manera las estrategias publicitarias de productos para niños tenían cabida en el contexto social

Abstract

This article deals with Medicalization from advertising in Barranquilla during the years 1938 to 1944, taking as a source the newspaper *La Prensa*, will study Barranquilla in full economic boom and its social problems, among those, hygiene, and this will be reflected in the deaths of children under 10 years, simultaneously the city and the country lived a remarkable moment of economic openness that contrasted with the precariousness of basic services, in short, advertising will know how to take these needs and make them consumable, for this reason we take the advertising of food and medicine for children, since the shortcomings of the state apparatus were filtered by commerce through advertising strategies that sought to medicalize the childhood of the city, in that order of ideas, we intend to answer the question in what way the advertising strategies of products for children had a place in the social context of Barranquilla from 1938 to 1944?

de la Barranquilla de 1938 a 1944?

Palabras Clave

Medicalización – Prensa – Infancia –
Publicidad – Modernización

Keywords

Medicalization – Press – Childhood –
Advertising – Modernization

Introducción

Durante principios del siglo XX la salud fue un problema de debate en centros médicos, medios de comunicación, en este caso la prensa, y en las ciencias afines con el cuidado de la salud. Ello en parte se debía y con fija razón, al problema de la higiene en todo el mundo. La preocupación de los espacios insalubres, de la calidad de vida y su relación con lo cotidiano se convirtió en un problema social.

La protección a la infancia convocó la atención de la opinión pública y legitimaron la intervención estatal mediante la ejecución de políticas sanitarias destinadas al cuidado infantil. *“El colectivo médico cumplió un rol fundamental en ellas no solo como su ejecutor sino como su garante mediante la creación de un discurso científico sobre la crianza infantil. De esta manera, el cuidado infantil se transformó después de la Primera Guerra Mundial en un tema central de la agenda internacional y posibilitó la difusión de ideas, discursos y prácticas dentro de la comunidad científica”* (Billorou Imaz, 2017:48).

Una de las disciplinas más normales en el siglo pasado fue el higienismo. No se le consideraba una ciencia, era una corriente liberal que se filtró en la educación y la cultura desde la familia y para la sociedad, a través de manuales escolares, revistas, prensa, publicidad y normas que recomendaban como cuidar la salud e higiene personal, en especial para los niños. Ello tuvo muchas repercusiones en Barranquilla con la prensa, en específico, la publicidad del diario *La Prensa* en Barranquilla, puesto que las problemáticas sociales de esta urbe en los años 1939 a 1944, - período que nos hemos dispuesto a analizar- estaba mediatizado por arquetipos o ideales publicitarios que obedecían como tal a los márgenes sociales que dictaban la situación real de la ciudad en materia higiénica.

Este artículo describe las prácticas discursivas que manifestaron la medicalización de la niñez a través de estrategias publicitarias durante 1939 a 1944, debido al papel que cumplía la publicidad de este diario, pues en parte este medio de comunicación ayudó a reproducir esos discursos que se iban construyendo desde el estado y el cuerpo médico para intervenir al niño.

En ese sentido la medicalización, se da desde el cuerpo médico y también desde los discursos que se reproducen a partir de la prensa, de modo tal que su penetración es efectiva, mediante la ley y el discurso se acepta socialmente. En Colombia la intervención en la salud como parte del proyecto de nación a principios del XX gira en torno a los centros médicos, la economía y circunstancias internacionales, pues

desde antes de la primera guerra mundial ya se le había prestado atención a la importancia de los centros médicos e instituciones de salud.

Según el filósofo Michael Foucault, la medicina moderna es una medicina social cuyo fundamento es una cierta tecnología del cuerpo social; la medicina es una práctica social, y solo uno de sus aspectos es individualista y valoriza las relaciones entre médico y el paciente. Con el capitalismo no se pasó de una medicina colectiva a una medicina privada, sino precisamente lo contrario; el capitalismo, que se desenvuelve a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, socializó un primer objeto, que fue el cuerpo, en función de la fuerza productiva, de la fuerza laboral, el control de la sociedad sobre los individuos no se opera simplemente por la conciencia o por la ideología, sino que se ejerce en el cuerpo, con el cuerpo (Foucault, 1977:5).

Es decir, medicalización es la acción de intervenir el cuerpo con los medios ya descritos, en Colombia y Barranquilla más exactamente se venían promulgando leyes que buscaban tales fines, y se acercan más a lo que Foucault llama la medicina urbana¹.

En la ordenanza N° 14 de 1921 del departamento del Atlántico se asignaba un médico escolar a la secretaría de educación, que se encargaría de generar un certificado médico a todo niño que quisiera ingresar al colegio, pues debía estar en óptimas condiciones y no tener ninguna enfermedad contagiosa, además de esto, el galeno debía dictar conferencias en los colegios sobre higiene pública (Agudelo González, 2008:6).

“Con todos los matices discursivos de la época en torno al niño y la familia, se crearon formalismos o trámites en relación a la salud del niño, el niño tendría tres flancos que lo moldearían y lo prepararían para el futuro, el primero de estos era la madre que lo forma desde su vientre y le transmite sus primeros conocimientos, la escuela sería la que haría la gran labor de formar a la raza, se encargaría de corregir los vicios y defectos degenerativos que traían consigo los niños y, por último, el médico, el gran supervisor de la obra quien controla y mediría el desarrollo del niño en todas sus fases hasta convertirse en adulto. El médico viene a jugar un papel fundamental, él va a ser el gran encargado de dirigir toda la vasta obra de mejoramiento racial, por ello todos estos discursos son elaborados principalmente por médicos” (Agudelo González, 2008:8).

¹ Según Michel Foucault, la Medicina Urbana se desarrolla en el siglo XVIII en Francia y Alemania teniendo como base la medicina estatal que tenía fines económicos y sociales, además está relacionada a la urbanización, el trabajo obrero y la transición de lo rural a lo urbano que trajo consigo cambios demográficos que demandaban ordenar la ciudad en función del bienestar de las clases. La ciudad como espacio vital de los individuos será replanteada desde la arquitectura, la salud y el bienestar higiénico, por eso el desarrollo material de países como Francia, Alemania e Inglaterra en esta época. La industrialización trajo consigo problemáticas sociales y primordialmente de salud por el trabajo en condiciones precarias y sin restricciones horarias, la salud tendrá como eje la fuerza de trabajo. De la misma manera, ello está intrínsecamente relacionado a la higiene pública, la cual es un concepto político y científico.

Entonces, la intervención se da por parte del cuerpo médico, no obstante hay que destacar que estos desarrollos son propios del siglo XX, y en Colombia y Barranquilla llegan gracias a las aperturas económicas, el libre comercio, y los nuevos modelos de vida producto de la modernización del país. Según Meisel Roca, “el auge industrial de Barranquilla en la década de los veinte y treinta fue el resultado de su auge comercial como primer puerto marítimo y fluvial de Colombia” (Meisel Roca, 1987:49).

La ciudad también fue intervenida de manera gradual y será motivo de discusiones desde el comité de higiene; la arborización de la ciudad, las obras y sus demoras, al igual que los congresos médicos, porque Barranquilla tendrá un aumento de la población en ese momento. Según el profesor Armando Cerón, esta problemática en países y regiones atrasadas económicamente, trae consigo problemas de higiene; salubridad, necesidades de vivienda, educación, los cuales no van a ser resueltos cabalmente por los partidos políticos (Cerón Padilla, 1998:36).

En suma, la ciudad como espacio, entes como las instituciones y mismo cuerpo médico son elementos que configuraron expresiones de modernización y de medicalización lo cual se hará de manera mucho más efectiva desde la publicidad del diario *La Prensa*. El niño como figura de consumo, los avances en materia de ciencia y salud en cuanto a productos para niños serán formas de captar lo que el estado asume dentro de sus responsabilidades y el comercio también supo aprovecharlas. La realidad de la niñez en Barranquilla durante los años 1938 a 1944 era distinta y difícil sobre todo si se trataba de las clases más desprotegidas, a pesar de ese desarrollo económico que se gestaba en la época.

Según, Jorge Valderrama, Humberto, en su libro: *Higienizar, Medica, Gobernar, Historia, Sociedad y Salud en Colombia*, en el espacio comercial importan los individuos en tanto consumidores del mayor número de productos, de ahí las panaceas y las imágenes tan sugerentes de las publicidades. De igual manera la preocupación de la población, en tanto que su salud era indispensable para el desarrollo del proyecto moderno de la nación (Valderrama, 2004:126).

Instituciones, Urbe y Panorama Social de Barranquilla: 1938-1941

En ese sentido, la medicalización va a ser efectiva desde canales como la prensa, en específico la publicidad, y también desde algunas instituciones médicas estatales, como de algunas promovidas por iniciativa privada y básicamente desde la profesión pediátrica. “La Salud Pública incorporó tempranamente la especialización médica para crear una medicina de la infancia gracias a razones morales y políticas, en consonancia, desde luego con ciertas novedades técnicas y científicas” (Valderrama, 2004:51).

“Hacia 1920, el proceso de construcción de la pediatría como especialidad médica se había consolidado; en tanto resultado del triunfo de una serie de argumentos fundados en el estatuto social específico de la infancia por sobre aquellos otros que defendían el carácter común del cuerpo de niños y adultos, y

por lo tanto, una atención clínica común a pacientes de cualquier edad” (Billorou Imaz, 2017:51).

La educación, la pediatría y la salud se fijaban en el niño como objeto de cuidado, en Barranquilla se venía discutiendo problemas de salud de la época y así mismo al niño entorno a estos. En ese orden la pediatría era la disciplina encargada de ello, como antecedente está el *V Congreso Medico Nacional* y el *Primer Congreso Colombiano del Niño*, realizado en noviembre de 1936. Prácticamente con la llegada al poder de Alfonso López Pumarejo se construyó un discurso más social, pues se vendía la idea de mejorar las relaciones sociales y de producción, eso motivó a crear un discurso que relacionara la labor médica, la labor profesoral y la del legislador en beneficio de la gente, es decir desde un enfoque más social, dándole vitalidad a la población más vulnerada.

En el gobierno de Alfonso López Pumarejo, ocupó la cartera del Ministerio de Higiene, Jorge Bejarano, quien de igual manera participó en el congreso ya mencionado. En ese orden, se fue cambiando el discurso sobre la raza y que ahora tenía un enfoque más social, durante el *V Congreso Medico Nacional*, se trataron temas como: Protección infantil y Maternidad, Alcoholismo y Toxicomanías, enfermedades Venéreas, Enfermedades Tropicales e Higiene Rural, Tuberculosis, Lepra, Epidemiología, Profilaxis, Cáncer, Asistencia Social y Hospitalaria, Bromatología y Enseñanza de Higiene (Solano y Quevedo, 2011:216).

Para ese mismo año se llevó a cabo El *Primer Congreso del Niño* y la *Asamblea Nacional de la Federación Médica Colombiana*. Otro de los grandes eventos que tuvieron lugar en el afortunado año de 1936, fue el *Congreso del Niño*. El

día 4 de este evento el gobernador Rafael Blanco Soto y el alcalde, instalaron El *Primer Congreso Colombiano del Niño*, de los esfuerzos combinados de *La Academia Nacional de Medicina Sociedad Médico Quirúrgica del Atlántico* (Solano y Quevedo, 2011:220).

Seguidamente, Ponce Rojas² expresó las preocupaciones y el riesgo para los menores de la tuberculosis, la parálisis y la delincuencia infantil. En Barranquilla el modelo de higiene social impulsado en el ámbito internacional, se dio gracias a una buena parte del gremio médico dedicado a clientes, que comenzó a impulsar nuevos servicios Asistenciales a cargo de un estado social, queriéndose revivir la vieja propuesta Nacional de Medicina, lanzada en 1934, durante los tiempos del presidente López Pumarejo: crear un hospital por cada municipio (Solano y Quevedo, 2011:269).

A pesar de estos buenos adelantos la salud no llegaba a todos los niveles, ya que las condiciones urbanas no eran completas para toda la ciudad. Se habla del barrio el Prado como uno de los más modernos de la ciudad y el país, pero no toda Barranquilla estaba condicionada a un proyecto urbano total donde la salud era el eje social más importante. La realidad de la niñez en Barranquilla durante los años

² En 1942, Arturo Ponce Rojas fue designado Secretario de Higiene y Asistencia Social de la Gobernación del Atlántico.

1938 y 1944 era distinta y difícil de concebir si se trataba sobre todo de las clases más desprotegidas; la publicidad de medicamentos y en general eran solo un espejismo de lo que debía ser en realidad la salud de la infancia en ese momento.

Vale la pena hacernos una pregunta para adentrarnos más en la medicalización de la infancia desde la publicidad del diario *La Prensa* durante el período a tratar, es decir: ¿de qué manera las estrategias publicitarias de Productos para niños tenían cabida en el contexto social de la Barranquilla de 1938 a 1944?

Para responder tal interrogante, se puede apreciar que en el diario *La Prensa*, en los meses de enero a abril del año 1938 se publica una tabla con las defunciones y sus causas de fallecimiento, básicamente las enfermedades que más acechaban la urbe eran las enfermedades de infecciones y parasitarias, seguidas de enfermedades del aparato digestivo, y las enfermedades de la primera infancia.

Podemos destacar las más numerosas en cuanto a muertes, estas son: la fiebre tifoidea (tifo abdominal), la viruela, la tosferina, difteria, el tétano infantil (en menores de un año), y tétano a mayores de un año, la tuberculosis pulmonar, la sífilis, el paludismo (caquexia palúdica), etc. Seguidamente el cáncer y otros tumores no especificados tenían un conteo de 22 muertes entre los meses señalados, además cabe destacar la muerte en menores a causa de enfermedades del aparato digestivo, ellas son: la enteritis en menores de dos años y mayores de dos años con 185 muertes en total de la sumatoria de los meses de enero a abril.

Posteriormente el 2 de septiembre del año 1939, el diario la prensa titula un enunciado: *El director de Educación Nacional del Atlántico AVISA*. Entre otras cosas se refería a que el día lunes 4 del mes de septiembre de 6 a.m. a 7 p.m. en el estadio municipal se prestaría un servicio completamente gratis de educación física popular. A lo sumo se aludía al cuidado de la salud y los beneficios de la vida práctica que se consideraban importantes para el mejoramiento de la raza en hombres y mujeres.

En Barranquilla, el concepto de “raza” e “hijo legítimo” o “ilegítimo” circulaban en el ambiente, ya sea en la opinión pública, los medios de comunicación, como la prensa, e inclusive en el ambiente jurídico existían tales nociones excluidoras.

Esto evidencia un continuo esfuerzo para promover actividades de salud en busca de bienestar general, sin embargo la mortalidad y los problemas de salubridad son un rostro difícil de encajar en este progreso o despegue económico que tenía barranquilla por entonces. En 1941 la revista de la Sociedad de Mejoras Públicas de Barranquilla, llamada *Mejoras*, publica una edición en enero de este año, el director de por entonces de aquella revista era: Rafael Salcedo Villareal

En esa edición se publicó un artículo titulado: *Arboles, Parques y Jardines Públicos*, explicando el porqué de la siembra de árboles y de mejoramiento de jardines públicos, ya que además de ser bueno para la visibilidad hacia bien para la higiene pública, añadiendo lo bueno que sería a la vista de los extranjeros, y como esto ayudaba al clima tropical de la ciudad, en ese orden, en el artículo se despachaban contra el consejo municipal por la indiferencia ante las actividades correspondientes a la arborización y el mejoramiento de los jardines públicos; en suma, más allá de

ser un problema de visibilidad y urbanidad era también un problema de higiene pues el aire³ comprometía una buena parte de la salud de los ciudadanos.

“Por tratarse de los deberes humanitarios y desinteresados y de los más nobles sentimientos patrióticos que deben inspirar a los gestores de la cosa pública, como son proporcionar aire puro, salud, y alegría a los niños, reposos y esparcimiento a sus habitantes en retribución a sus impuestos con que sostiene al Estado” (Revista Mejoras, 1943, pág. 7).

Para el mes de marzo de 1941, la revista *Mejoras*, saca un artículo titulado: *Plan Urbanístico de la Ciudad Futuro*, donde asignan a Don Ricardo Olano como urbanista para planear obras a favor de la ciudad, proveniente de Yolombo Antioquia. Sin embargo, hubo problemas al interior de la administración pública de Barranquilla, el concejo municipal era culpado de no asumir las riendas de este proyecto, señala:

Durante el IV Congreso de sociedad de mejoras públicas reunido en Cúcuta, por el doctor José Restrepo Restrepo, delegado de Manizales, vemos reflejada nuestro propio viacrucis. Aquí también la sociedad de mejoras públicas se ha empeñado tenaz e inútilmente en conseguir que el honorable consejo municipal adopte el plano futuro de la ciudad. No les ha interesado la cuestión, porque, como la mayoría de barranquilleros permanecen indiferentes y piensan que si la ciudad se ha desarrollado sin plano alguno, para que necesitarlo en el futuro.

Aquí también desde los salones de la sociedad de mejoras escuchamos las voces autorizadas de Don Ricardo Olano y del Prof. Karl H. Bruner, y sus palabras solo encontraron eco en los oídos de los miembros de esta instrucción, que han continuado repitiendo en el vacío los mismos consejos y las mismas advertencias. (Revista Mejoras, 1943: 7).

228

Los problemas políticos contrapusieron el giro modernizador de la ciudad, el concejo municipal en su actuar, atrasó su labor en mejorar la ciudad desde lo urbano. La ciudad no estaba preparada para esa modernización y muchos grupos quedaron fuera de esa modernidad, los grandes barrios como el Prado fueron producto de la conocida “danza de los millones”,⁴ gracias a las gestiones del empresario Karl

³ En el siglo XVIII y XIX en Europa se le dio mucha importancia al aire desde el punto de vista de la salud, urbanístico, la teoría miasmática y la circulación del aire influyo mucho en las construcciones y diseño de las ciudades, vemos a Francia como un ejemplo destacable, la ciudad entonces debe ser diseñada para el paso y circulación del aire, la teoría miasmática de la enfermedad fue formulada por Thomas Sydenham y Giovanni María Lancisi, no obstante esta teoría en la actualidad se considera obsoleta en la medicina, sucintamente Justus von Liebig un químico alemán que retomaría la teoría miasmática, asegurando que la fermentación de la sangre produce gases tóxicos que generan múltiples enfermedades, como la viruela, la sífilis, y el cólera, el aire es transporta estos gases que se mezclan con otros provenientes de la descomposición de materiales de la Tierra.

⁴ En la década de los años 20`s Colombia vivió un notable crecimiento económico, gracias a que el gobierno de Estados Unidos reparo económicamente con 25 millones de dólares a Colombia por la separación de Panamá, generándose un crecimiento en las empresas y en la infraestructura territorial del país.

Parrish, las instituciones de salud eran débiles y escasas pero con mediana funcionalidad.

Cabe destacar por parte de James D. Henderson, que el mejoramiento de los indicadores sociales en Colombia estuvo íntimamente ligado a la urbanización. La ciudad ofrecía movimiento y oportunidades económicas, junto con la posibilidad de movilidad social (Henderson, 2006:369) La medicalización de la infancia a través de productos para la salud y alimentación de estos se da gracias también a una apertura y expansión de mercados. La modernización implica de igual manera unos estilos de vida y de consumo distintos a la Colombia de inicios del siglo XIX, no obstante la urbe de este período se caracteriza por el contraste entre el desarrollo y la desigualdad; verbigracia, analfabetismo, pobreza e insalubridad.

Un importante cambio social tuvo lugar en Colombia durante el período comprendido entre 1930-1945, la sociedad se hizo más diversa, individualista y cosmopolita- en síntesis, más abierta y democrática, – la creciente riqueza tuvo como efecto la ampliación de la clase media y su creciente influencia política. Todos estos desarrollos significaron que Colombia estaba evolucionando de una manera satisfactoria para sus dirigentes nacionales, muchos de los cuales habían buscado estos adelantos para largo tiempo. Sin embargo, continuaban los obstinados problemas estructurales y actitudinales que impedían a la mayoría de los ciudadanos participar plenamente en la transición social, la modernización fue en especial un fenómeno urbano (Henderson, 2006:369).

No obstante, en 1945, solo una tercera parte de los colombianos vivía en los pueblos y ciudades. Los beneficios de la modernización se distribuyeron de manera desigual, incluso en las zonas urbanas (Henderson, 2006:368).

A lo sumo, la admisión a las ocupaciones de cuello blanco y por consiguiente a la clase media, requerían alfabetización, y casi el 60% de los colombianos no sabía ni leer ni escribir. En un contexto semejante, la tensión era inevitable. Los colombianos pobres que habitaban en las ciudades se consideraban rezagados en la lucha por la promoción personal, percepción que los hizo cada vez más sensibles a las desigualdades sociales (Henderson, 2006:368).

Sin embargo, al no tener una ciudad totalmente urbanizada, tal cual a la que Foucault establecería en cuestiones de salubridad en la categoría de Medicina urbana, pues Barranquilla no se pensó en su totalidad para la convivencia, ni para el crecimiento de la población futura. Pese a ello Michael Foucault, establece el concepto de Medicina urbana, la cual pretende tener dominio de las cosas, como el aire, los espacios para unificar el cuerpo urbano. Sin embargo, Barraquilla entra más dentro de las premisas de Foucault si se le mira desde las relaciones comerciales de la ciudad, ya que el fin primero de la medicina urbana es brindarle posibilidades de estilos de vida y de producción a sus habitantes.

Por un lado, vemos que:

En 1930 el liberalismo quiebra la hegemonía de 30 años en el gobierno del partido conservador, Olaya Herrera aplica una política proteccionista, y en 1931 expide una ley de protección arancelaria que revistió en la fundación de 842

establecimientos hasta 1934 (...) Estas medidas de especial significación, si se tiene en cuenta la ubicación geográfica del resto de ciudades, coloco a Barranquilla en foco de atracción permeable a la inversión con fines industriales, se inicia entonces en el hábito comercial, un auge del proteccionismo aduanero, estímulo a la formación de nuevas empresas. Esto marca el inicio de sustitución de importaciones (Diario El Escribano: 428)

Además, la población colombiana aumento vertiginosamente en los primeros años del siglo XX, en 1938 llega a los 8.701.816 habitantes (Ocampo López, 1994:300). Se puede percibir que la población va en aumento y eso se debe gracias a unos beneficios que existen en torno a lógicas económicas y sociales que permitieron mayor reproducción entre los habitantes, o en su defecto, mayor calidad de vida. Sin embargo, más adelante la tasa de mortalidad y el contexto urbano de Barranquilla, demostrará que aquella modernización no se dio en la parte urbana de manera total, sino parcial. Además de esos aspectos como el estímulo al consumo, centros médicos y procesos institucionales primaron mayoritariamente frente a lo que Foucault plantea, puesto que lo urbano no se hace sentir en cuanto al espacio material de la ciudad de manera total, ya que en el caso de Barranquilla los anteriores puntos mencionados se efectúan.

Por otro lado, en las instituciones médicas, podemos mirar el caso del *Patronato de Protección Infantil*. El patronato prestaba sus servicios a las poblaciones más pobres, pese a su condición física, reitera la seguridad del pago del auxilio por parte del Consejo Municipal. Además existía problemas en la propiedad del edificio donde funcionaba el patronato, que era de la sociedad estrella de la caridad (Revista Mejoras, 1941:37).

Por su parte, la revista Mejoras, daba a conocer el patronato de Reboló:

Construido por las empresas públicas municipales con los dineros del re-empréstito con los banqueros de Chicago. En este momento no fue posible abrir sino un consultorio de medicina infantil y el gabinete dental para tratar todo lo relacionado con el cuidado de la boca y de los dientes de los niños que allí concurren. Como el barrio en donde está situado este patronato es bastante poblado es urgente que sean ampliados los servicios médicos para atender con eficacia a la numerosa población infantil de aquella importante barriada de la ciudad (Revista Mejoras, 1941:37).

Se destacan para el período tratado las instituciones de utilidad común, las cuales recibían fondos de beneficencia: *Asilo de San Antonio* (Ancianato y Orfelinato), *Casa de Maternidad " Policarpa Salabarrieta "*, *Casa del buen pastor* (refugio para mujeres), *Comedor de San José*, *Casa del Sagrado Corazón* (Escuela y hospicio para niños pobres), *Asociación de Madres Católicas*, *Junta Diocesana* (Cementerio municipal), *Laboratorio de Higiene Pública*. Sucintamente, vemos en la mortalidad

infantil, un descenso pero unas condiciones en el departamento que no coinciden dentro de este desarrollo y auge económico, según *El Informe del Secretariado de Higiene y Asistencia Social* del gobernador del departamento.

La mortalidad para la época había rebajado 8,75%, según estudio comparativo de los últimos tres años. De esta estadística resulta que la mortalidad de los niños en los primeros años de su edad es mayor para los hijos ilegítimos, y atribuye esa desproporción a que, generalmente, es únicamente la madre que provee el sostenimiento de su hijo, teniendo por ello mismo, que desatenderlo muchas veces para dedicarse al trabajo que le proporcione el sustento de ella y del recién nacido (Informe del secretariado de higiene y asistencia social, 19 :47).

En los municipios del Atlántico y la ciudad, los aspectos sanitarios básicos del hogar son precarios, es decir, el agua potable y las letrinas no existían. El informe expresa:

En cuanto a las observaciones que se hacen dentro de este informe son: el agua potable, pues la calidad de esta no era la mejor para el consumo, en muchos casos no llegaba el servicio a toda la ciudad, es decir no existía una cobertura total. En primer término debo hacer mención de la calidad de las aguas que ingiere un crecido porcentaje de habitantes en dichos municipios, las cuales, en muchas partes, son tan malas, que bien puede decirse que su uso constituye a manera de un lento suicidio, puesto que en ellas van minando el organismo en forma paulatina hasta convertirlo en campo propicio para el desarrollo de terribles enfermedades (Informe del secretariado de higiene y asistencia social, 1945:49).

231

Según el Secretario de Higiene y Asistencia Social de la Gobernación del Atlántico Arturo Ponce Rojas, un problema mucho mayor eran las letrinas, añade:

Otro grave mal que necesita pronto remedio es el de la falta de letrinas en las residencias. He podido darme cuenta de que de cada cien habitaciones a lo sumo cinco o seis tiene este servicio, que es absolutamente impredecible por cuanto influye de manera decisiva en la salud de los habitantes. Como parece que el criterio no es un servicio necesario, la irregularidad se va extendiendo hasta los centros escolares, pues hay varios que carecen de él, y otros que los tienen en tan malas condiciones que los estudiantes se ven a no hacer uso de ellos.

Pero en mi intervención con varios concejales para que se corrija tan grave anomalía se ha perdido en el vacío, debido a que la anarquía reinante en casi todos los municipios por desacuerdos de carácter político obstaculiza el desarrollo de las labores administrativas encomendadas a los consejos (Informe del secretariado de higiene y asistencia social, 1945:49).

En la página 53 de este informe se explica cómo viven los campesinos y los niños de estos, en el departamento del Atlántico, en condiciones de insalubridad, señala:

Los niños, a falta de juguetes, se entretienen en cordial intimidad con todos los animales de la casa. En las horas del mediodía, cuando el sol es más agobiador. Los animales en busca de sombra y de fresco se refugian en la sala y el dormitorio, sobre todo este último que les ofrece mejor albergue por ser casi siempre húmedo y oscuro, debido a la falta de ventilación adecuada (Informe del secretariado de higiene y asistencia social, 1945:49).

El acueducto de 1929 en Barranquilla se dio gracias también a la creación de las Empresas Públicas Municipales. Se gestionó el acueducto moderno de Barranquilla que buscaba la modernización de este servicio vital, en 1925, mediante la escritura pública N° 967 del 27 de junio, allí participaron personeros, tesoreros, la empresa Central Trust, respaldada por Robert Parrish, para la obtención de un empréstito por la suma de USD 400.000 para la creación de este acueducto (Ramírez Bilbao, 2009:12).

El historiador William Chapman, en su libro: *“Entre gallinazos y el Sol”: los problemas de salubridad pública y delincuencia en Barranquilla 1900-1940*, describe como era la ciudad en tiempos de lluvia, su alcantarillado, y los animales que causaban enfermedades, es decir, mosquitos y moscas

Añade que en tiempos de lluvia los residentes de barrios periféricos con calles rellenas de arena y algunas pavimentadas no podían realizar sus actividades diarias, puesto que eran imposible transitarlas. Los charcos, lodazales, eran causantes de enfermedades, como la malaria, fiebre amarilla, ya que la acumulación de aguas propagaba virus a través de los insectos. Los mosquitos eran perturbadores de la tranquilidad de cualquier barranquillero por la abundancia de mosquitos, lo eran también los charcos, pues los conductores menos precavidos terminaban por empapar a transeúntes en las calles, los baches eran comunes en toda la ciudad.

Según el autor, se había propuesto que los presos prestaran un servicio de limpieza para pagar su fianza en las obras de aseo e higiene. Sin embargo nunca llegó a concretarse, al quedar como sugerencia, existió un sistema de aseo pago en el barrio el Prado y demás barrios prestigiosos donde se cobraba una tarifa por este. Ello limitó la salubridad en la ciudad, al convertirse en un privilegio económico la recolección de basuras.

Se puede interpretar que la cobertura de un servicio de aseo total para la ciudad no existía, razón por la cual, el autor señala un problema más, las aguas negras, que emanaban de las casas, debido a que no existía como tal un alcantarillado oficial en la ciudad. El autor ofrece una frase parecida al título de su libro, *“solo los gallinazos y el sol, eran verdaderos agentes higiénicos de la ciudad”*.

Para entrar más a fondo en la discusión vale la pena mencionar el tema de la publicidad, la idea es mirar publicidades del diario *La Prensa*, y definir las maneras de intervención hacia el niño mediante el consumo premeditado y representado.

La Prensa y la Publicidad: la realidad Económica y Social

Norbert Elías, en su libro *El Proceso de la Civilización*, afirma que el siglo XX, en cambio, asegura el progreso en las ciencias, en la técnica, en la salud pública, en el nivel de vida y, no menos importante, en la disminución de las desigualdades entre los seres humanos, y ha superado en velocidad y alcance en las antiguas naciones industrializadas al progreso de los siglos anteriores. Este progreso es, sin duda, un hecho pero, para muchas personas ha dejado de ser un ideal (Elías, 2016:24).

Sin que eso suponga un contraste, el hecho es que Barranquilla había entrado en esa modernización al mismo ritmo del país, con todas sus contradicciones políticas, y sociales, ya que el progreso no llegó a todos de igual forma, el consumo llega a convertirse en una manera de obtener cosas, la publicidad lo idealizará. En ese sentido el libre cambio va a jugar un papel importante, y Barranquilla como ciudad portuaria obtendrá ventaja de ello.

Aunque el puerto de Buenaventura a partir de 1935 superó a Barranquilla en número de toneladas exportadas de café, la ciudad y el puerto seguían viviendo un dinamismo importante; incluso en 1939 registraba 376.920 m² de construcción, la cifra más alta de la década de los treinta y por encima de ciudades como Medellín, Cali y Cartagena (Bell-Lemus, 2008:69).

Es decir, a mayor población, mayor consumo, mayores mercados y diversos estilos de vidas a ofrecerse desde el comercio. Las “naciones civilizadas” se presentaban como focos irradiantes de civilización que conquistan periferias mediante los nuevos dispositivos publicitarios de la moda, la higiene, la urbanidad, el liberalismo, el comercio, la industria, el arte, la arquitectura, los cuales se convierten en modelos para imitar (Valderrama, 2004:115).

Justamente Barranquilla tenía un centro de consumo por su población en crecimiento y decrecimiento por las condiciones sociales, llámense de salud o higiénicas. Sucintamente para 1932 a 1946 había considerables fábricas y casas comerciales, además de instalarse las embajadas de países orientales y occidentales, los flujos migratorios de diásporas provocadas por la segunda guerra mundial también ayudó a la creación de empresas y fábricas en la ciudad.

Existían 10 casas importadoras y exportadoras, 22 importadoras de telas y variedades, 7 importadoras de ferreterías, 12 importadoras de artículos americanos, 5 importadoras de automóviles y accesorios, 7 de artículos eléctricos, 3 introductoras de joyas, 4 de libros y papelería, 8 introductoras de rancho, licores y armas, 40 detallistas de mercancías, 8 detallistas de ferretería, 33 detallistas de artículos americanos y frutas del país, 18 farmacias y 6 cigarrerías podremos calcular la prosperidad de la Barranquilla que se asomaba a los años 30. Hacia 1942 había en Barranquilla, 16 bancos y 27 Consulados de países europeos, orientales y americanos (Solano y Quevedo, 2011:203).

Existía un mercado y una demanda de consumo de determinados bienes, sin embargo muchos productos como los medicamentos eran traídos de ultramar, especialmente de Europa y Estados Unidos, la publicidad tuvo un papel muy importante en la adquisición de estos productos venidos de ultramar, factores como las necesidades básicas y la apertura de los mercados ofreció la adquisición de

estos. El diario “*La Prensa*”, de tendencia bipartidista <<liberal-conservador>> (Álvarez Llanos, 2000:25) publicitaba muchos productos entre ellos algunos que atendían a las necesidades básicas y otros al fausto.

En gran parte la publicidad fue determinante para la medicalización de la infancia en la ciudad, pues la madre como figura preponderante en la maternidad era uno de los consumidores objetos al que la publicidad se dirigía, para entonces contaba con los diarios como medio de comunicación efectiva y estos se dirigían a quienes los podían leer. La publicidad de la época se caracteriza por ser impresa, poseer ciertos adelantos, el período que se extiende desde finales del siglo XVIII, hasta la primera guerra mundial, puede entenderse como el de la publicidad impresa, es cuando el impulso renovador iniciado en el renacimiento con la invención de la imprenta llega a sus últimas consecuencias (Eguizábal Maza, 1998:134).

El negocio publicitario empieza a dejar de ser una simple labor de mediación para ir tomando un mayor protagonismo en el diseño y la creación de los mensajes. La publicidad pasa a conceptuarse como un instrumento de ventas y no simplemente de información comercial. Se establece definitivamente la agencia como el organismo encargado de desarrollar la actividad publicitaria. Anunciantes y medios se desprenden de sus publicitarios, normalmente redactores, que se concentran en las nuevas agencias. La publicidad se va librando del lastre de su imagen fraudulenta al servicio de todos los embaucadores, propia de otras épocas, para ir mostrando la faz de un negocio saneado y riguroso (Eguizábal Maza, 1998:289).

Barranquilla al entrar desde el siglo XIX al panorama del comercio internacional se ve obligada de buena manera a crear y recibir publicidad, pues es un medio certero para la venta y adquisición, la comunicación es en su mayoría segura y la publicidad será un vehículo de modernización en el siglo XX.

La primera Guerra Mundial y la consiguiente suspensión de la importación de manufacturas estimularon la incipiente industria nacional para superar la escasez, y desde un principio usaron la publicidad para asegurarse un mercado futuro y educar al pueblo (Villegas, 1994: 38). Barranquilla contaba con la imprenta Americana⁵ funcionando desde 1886, ayudando al progreso de la ciudad como puerto industrial y comercial, eso explica las relaciones dinámicas en el comercio y el consumo.

La Medicalización de la niñez desde la publicidad: Discursos y Representaciones

Barranquilla tiene unos antecedentes en cuanto al desarrollo de la publicidad, gracias a agentes externos ayudaron al desarrollo urbano y comercial de la urbe, no

⁵ La Imprenta Americana de Barranquilla, propiedad del comerciante e impresor estadounidense Elias Porter Pellet. En un artículo publicado en *El Anunciador* de Barranquilla en 1886 Pellet manifestó que la Imprenta Americana "introdujo por primera vez en la costa Atlántica de Colombia, una prensa giratoria de "Gordon."... y a esta sucedieron cinco más, trabajando con feliz éxito en el mismo establecimiento, una prensa de cilindro de "Campbell,"-primera en la ciudad. También se ha montado el primer aparato para la fabricación de sellos de caucho del sistema "Dorman," cuya labor es constante". Disponible en: <http://historiaabierta.org/repositorio/items/show/43>

obstante nos encontramos con unos arquetipos contruidos desde la publicidad. En esencia, la representación es algo que se idealiza, pues tiene intereses de fondo, ya sea políticos o económicos, y se aprecia en el diario *La Prensa* circunstancias concretas, por ejemplo: una característica de las grandes empresas de este período, es que aquellas con más poder internacional tenían más posibilidades de anunciar sus productos, reiteraban las posibilidades de anunciación y consumo.

Otra anotación pertinente es destacar que todas las publicidades analizadas obedecen de manera particular a ilustraciones publicitarias o fotografías publicitarias y además sus personajes son de tez blanca y rasgos caucásicos mayoritariamente, en contraste con la población de Barranquilla, la cual en su diversidad étnica poseía unos flujos migratorios externos y nacionales que iban desde lo blanco, lo negro, lo zambo y lo mestizo, excluyéndose de base a los grupos étnicos originarios y nacionales.

La publicidad como instrumento de reproducción de estilos de vida obedece a lineamientos científicos que buscaban medicalizar al niño en favor de un contexto social adverso a la salud. La cosificación de la enfermedad, y la prevención de enfermedades a las que era vulnerable el niño tenían dentro de la publicidad un uso meticuloso del lenguaje y de las estrategias publicitarias.

Consecutivamente, el discurso en beneficio del cuerpo es el fenómeno a señalar, el cuerpo humano entra en un mecanismo de poder que lo explora, lo desarticula y lo recompone. Una “anatomía política”, que es también una “mecánica del poder”, está naciendo; define cómo se puede hacer presa en el cuerpo de los demás, no simplemente para que hagan lo que se desea, sino para que operen como se quiere, con las técnicas, según la rapidez y la eficacia que se determina. La disciplina fabrica así cuerpos sometidos y ejercitados, cuerpos dóciles (Foucault, 1977:141-142).

La técnica y su evolución en la civilización va a penetrar todas las ciencias y disciplinas, la publicidad no se queda fuera de ese desarrollo, vemos en el diario *La Prensa*, ciertas sutilezas, encaminadas a antojar al consumidor a la adquisición de productos alimenticios y de salud para los niños.

El diario *La Prensa*, el 29 de septiembre de 1939 anuncia en una publicidad la marca *Kolynos*, una pasta dental, que señala: “*por supuesto todos nosotros usamos Kolynos*”, la publicidad ocupa una página entera y en ella se ven de manera sonriente una madre y sus dos hijos en el lavamanos cepillando sus dientes, denotando el uso de la pasa dental *Kolynos*⁶. Ese ambiente familiar y confortable es acompañado de un texto que argumenta las razones de usar la pasta dental, destacando sus propiedades antisépticas e higiénicas, señalan también de forma figurativa como el producto es peligroso para los gérmenes y bacterias causantes de

⁶ En 1937, *Kolynos* se vendía en 88 países y era fabricado en su totalidad o en parte en más de 20 de ellos, la publicidad de *Kolynos* aparecía en diarios y revistas de la mayoría de los países en que era vendido. El producto fue anunciado en un total de 32 idiomas y dialectos, 11 en la India solamente. Disponible en: <http://www.exordio.com/1939-1945/civilis/industria/kolynos.html>

la carie. En la parte inferior se nota el tubo de la pasta dental junto a una invitación a mantener la sonrisa iluminada y los beneficios económicos del tubo grande⁷. Seguidamente, el 6 de enero del año 1940 se anuncia una publicidad de un laxante llamado CASTORIA, el laxante de los niños. En éste se muestra a una niña con un bebe, la niña está simulando el papel de una madre alimentando a su hijo y dice: *“hago como mamita, cuando estoy enfermita”*, -Lo primero, una rica dosis de Castoria. Entre otras cosas sugiere que la madre inteligente sabe notar que si su niño tiene la lengua blanca y le falta apetito, sabe que su criatura tiene un problema estomacal, esta sabiduría materna, añade a la publicidad sus beneficios para el niño en cuanto a cuidado. Además, recomiendan no dar hasta los 11 años otro laxante para que no corra riesgos.

**“Hago como mamita
Cuando estoy enfermita”**
-lo primero, una dosis de rico Castoria

CASTORIA
(Jarabe Medicinal)

La madre inteligente, cuando nota que su criatura tiene la lengua blanca — o está nerviosa; le falta el apetito o tiene malestar de estómago, no le da un purgante de adultos, ni siquiera en dosis reducida. Le da Castoria.

Castoria es especial y sólo para niños: desde el sabor, que es muy agradable, a su acción que es suave, no irritante, pero completa. El niño no padece cólicos. Se siente bien...; y usted se siente tranquilo!

CASTORIA
(Jarabe Medicinal)
EL LAXANTE DE LOS NIÑOS

Hasta los 11 años no les dé otra laxante; así no correrá riesgos.

12 dosis (o más) en cada frasco. Se conserva indefinidamente. Castoria resulta muy económico.

Fuente: Diario La Prensa, Barranquilla, 6 de Enero, 1940, “Castoria”

⁷ Disponible en: http://historiadelmedicamento.es/index.php/es/museo/museo-del-medicamento/21-ap-digestivo/detail/229-eldoformo?fbclid=IwAR0bW8FNXVN_hEtit5tt01J06jdc6acilvK2HM3wZHTeEPJIZWJ26k8R4DQ

El 5 de febrero de 1941, BAYER anunciaba en el diario *La Prensa* las tabletas *Eldoformo*, para la diarrea y otros malestares estomacales para niños y adultos, se muestra toda la página con la imagen del sobre de tabletas, junto a la marca BAYER⁸ a la izquierda, se puede apreciar los rostros de unos niños; uno llorando y uno riendo.

El ideal del progreso, manifestado en el sueño de vencer todos los obstáculos de la naturaleza (suprimir la enfermedad, el dolor, llegar hasta volar), y la creencia según la cual la civilización tiene una dirección de permanente avance hacia la perfección sin rupturas ni desfases en el tiempo, fue muy bien explotado por compañías farmacéuticas como Bayer, cuyas metáforas enuncian el triunfo sobre el dolor y la enfermedad, sus productos representaban en las publicidades la materialización de ese progreso.

Sus avisos publicados en importantes periódicos y revistas de comienzos del siglo XX, tenían grandes dimensiones y ocupaban los lugares más significativos de las secciones publicitarias, cautivando fácilmente la atención del lector. Otras veces, su variada publicidad irrumpía en medio de secciones de noticias, las páginas sociales o las contraportadas de las revistas femeninas. En esos avisos de Bayer, la idea de progreso era uno de los tópicos dominantes (Valderrama, 2004:116).

Una técnica corriente era contrastar dos imágenes, una que representaba el pasado y otra el presente, pero proyectada hacia el futuro, con los encabezados “antes” y “hoy”, o “sufrimiento”, y “elevación”. Como formular que celebraba el triunfo de la civilización, la ciencia, la técnica, y en ellas, la medicina moderna, sobre una naturaleza que ataba al hombre de las dificultades y al sufrimiento de la enfermedad (Valderrama, 2004:116).

Posteriormente, *La Prensa*, el día jueves 2 de enero de 1941, publicaba el alimento en polvo *KRESTO*, en media página anuncia una publicidad donde se encontraba una madre y un niño con morral al hombro, evidenciándose un ambiente de escolaridad y familiaridad. La figura de la madre en posición de indicaciones y el niño en posición de escucha, en la parte superior se enuncia en letras grandes: *¡Tú también SERAS DOCTOR!* De igual manera en la parte inferior, se ve en letra menuda los beneficios de este alimento en el colegio, como merienda y después de cada comida.

Para el 6 de agosto de 1942 el diario *La Prensa*, saca una publicidad enunciando el multivitamínico *Emulsión de Scott*, advirtiendo sobre el peligro del raquitismo, entre otras cosas daba ejemplos de cómo muchos niños por falta de nutrientes se desnutrían. Este multivitamínico poseía vitaminas A y D. Este aceite era de gusto para los niños por su sabor. (Por lo general las publicidades de este producto poseen las mismas características gráficas, una Imagen de un niño o niña, con un título enunciativo y llamativo, seguido de letra menuda y debajo la marca del aceite con su respectivo dibujo).

⁸ Laboratorios Bayer lo registra en 1923 a base de tanino y levadura para tratar diarreas de acción astringente, antipútrida y antiflogística. <http://historiadelm medicamento.es/index.php/es/museo/museo-del-medicamento/21-ap-digestivo/detail/229-eldoformo>

El diario *La Prensa*, publica un boletín estadístico enumerado N° 107⁹, basado en la mortalidad durante los comienzos del año 1942, señalando: “La mortalidad en Barranquilla durante el año 1942 subió a 2862, equivalente a un 15,5 por mil habitantes. La clasificación por sexos es como sigue: **Hombres: 50.4%** y **Mujeres: 49.6%**.

Consecutivamente aluden a la mortalidad de menores de un año, y se observa como el mes de junio fue el mes de más niños fallecidos: 139 defunciones, el mes de octubre fue de 40 menores muertos, el promedio mensual de mortalidad fue de: 238.

Defunciones de menores y mayores de edad

Defunciones de menores de 10 años	1.457 - 50.9%
Defunciones de 0 a menos de 50 años	810 - 28.8%
Defunciones de edad mayor de 50 años	589 - 20.6 %
Defunciones de edad ignorada	60.2%
Totales:	2.862 – 100 -%

Fuente: elaboración propia.

En Barranquilla la fuerte epidemia de disentería que se presentó en la ciudad a mediados del año de 1942 y que por esta mueren 15 niños, apenas tuvo un leve ascenso con respecto a 1941 en el cual defunciones de menores de un año fueron 811 contra 815 en 1942.

238

Defunciones de menores en las principales ciudades de Colombia

	Bogotá	Medellín	Barranquilla
Menores de un año	30.2	29.0	28.4
Por 100 defunciones	30.2	29.0	28.4
Por 100 bautizados	19.2	14.8	14.2

Fuente: elaboración propia.

Sucintamente en las secciones de publicidad se mostraban los adelantos médicos en cuanto a alimentación saludable y medicinas para los más pequeños. La urbe en plena expansión comercial, no podía controlar ciertas problemáticas como la mortalidad de menores de un año y demás edades dentro de la media infantil. Factores como la insalubridad que tanto advertían los productos; llámense bacterias, gérmenes, suciedad, desnutrición, raquitismo, infecciones, paludismo, disentería, tuberculosis, etc., eran problemas de salud análogos a la sociedad barranquillera.

A pesar de un crecimiento económico admirable, era una sociedad de clases que coexistía entre la incorporación de nuevos estilos de vida mediante la prensa, nuevos productos y crecimiento de capitales, tal vez se puede decir que las instituciones estatales tuvieron cierta funcionalidad, sin embargo no llegaba a todos

⁹ Diario *La Prensa*, Barranquilla, 2 de enero, 1942, Boletín Estadístico N° 107

los rincones de la urbe, pues el departamento proveía de población a la urbe en constante crecimiento ante ese desarrollo económico y cultural. En consecuencia, el departamento tampoco tenía las condiciones salubres en cuanto a hogar, acueducto y alcantarillado.

La ciudad no cumplía con condiciones que le acercaban a una ciudad moderna totalmente, es decir las posibilidades de movilidad social no se perciben con claridad, lo cual no nos interesa analizar. No obstante, es claro que los beneficios que ofrece el consumo son coherentes a problemas sociales como la salud, pero las cifras y los informes demuestran que no se había avanzado totalmente hacia el ideal moderno del bienestar por medio del mercado, el comercio y los estilos de vida modernos.

Durante el año 1943, vemos que el miércoles 27 de enero, el gel Vick Vaporub¹⁰ se anuncia en *La Prensa*, recomendándose para los resfriados de los niños, el medicamento “combatía” el resfriado, la tos, y el malestar de la garganta. Resulta interesante como la publicidad mostraba un niño y una madre, esta última aplicando el gel, de igual manera se explicaba cómo aplicar el gel, y sus usos mientras el niño duerme. Llama la atención como la publicidad de manera gráfica exponía los usos y tratamientos del gel con pequeños rostros de niños con diferentes malestares.

El 1 de mayo de 1944 se anuncia un alimento en polvo; el mensaje del anuncio es un niño que no solo llora por llorar, sino porque quiere leche Klim, en apariencia la leche Klim es lo que le alegra, en esencia, ese es el mensaje de la publicidad, dice textualmente así: “No estoy llorando por oírme llorar”, ¡ES QUE QUIERO MI LECHE KLIM! Frente a ese rostro llorando, al lado aparece el envase.

239



Fuente: Diario *La Prensa*, Barranquilla, 1 de Mayo, 1944, “Leche Klim”

¹⁰ En los años 20's hasta 1945 el reflejo de la confianza de Vick fue apoyada por testimonios y garantías de reembolsos médicos, esta confianza también fue impulsado por la recomendación de amigo en amigo y el poder del amor de familia y el cuidado que Vick siempre predicó. Este concepto de la atención de la familia es muy representativo de la cultura latina, especialmente en México, donde las madres y abuelas son pilares de la familia. Disponible en: <https://www.vick.com.mx/es-mx/historia-de-vick>

Podemos decir que los problemas de la ciudad, como los de salubridad aparecen en la publicidad de niños como prevención al consumir determinado producto, se previene una enfermedad u otra situación. La representación publicitaria se nutre de elementos sociales que necesitan resolución y los hace propios para vender ideas de bienestar.

Según un censo (Muñoz, 1944:106) sobre el alcantarillado en Colombia, ninguna ciudad del país para entonces disponía de alcantarillados completos; la desinfección de las aguas negras ni siquiera se había proyectado: “los colectores sacan las aguas negras del centro de la ciudad, las sueltan sobre los terrenos cercanos a otras corrientes de agua, sin consideración higiénica alguna.”

La relación existente entre realidad social y publicidad incluye el asunto de la modernización, la publicidad orientaba al consumidor en la medida en que se ve reflejado en sus imágenes, elaboradas por y en el discurso. En su amplio espectro de dolencias, esas publicidades ya parecen tener posibles consumidores y establecen una comunión entre estos y lo que se quiere promocionar, comunión que potencia el acto de lectura y su efecto sobre la representación que el individuo se hacía del producto (específico o panacea), como también el consumo y la eficacia del medicamento (Valderrama, 2004:114).

Los anuncios antes mostrados y descritos poseen estrategias propias de los adelantos de la época, la ciudad no se quedaba atrás ante estos adelantos publicitarios tanto técnicos y comerciales. Cabe decir que estas propagaciones son de tipo: de demanda primaria, y de publicidad de productos, en ese margen, el aviso publicitario de los años 30's y 40's tenía unos estándares a seguir; primordialmente el encabezamiento del aviso, la idea central de la publicidad y la ilustración.

Fundamentalmente, se le daba importancia al anuncio publicitario en esta época por el encabezamiento, pues era lo primero que alcanzaba a ver el posible consumidor, era llamativo y se grababa fácilmente, el tamaño de la letra y de la marca, vemos que la pasta dental llamada *Kolynos* es según su tipología de encabezamiento, que despierta curiosidad, ya que es grande y posee una imagen llamativa que evoca una situación familiar, debajo existe un texto de recomendaciones escritas en un tono confortable.

Por entonces, el odontólogo viene también a ser importante porque hay que cuidar la salud en todos sus aspectos. Además, la higiene tiene que reinar en todas las partes del cuerpo por esto la limpieza de la boca en los niños y niñas era fundamental.

las razones en que se apoyan los higienistas para recomendar la constante limpieza de la boca, son de mucha importancia: en primer lugar la boca es asiento de innumerables bacilos o microbios que contribuyen a dañar el organismo en general y son la causa de muchas enfermedades terribles y algunas de ellas incurables. Ciertas enfermedades epidémicas como la gripa, la fiebre- tifoidea y algunas más, generalmente son por la boca por donde invaden el organismo y causan sufrimientos sin cuento y hasta la misma muerte (Revista Rin-Rin, 1936:3).

La imagen del débil, el raquítico obedecía a discursos médicos contruidos desde la medicina y la farmacéutica. A finales del siglo XIX dos ideas dominaban toda la medicina, la primera tiene que ver con el tema de una debilidad del organismo que se manifestaba por diversas patologías como tisis, decoloración, agotamiento, impotencia, idiotismo, insomnio, perdida de la memoria, etc., pero todo estaba estrechamente relacionado a la debilidad como un mal generalizado de la población de la época, no solo en la ciudad, era un fenómeno de salud a nivel mundial.

La segunda idea consiste en que la mayoría de enfermedades depende de los desarreglos de la sangre,¹¹ ya sea por impurezas o por falta de elementos vigorizantes del organismo. De ahí las ideas de purificación de la sangre y los intestinos. Las ideas del desequilibrio de los humores, el medio directo para llegar era la sangre (Valderrama, 2004:125).

El anterior discurso facilitaba una estrategia publicitaria que consistía en utilizar artículos que se presentaban como textos científicos y testimonios, dedicados supuestamente a divulgar nuevos descubrimientos acerca de la etiología de alguna enfermedad colectiva, y explicar la fisiopatología de algún órgano o sistema, o a celebrar los triunfos de la medicina.

A comienzos del siglo XX, con la tendencia individualizadora del mercado de las especialidades farmacéuticas (sustancias dirigidas a las enfermedades de la mujer embarazada, la mujer joven o madura, a los niños lactantes, adultos mayores, obreros, hombres de la vida social intensa, etc.) se vuelve habitual la alternativa publicitaria que involucra los testimonios de los consumidores que dicen haber recibido espectaculares beneficios de alguna sustancia (Valderrama, 2004:120).

La tercera estrategia más conocida en los anuncios de la prensa en general, según el encabezamiento es: encabezamiento simbólico, pues en este caso la ilustración predomina en tamaño, el texto es poco o nulo, dándole paso a la imagen y su interpretación simbólica, porque son los más llamativos a los consumidores, el llanto de un niño, pidiendo su alimento es contundente para una madre y es decisivo para la creación de necesidades.

Existía la idea de los productos extranjeros como de mejor calidad, sobre todo si provenía de países como Alemania, Inglaterra, Francia, Italia, por mencionar los más destacados en el desarrollo de medicamentos e ingeniería Alimentaria y sobre todo, si los médicos que recomendaban los productos estudiaron en Harvard, Oxford o Cambridge, por mencionar algunas universidades destacadas.

Si bien la salud se convierte en un tema habitual de la prensa, promovido sobre todo por las instituciones interesadas en el proceso de medicalización de una población cuyas practicas terapéuticas evadían permanentemente el control de las autoridades. Es cierto también que el movimiento de las ideas, las representaciones

¹¹ La descomposición orgánica de los materiales de la tierra fue una de las hipótesis del químico alemán Justus von Liebig, quien retomaría la teoría miasmática en relación a las enfermedades de la sangre y los humores, todos estos discursos médicos y que aparecen en los productos farmacológicos se les deben en gran parte a este científico; se pretendía explicar mediante esta teoría que las epidemias relacionadas a la sangre, como la tuberculosis, la viruela y la sífilis aparecían con frecuencia en barrios donde se acumulaban aguas sucias y fétidas sin movimiento.

y las prácticas de la salud y la enfermedad acontece en todos los sentidos. Se puede registrar como la apropiación de estas temáticas por parte del sentido común y del mercado, llevó incluso a aquellos comerciantes que no ofrecían productos farmacéuticos a utilizar formulas propagandísticas con los tópicos de salud y la enfermedad para llamar la atención del lector de sus productos (Valderrama, 2004:120).

Reflexiones Finales

En suma, las relaciones predominantes dentro de los años 1938 a 1944 entre la publicidad del diario *La Prensa* y la realidad social de Barranquilla esta transversalmente ligada a la modernización de la ciudad y por ende del país, pues las condiciones económicas estaban servidas. No obstante, las muertes infantiles eran la otra cara en contraposición a los modos de vida que la publicidad de medicamentos y alimentos anunciaba.

Las publicidades seleccionadas, venden un ideal de familia; las niñas podían ser madres desde pequeñas, imitando la maternidad, al igual que la idea del progreso sobre lo humano y orgánico del cuerpo. También las figuras predominantes en el medio, como lo fue el doctor.

De la misma manera, las tácticas pedagógicas ilustradas se publicitan para estimular la facilidad de utilización del producto, la sensibilidad y el uso instrumental de las emociones para procurar prevención. En síntesis, el medio social no favorecía a la población infantil y es allí donde la publicidad y el comercio ofrecen productos saludables e higiénicos gracias a discursos e imágenes aceptadas socialmente buscando finalmente medicalizar la infancia.

La no intervención eficaz de las instituciones de salud en cuanto a cobertura por el crecimiento poblacional que vive la urbe por entonces, va a tener sus consecuencias en las estrategias publicitarias, donde el mercado sabrá canalizarlas para promulgar estilos de vida para quienes los necesiten.

Este artículo trató la intervención estatal mediante las instituciones de salud, el cuidado infantil por parte de éstas, los espacios y discusiones (Congresos Médicos), dentro de un marco jurídico como antecedente político-social y desde la prensa, la medicalización como categoría inmersa en un contexto urbano con problemas de consenso político y urbanísticos, y que desde esas necesidades higiénicas y de salud sin resolución, el comercio a través de la publicidad supo cómo lograr intervenir los cuerpos.

Recibido: 13/03/2019

Aceptado: 08/06/2019

Referencias bibliográficas

Fuentes Primarias

Archivo Histórico del Atlántico, Barranquilla, Colombia, Revista Mejoras.
Archivo Histórico del Atlántico, Barranquilla, Colombia. Diario La Prensa.
Archivo Histórico del Atlántico, Informe del Secretariado de Higiene y Asistencia Social del Gobernador del Departamento.
CARVAJAL J. M. (1943), *El Fondo del fomento Municipal, Anales de la Economía y Estadística*, tomo VI, Marzo.

Fuentes Secundarias

AGUDELO GONZÁLEZ A. L. (2008), *Regenerar e higienizar. El papel desempeñado por la mujer y la niñez en Barranquilla 1900 – 1945*, Revista Memorias, Uninorte.
ÁLVAREZ LLANOS J. y COLPAS GUTIÉRREZ J. GONZÁLEZ CHAMORRO E. (2000) *Prensa, Desarrollo Urbano y Política en Barranquilla 1880-1930*. Bogotá: Publicaciones de la Universidad Del Atlántico.
BELL LEMUS C. (2008) *Industria, puerto, ciudad (1870-1964) Configuración de Barranquilla*, APUNTES vol. 21, núm. 1.
BILBAO RAMÍREZ J. (2009) *Agua y Mortalidad en Barranquilla 1920-1940, del imaginario social a la realidad empírica: una mirada desde la salud pública*, Revista Científica Salud Uninorte, Vol. 25, No 1.
BILLOROU IMAZ M. J. (2017) “Niños sanos para el progreso pampeano”, *Las políticas de protección de la salud infantil en el territorio nacional de la pampa en la primera mitad del siglo XX*, Historia Caribe, Volumen XII N° 31 - Julio-Diciembre.
CERÓN PADILLA A. (1998) *La Política del Atlántico, 1920-1938*, Universidad Del Atlántico. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia.
EGUIZÁBAL MAZA R. (1998) *Historia de la Publicidad*, Eresma & Celeste Ediciones.
ELIAS N. (2016) *El Proceso de la Civilización*, México, Fondo de Cultura Económica.
Estudio del Desarrollo Urbano de Barranquilla, El Escribano, Barranquilla. (1984)
FOUCAULT M. (1977) *Historia de la Medicalización, Educación médica y salud*, Vol. 11, No. 1.
HENDERSON J. D. (2006) *La Modernización en Colombia, los años de Laureano Gómez 1889-1965*, Editorial Universidad De Antioquia.
MEISEL ROCA A. (1987) “¿Por qué se disipo en dinamismo industrial de barranquilla? Lecturas de Economía, N° 23, Mayo-Agosto.
MUÑOZ L. (1944) *Tratado Elemental de Higiene: Para la Educación Pública*, Bogotá, Segunda Edición.
OCAMPO LÓPEZ J. (1994) *Historia Básica de Colombia*, Bogotá: Plaza & Janes.
SOLANO A. J. y QUEVEDO VÉLEZ E. (2011) *La Medicina en la historia y la sociedad en Barranquilla 1865-1965*. Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.
VILLEGAS J Manuel Lorenzo. (1995) *Historias de publicidad*, Plaza & Janés.
VALDERRAMA J. H., GARCÍA V. M. CASAS ORREGO A. L. y ESTRADA ORREGO E. (2004) *Higienizar, Medicar, Gobernar, Historia, Sociedad y Salud en Colombia*, Medellín, Edit. Universidad Nacional de Colombia.

Enlaces

<http://historiaabierta.org/repositorio/items/show/43>

<http://historiadelmedicamento.es/index.php/es/museo/museo-del-medicamento/21-ap-digestivo/detail/229-eldoformo>

<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1285338>

<http://www.exordio.com/1939-1945/civilis/industria/kolynos.html>

<http://www.mercadeoypublicidad.com/Secciones/Biblioteca/DetalleBiblioteca.php?recordID=6602>

<https://www.vick.com.mx/es-mx/historia-de-vick>

Resistencia a la autoridad y revolución en los siglos XVII y XVIII: Locke y Kant

Resistance to the authority and revolution in the seventeenth and eighteenth centuries: Locke and Kant

BRUNO VENDRAMIN

Abogado, Universidad Nacional de Córdoba. Diplomado en Derecho Constitucional, Universidad de Salamanca. Maestrando del Máster en Estudios Jurídicos Avanzados (Especialidad Derecho Público), Universidad de Barcelona. Correo electrónico: brunovendraminn@gmail.com

Resumen

A fines del siglo XVII, y durante el XVIII, resurgió con fuerza la discusión acerca de la resistencia a la autoridad. Ello se dio a causa del clima político que se vivía en Inglaterra, las colonias norteamericanas y Francia, y por la renovación de la teoría política sucedida en la modernidad. En este escenario, Locke y Kant, testigos principales de los acontecimientos revolucionarios, escribieron *in extenso* sobre si es posible que el pueblo se subleve ante órdenes injustas. El primero justificó jurídica y filosóficamente la resistencia; por el contrario, Kant la rechazó de manera contundente. El presente artículo desarrolla, en primer lugar, el pensamiento de Locke sobre el derecho de resistencia, y lo sitúa en el contexto inglés de fines del siglo XVII y, en segundo lugar, la filosofía jurídica de Kant sobre el problema, y reconstruye la relación de ella con la Revolución Francesa. Por último, se explica el tratamiento que hicieron del derecho de resistencia los textos jurídicos franceses, en especial la Declaración de Derechos del Hombre

Resumen

The discussion about resistance to authority has strongly resurfaced at the end of the seventeenth century and in the course of eighteenth. This occurred as result of the political climate that existed in England, the North American colonies and France, and also because of the political theory renewal that took place during modernity. In this context, Locke and Kant, witnesses of the revolutionary events, wrote extensively on whether it is possible for the people to rise up against unjust orders. Locke philosophically justified the resistance; on the other hand, Kant rejected it forcefully. Firstly, this article develops the thought of Locke about this issue and places it in the English framework at the end of the XVII century and, second, describe the legal philosophy of Kant on this problem, and reconstructs the relation of it with the French Revolution. Finally, we explain the treatment of the French legal texts by the right of resistance, especially the Declaration of the Rights of Man and the Citizen of 1789 and the

y del Ciudadano de 1789, y la
Constitución del año I de 1793.

Citizen of 1789 and the Constitution of
the year I of 1793.

Palabras clave

Resistencia a la autoridad –
Revolución – John Locke – Immanuel
Kant

Keywords

Resistance to the authority –
Revolution – John Locke – Immanuel
Kant

Introducción

En la novela *Echeverría*, de Martín Caparrós –en la cual narra con maestría y sutileza las peripecias biográficas del poeta argentino del siglo XIX Esteban Echeverría–, se lee que en una reunión con políticos, literatos e ilustres personajes de la alta sociedad de Buenos Aires, le hace decir al poeta:

Cuando los gobernantes violan los derechos del pueblo o del ciudadano y no rigen las leyes que deberían ampararlos el más sagrado de los deberes es la insurrección, decía, ya casi a los gritos, para acabar con el tirano que se ha puesto en guerra contra su propia sociedad y restablecer el imperio de las leyes. (Caparrós, 2016:155).

246

Estas líneas condensan las principales ideas del derecho de resistencia, y es una buena descripción de cómo se entendió, en líneas generales –ya que filósofos y juristas han ofrecido los más variados argumentos–, en la filosofía política moderna, y en las revoluciones políticas del siglo XVII y XVIII. De hecho, Echeverría vivió cinco años en París, estudió a los iluministas, y se contagió del espíritu de las jornadas de julio de 1789. En plena época de la construcción del Estado argentino –concretamente en 1837–, Echeverría afirma, sin dudar, que un pueblo libre no puede soportar a los tiranos, so pena de vivir en un estado de servidumbre¹.

Pero vayamos aún más atrás: en la tragedia homónima de Sófocles, Creonte, rey y tirano de Tebas, emite la ley ordenando que Polinice –invasor de Argos y consecuentemente calificado de traidor– no podrá recibir una sepultura digna y deberá ser enterrado a las afueras de la ciudad. Por entonces, los rituales fúnebres tenían una dimensión social y espiritual fundamental, ya que sin ellos se creía que el alma vagaría errante por la tierra eternamente. Como es conocido, Antígona desobedece a Creonte y le da a su fallecido hermano la sepultura ritual. Condenada a muerte por el tirano, se ahorca. Desde el drama existencial de Antígona, el derecho

¹ En particular, Echeverría y compañía debatían sobre la legitimidad y conveniencia o no de otorgar al caudillo Juan Manuel de Rosas, por entonces Gobernador de Buenos Aires, la suma del poder público y facultades extraordinarias. En una palabra: todo el poder. Que, finalmente, se lo entregaron.

de resistencia ha sido una constante ininterrumpida en la cultura y en el pensamiento occidental. La pregunta que subyace desde hace siglos permanece: ¿está justificado desobedecer órdenes jurídicas que son esencialmente injustas?

Con el nacimiento de la filosofía política en Grecia, la resistencia ha ocupado a todos –o a casi todos– los autores que han pensado la política: Platón, al reflexionar acerca de la democracia y su degeneración, la tiranía, y qué podía o debía hacer el pueblo frente al tirano; atraviesa la Edad Media, puesto que los filósofos cristianos se plantearon los límites a la obediencia del poder terrenal con Tomás de Aquino, Juan de Salisbury, que justificó el tiranicidio en su *Policraticus*, Marsilio de Padua y Guillermo de Ockham. Luego continúa con Francisco Suárez, Francisco de Vitoria y la Escuela Jurídico-Teológica de Salamanca, el célebre tratado anónimo (aunque firmado por un desconocido “Stephanus Junius Brutus”) *Vindicae contra tyrannos*. Posteriormente, la reflexión adquiere un estatuto central en la Modernidad, con nombres como Althusius, Locke, Kant, Jefferson, Thoreau, hasta autores contemporáneos como Bobbio, Arendt, Habermas, Rawls y Ferrajoli, entre otros. Además, dicho derecho ha sido receptado por varias constituciones contemporáneas e integra la realidad jurídico-política de algunos países. Por ejemplo, en Europa está en la Constitución de Alemania, Grecia y Portugal; en Latinoamérica en las de Paraguay, Cuba, Venezuela, Honduras, Argentina y Ecuador.

El presente escrito se circunscribirá al tratamiento del derecho de resistencia en la filosofía política moderna y, más concretamente, en el pensamiento de John Locke (1632-1704) e Immanuel Kant (1724-1804), que, escribieron sendas líneas sobre el tema, pero fundamentalmente porque los dos son claros exponentes de la justificación filosófica (Locke), como de su rechazo (Kant). Como primera cuestión, cabe señalar que ambos filósofos trabajaron con métodos distintos: así en el caso de Locke, al asumir una postura marcadamente empirista, sus reflexiones encuentran eco en las inducciones que realiza de la realidad política de su tiempo; por su parte, Kant construye un edificio intelectual abstracto, en principio, su validez o invalidez no depende de la correspondencia con la realidad, aunque perseguirá conjugar el pensamiento filosófico con la práctica política.

Si es verdad, como ha escrito John Figgis, que “no existe característica más general del siglo XVII que la noción de la no-resistencia a la autoridad” (Figgis, 1942:172), por las monarquías que gobernaban por obra y gracia del derecho divino, es verdad también que en el siglo XVIII asistimos a un resurgimiento de la discusión de la resistencia a la autoridad, renacimiento que se dio a causa del clima político que se vivía en Inglaterra, Francia y en las colonias inglesas norteamericanas, y por las nuevas teorías políticas de la época. Ahora bien, como ha señalado Rubio Llorente, es importante destacar que la justificación de la resistencia se hizo vía derecho natural (Rubio Llorente, 1975:919).

Al mismo tiempo, esta reconstrucción histórico-conceptual permitirá ingresar en el tratamiento que hicieron de la resistencia las Declaraciones de Derechos, producto de las revoluciones liberales, tales como la francesa y la norteamericana; el *Bill of Rights* inglés nada dice acerca de la resistencia a la opresión.

La estructura del escrito es la siguiente: primero veremos el pensamiento de Locke acerca del derecho de resistencia, y allí mismo analizaremos su relación con la Revolución de 1688, ya que el filósofo inglés simpatizó con los principios de dicho acontecimiento, y colaboró activamente para que Guillermo de Orange acceda al poder. La noción de revolución en el pensamiento de Locke cobra un sentido singular, puesto que la entiende como la resistencia activa y persistente de la ciudadanía frente a los gobernantes que han perdido la legitimidad popular.

Posteriormente, estudiaremos la resistencia en la filosofía jurídica de Kant. Íntimamente vinculada con ella, en la Revolución Francesa la resistencia a la opresión recibió expresa positivización en los documentos jurídicos, especialmente en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 –influida por la Declaración de Independencia americana y las Declaraciones de Derechos de los Estados particulares de la Unión–, y también en la Constitución jacobina del año I de 1793, por lo que es preciso detenerse en el análisis de ambos textos. En este sentido, Kant concibió a la Revolución Francesa como un traspaso de poder antes que como un acontecimiento que alteró de manera radical el orden social y creó un orden nuevo. Por último, concluiremos brevemente sobre lo escrito para hacer un balance de las ideas expuestas.

Locke y la Revolución Gloriosa de 1688

Locke fue un ferviente admirador de la Revolución inglesa. En efecto, participó activamente para que Guillermo de Orange acceda al poder. Cuando Jacobo II –último monarca católico– es coronado Rey en 1687, algunas facciones y grupos protestantes reaccionaron fuertemente, ya que no querían nuevamente otro Rey católico. En esos años, Locke se encontraba en Holanda. Allí entró en contacto con Guillermo de Orange y sus acólitos, y desde Rotterdam colaboró con ellos para derrocar a Jacobo. En el momento en que Guillermo desembarca en Inglaterra con sus ejércitos y María –hija de Jacobo, pero protestante–, las fuerzas de Jacobo II pasan al bando invasor y, el por entonces Rey, emigra a Francia, consumándose la Revolución e iniciándose la Monarquía Parlamentaria, o Constitucional, que perdura –con algunos matices– hasta la actualidad con el sistema de Westminster.

Con Guillermo III en el Gobierno, Locke regresa a Inglaterra en 1689. Establecido definitivamente en Londres y muy cercano al nuevo régimen (de hecho, en 1696 fue nombrado consejero del *Board of Trade*, cartera del gobierno británico que dirigía el comercio interior), publica, el *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, en 1690. Un aspecto fundamental que es preciso remarcar en este contexto es que el libro está dedicado al “Gran Restaurador”, es decir Guillermo, que por “amor a sus justos y naturales derechos, junto con su resolución de preservarlos, salvaron a la Nación cuando esta se hallaba al borde la esclavitud y la ruina.”² (Locke, 2010:3-4). La obra se encuentra inseparablemente ligada a los acontecimientos de 1688. De hecho, en

² El libro apareció en edición anónima, más no por razones políticas, sino por la personalidad de Locke, que prefirió la discreción y el perfil bajo.

muchas partes del libro Locke refiere dichos sucesos. Históricamente, el nombre Locke y la Revolución Gloriosa han ido de la mano³.

Por otra parte, pese a que el *Bill of Rights* nada dice expresamente acerca del derecho de resistencia, o la facultad de insurrección del pueblo inglés frente al Rey Jacobo II, es evidente que en el sentido de sus declaraciones subyace la justificación de la revolución (y utiliza evidentemente argumentos similares a los que, como veremos, desarrolla Locke), en cuanto denuncia el abuso de poder y las violaciones a las libertades colectivas e individuales que perpetró el por entonces destronado Jacobo II al eludir al Parlamento al momento de tomar decisiones. Así pues, dice el texto que el Rey “se esforzó en subvertir y proscribir la religión protestante, y las leyes y libertades de este Reino”, y la forma en que lo hizo fue “usurpando y ejerciendo el poder de dispensar de las leyes y aplazar su entrada en vigor y su cumplimiento, sin el consentimiento del Parlamento.”

Al mismo tiempo, los atropellos y los abusos fueron varios: encarceló a prelados y obispos que se negaron a consentir su régimen; creó un Tribunal específico para las causas eclesiásticas; estableció tributos de forma distinta de los instituidos por el Parlamento; violó la libertad de elegir a los miembros del cuerpo legislativo; e impuso multas excesivas. Estos son algunos de los ejemplos de toda una serie de actos abusivos, los cuales son “total y directamente contrario a las leyes, ordenanzas y libertades de este Reino.” Por tal razón, es claro que, en el *Bill of Rights*, la justificación de la deposición de Jacobo II y la coronación de Guillermo de Orange vienen dadas por el incumplimiento de los deberes más básicos del gobernante.

El derecho de resistencia en Locke⁴

³ Peter Laslett (1915-2001), profesor de Cambridge, especialista en Locke y teoría política inglesa, ofreció poderosos argumentos contra la convencional y extendida tesis que afirma que el *Segundo tratado* es una justificación filosófico-política de la Revolución. Para Laslett “no pudieron ser los acontecimientos de 1688 los que hicieron que Locke fijara su atención en la naturaleza fundamental de la sociedad y de la política, en la personalidad ciudadana y la propiedad, en los sagrados derechos del individuo y en los imperativos éticos a que debiera someterse la función de gobernar. La combinación de asuntos que hizo que su mente reflexionara sobre todos estos problemas debe buscarse en un periodo anterior. De hecho, los Dos Tratados no son la racionalización de una revolución necesitada de defensa, sino la llamada a una revolución que aún no había realizado.” (Locke, 2010: XIX-LXXV). Laslett observa que fue en 1679-1681 cuando Locke pensó las ideas que luego volcó en el *Segundo Tratado*. Entre otras razones, Laslett enuncia las lecturas y el círculo de Locke. Defendió la causa de los whigs en la llamada Crisis de la Exclusión de 1679-1681; desde 1681 se vincula de cerca de Shaftesbury –por entonces se encontraba preso en la Torre de Londres por participar en actividades a favor del Parlamento–; en ese mismo año leyó minuciosamente las obras de Knox –*Historical Relation of Ceylan*– y la *Ecclesiastical Polity* de Hooker, que lo marcó profundamente; por las cartas que escribía desde Holanda, en las cuales surge que por esa época ya estaba ideando la escritura del *Segundo tratado*. Y una razón fundamental: Locke pretendió refutar la teoría de la monarquía divina de Robert Filmer, que escribió en su célebre *Patriarcha* (1680). Principalmente lo hizo en el *Primer tratado*, pero también en el *Segundo tratado* se aboca a ello, sobre todo en relación con la fundamentación del liberalismo y la no sujeción a ningún patriarca original.

⁴ Las reflexiones acerca del derecho de resistencia en el *Segundo tratado* las encontramos en los dos últimos capítulos, el dieciocho “De la tiranía”, y el diecinueve “De la disolución del Gobierno”.

Locke, por esos años, tiene ante sí un problema filosófico-político concreto. En palabras de Rawls, el problema era

formular el derecho de resistencia a la Corona al amparo de una constitución mixta (...) El argumento de Locke es que Carlos II, al haber abusado de la prerrogativa y de otros poderes, se había comportado como un monarca absoluto y, con ello, había disuelto el régimen. (Rawls, 2009:165).

Su teorización acerca de si el pueblo puede resistir ante el monarca está estrechamente vinculada con la situación política de la que es testigo. Pero el pensamiento de la resistencia no se agota en la coyuntura en la que vive el filósofo británico, sino que es una consecuencia directa de su teoría general acerca del origen del gobierno, su legitimación y sus fines, que, a su vez, está íntimamente relacionada con su concepción del individuo y de la sociedad.

Bajo este orden de ideas, la sociedad civil se constituye a través de un contrato⁵. Locke es uno de los máximos representantes del contractualismo del siglo XVIII. El origen del gobierno y su legitimación residen exclusivamente en el consentimiento voluntario de los ciudadanos –esta tesis es sumamente importante para justificar la resistencia a la autoridad-. Previo a la instauración de la sociedad política, los hombres vivían en estado de naturaleza. En este estado, todos nacen libres e iguales y tienen ciertos derechos, que Locke califica de “inalienables”, a saber: la libertad, la vida y la propiedad.

La sociedad política se constituye para que los derechos puedan ser garantizados plenamente y para evitar el estado de guerra, instituyendo una autoridad que ponga fin a las disputas. En este sentido, los límites del gobierno son estos derechos; el poder público no puede violarlos ni alterarlos⁶, porque estaría incumpliendo el fin principal para el que fue establecido: “el grande y principal fin que lleva a los hombres a unirse en Estados (*Commonwealths*) y a ponerse bajo un gobierno es la preservación de su propiedad.” (Locke, 2010: 124). Locke entiende genéricamente por “propiedad” los tres derechos: la vida, las libertades y las posesiones. Víctor Méndez Baiges sostiene que son los binomios “*derechos-contrato*” y “*estado de naturaleza-sociedad civil*” la clave para entender la “justificación, legitimidad, alcance y sentido” de la filosofía política de Locke. (Locke, 2010:235-274).

Ahora bien, establecido el estado civil e instituido el gobierno, surge una pregunta fundamental: ¿cuándo está justificada la resistencia al gobierno? ¿Qué condiciones

⁵ “Lo que crea una comunidad y saca a los hombres del desorganizado estado de naturaleza llevándolos a formar una sociedad política es el acuerdo que cada individuo hace con los demás, con el fin de incorporarse todos y actuar como un solo cuerpo, constituyendo de este modo un Estado claramente definido.” (Locke, 2010:204).

⁶ Este punto es un pilar fundamental de la filosofía política de Locke y del liberalismo que luego recogen las Declaraciones de Derechos del siglo XVIII: los derechos individuales como límite infranqueable ante el potencial abuso del poder del Estado.

políticas, legales y sociales tienen que darse para que el pueblo pueda levantarse y utilizar la fuerza contra el gobierno?

En primer lugar, advierte que la insurrección no es tan fácil que cunda en la sociedad y se expanda. En algunos países la persona del rey o príncipe es sagrada –está pensando en el caso francés que, a la sazón, gobernaba Luis XIV- por lo que está exento de toda responsabilidad, no podrá nunca utilizarse la fuerza contra él y por tanto el gobierno se mantendrá incólume. En segundo lugar, en el caso de las órdenes que emite el rey y que ejecutan los subalternos, Locke alega que si estos se exceden en su autoridad es totalmente nulo, porque “lo que da derecho a actuar no es el haber recibido un mandato, sino la autoridad de quien lo manda, no habiendo autoridad alguna cuando ésta va contra las leyes.” (Locke, 2010:200). En este caso, tampoco está en peligro la autoridad del rey. En tercer lugar, cuando hay remedios legales y judiciales a disposición para revertir alguna injusticia, los ciudadanos deben acudir a ellos buscando la reparación e indemnización. Aquí tampoco hay razón para rebelarse. Por último, si se cometen injusticias en casos aislados y particulares de individuos, éstos si se resisten “perderán con toda seguridad”, ya que es imposible que unos pocos individuales quiebren la estructura del gobierno.

Pues bien, para que el pueblo resista a la autoridad debe darse, según Locke, “una larga cadena de acciones”: una acción gubernamental repetitiva, sistemática, pública y continuada en el tiempo. Asimismo, debe afectar a la mayoría del pueblo, “todo el mundo” dice Locke, ya que “si el pueblo ve que el poder arbitrario se manifiesta en varios casos”, en este caso “¿cómo podría hombre alguno evitar buscar algún modo de salvarse?” (Locke, 2010:203).

En esta línea, el argumento central que ofrece Locke consiste en afirmar que, cuando el gobierno incumple los fines para el cual se lo ha instituido y viola las “propiedades” del súbdito⁷, el pueblo puede legítimamente resistir a tales atropellos. Cuando el gobierno traiciona su misión,

estará devolviendo al pueblo el poder que éste le dio, y el pueblo tendrá entonces el derecho de retomar su libertad original y el de establecer un nuevo cuerpo legislativo que le parezca apropiado y que le proporcione protección y seguridad. (Locke, 2010:212).

Si el gobernante viola el contrato social, éste deja de tener vigencia alguna, los derechos individuales desaparecen, y cada individuo tiene la facultad de defenderse y resistir al agresor de sus propiedades.

El objetivo filosófico-político de Locke es establecer mecanismos institucionales sólidos para la protección de los derechos individuales. De ahí proviene la justificación

⁷ “El poder legislativo actúa en contra de esa misión que se le ha encomendado cuando trata de invadir la propiedad del súbdito y de hacerse a sí mismo, o a cualquier otro grupo de la comunidad, amo y señor de las vidas, libertades y fortunas del pueblo.” (Locke, 2010:211).

de la resistencia, y por esta razón a lo largo del *Segundo tratado* es tan categórico en la formulación de los argumentos. Por ejemplo, cuando afirma

que quien, ya sea gobernante o súbdito, intenta invadir por fuerza los derechos del pueblo, y da así fundamento para que se eche abajo la constitución y el régimen de cualquier gobierno justo, es culpable del mayor crimen de que un hombre es capaz (...) Y quien hace eso puede justamente ser considerado como enemigo y peste de toda la humanidad, y debe ser tratado como se merece. (Locke, 2010:221).

Por otra parte, a Locke no le importa si el que abusa del poder es uno, encarnado en la figura de un monarca absoluto o, –y he aquí una tesis problemática que Kant discutirá, y asumirá una postura contraria a Locke– si es un parlamento instituido por la voluntad popular, y elegido conforme a derecho. Locke quiere dejar bien claro que no le importa la forma de gobierno; todas las formas pueden terminar volviéndose tiránicas y corromperse⁸, porque

siempre que el poder se ha depositado en cualesquiera manos para el gobierno del pueblo y para la preservación de sus propiedades es utilizado con otros fines y se emplea para empobrecer o someter a los súbditos a los mandatos abusivos de quien los ostenta, se convierte en tiranía. (Locke, 2010:195).

252

Entonces si el gobierno –bajo cualquier forma jurídico-institucional que adopte– incumple con los mandatos para los que fue establecido, para Locke estamos ante una tiranía. El razonamiento de Locke es simple pero contundente: “Allí donde termina la ley empieza la tiranía.” (Locke, 2010:196).

Otro argumento importante que ofrece Locke es la operación de inversión que efectúa con el abuso del poder del gobierno. Es decir: que el pueblo tenga la facultad de procurar un nuevo gobierno, destituyendo al que viola sus derechos y traiciona su confianza es, precisamente, “la mejor defensa contra la rebelión, y el medio más probable de evitarla.” Como los hombres han instituido la sociedad política para excluir el estado de guerra, y para sancionar leyes que garanticen sus derechos, “quienes de nuevo usen la fuerza para echar abajo esas leyes serán los que están rebelándose, del latín *rebellare*, es decir, los que estén trayendo de nuevo el estado de guerra; y éstos serán los rebeldes, propiamente hablando.” (Locke, 2010:217). El rey o parlamento que no cumpla con las leyes, que no respetan los fines para los que fueron establecidos y violan las propiedades de los ciudadanos, a estos ha de

⁸ El gobierno en su conjunto, en todas sus ramas y órganos, tiene la obligación de cumplir las leyes y ninguno puede excederse en el poder, visto que “exceder los límites de la autoridad que uno tiene es algo a lo que no tiene derecho ni el gran ministro ni el pequeño funcionario.” (Locke, 2010:197).

acusarles de rebeldes y merecen su reprobación, pero no el pueblo que se defiende, de manera legítima, de estas violaciones.

Luego de justificar la resistencia, Locke se centra en una pregunta importante: ¿Quién juzga si el rey o el parlamento están actuando contra los intereses del pueblo? ¿El pueblo? ¿La misma autoridad? ¿Un tercero externo? La respuesta es indudable: el que debe juzgar es el conjunto del pueblo: pues, si el pueblo otorgó un mandato, un encargo, una tarea, y ésta no se cumple, ¿quién mejor que el que ha “encomendado la misión y conserva el poder de destituirlo cuando el depositario del encargo no lo cumple?” (Locke, 2010:232). Ahora bien, ¿qué ocurre si el príncipe o el parlamento rechazan este arbitraje del pueblo? ¿Si hay un conflicto entre lo que cree y siente el pueblo y el gobernante rechaza este sentimiento?

En este punto, Locke echa mano de su célebre metáfora que utiliza a lo largo del *Segundo tratado*: la “apelación al cielo”. Si el soberano y el pueblo están en desacuerdo sobre si existió extralimitación de poder en la actuación del gobierno, y visto que no hay juez superior en la tierra, entonces “la única apelación posible ha de ser dirigida a los cielos”, pues “cada hombre juzgará por sí mismo, en éste y en todos los demás casos, si otro hombre se ha puesto en estado de guerra con él, y si debe apelar al Juez Supremo, como hizo Jefté.” (Locke, 2010: 233).

El derecho de resistencia en Kant

Kant fue uno de los filósofos centrales de la modernidad. Podría afirmarse que reflexionó sobre todo –o casi todo– el campo del conocimiento humano: ética, derecho, religión, metafísica, estética, física, matemática. Entre sus disquisiciones acerca del derecho y la moral, el filósofo de Königsberg pensó hondamente la noción de resistencia a la autoridad. Los análisis kantianos acerca de este derecho se encuentran en el breve ensayo publicado en 1793, bajo el título “En torno al tópico: Tal vez eso sea correcto en teoría, pero no sirve para la práctica”, que contiene tres artículos⁹, el que nos interesa aquí es el que lleva por título “De la relación entre teoría y práctica en el Derecho Político (Contra Hobbes)”. También teorizó sobre la insubordinación en la *Doctrina del Derecho*, primera parte de *La metafísica de las costumbres*, de 1797. Vamos a prestar especial atención al primer escrito porque allí Kant expone, de forma clara y precisa, cada uno de los argumentos por los cuales rechaza la resistencia a la autoridad.

Estamos en 1793: la Revolución Francesa ya ha sucedido, siendo el acontecimiento capital de la época, que captó la atención de filósofos y pensadores. De hecho, Kant fue un ferviente admirador de las jornadas de julio de 1789 (como veremos más adelante, aquí muchos autores hablan de una paradoja, pues ¿cómo se explica la simpatía a la Revolución y su rechazo sobre el derecho de resistencia?). Al mismo tiempo, el filósofo de Königsberg ha publicado sus tres Críticas –la primera, la *Crítica*

⁹ Los artículos son “Acerca de la relación entre teoría y práctica en la Moral (En respuesta a unas cuantas objeciones del profesor Garve)”, “De la relación entre teoría y práctica en el Derecho Político (Contra Hobbes)”, y “De la relación entre teoría y práctica en el Derecho internacional, considerada con propósitos filantrópicos universales, esto es, cosmopolitas (Contra Moses Mendelssohn)”.

de la razón pura, en 1781 y 1788; la *Crítica de la razón práctica*, en 1788; y la *Crítica del juicio*, en 1790–, en consecuencia, su proyecto filosófico se encuentra maduro y consolidado. Así pues, es en este contexto que se pregunta acerca de si es legítimo o no resistir a la autoridad.

Adelantando el resultado de los argumentos, Kant fue un tenaz opositor del derecho de resistencia. Antes de ingresar a analizar sus ideas, es forzoso hacer una aclaración: su oposición es una consecuencia lógica de su sistema filosófico, y de las leyes morales y jurídicas que lo sustentan. Es decir: para comprender su rechazo a que el pueblo se subleve ante órdenes legales injustas o ante un tirano, es preciso analizarlo en el marco general de sus principios acerca del Estado, la Moral y el Derecho, ya que, como se mostrará, se encuentran íntimamente imbricados.

En primer lugar, el filósofo de Königsberg comienza explicando qué es un estado civil: en este estado las personas firman un contrato con el objetivo de establecer una comunidad política y, consecuentemente, dar lugar a un Estado sometido al Derecho, es decir instaurar una constitución civil. El fin de esta tarea “viene a ser el derecho de los hombres bajo leyes coactivas públicas, mediante las cuales se puede atribuir a cada uno lo que es suyo y garantizárselo frente a una usurpación por parte de cualquier otro.” (Kant, 1993:26). Asimismo, dicho estado se funda en los siguientes principios: 1- la libertad de cada uno de los miembros de la sociedad, en cuanto hombre; 2- la igualdad de cada uno, en cuanto súbdito; y 3- la independencia, tomado al hombre en cuanto ciudadano. Instituido el orden jurídico bajo estos principios, el fin de estos es obligar “a todo legislador a que dicte sus leyes como estas pudieran haber emanado de la voluntad unida de todo un pueblo (...) Pues ahí se halla la piedra de toque de la legitimidad de toda ley pública.” (Kant, 1993:37). Ahora bien, lo dicho es aplicable y vinculante para el legislador, mas no para el pueblo. ¿Qué sucede si el pueblo juzga que con determinada ley no está conforme y “perderá su felicidad”? ¿Qué puede hacer?

Antes de responder este interrogante es necesario aclarar que los principios de constitución del status iuridicus son *a priori*, esto es, independientes de la experiencia. Conforme su metafísica (que se interesa por cuáles son las leyes del conocimiento del mundo objetivo) y la moral (referido a las leyes puras de la ciencia de la ética), el interés que persigue Kant es fundar principios jurídicos fijos, donde su validez no dependa en manera alguna de la experiencia.

Dicho esto, la respuesta kantiana sobre si el pueblo puede rebelarse es inequívoca y contundente: “no le queda más remedio que obedecer” porque “todo levantamiento que estalle en rebelión, es el delito supremo y más punible de una comunidad.” (Kant, 1993:40). Kant ofrece varias razones. En primer lugar, porque la felicidad de cada ciudadano individual, o de la sociedad en su conjunto, es esencialmente subjetiva, cambiante y contingente. La felicidad no puede sostenerse en ningún principio universal válido, son las subjetividades y las circunstancias las que definen la felicidad. La felicidad pública no puede quedar, en manera alguna, al arbitrio de lo que cada súbdito considere felicidad en determinado momento histórico. En este orden de ideas, Norbert Bilbeny escribe que “un derecho a la felicidad, además de ser subjetivo –la relatividad de la idea de felicidad no permitiría calificar tal derecho como objetivo–

nos hace pensar que puede dar origen a un uso inmoral del mismo.” (Bilbeny, 1989:26). Así pues, cada cual puede buscar su felicidad como mejor le plazca, siempre y cuando no interfiera y perjudique la libertad general de la comunidad y, con ello, los derechos de los conciudadanos.

Por otra parte, la insurrección contra el orden jurídico es imposible porque destruiría los fundamentos mismos de la constitución estatal. Este argumento es central para Kant: el pueblo no está facultado a emitir juicios y oponerse constantemente sobre la actuación del jefe de Estado porque quebraría, cada vez que lo hiciera, los fundamentos de la comunidad jurídica. Si una ley pública es legítima desde el punto del derecho, con lo que trae aparejada la voluntad de coacción, sino no sería tal,

el poder que en el Estado da efectividad a la ley no admite resistencia (es *irresistible*), y no hay comunidad jurídicamente constituida sin tal poder, sin un poder que eche por tierra toda resistencia interior, pues ésta acontecería conforme a una máxima que, universalizada, destruiría toda constitución civil, aniquilando el único estado en que los Hombres puedan poseer derechos en general. (Kant, 1993: 40).

La prohibición a sublevarse es incondicionada porque ésta destruye el derecho, y con ello la libertad, la igualdad, y la independencia de los ciudadanos¹⁰.

El próximo paso que efectúa Kant es instalarse en la práctica política e histórica para ver qué sucede con el derecho de resistencia¹¹. Con este fin observa lo ocurrido con la Revolución Gloriosa de 1688: el *Bill of Rights* de 1689, que nada dice acerca de la facultad del pueblo a resistir ante el Monarca ni ante el Parlamento, deja fuera de duda posibles rebeliones contra el poder instituido al establecer un sistema político basado en el Derecho.

Luego del ejemplo británico, Kant vuelve a la teoría y esboza otro argumento: afirma que sería una clara contradicción que una ley autorizara a rebelarse porque entonces la Constitución tendría que haber diseñado “un contrapoder públicamente constituido” y, en consecuencia, “sería preciso todavía un segundo jefe de estado que amparase los derechos del pueblo frente al primero” (Kant, 1993:45), cosa que es jurídica y prácticamente imposible.

Un punto de especial relevancia es que, si bien para Kant no se justifica –nunca, el deber de obedecer al jefe de Estado es incondicionado, absoluto y categórico– el derecho de resistencia, los ciudadanos tienen una facultad pública y colectiva valiosa:

¹⁰ En *La metafísica de las costumbres* encontramos el mismo argumento: “La razón por la que el pueblo debe soportar, a pesar de todo, un abuso del poder supremo, incluso un abuso pensado como intolerable, es que su resistencia a la legislación suprema ha de concebirse como contraria a la ley, incluso como destructora de la constitución legal en su totalidad.” (Kant, 2005:152).

¹¹ No hay que olvidar que el esfuerzo kantiano en este artículo es, precisamente, conjugar teoría y práctica. De allí el título “De la relación entre teoría y práctica en el Derecho Político (Contra Hobbes)”. En sus palabras, “se trata del canon de la razón (en lo práctico), donde el valor de la práctica depende por completo de su conformidad con la teoría subyacente.” (Kant, 1993:6).

la libertad de pluma. Actualmente denominamos a este derecho como libertad de expresión o de opinión, y ha sido uno de los pilares de la filosofía ilustrada, como así también del liberalismo y de la democracia. Kant sostiene, contra Hobbes¹², que el pueblo conserva sus derechos inalienables, aunque no puedan ser derechos de coacción. Hobbes, por el contrario, piensa que el soberano en ningún momento está vinculado con el pueblo mediante un contrato y por ello nunca puede incurrir en injusticia contra el ciudadano. En este sentido, si el soberano se equivoca con las leyes y perjudica a los ciudadanos, estos tienen la facultad de hacer público lo que les parece injusto. En efecto,

la libertad de pluma es el único paladín de los derechos del pueblo (...) Pues querer negarle esta libertad no solo es arrebatarle todo pretensión a tener derechos frente al supremo mandatario –como Hobbes pretende– sino también privar al mandatario supremo (...) de toda noticia sobre aquello que él mismo modificaría si lo supiera, dando lugar a que se ponga en contradicción consigo mismo. (Kant, 1993:46-47).

Analizado el trayecto teórico kantiano, es necesario situarlo en el tiempo histórico en que las reflexiones fueron escritas, y pensar su relación con la Revolución Francesa. Como dijimos al principio, el filósofo de Königsberg fue un entusiasta admirador de dicho acontecimiento.¹³ ¿Cómo se explica la simpatía a la Revolución y su rechazo sobre el derecho de resistencia, derecho positivizado en el artículo 2 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y también incluido en los artículos 33, 34 y 35 de la Constitución jacobina del Año I de 1793?

La clave para comprender esta aparente contradicción es el planteo kantiano de un objetivo de carácter eminentemente político: su oposición al derecho de resistencia viene dado para desautorizar a los enemigos de la Revolución a intentar recobrar el poder nuevamente y reinstalar el Antiguo Régimen. Bilbeny dice que

el lado político de su impugnación del derecho a la resistencia consiste en el desarme jurídico de los enemigos de la revolución, cualquiera que haya sido el fundamento de ésta, pero especialmente para aquella revolución originada por un cambio hacia la democracia. Para el caso de la Revolución Francesa, significa una

¹² De ahí que el opúsculo se titule “De la relación entre teoría y práctica en el Derecho Político (Contra Hobbes)”.

¹³ Otros filósofos han interpretado a Kant como el pensador de la revolución francesa. Por ejemplo, Hannah Arendt señala que el abate Sieyès se hallaba ostensiblemente influenciado por el pensamiento político de Kant. En una carta de su amigo Anton Theremin le confiesa a Kant que Sieyès guardaba la intención de ingresar las reflexiones kantianas en Francia, “ya que el estudio de esta filosofía por parte de los franceses sería un complemento de la revolución.” Por otro lado, Heine y Marx también observaron en Kant al principal filósofo de la Revolución Francesa. Esto ha sido señalado por Diego Tatián (2004:38).

desautorización legal y moral de los partidarios de la vuelta de la monarquía legitimista. (Bilbeny, 1989:28).

Lo importante para Kant, en esta instancia, es que el nuevo régimen debe conservarse –como pensó Maquiavelo, lo importante para el Príncipe no es tanto conseguir el poder, sino conservarlo–. Como se funda en los derechos inalienables de los ciudadanos y en la soberanía popular, debe impedir que prospere cualquier intento de contrarrevolución o insurrección, so pena de destruir el nuevo orden jurídico. Pero, ¿qué implica la contrarrevolución? De nuevo, en palabras de Bilbeny: “La represión ejercida por los jacobinos y el Tribunal Revolucionario de París no puede ser condenada porque sus actos obedecen a la máxima de actuar en conformidad con lo que el pueblo soberano quiera para sí” (Bilbeny, 1989: 28). El poder político, que debe auto conservarse, tiene la obligación de impedir, por mandato de la soberanía popular, todo intento de contrarrevolución: para ello, cualquiera de los actos políticos ejecutados se encuentran justificados. Hay que recordar que, en 1793, el Terror de Robespierre se encontraba en plena época de dominio. En opinión de Kant:

Si una revolución ha triunfado y se establece una nueva constitución, la ilegitimidad del comienzo y de la realización no puede librar a los súbditos de la obligación de someterse como buenos ciudadanos al nuevo orden de cosas, y no pueden negarse a obedecer lealmente a la autoridad que ahora tiene el poder. (Kant, 2005:154-155).

257

Ahora bien, Kant discrepa con los revolucionarios en cuanto a la ejecución del rey Luis XVI, y rechaza firmemente el regicidio. En primer lugar porque si el rey destronado prefiere la “tranquilidad”, y no recobrar el poder político, no puede ser demandado públicamente. Asimismo, el poder que detentó el monarca fue legal, en el sentido de que el pueblo no había ejercitado su derecho a la soberanía. Por otra parte, Luis XVI accedió a la petición del Parlamento de convocar elecciones a Estados Generales en 1788, y luego capitular en 1789, por lo que, para Kant, el rey entregó el poder libremente. El filósofo de Königsberg cree que las jornadas de 1789 no fueron, en sentido estricto, una revolución, sino, antes bien, una transferencia del poder. Es decir: se desplegó un traspaso voluntario del poder “desde el monarca hasta su legítimo titular, el pueblo, sin que se diera el vacío de poder legal que transitoriamente se crea en toda revolución.” (Bilbeny, 1989:29).

El derecho de resistencia en el marco de la Revolución Francesa

En términos jurídicos, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano constituyó el acontecimiento fundamental de la Revolución Francesa. La importancia de la Declaración, como ha dicho George Jellinek, es la de haber creado “la noción de los Derechos subjetivos públicos del individuo en el derecho positivo de los

Estados del continente europeo.” (Jellinek, 2000:82). Así pues, implicó, entre otras cosas, la consagración y positivización concreta en el orden jurídico nacional, con base en el principio de la soberanía, de la teorización de los derechos naturales conforme se venía pensando desde el siglo XVI y XVII.

Es de destacar que una de las principales influencias de la Declaración francesa fue la Declaración de Independencia norteamericana del 4 de julio de 1776. La influencia del proceso revolucionario norteamericano sobre el francés ha sido hartamente demostrada por historiadores y teóricos políticos¹⁴. En este sentido, es ilustrativo lo que escribió Condorcet en su texto *Influencia de la revolución en América sobre Europa* (1786): “El espectáculo de un gran pueblo, donde los derechos del hombre son respetados, es útil para todos los demás, a pesar de las diferencias de clima, costumbres y constituciones.” (Hunt, 2009:23). Por otra parte, en 1789 Jefferson estaba en París. A principios de ese año, el Marqués de La Fayette estaba escribiendo los borradores de la Declaración de Derechos para Francia, que lo hizo, como refiere Lynn Hunt en su ya clásico libro sobre los derechos humanos, “muy probablemente con la ayuda del propio Jefferson.” (Hunt, 2009:15). Tanto el abate Sieyès como Lafayette comienzan a utilizar la expresión “derechos del hombre” (*droits de l’homme*), con clara influencia de la Declaración norteamericana, que hablaba con lenguaje lockeano de derechos inherentes e inalienables. Como dice Hunt,

la Declaración de Independencia de Estados Unidos insistía en que todos los hombres son creados iguales y en que todos ellos poseen derechos inalienables. De forma parecida, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano proclamó que los hombres nacen libres y permanecen libres e iguales en derechos. (Hunt, 2009:20).

258

Bajo este orden de ideas, la idea del derecho de resistencia recibió una sólida y refinada elaboración en el proceso revolucionario norteamericano. Con clara influencia de la filosofía política de Locke, para Thomas Jefferson, que fue uno de los principales actores de la independencia, y también redactor de los documentos jurídicos de la época, el derecho de resistencia ocupa un lugar primordial.

Jefferson definió una lista de graves agravios (los que figuran uno por uno en la Declaración) que había cometido el gobierno inglés a las colonias norteamericanas,

¹⁴ Por el contrario, Jellinek sostiene que la fuente y el modelo legislativo de la Declaración francesa fueron los *Bills of Rights* de los Estados particulares de la entonces naciente Unión norteamericana, y no la Declaración de Independencia de 1776. El jurista alemán opinaba que fueron las primeras constituciones escritas de los Estados particulares de Norteamérica (por ejemplo, la de Virginia, la de Maryland, la de Massachusetts), que iban precedidas de declaraciones de derechos, teniendo el proyecto de Lafayette como pauta, además de que por la época circulaban diversas traducciones francesas de las Constituciones de los Estados de la Unión. No obstante, pese a esta divergencia de opiniones –la de Jellinek y la de Hunt–, la influencia del proceso revolucionario norteamericano sobre el francés es indudable.

lo que, según él, produjo una sistemática violación a los derechos individuales y a la posibilidad de que se autogobiernen. En este sentido, en el pensamiento de Jefferson destaca el derecho de autogobierno, del que fue un tenaz defensor: el gobierno inglés impidió que las colonias se otorguen sus leyes y decidan sus propios asuntos. Así, “los británicos habían transformado al derecho en un instrumento de opresión, más que en un instrumento de libertad.” (Gargarella, 2005:25). Para Jefferson, según Gargarella, la resistencia a la autoridad estaba justificada por dos razones: en primer lugar, por una “condición sustantiva”, es decir, los severos abusos en sus derechos a los que el pueblo norteamericano fue sometido; en segundo lugar, por una “condición procedimental” (Gargarella, 2005:23-25), esto es, que las colonias no podían autogobernarse, estaban impedidas de darse sus leyes, de organizarse políticamente como mejor lo considerasen, y por no participar, tampoco, en la creación del derecho inglés que los regía en ese momento.

El derecho de resistencia recibió expresa positivización en los textos constitucionales y declarativos norteamericanos. Así, en la Declaración de Independencia del 04 de julio de 1776, que se adoptó de manera unánime por los trece Estados de la colonia, en su segundo párrafo refiere

que cuando quiera que una forma de gobierno se haga destructora de estos principios, el pueblo tiene el derecho a reformarla, o abolirla, e instituir un nuevo gobierno que se funde en dichos principios, y a organizar sus poderes en la forma que a su juicio ofrecerá las mayores probabilidades de alcanzar su seguridad y felicidad.

259

Naturalmente los gobiernos no deben abolirse tan fácilmente por motivos superfluos, o mínimos, o preferencias políticas de ciertos grupos opositores; para que se configure la opresión es preciso que ocurra “una larga serie de abusos y usurpaciones, dirigida invariablemente al mismo objetivo, evidencia el designio de someter al pueblo a un despotismo absoluto, es su derecho, es su deber, derrocar ese gobierno y proveer de nuevas salvaguardas para su futura seguridad y su felicidad”, abusos y violaciones que sufrió el pueblo norteamericano por parte del Gobierno de Inglaterra.

Por otra parte, basta mirar las Declaraciones de Derechos y Constituciones de los Estados particulares de la Unión norteamericana para confirmar el peso y la presencia del derecho de resistencia en la revolución americana: así figura en la Constitución y Declaración de Derechos de Virginia de 1776; en la Constitución de New Hampshire de 1776; en la de Pennsylvania de 1776, que es conocida por su radicalidad; en la de Massachusetts de 1780.

Volviendo al contexto revolucionario francés, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, sancionada el 26 de agosto de 1789 por la Asamblea Nacional Constituyente, reguló expresamente el derecho de resistencia a la opresión, como así también hizo lo mismo la Constitución jacobina del año I de 1793. Es necesario aclarar que cuando se habla de la resistencia a la opresión –como ocurre con casi todas las

cláusulas de los dos textos– se lo hace en términos de enunciados declarativos, esto es, generales, abstractos y asertivos, y no prescriptivos.

En este sentido, el artículo 2 de la Declaración de 1789 establece: “La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.” La ubicación del derecho de resistencia en el artículo segundo es de capital importancia, y no está ubicado allí azarosamente: la intención del constituyente francés es declarar que el derecho de resistir a la opresión es un derecho natural, imprescriptible y subjetivo, que tiene por objetivo la tutela del individuo frente a la opresión de tiranos, monarca o cualquier persona que usurpe el poder y lo ejerza arbitrariamente, violando los derechos individuales, o anulando la separación de poderes (es necesario recordar que el art. 16 refiere que una sociedad donde no se encuentran garantizados los derechos ni hay separación de poderes, carece de Constitución).

De ahora en adelante, el único titular de la soberanía es el pueblo (art. 3), por tanto, tiene la facultad de resistir frente al ejercicio ilegítimo de cualquier gobernante que viole los derechos, ya que “ningún cuerpo, ningún individuo, pueden ejercer una autoridad que no emane expresamente de ella”, esto es, de la soberanía popular. En el mismo sentido estableció el artículo 27 de la Constitución de 1793: “Que todo individuo que usurpe la soberanía sea al instante ejecutado por los hombres libres.”

Posteriormente, en la Constitución del año I de 1793 –aprobada el 24 de junio y luego derogada en 1795 por la Constitución del año III–, el derecho de resistencia también se encuentra regulado, pero con importantes diferencias respecto de la Declaración de 1789. En primer lugar, se inserta en el texto constitucional, en sus artículos 33, 34 y 35. En segundo lugar, se observa que el tratamiento es más extenso: si el artículo 2 de la Declaración se limitaba a declarar a la resistencia a la opresión como un derecho natural e imprescriptible, en la Constitución del año I habla de su relación con los otros derechos, define cuándo hay opresión y, por último, qué carácter tiene la resistencia cuando el gobernante viola los derechos de los ciudadanos. Además, en el primer texto sólo se nombra en un artículo, mientras que en el segundo en tres. Una de las razones de esta diferencia es que la primera es una Declaración de Derechos, y el segundo texto es una Constitución, donde el articulado es más largo ya que regula múltiples cuestiones de la vida de la nación.

Son los últimos tres artículos del texto constitucional de 1793 los que regulan *in extenso* el derecho de resistencia. El primero, el artículo 33, dispone que “la resistencia a la opresión es la consecuencia de los demás derechos del hombre”. La idea que subyace en este artículo es que si la vida, la libertad, la seguridad y la propiedad no se encuentran garantizadas, y si los gobernantes violan estos sagrados y naturales derechos, los hombres cuentan, naturalmente, con la facultad de resistir al gobierno que abuse del poder y viole los derechos individuales, que posteriormente refiere el artículo 35. Es, como literalmente reza el texto, una consecuencia. Como expresaba el artículo 2 de la Declaración de 1789, la finalidad de toda asociación política es la conservación y el goce pleno de estos derechos, allí donde éstos no se

cumplan a causa de la opresión, los hombres pueden resistir para que los mismos se tornen efectivos.

Continúa con el artículo 34, que está redactado de manera un tanto abstracta: “Hay opresión contra el cuerpo social cuando uno sólo de sus miembros es oprimido. Hay opresión contra cada miembro cuando el cuerpo social es oprimido.” En la realidad política de la nación, si solo un ciudadano es oprimido difícil es que pueda configurarse un caso de insurrección contra un gobierno opresor, como demostró Locke en el *Segundo ensayo*; por otra parte, la segunda parte del artículo es más realista y sigue el pensamiento tradicional de la teoría de la resistencia, en cuanto determina que si el cuerpo social, esto es, la mayoría del pueblo es oprimido, entonces cada miembro es oprimido.

Por último, el artículo 35 del texto constitucional dispone que “cuando el gobierno viola los derechos del pueblo, la insurrección es, para el pueblo y para cada una de sus porciones, el más sagrado de los derechos y el más indispensable de los deberes”. Este artículo recoge la teoría clásica del derecho de resistencia, con marcada influencia de la filosofía de Locke, si el gobierno viola los derechos individuales –que son, en última instancia, el objetivo que debe asegurar la Constitución– el pueblo puede resistir, y su acción está justificada. No obstante, el artículo va más allá, y con cierto tono romántico establece que es el “más indispensable de los deberes”. Así, resistir a la opresión no sólo sería un derecho, sino también un deber, lo que abre una pregunta: si estamos ante un tirano que abusa del poder y viola de manera clara y notoria los derechos, si no cumple las leyes y no respeta la división de poderes, en fin, si no respeta la Constitución, los hombres que –ya sea deliberada o involuntariamente– no resisten, ¿pueden recibir algún tipo de sanción por haber colaborado o permitido la violación de los derechos del pueblo cuando cambie el gobierno, y no haber cumplido con este deber constitucional?

261

Conclusiones

A lo largo del artículo se analizó cómo Locke y Kant pensaron en profundidad la resistencia a la autoridad en sus respectivos contextos históricos, políticos, culturales y sociales. Al mismo tiempo, asumieron determinada posición frente a los cambios revolucionarios. En este sentido, los dos fueron simpatizantes de los mismos, de la Revolución Inglesa –el primero– de la Revolución Francesa –el segundo–.

Para Locke, la resistencia solo está justificada cuando el gobernante –no importa si es un rey o un parlamento, cualquiera puede ponerse en guerra contra el pueblo– incumple reiteradamente sus deberes y viola los derechos inalienables de los individuos. El derecho a resistir no es un derecho político ni legal, sino, antes bien, está fundamentado en el derecho natural, en los derechos individuales básicos, es decir, vida, libertad y posesiones, que el hombre ya tenía en el estado de naturaleza. Por su parte, Kant tenía como objetivo demostrar que el Estado de Derecho es absolutamente incompatible con el derecho de resistencia porque menoscaba sus presupuestos más básicos, siendo la oposición al régimen jurídico el mayor de los delitos. Al mismo tiempo, sus ideas sobre el tema son producto de su filosofía general,

y de la necesidad de fijar principios fijos y *a priori* para el sistema jurídico. Por otra parte, y en relación a los acontecimientos de julio de 1789, consideraba primordial asegurar la estabilidad del nuevo régimen frente al antiguo, por lo que rechaza rotundamente la posibilidad de insurrección.

Al mismo tiempo, se reconstruyó la vinculación de la resistencia a la autoridad con las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa. Respecto de la primera, pese a que el *Bill of Rights* no regula este derecho, justifica el accionar revolucionario con razones contundentes: la violación de los derechos individuales y colectivos por parte de Jacobo II, el abuso de poder con el que gobernaba, y la cancelación de la actuación del Parlamento británico. Por otra parte, en la Revolución norteamericana recibió expresa positivización en sus textos, materializándose en la Declaración de Independencia del 04 de julio de 1776, en las Declaraciones de Derechos de los Estados particulares, como así también en sus Constituciones. En el ámbito de la Revolución Francesa –especialmente influida por el proceso norteamericano– se hizo letra en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y en la Constitución jacobina del año I de 1793.

Recibido: 21/01/2019

Aceptado: 08/06/2019

Bibliografía

- BILBENY, N. (1989), “Kant y la revolución francesa. Refutación del derecho de resistencia civil”. Barcelona: Anuario de filosofía del derecho.
- CAPARRÓS, M. (2016). *Echeverría*. Barcelona: Anagrama.
- FIGGIS, J. N. (1942). *El derecho divino de los reyes*, México D.F.: Fondo de cultura económica.
- GARGARELLA, R. (2005). *El derecho a resistir el derecho*. Madrid: Miño y Dávila.
- HUNT, L. (2009). *La invención de los derechos humanos*. Barcelona: Tusquets.
- JELLINEK, G. (2000). *La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- KANT, I. (2005). *La metafísica de las costumbres*. Madrid: Tecnos.
- KANT, I. (1993). *Teoría y práctica*. Madrid: Tecnos.
- LOCKE, J. (2010). *Segundo tratado sobre el gobierno civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil*. Madrid: Tecnos.
- RAWLS, J. (2009). *Lecciones sobre la historia de la filosofía política*. Barcelona: Paidós.
- TATIÁN, D. (2004), “Kant, la Revolución y la paz”. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- RUBIO LLORENTE, F. (1975). “La doctrina del derecho de resistencia frente al poder injusto y el concepto de Constitución”. Caracas: Libro homenaje a J. Sánchez Covisa.

Xenofobia en México

Xenophobia in Mexico

JOSE ANTONIO MARTINEZ MARIÑELARENA

Universidad Autónoma De Chihuahua, estudiante de maestría en Derechos Humanos, observador y consultor del Consejo Estatal de Población y Atención Al Migrante. Correo electrónico: martinelarena@gmail.Com

Resumen

El presente artículo expone la relación intrínseca entre la fragilidad de los migrantes originarios de Centroamérica durante su tránsito por México y la situación actual social y política migratoria. Teniendo como tesis principal la vulnerabilidad en la que se ha colocado a los transmigrantes de aquellos países, así como la falta de información sobre los Derechos Humanos por parte de la población mexicana, lo cual crea el ambiente propicio para la violación de los mismos.

Palabras clave

Xenofobia – Derechos Humanos – Ignorancia

Abstract

This article exposes the intrinsic relationship between the fragility of migrants from Central America during their transit through Mexico and the current social and political migration situation. The main thesis is the vulnerability in which transmigrants from those countries have been placed, as well as the lack of information about Human Rights by the Mexican population, which creates an environment conducive to their violation.

Keywords

Xenophobia – Human Rights – Ignorance

263

De acuerdo con la Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales y del Comportamiento, “la xenofobia se refiere a un miedo al extraño que ha adquirido diversas formas a lo largo de la historia y se conceptualiza de acuerdo con diferentes enfoques teóricos. A menudo confundido con el racismo en los tiempos modernos, el concepto de xenofobia está arraigado en los temores universales de lo desconocido, pero también en tradiciones históricas específicas y regulaciones

sobre el lugar dedicado a los forasteros en las sociedades receptoras” (Licata y Sánchez-Mazas, 2015:802-807).

De lo anterior, se puede extraer que la xenofobia es un cúmulo de actitudes y prejuicios, de conductas y omisiones que rechazan, excluyen, y a menudo denigran a las personas extranjeras o a las que por prejuicio o estereotipos se cree que lo son. Esto sin mencionar el terrible hecho de que se revictimiza a quienes ya se encuentran en desventaja por el simple hecho de estar lejos de su patria, en terreno desconocido, con personas extrañas y sintiendo esa vulnerabilidad que llegaría a mover el piso de la persona más temeraria. Son el clasismo y el racismo, formas conexas de intolerancia, mismas que permiten que la xenofobia se acentúe y se reproduzca. Por lo que la pregunta obligatoria sería: ¿Qué tan grave es la xenofobia en nuestro país?

México, por su parte, ha sido por mucho tiempo Estado receptor y emisor de grandes flujos migratorios, tanto así que, actualmente, se ha posicionado como uno de los países con mayor número de transmigrantes hacia Estados Unidos; es decir, se ha reforzado su posición como país de tránsito de migrantes. Es por esto por lo que no se debe olvidar que muchas ciudades en México fueron ciudades formadas a partir de la migración¹, por lo que resulta irónico que sean los mismos hijos de migrantes² quienes rechazan a los recién llegados. Y es que a estas alturas ¿Quién no ha sido en su vida migrante o hijo de uno?

¿Personas xenófobas? Esto tiene un cierto grado de verdad. Se debe tomar en cuenta que entre nosotros hay personas que, partiendo de la ignorancia, el miedo a la otredad y con el empoderamiento ficticio que las redes sociales otorgan, se han permitido opinar y exponer su punto de vista disfrazado de un falso nacionalismo, y que, al contrario, habremos muchos que entendamos la verdadera situación que se vive por parte de los migrantes, que sabemos que “nacionalismo” parte del hecho de poner el nombre de nuestra patria en alto, incluyendo el factor humano, que nada nos quitan y nada se llevan, que son personas intentando hacer una vida de las cenizas de su realidad y podemos ser nosotros quienes extendamos una mano en su tiempo de necesidad.

Entonces como sociedad nos preguntamos, ¿Deberíamos doblegarnos ante los invasores y poner a su merced nuestra patria? No se trata de solapar ningún acto vandálico, mismos que deben ser castigados con la misma fuerza que son

¹ Ciudades como Mexicali en el estado de Baja California y algunas ciudades del estado de Chihuahua como Ciudad Juárez, Ciudad Cuauhtémoc y Nuevo Casas Grandes, han sido ejemplo del papel que juegan los procesos de población, como lo es la inmigración, en la configuración poblacional de una zona geográfica. Ya que, teniendo en cuenta que mientras en 1940 la Frontera Norte de México (FNM) contaba con 2.6 millones de habitantes, para 1990 se contaba con 13.2 millones, ya que durante la década de los cuarenta el desarrollo económico en estos estados convertía a esta zona del país en un punto de atracción para migrantes.

² Será a través del reconocimiento de la actual población mexicana como descendiente de migrantes, así como la empatía que a partir de dicho reconocimiento surja, como se logrará tener un acercamiento a la actual perspectiva que este grupo vulnerable tiene en cuanto a su realidad. Como se mencionó anteriormente, muchas de las ciudades de México fueron configuradas a través de la migración por lo que esto marca una relación intrínseca entre nosotros y los “recién llegados”.

castigados los actos vandálicos de los nacionales. El error en el que caemos como sociedad es en generalizar, pues ni todos son buenos, ni todos son violadores, delincuentes o maleantes como frecuentemente son etiquetados. Claro que podemos opinar y debatir, procurando que el diálogo parta de la información, del estudio y el sentido común. Porque parece que muchos mexicanos más que ver a Masiosare³ en un extraño enemigo, simplemente lo han encontrado en cualquier extraño.

Negándose así por el miedo a lo que no entienden y que ni siquiera se ocupan de intentarlo. Datos de la Quinta Encuesta Bianual a Públicos y Líderes en México sobre Política Exterior y Relaciones Internacionales, la cual elabora el CIDE, revelan que el 46% de la población cree que las personas extranjeras que viven en México debilitan las costumbres y tradiciones nacionales, lo que refleja que existe una resistencia social y cultural a favorecer la convivencia con personas de otras nacionalidades. (González, 2013 -2015).

Mientras que la Encuesta Nacional Sobre la Discriminación 2010 (ENADIS) demuestra que el 40% de la población mexicana está convencida que en México no se respetan los derechos de los migrantes, y la percepción aumenta cuando una tercera parte de la población en general opina que "no se respetan nada". Además, se manifiesta que los mayores conflictos que sufren los extranjeros en el país son el desempleo y la inseguridad, en primer y segundo lugar respectivamente.⁴ El estudio fue elaborado entre octubre y noviembre de 2010 por el estatal Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con entrevistas en 13.751 hogares en todo el país, donde se recogió la opinión de 52.095 personas.⁵

¿Urge en México una campaña de concientización sobre xenofobia? Si, una que nos permita no solo entender el fenómeno de la transmigración de centroamericanos por nuestro territorio, sino que además pueda permitirnos tener abiertas nuestras fronteras, refiriéndonos esta vez a las fronteras ideológicas, es decir todas aquellas limitantes que nos hemos impuesto de manera colectiva en la mayoría de la población mexicana. Después de todo, tenemos que despertar a la realidad de que no fueron los flujos migratorios los que provocaron que muchos de nuestros connacionales se tornaran en personas xenófobas, solamente evidenció la intolerancia preexistente.

³ El término "Masiosare" utilizado por autores tales como Juan Miguel Zunzunegui en su libro "Masiosare, nuestro extraño enemigo" (2017) resulta de la conjunción de las palabras "más si osare", contenidas en la lírica del Himno Nacional Mexicano " (...) Mas si osare un extraño enemigo profanar con su planta tu suelo..." que muchos mexicanos recitan de memoria, sin prestar atención a su significado, en todo caso, este mexicanismo hace referencia a un misterioso, legendario y escurridizo enemigo de la patria llamado Masiosare.

⁴ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2010) Encuesta Nacional Sobre la Discriminación 2010 Recuperado de: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf

⁵ Desafortunadamente, hay escasez de datos en las encuestas comparativas acerca de la situación de inmigración y los inmigrantes en países de economías emergentes y en desarrollo. Esto resulta sorprendente e injustificado dado que 50% de los inmigrantes se mueven Sur-Sur y que, por lo tanto, la inmigración es una cuestión relevante en algunas regiones en desarrollo.

Dejó ver que un número considerable de mexicanos se mueven bajo la desinformación y que esta misma es tan contagiosa que, gradualmente, poblaciones enteras podrán presentar un total desagrado y/o apatía por este éxodo centroamericano⁶, ya que como bien lo señaló el periodista Ryszard Kapuscinski “detrás de un prejuicio se esconden el miedo y la ignorancia”.

Pero ¿Qué tipo de ignorancia es la que se hace presente en este contexto? ¿Qué sería eso que ignoramos como mexicanos? Para entender esto debemos tener en cuenta dos cuestiones: La primera es, que la ignorancia no se basa simplemente en el desconocimiento de las cosas, sino en información equívoca y distorsionada que nos aleja de la realidad. Mientras que la segunda cuestión a considerar son los falsos constructos sociales que hemos erigido alrededor nuestro, es la misma conciencia de ser un país conquistado y la metodología educativa desde niveles básicos, lo que permite que muchas personas crezcan con este tipo de perspectivas, que como se dijo anteriormente parten de la ignorancia de una realidad retorcida que los coloca como víctimas dispuestas a atender el grito de guerra en cuanto el desconocido toca las puertas de nuestra casa.

Desde luego, que nunca aceptaremos el hecho de ser personas xenófobas. Incluso algunas personas se mantienen firmes en que no se trata de racismo, sino que simplemente están consternados por lo que la llegada de estos flujos migratorios representa para la ciudad e incluso para el mismo país. Bajo argumentos sobre lo pernicioso que pudieran ser estas personas para nuestra seguridad nacional⁷. Muchas personas buscan justificar de alguna forma el rechazo, disfrazándolo de una falsa tolerancia, excusándose en que, si no fuera por las condiciones de México o por el gran número o calidad de inmigrantes, los acogeríamos de manera gustosa.

Así bien, no solamente existe la xenofobia en contra del mexicano en otros países, sino también el mexicano tiende a emular esta dinámica con el resto de los países, específicamente con los centroamericanos. Esto pudiera parecer contradictorio siendo México un país con vasto turismo y esa hospitalidad que tanto nos caracteriza en la escena internacional. La xenofobia debiera ser algo que pasa a segundo plano, sin embargo, esto no es así. En México existen 2 tipos de perspectivas, una que tiene los brazos abiertos para aquella migración calificada, esa migración con alto poder adquisitivo que decide tener a México como su nuevo

⁶ La normalización del discurso de odio a la que se hace referencia en este caso o el contagio del mismo ha estado presente en numerosas etapas de la historia. Un ejemplo se puede encontrar en el antisemitismo, que a lo largo de la historia ha sido una situación igual o más contagiosa que la xenofobia. Esta “enfermedad” se agrava cuando ataca a medios de comunicación y dirigentes del mismo Estado, los cuales sirven fielmente al fin de separar, limitar y segregar a cierto grupo vulnerable.

⁷ Entiéndase el concepto de seguridad nacional “(...) como el conjunto de condiciones necesarias para garantizar la soberanía, la independencia y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior.” (Luis Escobar Aubert Revista especializada en criminología y derecho penal: 109)

lugar de residencia. A este tipo de migración se le da una posición privilegiada, se le conceden prerrogativas dignas de su estatus social.

Ya que, desde el punto de vista de la inmigración, no hubo cambios significativos. Los inmigrantes altamente cualificados como fue dicho anteriormente, aunque con restricciones, son especialmente bienvenidos. Por lo que, en aras de atraer un mayor número de inmigrantes calificados, los procesos para obtener la condición de inmigrante regular y para obtener la ciudadanía mexicana se simplificaron. Mientras que, por el contrario, a la migración irregular se le limita, se le vulnera, se le reduce a delincuentes o simples “ilegales”. Con base en lo hasta aquí señalado, es inevitable considerar la postura del Estado mexicano, misma que se ha caracterizado por ser altamente selectiva hacia la llegada de extranjeros, y se ha basado mayormente en políticas discrecionales que, utilizando la fachada del proteccionismo nacional, no solo ha encubierto prejuicios étnicos y raciales, sino que se ha servido de su posición para generar nuevos, así como un exacerbado nacionalismo con los cuales la población mexicana discrimina a la población extranjera. (Castillo y Guerra 2012)

Trayendo a colación el término de ilegalidad y la situación irregular de los inmigrantes en territorio mexicano, es sumamente alarmante que un organismo como lo es el Instituto Nacional De Migración, siendo el encargado de velar y defender los derechos humanos de los migrantes, salvaguardar su integridad, identidad y dignidad, sea quien en repetidas ocasiones lanzara publicaciones, las cuales contenían la palabra “ilegal” para referirse al estatus de las personas que habían decidido cruzar la frontera mexicana en los últimos días.

¿Por qué el término “ilegal” es inadecuado? Primeramente, porque hace tiempo quedó despenalizada la migración, ya que a nadie se le puede negar el derecho de salir en búsqueda de una mejor vida. Es la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares la que en su artículo 5 menciona que “serán considerados no documentados o en situación irregular (quienes) no han sido autorizados a ingresar (ni) a permanecer... de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte”.⁸

Es este término el que criminaliza al migrante, hace que el adjetivo calificativo de “ilegal” les preceda, y por lo mismo frecuentemente son víctimas de la falta de protección a sus derechos humanos o a un debido proceso de defensa en cualquier juicio del que este sea parte. Por otra parte, socava la cohesión social y evita un debate justo, ya que el mismo se encuentra viciado, inclinado hacia el rechazo y la desventaja de ser un “ilegal”. Nuevamente, se desea puntualizar que más que simples fronteras y divisiones políticas, los países somos las personas que habitamos en éstos. Que, por el simple hecho de encontrarnos en una situación, hasta cierto punto más favorable que otros, tenemos la responsabilidad de ayudar

⁸ Oficina del Alto Comisionado de la ONU. (1990) Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Artículo 5) Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>

sin excusarnos en las problemáticas internas y que por estas estamos exentos de ayudar.

A manera de conclusión, es menester hacer reflexión sobre el ejemplo que damos con cada una de nuestras acciones u omisiones, sobre las directrices a seguir que habremos de inculcar en las generaciones venideras de nuestra patria, y que será a través del cambio paulatino y constante de conciencias, condiciones, políticas y conductas que se pueda llegar a hablar de un cambio significativo en la escena internacional en materia de tolerancia e igualdad de oportunidades.

Recibido: 20/01/2019

Aceptado: 08/06/2019

Bibliografía

- Sanchez-Mazas & Licata (2015:802-807). International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition) Recuperado en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780080970868240312>
- Castillo, M.-A. &. (2012). *Xenofobia y discriminación en México*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/293654370_Xenofobia_y_discriminacion_en_Mexico.
- Escandell, A. C. (2010). *Comparative Analysis of Public Attitudes Toward Immigrants and Immigration Using Multinational Survey Data: A Review of Theories and Research*". Annual Review of Sociology.
- González, G. G. (2013 -2015). *Quinta Encuesta Bianual a Publicos y Lideres en México*. Ciudad de México: CIDE. Obtenido de <http://dominio1.cide.edu/documents/320058/0d79d0e8-a23d-4e30-87db-fa73ddbe579a>
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. (2010) Encuesta Nacional Sobre la Discriminación 2010 Recuperado de: https://www.conapred.org.mx/documentos_cedoc/Enadis-2010-RG-Accss-002.pdf
- Oficina del Alto Comisionado de la ONU. (1990) Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (Artículo 5) Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx>

FEDERICI, Silvia (2018) El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo, Traficantes de Sueños, Madrid, pp. 121

CECILIA LAURA VERINO

Profesora de Historia por la Universidad Nacional de Rosario (UNR), Argentina. correo electrónico: cecilialaura@gmail.com

Entre el 21 de octubre y el 8 de noviembre del año pasado, Silvia Federici, visitó varias ciudades argentinas y chilenas brindando conferencias e intercambiando ideas y debates en el marco de la presentación de su última obra. La misma retoma y amplía los cuestionamientos hilvanados en sus predecesores: *Calibán y la bruja: mujeres, cuerpo y acumulación originaria* (2004) y *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas* (2013) Esta triada es el resultado de la militancia de su autora, la cual implicó una lectura de los principales componentes del marxismo a la luz de un enfoque de género y la experiencia propia de la mujer en el desarrollo del capitalismo como, por ejemplo, el trabajo doméstico, la maternidad, la reproducción, etc.; elementos que Karl Marx ha pasado por alto en sus escritos y cuyo rescate ofrece un cariz nuevo en la reconstrucción histórica del surgimiento y devenir del mencionado sistema económico.

El libro comienza con el capítulo “A modo de introducción. Marxismo y feminismo: historia y conceptos” basado en una conferencia brindada por Federici en el VI Encuentro Jóvenes Investigadores de Historia Contemporánea en Zaragoza el 7 de septiembre de 2017. En este apartado, son renovadas las reflexiones sobre la relación entre marxismo y feminismo, así como la redefinición que pueda resultar de la unión de ambas perspectivas. ¿Cómo? Rescatando los elementos del marxismo que sean más provechosos para aquella lucha política, entendida esta por Federici como parte de un movimiento de liberación y cambio social para toda la humanidad. En este sentido la autora sostiene que el feminismo ha propiciado herramientas para una indagación crítica de aquella teoría. En específico, se destaca su experiencia en 1972, cuando participó en la fundación del Colectivo Feminista Internacional, organización que puso en marcha la campaña internacional Wages For Housework (WFH), la cual reclamaba un salario para aquella labor totalmente oculta con el objeto de darle visibilidad y empoderar así a las mujeres.

La principal interpelación a los tratados del filósofo alemán reside en su omisión de las actividades ligadas a la reproducción de la vida y a la forma específica de explotación femenina: el trabajo doméstico. Tan solo dedica su atención -sostiene la pensadora- a la labor de las prostitutas, vista por Marx como degradante y producto

del empobrecimiento. A partir de este punto se enuncia el eje transversal de esta compilación: la constitución de la familia nuclear, en el marco de una nueva forma de patriarcado. Este proceso se habría producido durante la Segunda Revolución Industrial, acaecida al comienzo de la segunda mitad del siglo XIX. He aquí la noción del patriarcado del salario: ellas son expulsadas de las fábricas y confinadas como amas de casa de tiempo completo -trabajo no remunerado. Lo que las convierte en dependientes de los salarios de sus maridos. Esto da como resultado un obrero pacificado y una esposa que pare y cría nuevos proletarios y soluciona sus necesidades cotidianas. No es casual que la lucha feminista de la década del setenta haga hincapié en esta cuestión, dado que fue en ese período cuando dicho modelo de hogar entra en crisis.

Esta división cierra con propuestas para repensar los descuidos de Marx sobre estos temas, sobre todo en lo que toca a la acumulación originaria: la esclavitud, la colonización de América, la desposesión de los campesinos ingleses, la caza de brujas y el mencionado trabajo doméstico.

El capítulo 1 es “Contraatacando desde la cocina” y fue escrito por Nicole Cox, originalmente como respuesta a un artículo que apareció en la revista *Liberation* bajo el título “Women and Pay for Housework” firmado por Carol Lopate¹. En español se publicó por primera vez en *Revolución en punto cero* editado en el 2013 por Traficantes de sueños.²

Cox aclara que su réplica al artículo fue rechazada por los editores de la mencionada revista. Si lo publicó en este libro, es porque, en ese momento, Lopate mostraba mayor apertura que la mayoría de la izquierda tanto respecto a sus hipótesis fundamentales como en relación con el movimiento internacional de mujeres. En este debate, esta teórica critica a Lopate y su movimiento la noción de que el capital no ha llegado a ámbitos domésticos como el dormitorio o la cocina, así como no preguntarse porque el capital permite que sobreviva el trabajo no remunerado, dado que afirma que la solución es el trabajo de las mujeres en las fábricas. Para Cox, aquello significa ignorar tanto las necesidades e intereses específicos de las trabajadoras no asalariadas como el hecho de que el segundo empleo (asalariado) no libera a la mujer del primero (doméstico y no asalariado) sino todo lo contrario, ha mermado sus energía para luchar contra ambos.

El capítulo 2 denominado “El capital y el género” fue publicado por primera vez en *Reading Capital Today. Marx after 150 Years* ³ editado por Ingo Schmidt y Carlo Fanelli. En este apartado Federici retoma su reflexión sobre los límites del marxismo para efectuar un abordaje específico de la situación de la mujer en el capitalismo. El principal motivo atribuido por ella es que para el teórico la emancipación de la mujer tuvo un lugar secundario en sus escritos y porque ha naturalizado el trabajo doméstico, al punto que analiza la subordinación de la mujer en la fábrica pero no en

¹ LOPATE, C. (1974) Women and Pay for Housework *Liberation*, vol. 18, núm. 8, mayo-junio de 1974, pp. 8-11

² FEDERICI, S. (2013) *Revolución en punto cero*. Traficantes de sueños. Madrid. pp. 51-70.

³ SCHMIDT, I y FANELLI, C (eds.) *Reading Capital Today. Marx after 150 Years*. Londres, Pluto Press.

su hogar. Vale decir, analiza sometimiento padecido por los hombres pero no el experimentado en especificidad por ellas.

Para Federici, un examen del capital desde el punto de vista masculino, ha favorecido la percepción del género disociado de la clase. He aquí una consigna: llevar el marxismo a actividades y aspectos que habían quedado sin visualizar por el marxismo y releer esta corriente desde el activismo para poner en evidencia sus limitaciones, las cuales la autora describe de manera detallada en muchas de las más celebres creaciones marxianas como, por ejemplo, *El Capital*, o *La Ideología Alemana*.

El capítulo 3, “La construcción del ama de casa a tiempo completo y del trabajo doméstico en la Inglaterra de los siglos XIX y XX” es publicado por primera vez en esta compilación y tiene por eje la labor ejecutada por las mujeres en sus residencias y para sus familias, cuyo origen Federici ubica entre fines del siglo XIX y principios del XX y atribuye a la presión que causaba la necesidad de más disponibilidad de mano de obra, de carácter urgente en el marco de la transformación del sistema productivo acontecido durante la segunda mitad del siglo XIX en Inglaterra y Estados Unidos además del apremio de la oleada de insurgencias acaecidas durante las décadas del treinta y cuarenta del siglo XIX, coronadas con la Revolución del 48. Fue también la solución a otro resquemor de la burguesía: la salida del capitalismo fue mejorar las condiciones de vida y trabajo de los obreros. Subieron los sueldos de los varones, lo que los habilitó a mantener a sus esposas, quienes fueron recluidas en sus hogares como amas de casa a tiempo completo y a cargo de un amplio abanico de funciones, entre las cuales, adiestrar a sus hijas en las labores que ellas mismas desempeñarían en su adultez y sería su contribución a la estabilidad de la sociedad capitalista.

El capítulo 4 se titula “Marx, el feminismo y la construcción de los comunes” fue publicado por primera vez en *Communism in the 21st Century*, editado por Shannon Brincat⁴ y a modo de cierre, nos deja una serie de interrogantes y reflexiones: ¿Qué herramientas, principios o ideas puede aportar el marxismo al feminismo en la construcción de alternativas al capitalismo? En virtud de ello, Federici llama a evaluar el legado dejado por Marx, leído a la luz del comunismo en el siglo XXI y de los cambios que esta teoría ha experimentado desde sus inicios. Una conclusión es segura para la autora. Por un lado, el lenguaje político de Marx sigue siendo necesario para entender el capitalismo, en lo que toca a la imbricación de lo político y lo económico, las luchas de clases, etc. Pero la autora considera necesario refundar sus categorías no solo por los cambios sufridos por dicho modo de producción en sus dos siglos de existencia sino por la invisibilización del trabajo de las mujeres por parte de Marx que cobraron presencia en los debates hacia la segunda mitad del siglo XX, como la familia, el trabajo doméstico, el reproductivo, etc.

A modo de cierre, para Federici lo prioritario es rever las categorías de análisis provistas por estas teorías en la medida que asista al cuestionamiento de las divisiones basadas en la raza, género o edad creadas por el capitalismo, el reconocimiento de diversas trayectorias históricas y culturales, así como la reconstrucción de un interés colectivo. Sobre todo, dadas las mencionadas divisiones que se han desarrollado al

⁴ BRINCAT, S. (ed.) (2014) *Communism in the 21st Century*, Santa Barbara (Ca.), Praeger, pp. 171-194.

interior del proletariado, la intelectual considera que es imperante evitar lo que ella denomina “dictadura del sector blanco y masculino del proletariado”⁵ en el sentido de que lleguen a tener el poder para conducir el proceso revolucionario lo cual podría resultar en resultados que mantengan los privilegios adquiridos por estos.

Consideramos esta lectura imprescindible para las vigentes luchas feministas que han avanzado en los últimos años poniendo en la mesa viejas y nuevas agendas de debate como la Educación Sexual Integral (ESI), la legalización del aborto, la violencia, entre otras. Afirmamos que es ineludible realizar una revisión histórica que rompa con conceptos naturalizados y permita refutar lugares comunes que han respaldado el discurso naturalista de la feminidad, lo que implicó atribuir ciertas tareas (cuidado de niños y enfermos, limpieza, etc) y virtudes (paciencia, delicadeza, sensibilidad) a las mujeres por causas biológicas.

Resulta importante también la advertencia sobre el peligro de la asimilación por parte del capitalismo de muchas reivindicaciones feministas que encauce en una doble carga de trabajo -productivo y reproductivo- bajo responsabilidad femenina. Esto podría derivar en una incapacidad para observar las problemáticas e injusticias sufridas exclusivamente por las mujeres y sus consiguientes reclamos.

Concluimos que el mayor aporte del libro de Federici reside en un eje doble: por un lado realizar una reflexión sobre la condición de la mujer en lo que toca a lo laboral, sexual, familiar, reproductivo, intelectual a los fines de apreciar cuanto hemos avanzado en nuestras conquistas de derechos y poner en discusión lo que siempre se ha dado por hecho en cuanto a nuestras funciones y posibilidades así como comprender que aspectos como la sociedad, la familia, el trabajo poseen su devenir histórico; por el otro, una perspectiva a futuro: tomar conciencia de lo que falta hacer en nuestra lucha y planear una agenda política que nos permita avanzar en ella.

272

Recibido: 27/03/2019

Aceptado: 08/06/2019

Bibliografía

BRINCAT, S. (ed.) (2014) Shannon Brincat Communism in the 21st Century, Santa Barbara (Ca.), Praeger, pp. 171-194

FEDERICI, S. (2013) Revolución en punto cero. Traficantes de sueños. Madrid. pp. 51-70

LOPATE, C. (1974) Women and Pay for Housework Liberation, vol. 18, núm. 8, mayo-junio de 1974, pp. 8-11

SCHMIDT, I y FANELLI, C (eds.) Reading Capital Today. Marx after 150 Years. Londres, Pluto Press.

⁵ Federici, Silvia. *El Patriarcado del Salario...* Madrid: Traficantes de Sueños, pp. 101.



Perspectivas

Revista de Ciencias Sociales

www.perspectivasrcs.com

revistaperspectivasrcs@gmail.com

Rosario, Argentina