

Anuario Asociación de Estudios de Relaciones Internacionales de Argentina.

40 aniversario del regreso de la democracia en Argentina

Autores: Magdalena Bas Vilizzio, Constanza Boettger, Anabella Busso, Oriana Cherini, Bernardo Dall'Ongaro, Dolores Gandulfo, María Belén Herrero, Stella Juste, Christopher Kurt Kiessling, Florencia Laudonia, Roberto Lopez, Alfredo López Rita, Agustina Pacheco Alonso, Verónica Perez Taffi, Juliana Peixoto Batista, Alejandro Simonoff, Diana Tussie y Nevia Vera

Coordinadoras: Melisa Deciancio y Florencia Laudonia

Buenos Aires, Argentina



Dedicado a Pepe Paradiso.



Esta es una publicación de: AERIA

Presidente: Verónica Perez Taffi

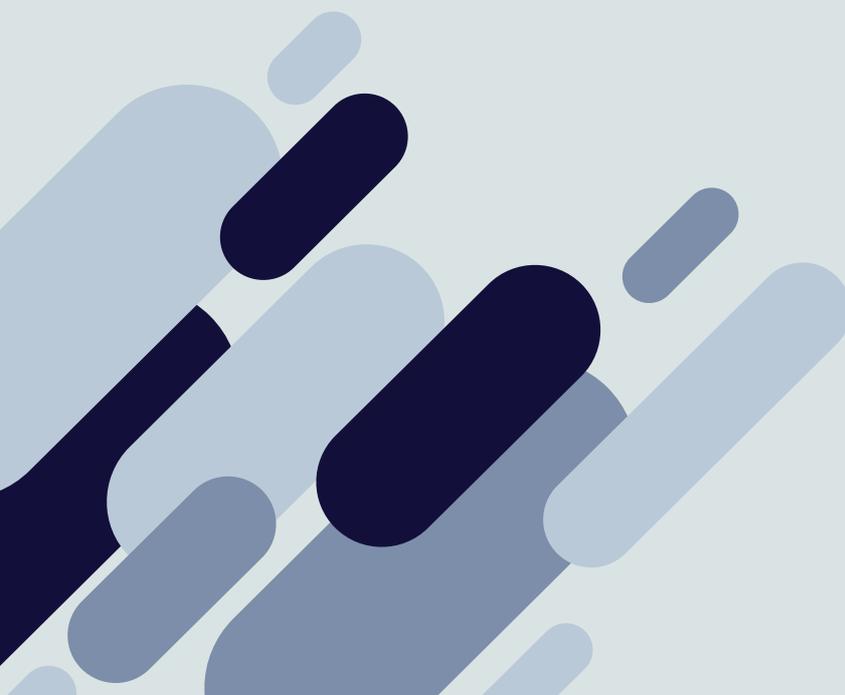
Secretario General: Melisa Deciancio

Supervisión de edición: Melisa Deciancio y Florencia Laudonia

Diseño y Diagramación: Florencia Laudonia

Está prohibida la venta de la presente publicación digital. La misma es de distribución gratuita. Está permitida su descarga y reproducción con reconocimiento autorial. Queda prohibido el uso comercial de la obra en todos los formatos, copias y reimpressiones, así como la generación de obras derivadas a partir de la misma por parte de terceros.

Buenos Aires, Febrero 2024.



Índice

Introducción	5
Entrevista a Pepe Paradiso por Verónica Perez Taffi	10

Reflexiones a 40 años de democracia

A cuarenta años de la Redemocratización: una mirada al vínculo entre Relaciones Internacionales y Democracia Anabella Busso	15
Diplomacia y contra diplomacia cumpliendo 40 años de democracia Diana Tussie	22
Lo que vendrá: un esbozo de la historia de la política exterior futura para los tiempos de Javier Milei Alejandro Simonoff	29
Solución de controversias inversor-Estado: una discusión pendiente en los cuarenta años de democracia Magdalena Bas Vilizzio	40

Ensayos analíticos

Desafíos para la Democracia en América Latina hoy Dolores Gandulfo	46
Relaciones civiles-militares. El control civil y el rol del Congreso de la Nación entre 1986 y 2006. Roberto Carlos López	58
Las provincias argentinas y su rol internacional a 40 años del retorno a la democracia Stella Juste y Oriana Cherini	83
El Rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Promoción de la Seguridad Humana y la Democracia: Reflexiones desde la Experiencia Argentina Constanza Boettger y Florencia Laudonia	97

Ensayos analíticos

Breve historia de la política migratoria argentina reciente. Una aproximación diferente para entender 40 años de democracia. 115

Alfredo Lopez Rita

El enfoque de género en las estrategias de política exterior latinoamericanas 127

Victoria Brusa

América Latina en el sistema internacional: contribuciones en salud y medio Ambiente 137

Juliana Peixoto Batista y María Belén Herrero

Democracia, política exterior argentina y acción climática: una breve historia de encuentros y desencuentros 145

Christopher Kurt Kiessling y Agustina Pacheco Alonso

Diplomacia nuclear argentina para la Paz: 40 años de trabajo por el desarme, la cooperación y la democratización del desarrollo pacífico de energía atómica 157

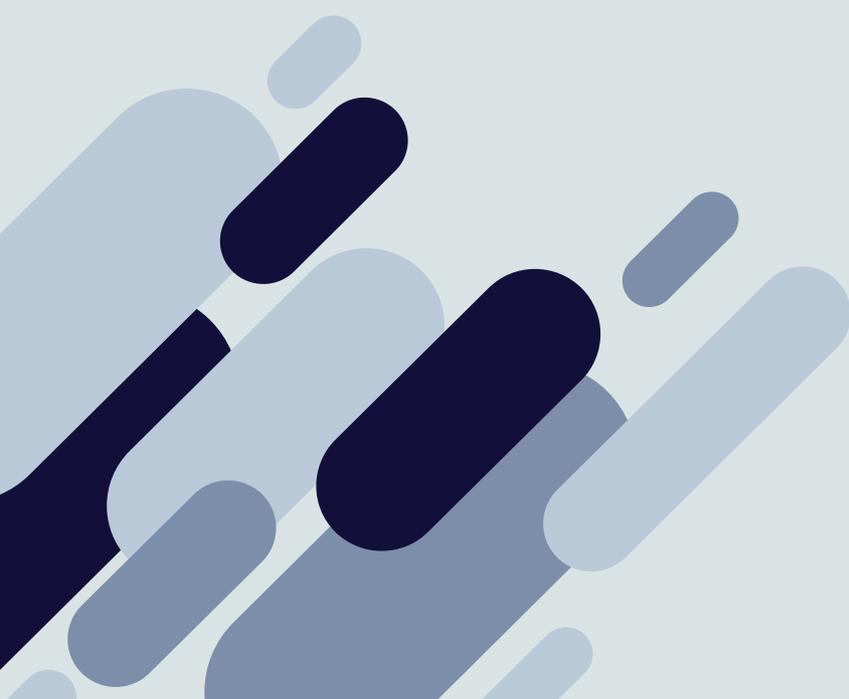
Nevia Vera

Diplomacia, Democracia y Tecnología Nuclear: De la competencia y rivalidad a la cooperación e integración argentino – brasileña (1985-2010) 170

Bernardo Dall'Ongaro

Biodata de los autores

184



Introducción

Por Melisa Deciancio

La República Argentina cumple 40 años de democracia ininterrumpida. Estas cuatro décadas nos invitan a reflexionar sobre los logros, conquistas y avances, así como sobre las deudas pendientes y riesgos de cara al futuro. La política internacional argentina, lógicamente marcada por las vicisitudes de la política interna, ha sido el reflejo de los cambios y readaptaciones del país a diversos contextos locales e internacionales en estos años. En tiempos en los que el escenario global da muestras de claras amenazas a los valores democráticos frente al avance de las ultraderechas a lo largo y ancho del otrora orden liberal, pensar la democracia en Argentina y en la región se convierte en una tarea ineludible.

Este Anuario se presenta como una oportunidad para pensar la política internacional argentina pasada y presente, contribuir al debate de sus principales agendas e indagar sobre el lugar del país en un escenario global fluctuante. Los cambios en la distribución de poder han puesto de manifiesto la necesidad de adaptación estratégica de los países y, aún más, de aquellos del sur global. Esto se manifiesta en la redefinición de alianzas, adaptación a nuevas reglas de comercio internacional, búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, y nuevas formas de pensar el multilateralismo y la globalización. En estos 40 años, estos vaivenes no le fueron ajenos a una democracia que continúa buscando espacios de consenso en diversas áreas y que, hacia fines del año 2023, se encuentra amenazada frente al resurgimiento de voces que vienen a cuestionar muchos de los acuerdos ya logrados.

Las afrentas a la conquista de derechos, a los espacios de ciudadanía, al costoso camino que implicó para nuestro país consolidar la democracia, nos impone el ejercicio de repensar los riesgos que atraviesa y los retrocesos sobre cuestiones que creímos superadas después de 1983. Como señala Anabella Busso en su reflexión, “varios de los contenidos que desde octubre de 1983 componían la defensa de la democracia como narrativa hegemónica están bajo la lupa”, en línea con la reflexión de Diana Tussie quien apunta que “la idea de progreso en la cual germinó la democracia el 10 de diciembre de 1983 parece esfumarse”.

En este contexto, adherimos a la necesidad de pensar las Relaciones Internacionales como disciplina, pero también a la conceptualización y práctica de la política exterior argentina de manera acorde a los desafíos y necesidades del escenario local e internacional. Tal y como lo plantea Anabella Busso, las Relaciones Internacionales “enfrentan una etapa donde deberán trabajar interdisciplinariamente y avanzar en la articulación entre conceptos anteriores que conservan validez explicativa y nuevas lentes que permitan leer un entramado de condicionalidades domésticas e internacionales nuevo y preocupante, tanto para la democracia occidental como para la argentina”.

En su reflexión acerca de qué se puede esperar de la futura política exterior a partir del 10 de diciembre de 2023, Alejandro Simonoff también nos posiciona frente a un escenario desafiante. La sobreideologización de los vínculos con las potencias y alianzas históricas de la Argentina, apoyada en una discusión fuera de época, y una mirada radicalizada de la inserción internacional del país, vislumbran que muchos de los -pocos tal vez- acuerdos en cuestiones estratégicas de política exterior argentina como la alianza con Brasil, la defensa del multilateralismo y los Derechos Humanos, la cuestión Malvinas, se pongan en riesgo sin razón estratégica aparente. Meses más tarde de la elaboración del trabajo de Alejandro Simonoff para este Anuario, la renuncia al ingreso a los BRICS, los cuestionamientos y agravios a los principales socios comerciales como China y Brasil, las imprecisiones – equívocos y errores significativos- la lectura ampulosamente ideologizada de la política internacional, y la predisposición a alineamientos irrestrictos, despojan a nuestro país de otras alternativas y posibilidades de inserción y convocan a repensar de manera responsable el camino a seguir.

A partir de un análisis comprehensivo de las dinámicas globales en las que nos encuentra el festejo de los 40 años de democracia en el contexto del nuevo rumbo que pretende transitar el gobierno que comenzó el 10 de diciembre de 2023 la presidencia de Javier Milei, Diana Tussie plantea el riesgo “potencial de vivir una convulsión en materia de inserción externa y por lo tanto de convivencia interna con el temor de una dinámica amplia de amigo-enemigo. Nos encaminamos a una amplia reconfiguración política en esta encrucijada. Los alineamientos partidarios que llegaron hasta aquí se modificarán, aparecerá otro escenario con otras condiciones materiales y con otros actores que decidirán la suerte de la nueva época”.

Estos análisis ponen de manifiesto los desafíos que enfrentan las democracias a nivel global y local frente a la avanzada de gobiernos de ultraderecha y una reconfiguración del orden global que aún no encuentra su cauce y estabilidad frente a las escaladas de tensiones entre Estados Unidos, China y Rusia. Las deudas que señala Magdalena Bas Vilizzio, como el caso específico de las disputas inversor-Estado, incluyen una discusión más amplia, como ella señala: “Hablar de democracia no sólo implica analizar la afectividad del ejercicio al voto. Democracia va de la mano con el estado de Derecho y la garantía de los derechos humanos. La democracia también se sostiene cuidando el espacio para políticas, y en definitiva, cuidando la soberanía”.

En esta línea, 40 años más tarde de aquel 10 de diciembre de 1983, la democracia argentina encuentra tal vez su momento más difícil. Lo que está en juego es mucho más que la disputa por un relato sino derechos fundamentales y, junto a esos derechos, la definición de modelos de desarrollo e inserción inclusivos que contemplen las necesidades de la población y resguarden principios básicos de defensa y protección de la ciudadanía.

Estructura del Anuario

El Primer Anuario de AERIA se propone abordar en una serie de artículos y notas de opinión especializada, los debates vigentes en las Relaciones Internacionales en el marco de la conmemoración de los 40 años de democracia argentina. El documento se estructura en dos secciones. Una primera sección presenta las reflexiones de cuatro especialistas de las Relaciones Internacionales, Anabella Busso, Diana Tussie, Alejandro Simonoff y Magdalena Bas Vilizzio. Una segunda sección incluye una serie de ensayos analíticos de académicos de las relaciones internacionales argentinas donde introducen una mirada a los 40 años de democracia desde sus agendas particulares de investigación.

En primer lugar, Dolores Gandulfo presenta un panorama de la situación de la democracia en la región latinoamericana frente a la emergencia de ideologías radicalizadas y cuestionamientos a los sistemas electorales que ponen en jaque los procesos democráticos en distintos países. Se pregunta cómo proteger al sistema político de las instituciones que actúan en contra del sistema democrático y recuerda la relevancia de que prime “la agenda ciudadana por sobre la de los intereses corporativos de las elites políticas”.

Roberto López analiza las relaciones cívico-militares a partir del análisis del papel del Congreso de la Nación en la construcción de la arquitectura normativa de la defensa nacional llevada adelante luego de la restitución democrática en el período 1986-2006. Allí sostiene que el “Congreso colaboró en la construcción de una estructura de gobierno de la defensa nacional que se erigió sobre los principios de transparencia y sumisión al marco legal establecido, garantizando el respeto a los derechos humanos y las libertades civiles”.

Por su parte, Stella Juste y Oriana Cherini, contribuyen con un estudio pormenorizado del papel de las provincias argentinas en la política internacional y su accionar en el comercio exterior, en las agenda ambiental y climática, y en la transición energética.

Florencia Laudonia y Constanza Boettger discuten sobre el concepto de seguridad y el papel que han tenido las organizaciones de la sociedad civil en la recuperación y mantenimiento de la democracia en la Argentina. Allí indagan sobre la conexión entre la evolución del concepto de seguridad humana, el papel vital de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y la construcción de espacios cívicos en entornos democráticos, iluminando aspectos sobre una agenda de plena vigencia en nuestra región.

En una línea similar, el análisis sobre la agenda migratoria que propone Alfredo López Rita, expande la discusión hacia la vinculación entre políticas migratorias y democracia en Argentina. El autor plantea un recorrido por los 40 años de democracia desde una historización reciente de las políticas migratorias y su vinculación con el modelo de desarrollo propuesto por cada administración. Concluye en la necesidad de analizar las migraciones más allá de un enfoque de seguridad restrictivo sino como formas de control político en sentido amplio, que incluyan fronteras, otredades, seguridad humana y política internacional.

Dentro de las agendas emergentes en los años de democracia, la política exterior feminista ha cobrado un lugar preponderante, sobre todo en la última década. Victoria Brussa presenta en su trabajo la trayectoria de la incorporación -aún incipiente- de la política de género a la política exterior en América Latina.

En materia de agendas de política, la discusión sobre salud y ambiente que plantean Juliana Peixoto y María Belén Herrero contribuye a reflexionar sobre la mirada de América Latina sobre dichas agendas y las experiencias en su implementación en situaciones concretas como la pandemia.

Christopher Kiessling y Agustina Pacheco Alonso enlazan el debate entre democracia, política exterior y acción climática en Argentina rastreando la trayectoria de la política climática argentina en los 40 años de democracia. Plantean que “la agenda ambiental en términos generales, y climática en particular, han florecido en Argentina a partir de la democratización de la década de 1980. Sin embargo, aún resulta una deuda no saldada de la democracia argentina la internalización plena de la agenda climática. La distancia observada entre la política exterior y la política doméstica del cambio climático, debilita las capacidades y el potencial de la Argentina en abordar su responsabilidad en la problemática, en especial con relación a las juventudes y a las generaciones futuras”.

Por último, dos artículos abordan la política nuclear argentina reciente. Por un lado, Bernardo Dall’ Ongaro plantea la transición de la competencia y la rivalidad a la cooperación nuclear entre Argentina y Brasil a partir del proceso democrático. El autor traza la trayectoria de ese vínculo a lo largo de la historia reciente, analiza sus altibajos dentro de una agenda que no solo es central para la estabilidad de la región sino también para la proyección estratégica de ambos países.

Por otro lado, Nevia Vera, aborda la vinculación con Brasil en esta materia, pero desde una perspectiva más amplia que indaga sobre la diplomacia nuclear argentina, que señala como “orientada a la búsqueda del desarme mundial y el avance de la cooperación, defendiendo el derecho de todos los países al desarrollo de los usos civiles de la tecnología atómica, en base a una activa participación en la gobernanza nuclear internacional y en una fuerte alianza con Brasil en base a la cual ha construido su imagen de actor confiable en materia nuclear”.

Entrevista a Pepe Paradiso

Por Verónica Perez Taffi

5 de mayo del 2020

Verónica Perez Taffi (V.P.T.): Después de leer “El Estado del Mundo” me pregunté a quiénes estaba dirigido, a los analistas de las RRII, a los Estudiantes de RRII, ¿a los Profesionales de las RRII?

Pepe Paradiso (P.P.): Todo empezó como un ejercicio destinado a ensayar un modo de analizar -y eventualmente de formular algunas conjeturas prospectivas- el Estado del Mundo. Por cierto, pesaba la insatisfacción respecto de algunos abordajes convencionales y sobre todo ¿por qué no decirlo?, el fastidio provocado por tanto comentarista de relaciones internacionales sueltos por los medios, la mayoría de los cuales carecen del saber necesario para tales menesteres. En este sentido siempre tengo presente la advertencia de Morgenthau sobre la diferencia entre el especialista y el charlatán.

V.P.T.: En “El Estado del Mundo” recuperás a numerosos especialistas que dicho sea de paso poco tienen que ver con el charlatán del que hablaba Morgenthau...

P.P.: Hice mía la observación de Robert Cox respecto de la necesidad de contar con una ontología que identifique los lineamientos del mundo real y una epistemología que nos ayude a pensar sobre y comprender las fuerzas que le dan forma. Por lo demás, Cox comenzaba a suscribir el enfoque de los sistemas complejos nacidos en territorios de la biología y la física de la mano de Prigogine, circunstancia que abre un camino fascinante para el estudio de las relaciones internacionales.

V.P.T.: Mencionás a Robert Cox, un autor que de alguna manera revolucionó la forma en que se entendía la teorización en el campo de las RRII.

P.P.: Recuerdo que lo primero que circuló entre nosotros fue una traducción de su ensayo sobre Fuerzas sociales, Estados y Ordenes Mundiales. Por fin la mirada de la crítica. Me acordé entonces en lo que había significado para los estudiantes de sociología la aparición de La Imagen Sociológica de W Mills. Fue un respiro después de tanto funcionalismo y

empirismo abstracto. Volviendo a Cox, después llegaron sus aportes neo gramscianos y sus referencias, junto con Susan Strange, a la Economía Política Internacional y tantas cosas más. Recientemente Mariana Luna Pont me señalaba que, además de un famoso ensayo sobre Calhoun, puso mucha atención en cuestiones relacionados con enfoques civilizatorios. Decididamente, Cox fue el Riquelme de nuestra disciplina. Desde mi punto de vista, a la par de Fred Halliday, quién pudo haber sido algo así como el Bochini o el Alonso.

V.P.T.: La pregunta sobre el orden mundial (cómo se mantiene y de qué manera se altera) siempre ha sobrevolado los círculos académicos, sin embargo, vos preferís hablar de transición.

P.P.: En verdad, nadie puede negar las turbulencias e incertidumbres de estos tiempos. Solo quiero cambiar el eje de análisis -y las consecuencias de un determinado modo de ver-. Pienso que la palabra desorden o tanto discurso sobre el mismo, termina siendo un llamado a las armas. La idea de transición tiene un componente interpretativo y nos permite comparar con otros ciclos históricos. Momentos en que, como decía Gramsci, lo viejo perdura y a lo nuevo le cuesta aparecer. En un tiempo proliferaron los estudios sobre la transición del feudalismo al capitalismo. La transición es un interregno. Por cierto, esta perspectiva cuenta con el inestimable sostén de los desarrollos de Wallerstein y sus colaboradores. Pero insisto, forma parte de mi contencioso con realistas y feligreses de la seguridad, sospechosamente cercanos a los vendedores de armas.

V.P.T.: En términos generales, cuando se quiere comprender hacia dónde va el mundo se hace referencia a situaciones de coyuntura, a la inmediatez. Sin embargo, vos apelas a la idea de temporalidades y horizontes cronológicos.

P.P.: Braudel hablaba del hoy, el ayer, el anteayer y el antaño. Pienso que los dos primeros registros son los más dramáticos y al mismo tiempo engañosos. Son aquellos en que se concentran periodistas y comentaristas. No pueden soslayarse, pero casi siempre terminan en callejones sin salida desde el punto de vista de la explicación. Tiendo a pensar en el anteayer como un horizonte más fértil -de mediano plazo- y el antaño como el tiempo de la larga duración. En cierto modo una combinación de Hobsbawm y Braudel.

V.P.T.: Decías que el anteayer se presentaba como un horizonte más prometedor. Más fértil (el mediano plazo) Volvamos entonces al anteayer.

P.P.: Desde mi punto de vista es el largo Siglo Veinte. Obviamente me apropio de la nomenclatura de Hobsbawn -dicho sea de paso, no soy el único en hablar de Largo siglo XX, aunque distintos investigadores lo han definido en términos distintos -por ejemplo, Giovanni Arrighi-. Para mí se inicia durante el último tramo del XIX, comprende todo el XX e incluye el primer tramo del XXI. Tiene la ventaja de integrar el enfoque de las relaciones interestatales con los de la economía política internacional pues, si bien se mira, en sus dos extremos encontramos momentos de globalización: desde 1870 a la primera guerra mundial y desde los años setenta del siglo XX hasta el presente. Hoy se discute, como bien se sabe, si está ocurriendo algo equivalente a la declinación de la globalización posterior primera guerra. El largo siglo XX nos permite registrar tres momentos "post": la primera postguerra, la segunda postguerra y la postguerra fría. (Esto último si aceptamos que hubo un fin de la Guerra Fría). Por lo demás, es fácil observar que el Siglo XX corto del historiador británico coincide con lo que algunos han denominado guerra fría larga, esto es, arrancaría con la instalación del régimen soviético para concluir con su derrumbe.

V.P.T.: Tu análisis del Estado del Mundo se desenvuelve sobre tres ejes...

P.P.: Así es: el capitalismo, la estructura de poder y la conflictividad. Respecto del capitalismo, más allá de algunas reflexiones sobre su naturaleza y su lógica, me interesa particularmente su evolución y sus mutaciones durante el largo siglo XX, hasta llegar al momento actual hegemonizado por la rama financiera. Importan sus efectos, -sobre todo en términos de desigualdad, destrucción ambiental y "vaciamiento de humanidad"- y las más recientes hipótesis sobre su derrumbe. Naturalmente, en este capítulo corresponde analizar el papel del fundamentalismo de mercado y la marcha de la globalización.

En cuanto a la estructura de poder, y soslayando el debate sobre polaridad, subrayo particularmente el triángulo EEUU, Rusia y China. Si bien se mira, es el mismo de la denominada Guerra Fría, solo que cada uno en condiciones distintas a las de ese momento. Por supuesto, esto no significa desentenderse de la suerte de la Unión Europea -y de sus principales componentes- ni la de actores como Japón, India, Turquía, Irán, etc. Lo que sí quiero resaltar es que, al menos para los "tres grandes", el análisis de su desempeño debe

incorporar una perspectiva de larga duración. No podremos entender a los Estados Unidos de Trump, la Rusia de Putin o la China de Xingping sin acudir al “antaño”, esa “historia inmóvil que constituye la estructura de la historia”.

De la conflictividad me interesa principalmente sus fuentes y sus nutrientes. Creo que hay conflictos derivados del capitalismo, conflictos relacionados con la estructura de poder y conflictos de “tercer tipo”, con trayectoria y lógicas propias, pero muchos de los cuales, de modo directo o indirecto se “mezclan” con el capitalismo o la estructura de poder. Probablemente, en el capítulo referido a la conflictividad, deberíamos ser más receptivos a enfoques innovadores; pienso, por caso, el estudio de Y Courbage y E. Todd denominado Encuentro de Civilizaciones, en el que analizando variables demográficas y estructuras familiares sugieren una progresiva disminución de la violencia islámica.

V.P.T.: Acabás de hacer algunas reflexiones sobre la pandemia y sus consecuencias.

P.P.: De ese texto, lo que me parece que puede merecer mayor análisis -de hecho, en esto sigo trabajando- es el esquema de los círculos concéntricos provocados por una crisis. En el caso de la crisis de 1930 del siglo pasado, la secuencia resultó muy clara; en la del 2008 son menos visibles, pero igualmente importantes. En particular me interesa el impacto sobre el mundo de las ideas y lo que de ello termina resultando. En principio podría aplicarse a cualquier crisis de envergadura, sea de alcance global o local.

V.P.T.: Sobre la realidad mundial desde la óptica de la periferia

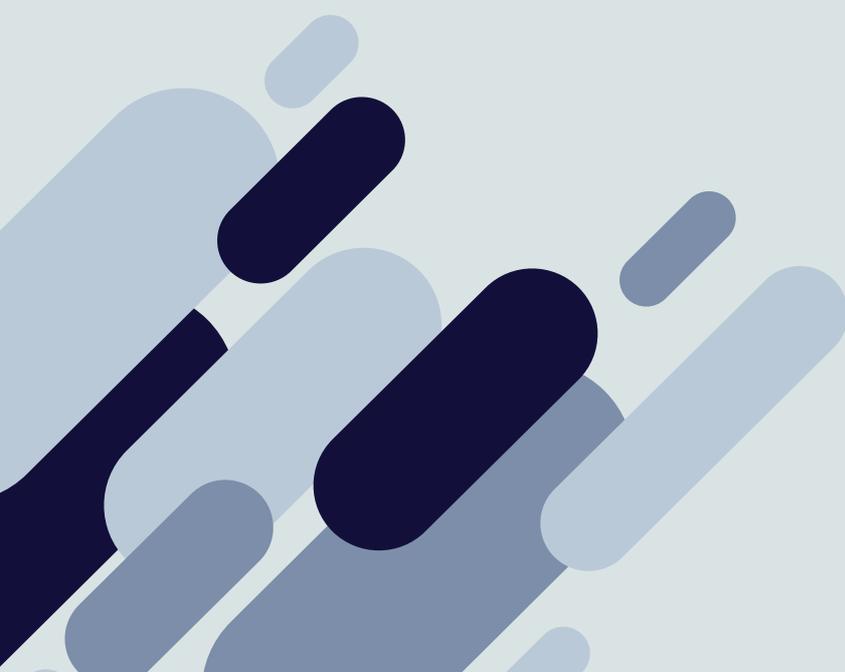
P.P.: Por razones de tiempo me concentro en cuatro capítulos: la implantación colonial; el proceso de descolonización; sentido y alcances de la no alineación y la cuestión del desarrollo.

V.P.T.: Muchas gracias Pepe. Un placer escucharte.



Reflexiones a 40 años de democracia

Profesionales del área nos brindaron unas breves reflexiones en torno a qué significan estos 40 años de democracia ininterrumpida



A cuarenta años de la Redemocratización: una mirada al vínculo entre Relaciones Internacionales y Democracia

Anabella Busso

Transcurre noviembre de 2023, mes en que Javier Milei ganó las elecciones presidenciales en Argentina. Este resultado impacta en mis reflexiones sobre el vínculo entre Relaciones Internacionales (RR.II) y sistema democrático a 40 años de su recuperación, en tanto el clivaje democracia vs recesión democrática cruzó la campaña electoral e incluyó una agenda que entendíamos ya no era parte del debate.

En ese marco, intentaré sistematizar algunas ideas sobre el trayecto democrático de las últimas cuatro décadas concentrándome en tres puntos: 1- El impacto de la redemocratización sobre el campo de estudio de las RR.II; 2- los vaivenes de la política exterior (PE), el modelo de desarrollo y la manera de entender la democracia a lo largo de estos 40 años; 3- las diferencias en la valorización de la democracia entre aquellos años y el presente.

Temas de debate en las Relaciones Internacionales en Argentina a partir de la redemocratización

Desde una mirada académica el retorno a la democracia coincidió con una etapa de crecimiento de las RR.II en Latinoamérica vía el fortalecimiento de su perfil epistemológico, superando las miradas subsumidas en la Historia Diplomática y el Derecho Internacional Público. Un dato relevante fue el fortalecimiento de enfoques que articularon Ciencia Política y RR.II. Así, las caracterizaciones de los gobiernos militares del Cono Sur durante los 70 se identificaron con el concepto de Guillermo O' Donnell sobre el "Estado burocrático-autoritario" destinado a diferenciar el tipo de autoritarismo del que estábamos saliendo de las experiencias autoritarias anteriores. Otro tema que impactó en los estudios de entonces fue el modelo de transición a través del cual se accedía a la nueva etapa democrática. Así se avanzó en la diferencia conceptual entre transiciones "por colapso" como el caso argentino y las transiciones "pautadas/ acordadas" que enfrentaron países vecinos como Brasil y Chile.

Un tercer campo compartido con los politólogos fue el análisis sobre el impacto de la variable “tipo de régimen” en el conjunto de las políticas públicas y, en nuestro caso en particular, sobre la PE.

En el campo de las RR.II, y específicamente en los estudios de PE, la redemocratización contribuyó a valorar aquellos enfoques teóricos denominados “interactivos” que entienden que la misma es fruto de dos tipos de condicionalidades: las domésticas y las internacionales. Consecuentemente, los enfoques teóricos de alcance medio incrementaron su influencia. En el caso de nuestro país y dado que el gobierno militar enlazó un altísimo nivel de violación de los derechos humanos (DD.HH); una gestión económica neoliberal que conjugó desindustrialización, especulación financiera, endeudamiento y, finalmente, la derrota en la Guerra de Malvinas hicieron que la variable “prestigio presidencial” adquiriera un rol central para reinsertar a la Argentina en el mundo. Consecuentemente, la figura de Raúl Alfonsín ocupó un lugar significativo en ese proceso.

Otro espacio de estudio revalorizado fue el “análisis contextos” tanto regional como internacional. A inicios de la redemocratización el vecindario sudamericano permanecía, mayoritariamente, bajo regímenes autoritarios. Recordemos que en Brasil José Sarney llegó al gobierno el 15 de marzo de 1985; en Uruguay Julio María Sanguinetti el 1 de marzo de 1985; en Paraguay Andrés Rodríguez el 1 de mayo de 1989; en Chile Patricio Aylwin el 11 de marzo de 1990. En el Cono Sur el único país que había elegido presidente democrático antes que Argentina era Bolivia con la llegada al poder de Siles Zuazo el 10 de octubre de 1982. Este contexto negativo para la generación de lazos regionales constituyó un desafío central para la PE. Por ello, con el paso del tiempo los procesos de concertación política e integración regional fueron incluyendo las llamadas cláusula democrática como condición central para la convivencia regional.

Internacionalmente, la década de los 80 mostró el camino hacia el final de la Guerra Fría. Si bien el triunfo de Mijaíl Gorbachov en 1985 concentró la atención internacional, lo cierto es que los 80 fueron una década estadounidense. Estados Unidos no sólo ganó la Guerra Fría, sino que bajo el mandato de Ronald Reagan en alianza con Margaret Thatcher sentó las bases de lo que la academia denominó “la revolución neoconservadora”. Esta última planteó neoconservadurismo y neoliberalismo como ejes estructurantes del orden y el abandono del capitalismo productivo por otro financiero en un momento donde el tránsito hacia la globalización se aceleraba.

En consonancia se abandonaron las políticas del Estado de Bienestar y se propuso un Estado mínimo. Económicamente desde los países centrales el mundo en desarrollo fue pensado como plataformas exportadoras de bienes primarios, mientras que sus modelos de desarrollo quedaron supeditas a los intereses de las grandes corporaciones, del sector financiero transnacional y, esencialmente, a las exigencias del FMI y el Banco Mundial en cuanto a las modalidades de pago de la deuda adquirida, en nuestro caso, por el gobierno militar. Desde entonces, con distintas intensidades, la deuda externa se convirtió en un problema central para las democracias nacientes de Latinoamérica (la década perdida en términos de la CEPAL) y en una condicionalidad estructural para la democracia argentina hasta nuestros días. Por ello, en nuestro país, el campo de estudio de la Economía Política Internacional cuenta con un conjunto de especialistas sobre la temática de “deuda soberana” y todas sus implicancias.

Otro espacio disciplinar que fue creciendo durante los últimos 40 años es el vinculado a la “seguridad y la defensa”. La agenda incluyó inicialmente la preocupación por el control civil sobre las fuerzas armadas, la necesidad de abandonar las hipótesis de conflicto entre los vecinos avanzando hacia la consolidación de América del Sur como zona de paz, uno de los aportes más significativos de la democracia.

Finalmente, la redemocratización argentina incluyó el juicio a las juntas militares por crímenes de lesa humanidad. Este hecho reconocido internacionalmente instaló la agenda de DD.HH como un punto nodal de la PE y de la postura de nuestro país en distintos organismos internacionales. Socialmente, el “Nunca Más” parecía ser un dato irreversible. Sin embargo, actualmente este logro está siendo puesto en duda.

Los vaivenes de la política exterior argentina, el modelo de desarrollo y la manera de entender la democracia a lo largo de estos 40 años

Desde 1983 hasta el presente Argentina no logró consolidar un acuerdo nacional sobre un modelo de desarrollo y una PE que perdure en el tiempo. La característica principal fue el movimiento pendular entre dos modelos. Uno que privilegia las visiones desarrollista y neo-desarrollista con una perspectiva autonómica de la PE que involucra la diversificación de vínculos y el rechazo a los esquemas de aquiescencia.

Otro, económicamente ortodoxo/liberal/neoliberal que se articula con una PE que propone un alineamiento pro-occidental con centro en Washington. De manera muy simplificada podríamos incluir en el primer modelo a los gobiernos de Raúl Alfonsín, Néstor y Cristina Kirchner y Alberto Fernández, mientras que el segundo estuvo encarnado por los gobiernos de Carlos Menem, Fernando de la Rúa y Mauricio Macri.

Estos vaivenes se conjugaron con crisis económico-sociales cíclicas que alteraron la relación entre el Estado y la sociedad y entre la política y la sociedad (primera y segunda hiperinflación, Plan Bonex, crisis del 2001, deterioro económico y endeudamiento en 2018 y situación inflacionaria actual). Así, se fue acrecentando el descreimiento de la sociedad en la democracia en tanto sistema que garantice un desarrollo inclusivo y en la política y los políticos como representantes de los intereses de la gente de a pie. Si bien la generalización es injusta, porque los resultados económicos de los gobierno en cuanto a desarrollo, endeudamiento y capacidad de consumo fueron diferentes, también es verdad que el escenario de 2001 liderado por el lema "que se vayan todos" y la propuesta del "fin de la casta" con la que ganó Javier Milei las elecciones muestran la continuidad de la tendencia.

Este devenir fue acompañado con nociones de democracia que, al menos discursivamente, mostraban distintas perspectivas. En primer lugar es útil recordar que el impulso redemocratizador fomentado desde Washington a partir de finales de 1982 se basó en la idea de "democracias viables". Como afirma Maira este modelo se basaba en tres criterios ordenadores. El primero, establecía la transición de gobiernos con dirección militar a gobiernos con dirección civil, pero estos últimos no debían ser puramente la expresión de una suma de personalidades sudamericanas, sino que debían representar fuerzas sociales y políticas más o menos mayoritarias y domiciliadas en el ámbito de los actores sociales fundamentales. Además, los partidos políticos que apoyasen la conducción civil tendrían que contar con alguna influencia en el movimiento obrero, con cierta presencia estudiantil y juvenil, con capacidad de movilización en el campo de las mujeres, o poseer alguna dinámica campesina, dependiendo de las estructuras sociales de cada país. El segundo criterio era que estas fuerzas o coaliciones políticas debían adherir a una perspectiva anticomunista y no tener proclividad con la fórmula del socialismo y el cambio social. La tercera condición era un repliegue ordenado de las fuerzas armadas, sin que se deteriorara su poder, lo que permitiría que los militares fuesen el "termostato" de la apertura democrática (Maira, 1984).

Más allá de este inicio, en los 40 años posteriores Estados Unidos siempre sostuvo que lo que debía imperar en la región era la democracia representativa (formal/liberal) y nunca se mostró proclive a propuestas como las de democracia participativa, democracia sustantiva o democracia radical. Sin embargo, como sostiene Mouffe un régimen democrático abarca el nivel de las instituciones liberal-democráticas y también los valores democráticos de igualdad y soberanía popular (Mazzolini, 2019). En Argentina la primera parte del componente se cumplimentó porque las instituciones y el sistema electoral funcionaron y fueron transparente, pero no se logró consolidar los valores de igualdad y soberanía popular.

Un repaso no exhaustivo muestra que el gobierno de Alfonsín puso su prioridad en la recuperación de los derechos políticos. Su famosa frase “con la democracia se come, se cura y se educa” tuvo logros políticos importantes, pero fue afectada por la crisis hiperinflacionaria con la que cerró su gobierno.

En los 90 Menem coincidió con la idea de democracia representativa de Estados Unidos con una característica particular: en términos de participación política favoreció lo que Whitehead denominó “democracia por default”. Su línea de análisis establece una afinidad electiva entre despolitización y hegemonía neoliberal. En una situación de despolitización generalizada los discursos y las políticas neoliberales permiten el crecimiento de democracias despolitizadas y desmovilizadas (Whitehead, 1993: 314). Si bien el autor reivindica esta dinámica mientras se consolidan las reformas de mercado también reconoce que esta vía de consolidación democrática “carece de muchos elementos que están usualmente asociados a una idea plena de democracia como el alto grado de participación, la posibilidad de elecciones entre alternativas políticas y los derechos ciudadanos extendidos” (Whitehead, 1993: 321). La brevedad del gobierno de Fernando de la Rúa y su final trágico en la crisis de 2001 muestra las tensiones entre un gobierno que se presentó para luchar contra la corrupción, pero que en su enfoque económico neoliberal fue incapaz de atender las demandas sociales y modificar la concepción de democracia de los 90.

Durante los gobierno kirechnerista se buscó una democracia donde el componente de la soberanía popular fuese relevante. La frase “la patria es el otro” es una expresión en ese sentido.

Sin embargo, el intento de fortalecer la soberanía popular como parte central de la democracia recibió de la oposición política y varios medios de comunicación la acusación de populismo autoritario y, desde entonces, lo identificó no ya como un adversario político, sino como un enemigo a destruir. Por otra parte, el macrismo con su propuesta de consolidar la hegemonía neoliberal recuperó la propuesta de democracia por default en tanto siempre se opuso a la movilización popular y consideró la administración del Estado como un ámbito propio de los CEOs. El Estado como empresa dejó poco espacio para la satisfacción de las demandas sociales. El gobierno de Alberto Fernández, en teoría más cercano a la idea de defender un contexto democrático donde además de las instituciones hubiese un espacio para el componente soberanía popular, enfrentó importantes desafíos (pandemia, guerra en Ucrania, sequía) pero tampoco fue capaz de percibir el descontento social y la sensación de exclusión de numerosos sectores sociales.

La Argentina actual y las dudas sobre la “recesión democrática”

El último informe de Latinobarómetro plantea una recesión democrática en Latinoamérica. Si bien Argentina no está entre los casos más afectados algunos indicadores son preocupantes. A saber: los más jóvenes (16 a 25 años) tienen menor preferencia por la democracia y mayor por el autoritarismo; el 61 % de la población no está satisfecha con la democracia y entre 2020 y 2023 aumentó la indiferencia social ante el tipo de régimen con tal que el gobierno solucione los problemas. Esto demuestra que los 40 años de continuidad democrática no han forjado “nuevas generaciones más demócratas sino que, por el contrario, generaron más partidarios del autoritarismo y con mayor inclinación a la indiferencia ante el tipo de régimen político” (Latinobarómetro, 2023).

Más allá de las particularidades por países existen argumentos comunes para explicar la crisis de las democracias occidentales. Las consecuencias económicas negativas de la hiper-globalización neoliberal (concentración del ingreso y la riqueza; desindustrialización; falta de reformas impositivas equitativas; ausencia de bienes públicos, entre otras); la incapacidad de la clase política para instalar la lucha contra la desigualdad como un proyecto nacional hegemónico y su falta de empatía para comprender el hartazgo de ciertos sectores sociales terminó fomentando -junto a las élites económicas y comunicacionales y las redes sociales- una fuerte polarización. A esto se sumó la elección social de canalizar el descontento a través de la opción política por las derechas extremas que, simultáneamente, tienden a absorber a las derechas tradicionales.

En la Argentina ante la crisis económico-social una mayoría eligió manifestar su desacuerdo optando por la idea de terminar con “la casta” que propuso Javier Milei. Ideológicamente se consolidó el supuesto que el adversario político es un enemigo que debe ser destruido, propuesta originaria de Juntos por el Cambio, pero que después de la primera vuelta permeó también a parte de los votantes puros de Milei. El anarco capitalismo contiene ideas que no registran experiencia histórica y otras que son congruentes con el modelo neoliberal y la decisión de aplicar los ajustes lo más rápido posible. En este marco, los anuncios sobre posibles escenarios de represión despiertan preocupación, en tanto la manifestación pública es parte de la democracia. Paralelamente, la agenda de DD.HH puede ser afectada por tres cuestiones que la Vicepresidenta electa defiende: el negacionismo ante los crímenes de lesa humanidad que afecta el consenso alcanzado en torno al “Nunca más”; la desjeraquización de los DD.HH en la agenda externa y cierta indefinición en los límites entre seguridad interna y defensa nacional. Así, varios de los contenidos que desde octubre de 1983 componían la defensa de la democracia como narrativa hegemónica están bajo la lupa. Además, las propuestas de PE del gobierno electo conocidas hasta el momento no sólo muestran preferencias ideológicas coincidentes con sus posturas, sino que parecen basarse en una lectura desactualizada del orden internacional actual.

Ante este escenario las RR.II enfrentan una etapa donde deberán trabajar interdisciplinariamente y avanzar en la articulación entre conceptos anteriores que conservan validez explicativa y nuevas lentes que permitan leer un entramado de condicionalidades domésticas e internacionales nuevo y preocupante, tanto para la democracia occidental como para la argentina.

Referencias

- Latinobarómetro (2023). La recesión democrática de América Latina. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- Maira, L. (1985). La hegemonía internacional de Estados Unidos y el proceso de democratización en América Latina. En Instituto de Investigaciones Europeo Latinoamericanas (Ed.). La vulnerabilidad externa de América Latina y Europa. GEL.
- Mazzolini, S. (2019). La apuesta por un populismo de izquierda. Entrevista a Chantal Mouffe. Nueva Sociedad, N 281.
- Whitehead, L. (1993). The alternative to liberal democracy: A Latina American perspective. Held D. (Ed) Prospects for Democracy. Cambridge: Polity Press

Diplomacia y contra diplomacia cumpliendo 40 años de democracia ¹

Diana Tussie

El 10 de diciembre de 2023 festejamos 40 años de democracia. El 10 de diciembre asume como presidente de Argentina Javier Milei. El gobierno de La Libertad Avanza tal como se anuncia no solo implicará cambios drásticos en las políticas económicas, sociales y de derechos, sino que también introducirá nuevas orientaciones de la inserción externa y en la relación estado mercado. La intención es realizar el cambio económico y social más radical desde la redemocratización de 1983, en paralelo con una sed de financiamiento internacional. El giro se hace en un escenario internacional pugnaz y en convulsión. La idea de progreso en la cual germinó la democracia el 10 de diciembre de 1983 parece esfumarse. No es que no hubo pujas, retrocesos, negociaciones, atropellos, idas y vueltas, pero el viraje que anuncia este 10 de diciembre es de otra magnitud y en otro encuadre geopolítico internacional.

Cabe preguntar ¿Es Milei el emergente de la reconfiguración internacional en marcha, como lo fue Alfonsín en la primera ola de la democratización de la guerra fría después de Malvinas? ¿O como fue Menem con la caída del muro y el momento de unipolaridad de Estados Unidos? La conexión, por supuesto, no es ni lineal ni automática, pero vimos durante toda la campaña no solo apoyos explícitos, tanto del empresariado nacional como de expresidentes (Piñera, Fox, Rajoy, etc.) en apoyo de una radicalizada derecha global en la cual militan mega millonarios tal como Elon Musk, de la red X o Paul Thiel de PayPal. Asimismo en la asunción de Milei estarán Bolsonaro, Orban, Zelensky, Eli Cohen, canciller de Israel mostrando hacia dónde se encamina el giro de la política exterior. Argentina no es un punto suspendido en el espacio. Hoy nos insertamos en un contexto de fuertes disputas hegemónicas y derechas globales articulándose para capitalizar el descontento de políticas económicas depredadoras en tándem con la fragilidad que se deriva urgentes requerimientos financieros externos. Este nuevo mundo golpea la puerta y nos interpela transversalmente.

¹ Este ensayo se inspira en debates con mis colegas del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO y recoge muchas ideas colectivas.

El estallido de la guerra en Ucrania en febrero de 2022 fue un signo del alterado panorama internacional. Proclamando explícitamente estos tiempos, el pasado 13 de septiembre, el secretario de Estado de los EEUU, Anthony Blinken, expuso su visión sobre el sistema internacional en la Universidad Johns Hopkins. Fue claro y contundente: el orden unipolar que Estados Unidos hegemonizaba desde 1989 ha concluido. China es el principal desafío estratégico al poder americano en todos los planos. En tanto su primacía se ve desafiada, Estados Unidos se defiende instrumentando una creciente militarización, una suerte de "Otanización" del mundo. Finlandia y Suecia, tradicionalmente neutrales, se unieron a la OTAN durante 2023. Este escenario lleva a un incremento del gasto militar. Al mismo tiempo, por temor a la acechanza de China en temas industriales y tecnológicos hay un renovado vuelco a activar políticas industriales de apoyo a sectores estratégicos. Hoy estos programas de apoyo se sitúan en el corazón de la seguridad nacional. A la vez tornan obsoletos muchos componentes de los acuerdos comerciales articulados cuando Estados Unidos era indisputado y dirigía la globalización a través de los mismos. La Organización Mundial de Comercio (OMC), la auspiciadora por excelencia de la globalización por vía comercial desde 1990, transita una crisis profunda y compleja.

La hegemonía estadounidense, tal como la conocíamos, puede, sin duda, estar eclipsándose, abriendo paso a un momento posthegemónico, en el cual las disputas florecen tema por tema y se multiplican momento a momento. El momento posthegemónico, como el que se avizora, no es un proceso expedito ni exento de conflictos traumáticos. Al compás van perdiendo vigencia o entran en disputa las instituciones, tal como la OMC, que legitimaban su hegemonía. La beligerancia internacional de Washington es inversamente proporcional a su primacía disputada. Se manifiesta de a ratos socavada o fría, otras veces híbrida y otras altamente estridente como fue la detención en Canadá de la ejecutiva de Huawei Meng Wanzhou en 2018 en el marco de la disputa por el control de las tecnologías de las comunicaciones y el 5G. Fue liberada tres años después con un canje de prisioneros en poder de China y el retiro de las acusaciones en su contra. La beligerancia se inyecta en múltiples terrenos, tanto comerciales como financieros y tecnológicos. Nuestro país, si bien no está en el teatro central, tampoco es un punto suspendido en el espacio por lo cual las pujas por desandar confluencias de intereses y encaminar nuevas germinan en múltiples terrenos como el tecnológico, los préstamos, las inversiones o la exportación de componentes nucleares a China.

La transición geoeconómica afecta el entramado económico nacional y las opciones político económicas. El acercamiento de Argentina a China en las últimas décadas y la derivación política del mismo en múltiples planos dista de ser del agrado de Washington. En dirección a un distanciamiento con China, la canciller Diana Mondino anunció que no se aceptará la invitación a ingresar al grupo BRICS mientras abre una ventana para movilizar el ingreso a la Organización de Cooperación para el Desarrollo (OCDE).

Cabe destacar que la irrupción global de China desde su ingreso a la OMC en 2001, generó un impacto complejo en Argentina. Por una parte, supuso un formidable competidor industrial, que presionó hacia la desindustrialización, dadas condiciones de apertura importadora. Por otra parte, fue un mayúsculo socio comercial dispuesto a importar ingentes magnitudes de recursos naturales (combustibles, minerales, alimentos), lo que apuntaló la rentabilidad y relevancia de áreas tradicionales de la estructura productiva junto a una expansión a nivel federal. Hoy China es nuestro segundo socio comercial luego de Brasil. En la canasta exportadora lidera la agroindustria. En la misma los complejos sojero y cárnico representan dos tercios. Asimismo el carbonato de litio se ha convertido en otro producto líder, en tanto ese destino representa más del 40% de las exportaciones argentinas de dicho producto. Sin embargo, desde 2008, la Argentina registra déficit comercial, siendo uno de los principales dilemas de la relación bilateral. La forma de inserción internacional, resultante de los vínculos con China, no es sustancialmente distinta de la clásica relación centro-periferia. Ello reproduce un patrón de comercio basado en exportaciones de materias primas y la importación de productos manufacturados, reproduciendo las clásicas formas de centro periferia.

La magnitud de la penetración importadora de China proyectó sombras sobre las relaciones dentro del Mercosur. Si hasta el año 2000, las compras intrazona crecieron sostenidamente, desde ese momento fueron perdiendo espacio debido a que China se convierte en el principal proveedor del bloque. A comienzos del siglo XXI China sólo representaba el 3% de las ventas externas del bloque; para el 2020 se había convertido en el principal destino de exportación del bloque en su conjunto. En cuanto a las fuentes de abastecimiento, China también se transformó en el primer origen de las importaciones del Mercosur, desplazando a EE.UU.: uno de cada cinco dólares que compra el Mercosur son productos chinos. En este camino, China se posiciona como un importante origen de las inversiones extranjeras a lo largo y ancho del país: almacenamiento, plantas de prensado y procesamiento, puertos.

Sus empresas se destacan en sectores estratégicos, descartados o de poco atractivo para inversores tradicionales, ya sea por comodidad con el statu quo o por el riesgo financiero implícito. Entre ellos, se destaca la infraestructura, sector que se caracteriza por requerir altos niveles de financiamiento con retornos de largo plazo. Para China dichas inversiones tienen asimismo un interés particular. Están motivadas por la necesidad de transformar el espacio de manera de “crear la geografía” que permita desplegar su expansión. Desde nuevos puertos, ferrocarriles y carreteras, hasta plantas hidroeléctricas, solares y eólicas, redes de transmisión eléctrica, centros de datos y tecnologías de vigilancia, las agencias y empresas chinas están operando como “creadores de geografía”, es decir, rediseñando territorios y estableciendo conexiones donde antes no había. Ello se realiza con préstamos del Banco Industrial y Comercial de China (ICBC) y el Banco de China. La Argentina se ha incorporado al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) y esperaba ingresar al Nuevo Banco de Desarrollo donde China tiene el papel protagónico. En 2021, nuestro país se convirtió en miembro no regional del BAII, luego de realizar el aporte de capital correspondiente al ingreso. A fines de septiembre de 2023 fue aprobado el primer proyecto financiado por el BAII, un parque eólico en Tierra del Fuego. No sorprende que ante el anuncio de que Argentina no se integraría a los BRICS la provincia hoy proponga integrarse como una entidad subnacional. Tal es el interés a nivel federal que no sorprendería que otras provincias sigan estos pasos.

A nivel financiero la emergencia de China como un relevante acreedor internacional es además otra transformación tectónica. Para entender la magnitud hay que dar un paso atrás. Con la creación de las instituciones de Bretton Woods se había configurado lo que actualmente el FMI denomina la red de seguridad financiera mundial, en la que el propio Fondo y Estados Unidos ocupaban el centro. La experiencia reciente indica que otras instituciones públicas como, el Banco Central Europeo, el Banco Popular de China y fondos soberanos de diversos países ofrecen nuevas alternativas de préstamos junto a la coordinación de varios otros acreedores en la cual Estados Unidos deja de ser el único gran ordenador de los destinos financieros del mundo. En este contexto hay que poner en tela de juicio la renuncia argentina a la membresía del bloque BRICS útil para negociar inversiones de China y Brasil, de futuros socios como Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos y del Nuevo Banco de Desarrollo. Si la deuda bajo primacía estadounidense erosionó tanto nuestro bienestar como nuestras capacidades soberanas, las promesas del nuevo alineamiento financiero no van en camino de poder construirse.

La vinculación financiera entre Argentina y China fue iniciada en 2009 con un acuerdo de *swap* en 2009, luego extendido a un segundo en 2014, renovado en 2017 y 2020. Con la visita del ministro Massa en junio de 2023 se confirmó la renovación anticipada del *swap* que vencía en agosto por tres años más. En la visita de Alberto Fernández a China, en octubre de 2023, se anunció la ampliación del monto de libre disponibilidad del *swap* a \$11.500 millones de dólares. La continuidad de este financiamiento china va a depender de la voluntad del nuevo gobierno de mantenerlo, ampliarlo o darle fin, una decisión en manos del equipo económico y de las opciones y condiciones que enfrente en la búsqueda de financiamiento externo. Aún quedan \$US 6.400 millones disponibles del *swap*.

Si China se percibe como un “imperio autocrático en ascenso” y si la política exterior se encamina a una división del mundo entre “mundo libre” y “mundo comunista” a la usanza de las fronteras ideológicas de la guerra fría, podemos estar encaminándonos a entrar en zonas monetarias y comerciales como en la década de 1930. A pesar de los intentos de crear una atmósfera de estas características, los principales actores económicos del país, han esquivado enarbolarla, conscientes de la gravitación económica de China tanto a nivel federal como macroeconómico. No puede ignorarse la relevancia de Beijing a la hora de reforzar las reservas del Banco Central y la multiplicidad de inversiones en las provincias. Pero tampoco cabe duda que todo ello puede estar en juego en tanto erosiona la base material de la primacía estadounidense. Y más aún, ello es lo que Estados Unidos recela y cuyas reglas de juego intenta cambiar.

Las nuevas reglas de juego conducen a la securitización de la agenda bilateral. El temor de Estados Unidos a la reconfiguración geoeconómica que la acecha da lugar, por un lado, a la gradual relocalización de cadenas de producción hacia mercados amigos, el llamado *friend shoring*, o securitización de los mercados, mercados dirigidos hoy por la seguridad nacional. Por otro lado, y particularmente en el caso de nuestro país, temas como recursos estratégicos, construcción de puertos y redes ferroviarias, proyectos energéticos (nucleares, eólico, hidráulicos), bases para la observación del espacio lejano, adquisición de proveedores de 5G, son parte de la agenda de seguridad nacional estadounidense. Ello implica que además del Tesoro que vela por lo financiero las relaciones bilaterales son abordadas por el Consejero de Seguridad Nacional y el Comando Sur, un mando conjunto integrado por más de 1.200 efectivos militares y civiles en representación del Ejército, Armada, Fuerza Aérea, Marines, la Guardia Costera, y varias agencias federales.

En la gestión Obama, previo al salto en la securitización, para circunvalar la presencia de China se habían intentado promover tratados comerciales y de inversiones preferenciales que excluyeran a China. Durante la gestión Trump, en cambio, se ensayó una política agresiva de ruptura de cadenas de valor en relación a la producción china, promoviéndose al mismo tiempo la vuelta al suelo estadounidense de corporaciones multinacionales. Los resultados no fueron positivos. Durante la actual gestión Biden, se han promovido un conjunto de leyes que incluyen importantes apoyos financieros para la producción de bienes estratégicos –tanto comerciales como militares– en territorio norteamericano. Estados Unidos lee el comercio internacional en términos de su seguridad nacional, fortaleciendo sus estructuras para un hipotético “divorcio” comercial de China y su área de influencia. En el mismo tono instrumental-estratégico se plantean nuestras negociaciones financieras, ya sea con Wall Street o con el FMI. Si bien Estados Unidos tiene un interés explícito en afectar los negocios chinos, está por verse la sostenibilidad que puede tener la oferta que se ponga sobre la mesa ¿Será suficiente muestra de amor y lealtad la hostilidad a China que expresa la administración entrante? ¿Cuánto o qué hace falta para congraciarse? ¿Hasta qué punto es Milei una garantía para los intereses económicos y estratégicos de Estados Unidos? La presencia de Zelensky en la asunción puede augurar también un realineamiento en este teatro ¿Está en juego que Argentina apoye el régimen de sanciones internacionales contra Rusia? No debemos olvidar que Argentina mantiene el estatus de aliado extra-OTAN desde octubre de 1997. De ahí la encrucijada del momento actual y su relevancia para los países que, como el nuestro, están bajo el control del dólar.

La política externa en el nuevo encuadre geopolítico

La escalada de tensiones entre Estados Unidos, China y Rusia son señales a todas luces de un encuadre geopolítico en transición con visos complejos y hasta violentos. La crisis financiera mundial de 2008 abrió una oportunidad para que China virara hacia un cariz asertivo de su estrategia financiera, ya sea creando nuevas instituciones o redes de financiamiento que alcanzan 35 acuerdos de intercambio bilaterales de swaps, la creación de dos bancos multilaterales de desarrollo, el NDB y el BAII, la progresiva internacionalización de su moneda y la continuada demanda de aumentar su poder de voto en las instituciones de Bretton Woods. Esta ventana de oportunidad es la que está en disputa en un momento internacional pugnaz y nacional inquietante.

El estallido de la guerra en Ucrania (y el fracaso de las sanciones contra Rusia) seguido de la guerra en Medio Oriente son puntos neurálgicos de la economía internacional. Están en juego el control de las reservas, de la producción, de los precios y de las rutas de abastecimiento de petróleo y gas cuya falta asestaría un golpe inmediato al andamiaje de la producción global.

No cabe duda que tenemos límites en cuanto a lo que podemos prever de la evolución del conflicto hegemónico actual, pero con el gobierno que asume el 10 de diciembre puede perfilarse un retorno al espacio estratégico comandado por Estados Unidos. Dicho retorno no estará libre de conflictos internos como lo muestra la propuesta de Tierra del Fuego, ni libre de conflictos sociales por todo el territorio nacional. Con el programa de La Libertad Avanza, existe el potencial de vivir una convulsión en materia de inserción externa y por lo tanto de convivencia interna, con el temor de una dinámica amplia de amigo-enemigo. Nos encaminamos a una amplia reconfiguración política en esta encrucijada. Los alineamientos partidarios que llegaron hasta aquí se modificarán, aparecerá otro escenario con otras condiciones materiales y con otros actores que decidirán la suerte de la nueva época.

Lo que vendrá: un esbozo de la historia de la política exterior futura para los tiempos de Javier Milei

Alejandro Simonoff

La idea de escribir sobre cuáles pueden ser los lineamientos de una política exterior argentina futura de la administración del ganador de las elecciones del 19 de noviembre de 2023, Javier Milei por La Libertad Avanza (LLA), es un desafío interesante. La pregunta que nos surge de este desafío es ¿cómo podemos escribir sobre algo que no ocurrió? La política exterior como un saber derivado de las Relaciones Internacionales, reclama, a partir de la construcción de instrumentos teóricos y conceptuales, la capacidad de predicción, hasta existe un área de estudios específico, la prospectiva¹, aunque ese objetivo les ha sido esquivo.²

Por eso recurrimos al gran historiador José Luis Romero quien nos da unas claves sobre la historia del porvenir que nos resultarán útiles para emprender la tarea: la determinación de una estructura y los indicios que nos aporta la coyuntura³.

Para construir ese análisis estructural de nuestra política exterior, seguiremos a Juan Carlos Puig, para quien resulta necesario seleccionar “variables relevantes y significativas” que permitan “por lo menos delinear tendencias profundas y apreciar errores y aciertos en función de logros de una mayor autonomía para el país.” (1984, I, p. 91)

1 Existen muy buenos trabajos en la materia, p.e. Zeraoui y Balbi (2011)

2 La capacidad de predicción no ha sido el fuerte de la disciplina, la mayoría de las veces nos hemos encontrado con proyección de deseos (por ejemplo el fin de la Historia de Francis Fukuyama de 1990).

3 Si bien, según una interpretación ortodoxa el futuro le estaría vedado a la historia, existen perspectivas más innovadoras que lo habilitan. Una muestra de ello la obtenemos del gran historiador argentino José Luis Romero quien sostuvo “Yo creo que la ciencia histórica puede ayudar a prever el futuro siempre que pensemos en el análisis histórico de largo plazo y la previsión en el largo plazo” (Luna, 1978: p. 110). La clave de esta proposición está en dos cuestiones: las respuestas deben estar referidas al largo plazo, es decir involucran a la estructura, no a la coyuntura, y estas son de carácter indicial, que es la diferencia conceptual entre prever y predecir. La previsión del futuro no es asertiva, sino indicial, ya que nos preguntamos sobre lo necesario y no lo contingente. Pero para ganar en precisión en este abordaje, hay que: “Establecer siempre que es en el largo plazo, entendiendo que esa previsión no se refiere nunca a la manera como se va a operar, sobre lo cual tampoco hay previsión posible, y descontando todo lo que hay de azar en la vida histórica, que es mucho, y todo lo que hay de componentes individuales y psicológicos, que es mucho también y que no está en la esencia de la vida histórica...” (Luna, 1978: p. 110). La asunción del horizonte de largo plazo como objetivo, tratar de despejar toda circunstancia azarosa que permita ganar al proceso narrado en inteligibilidad.

¿Cuál es la estructura de nuestra política exterior?

Las políticas exteriores desde 1983 se construyeron con un interesante juego de equilibrios entre las tendencias autonomistas que privilegiaron a la región, como escenario principal de su agenda, y los de inserción enfocada en la potencia hegemónica occidental. Las diferencias entre éstas estuvieron en la elección de su alianza principal. Mientras los primeros apuntaron a generar márgenes de maniobras en el sistema internacional sobre las alianzas con países con similares recursos y valores, los globalistas continuaron por una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica⁴. Desde el primer grupo, el autonomista, encontramos a los gobiernos de Raúl Alfonsín, Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner, Cristina Fernández y Alberto Fernández, quienes multiplicaron los puntos de apoyo, sin desatender la relación con Washington, y fundamentalmente orientados hacia los países periféricos y emergentes; y los segundos, los globalistas privilegiaron la relación con la potencia hegemónica, como en las administraciones de Carlos Menem, de Fernando de la Rúa y Mauricio Macri. Cada administración no fue una copia exacta de la otra, sino que compartieron rasgos generales y a su vez matices propios determinado por la personalidad del presidente, el contexto político doméstico y el internacional⁵.

Las propuestas electorales no escaparon a este peso gravitatorio, por ese motivo nos pareció conveniente mostrar brevemente en qué consisten cada uno de estos modelos de estrategia internacional y pasar por ese tamiz los indicios que LLA presentó para las elecciones recientes.

4 A los fines de este trabajo utilizaremos el término globalista para identificar a las políticas exteriores occidentalistas y que autores como Puig llaman de Dependencia Racionalizada (1980) y Russell y Tokatlián como de aquiescencia pragmática (2013).

5 Por ejemplo, dentro del globalismo, según Amado Luíz Cervo, existieron dos formas: una benigna, que acepta la globalización, el liderazgo de Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, y sus reglas, sin la más mínima confrontación con ella, y otra asimétrica, la cual, reconocería las dificultades que puede generar la aspiración de convertir al mundo en una única unidad operativa, y buscaría participar en las instituciones el Orden Mundial para influenciar en las normas que surgen y lograr plasmar ciertos objetivos nacionales. (Cervo, 2003). En el primero de los casos podemos ubicar a los casos de Menem y Macri, y dentro del segundo al gobierno de la Alianza.

¿Modelo o modelos de inserción?

Partimos de la base que no existe un modelo único y exclusivo de inserción internacional y que el diseño siempre está influenciado por alguna teoría, de manera consciente o inconsciente, pero además mixturando con otras, así lo ha explicado convincentemente Stephen Walt (1998). En nuestro caso, como en toda la región, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, nos encontramos por lo menos con dos: el autonomista y el globalista⁶, llamado occidentalista durante la Guerra Fría.

La cuestión que los separa, por lo menos en las versiones puigianas y jaguaribeanas, no está en una relación una dialéctica inserción/aislamiento con sus alternativas, sino por generar inserción teniendo en cuenta nuestro interés nacional. No se busca la ruptura con un hegemon, con el cual existen tensiones, obviamente por las distintas posiciones en el escenario internacional, sino crear estrategias e instrumentos con el fin de erigir capacidades relativas para cumplir con sus objetivos.

Para poder hacer una caracterización hemos seleccionado cinco puntos que creemos que son significativos para efectuar una mejor identificación de los modelos: hacia qué tipo de globalización se dirigen con su estrategia las elites que disputan el control de Estado Nación, cuál es su posición frente a la potencia que encarna una alternativa, que tipo de política regional impulsan, cómo se plasma la vinculación con otros países de la periferia y que posición sostienen frente a la cuestión Malvinas⁷.

Hacia qué tipo de globalización se dirigen con su estrategia⁸: para los globalistas no existe otra alternativa que sumarse a la hiperglobalización que impulsan Estados Unidos y sus socios del G7, que se expresan en un alineamiento irrestricto a sus políticas y como

6 Siguiendo a Cervo (2003) de las dos variantes de globalismo, el caso presentado aquí se ajusta más al modo benigno, o duro.

7 En ese diseño nos hemos auxiliado en Amado Luiz Cervo (2003), Luis Dallanegra Pedraza (2009), Gerhald Drekonja Kornat (1981) y Juan Carlos Puig (1980 y 1983).

8 Este punto se refiere a cómo los Estados Periféricos deben ajustar su agenda frente al diseño que proponen las Grandes Potencias.

consecuencia de ello evalúan la existencia de un sistema de alianzas rígidas como las observadas en los años previos a la Primera Guerra Mundial o durante la Guerra Fría⁹. Se reivindicán como parte del Norte global, sin considerar ciertas particularidades como el hecho de ser un país periférico, por ejemplo. La percepción de un esquema rígido los lleva a promover un alineamiento automático con las potencias tradicionales que a veces roza la subordinación autoimpuesta, como lo expresó oportunamente José Paradiso (1993, p. 200). Mientras que el autonomismo busca un menor grado de globalización, una mayor participación con los actores del Sur Global y perciben al Sistema Internacional como uno de alianzas flexibles, donde pueden existir convergencias y divergencias con ambos polos.

El grado de apertura a la globalización se debe fundamentalmente a qué tipo de diseño económico responden, mientras los globalistas están vinculados a un modelo de acumulación financiera con lazos en los agronegocios y por lo tanto apuntan a la mayor apertura, aquellos vinculados con la industrialización se alejan de ella y están más próximos a la autonomía.

Estos posicionamientos determinan, contrario sensu, una mirada sobre la potencia emergente o alternativa, China¹⁰, donde los primeros se centran en la indiferencia u oposición, ya que la ven como una competidora de la hegemonía occidental, -y a pesar de que paradójicamente se benefician de la relación con ella-, reduciendo estas vinculaciones a aspectos meramente comerciales, los más asimétricos de la relación. En cambio, los segundos promueven una profundización de los lazos en los marcos de la Asociación Estratégica Integral para poder avanzar en la articulación de nuestra economía con sus cadenas de valor.

En el plano regional encontramos que en el sistema interamericano los globalistas aceptan la articulación de políticas que les impone Washington desde la OEA -organismo que ponderan frente a otros como la CELAC o la UNASUR-, y donde se ha ido constituyendo un derecho a la injerencia selectiva, como ocurre a nivel mundial, desplazando a la no

9 Esto no quiere decir que en el futuro lo pueda ser, pero dadas las características de nuestro país no hay lugar para exageraciones de este tipo, se debe tener la imagen más justa de la realidad posible.

10 Como acertadamente lo han indicado Juan Carlos Puig (1980) y Luis Dallanegra Pedraza (2009) la política hacia la potencia emergente en el escenario internacional es uno de los índices para evaluar la orientación general de una estrategia de inserción.

intervención, por considerarlo una pieza de museo. Por esos motivos y a diferencia de sus antecesores occidentalistas, tienen una política activa hacia el área, con la promoción de integraciones regionales de tipo comercialista que garantice la inserción internacional impulsada por la Tríada (Estados Unidos, Europa Occidental y Japón)¹¹, y en esta coyuntura específica, impulsando la firma del anunciado acuerdo Mercosur-Unión Europea, con el cual buscan consolidar la agenda OMC Plus que claramente profundiza la globalización extrema¹².

Los autonomistas promueven vinculaciones regionales prioritarias de carácter solidarista como la CELAC, la UNASUR o el propio Mercosur, en un sentido más amplio que la mera articulación comercial, ya que parten del criterio que nuestros países comparten problemas similares de inserción, y con ellas se puedan generar capacidades para mejorar nuestro posicionamiento frente a la globalización¹³.

La vinculación con otros países de la periferia, tanto Drekonja Kornat (1981), como Dallanegra Pedraza (2009) han caracterizado las estrategias globalistas como de aislamiento y rechazo a este tipo de alianzas, al contrario, para los autonomistas su promoción se inscribe en aumentar su capacidad decisoria, en este marco tenemos la aceptación del ingreso a los BRICS.

En cuanto a la cuestión Malvinas, siguiendo a Puig (1983) el acercamiento a los principales repartidores del régimen internacional de los globalistas lleva a derivar la negociación hacia otro tipo de cuestiones que alejaban al país de la discusión de fondo que deslegitiman la disputa. Frente a ellas los autonomistas buscan maniobras sustentadas en alianza con países periféricos que acompañen y ayuden a legitimar el reclamo en diversos tipos de foros

11 Según Puig (1980) la integración comercialista la primera lleva a reforzar el régimen internacional vigente y a profundizar las asimetrías entre los socios al adoptar una perspectiva exclusivamente económica e interdependiente.

12 Esta propuesta intentó marcar una nueva agenda económica internacional, tras su fracaso en Cancún en 2004, impulsada por los países del G8 que consistía en la ampliación de la comercialización y la incorporación de normas referidas a la competencia, a movimientos de capitales, propiedad intelectual, desregulación laboral, inversiones y cooperación en rubros como energía, medio ambiente, etcétera.

13 Nos referimos al rumbo llevado adelante desde el G7 tendiente a crear un régimen por el cual la expansión de la globalización, entendida como "la integración internacional de los mercados de bienes de capital se convirtió en un fin en sí mismo", a costa de la reducción de las capacidades de los Estado Nación y que Rodrik denominó "hiperglobalización" (Rodrik, 2011, p. 96).

14 Es una integración de carácter solidarista, la cual posee para Puig (1980) un marcado acento político y cultural por ser un instrumento para lograr autonomía, sobre la base de reconocer un mismo estatus y/o valores.

y también podríamos entender que compensaba la asimetría inicial desde donde se negocia con la potencia ocupante del territorio argentino.

Los Indicios: las propuestas sobre Política Exterior de LLA

En función de estos parámetros veremos cómo se ajustan o no las propuestas de Javier Milei (LLA). Ellos son: las relaciones con Estados Unidos, China y Brasil, ya que ellos constituyen un rombo donde nuestra política exterior se desarrolla (Busso, Actis y Novello, 2017); además, el ingreso a los BRICS y a la OCDE son temas de agenda y otorgan ciertos indicios sobre la orientación general de las políticas exteriores que llevarían adelante, lo mismo puede decirse del rol del Mercosur y su relación con otros espacios económicos, fundamentalmente con la Unión Europea¹⁵, y la Cuestión Malvinas.

Los sectores globalistas aglutinados en LLA han radicalizado su propuesta de vinculación externa al proponer desde lo comercial una apertura “unilateral a la chilena”¹⁶ y desde lo político “la alineación en materia de relaciones exteriores con todas las causas democráticas del mundo” (Plan de Gobierno, 2023)¹⁷.

Como vemos Milei presentó una caracterización fuertemente ideologizada acorde a los requerimientos de la Tríada, incluso hizo caracterizaciones de los países como si estuviéramos inmersos en plena Guerra Fría (“no negocio con comunistas”, dijo), decisión que afectaría nuestras relaciones tanto con China como con Brasil, nuestros dos principales socios comerciales¹⁸. Su solución es congelar las relaciones con ellos y reducirla a “algo entre privados” (Lewkowicz, 18 de noviembre de 2023)¹⁹.

15 No hemos encontrado referencias a este aspecto.

16 Si bien para los sectores globalistas, la garantía de ingresar a ese tipo de globalización viene de la mano de sumarse a la OCDE, no hemos encontrado definiciones al respecto.

17 Milei dijo que su política será de alineamiento con Estados Unidos e Israel, un posicionamiento típico de las nuevas extremas derechas (Trump, Bolsonaro). Sin embargo, existen múltiples desafíos que pueden tener estas estrategias hacia Washington, cuando quien gobierna allí es un demócrata, con quien pueden tenerse desavenencias como con el cambio climático o cómo se interpreta la defensa de la democracia y los derechos humanos (Capdevila, 20 de noviembre de 2023).

18 Si bien hasta el momento, la responsable del área de política exterior, Diana Mondino “suele edulcorar” las definiciones del Presidente electo, creemos que en ello podemos ver cierta mecánica de funcionamiento. (Capdevila, 20 de noviembre de 2023).

19 Como se afirma en la nota de Javier Lewkowicz en esa afirmación existe un “desconocimiento” sobre el funcionamiento del comercio internacional. (18 de noviembre de 2023)

Con respecto al Mercosur el anarcocapitalista lo ha definido como una unión aduanera “de mala calidad que produce desvío de comercio y que perjudica a cada uno de sus miembros” (Embajada Abierta, 14 de noviembre de 2023), lejos del consenso existente en torno a ser un instrumento de inserción internacional que existió hasta el momento. El líder de LLA deslizó que podría articular por fuera del mercado regional acuerdos de libre comercio con otros países y áreas comerciales²⁰ o que lo eliminaría²¹ (Embajada Abierta, 14 de noviembre de 2023).

Las elites globalistas expresaron su rechazo al ingreso de la Argentina a los BRICS²² y en el conclave en el Consejo de las Américas donde los candidatos más votados tuvieron la oportunidad de dar a conocer su opinión sobre esta cuestión, Milei dijo: "Nuestro alineamiento de geopolítica es Estados Unidos e Israel, no nos vamos a alinear con comunistas" (Barca, 25 de agosto de 2023: 4). Esta posición es coherente con su posicionamiento internacional, ya que la misma es incompatible con su programa de inserción internacional, donde la coordinación política con otros estados periféricos está claramente excluida, ya que el ingreso de nuestro país al grupo sería un corsé para sus pretensiones de subordinar nuestros intereses a los de los países del G7. Incluso, lejos de matizar como en otros temas Diana Mondino reforzó esta posición fundamentada en dos cuestiones: “Necesitamos muchísimas cosas antes que dedicar tiempo a esto” y por otro: “En los BRICS está en juego la ampliación o no del Consejo Nacional (sic) de Naciones Unidas y quiénes serían los participantes. Está en juego la seguridad del Atlántico Sur y el dominio de la Información” (Clarín, 10 de septiembre de 2023: 5). Mientras la primera expresión pone en suspenso el hecho que Brasil, China e India están en el top seis de nuestros socios comerciales, y en la segunda, hay una lectura geopolítica, en el marco de la disputa entre Washington y Beijing, funcional al primero. Al respecto y como sostuvo Mariano Turzi, el ingreso a los BRICS “...no es ideológico sino estratégico. La dimensión internacional de una estrategia nacional consiste en comprender el contexto externo para articularlo a los intereses domésticos...” (31 de agosto de 2023: párr. 7).

20 Aunque según expresiones reunidas por Martin Di Natale su idea sería la de “reforzar o reformular” el Mercosur a la manera de Lacalle Pou (9 de julio de 2023).

21 Esta posición tiene cierta sintonía con la expresada por Domingo Cavallo (2001) hace más de veinte años.

22 La expresión de estos sectores la encontramos expuesta en una editorial del diario La Nación (29 de agosto de 2023).

La Cuestión Malvinas, no aparece mencionada en el Plan de Gobierno de La Libertad Avanza (2023), pero a partir de la nota en *The Telegraph* donde fue reportada la nominada Canciller, Diana Mondino quien fijó la posición con respecto a ella. Allí sostuvo que: "Los derechos de los isleños van a ser respetados, deben ser respetados y no se les puede faltar el respeto. El concepto de que uno le puede imponer a la gente lo que se puede hacer o lo que se debe hacer es extremadamente feudal e ingenuo". (Lough y Makin, 10 de septiembre de 2023) Esa expresión confunde "intereses" y "deseos" (Villagra Delgado, 12 de septiembre de 2023: 7)²³ y que se alejan del consenso político expresado en la disposición transitoria primera de la Constitución de 1994²⁴.

Conclusiones

Está claro, y a pesar de cierta retracción de la globalización²⁵, que los sectores globalista - representado por LLA-, han radicalizado su propuesta de inserción²⁶ y a partir de esa decisión articulan el resto de los rasgos de su estrategia internacional: el rechazo a China²⁷, en el mejor de los casos reducir a la integración regional a ser un puente con aquel proceso, o directamente descartarla, así también cierto rechazo a establecer vinculaciones con los estados periféricos y una despreocupación por la cuestión territorial confirmando sus principales rasgos.

Además, queremos señalar dos cuestiones más que la aplicación de esta estrategia de inserción internacional supone abandonar dos consensos básicos logrados desde 1983 en torno al rol de Brasil y del reclamo de nuestro territorio insular usurpado por Gran Bretaña.

23 Estas cuestiones estuvieron claramente planteadas desde la Resolución 2065, donde la Argentina argumenta que tendrá en cuenta los intereses, pero no sus deseos por ser una población implantada y que reafirma el carácter bilateral de la disputa. Por otro lado, es cierto que esta fórmula fue puesta en tensión, tanto con la política de seducción a los kelpers del menemismo, como la de asistencia humanitaria del macrismo, pero el giro nunca fue tan explícito.

24 En un nuevo giro, el presidente electo declaró que reclamará por nuestro territorio. (Perfil, 23 de noviembre de 2023).

25 Nos limitaremos a plantear que desde la Crisis de 2008 ha habido una lista de eventos que propiciaron la retracción de la globalización (p.e., la guerra comercial entre China y EE. UU., la pandemia del COVID, la Guerra en Ucrania y una incipiente desdolarización del sistema internacional).

26 Ello a pesar de que pudieran existir ciertas tensiones con Washington.

27 LLA promueve un modelo de acumulación financiera, menos vinculado con el agro-negocio, principal beneficiario del comercio con Beijing, afirmó que cortar esos vínculos "no sería una tragedia macroeconómica" pero le valió una declaración de la Cancillería China que señaló esa posición como "un gran error". (Infobae, 21 de noviembre de 2023).

Pero al finalizar este trabajo hemos observado que el mecanismo electoral de proponer cosas extremas y luego “dulcificarlas” continúa, esperemos que estas dosis de pragmatismo permitan la construcción de una vinculación externa más razonable y que sobre todo sea útil para la sociedad argentina.

Referencias

- Barca, Juan Manuel. 25 agosto 2023. Ante empresarios, Massa cruzó a Milei por su plan de romper con China. Clarín, p. 4.
- Busso, A., Actis, E. y Novello, M. R. (2017). La geometría de la Política Exterior Argentina (1989-2015). Fin del diseño triangular e irrupción de un nuevo vértice: las relaciones con Estados Unidos, Brasil y China. Busso, A. (Coord.) Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización: 1983-2011, actores y temas de agenda, T2. Rosario, Argentina: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 11-51.
- Cavallo, D. (2001). Pasión por crear. Buenos Aires, Grupo Editorial Planeta.
- Capdevila, I. 20 de noviembre de 2023. Milei y el mundo, una relación dominada por contradicciones. La Nación. Rescatado de: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/milei-y-el-mundo-una-relacion-dominada-por-contradicciones-nid20112023/>
- Cervo, A. (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. Revista. Brasileña de Política Internacional. 46, (2), pp. 5-25.
- Clarín. 10 de septiembre de 2023. ¿Son los BRICS los socios comerciales adecuados para Argentina?, p.5.
- Dallanegra Pedraza, L. (2009). Realismo-Sistémico-Estructural: La Política Exterior como «Construcción» de Poder. Córdoba, Edición del Autor.
- Di Natale, M. 9 de julio de 2023. ¿Continuidad o giro? Cómo piensan la política exterior de la Argentina los principales candidatos. El Cronista. Rescatado de: <https://www.cronista.com/economia-politica/elecciones-2023-que-proponen-los-candidatos-presidenciales-para-la-politica-exterior-de-argentina/>
- Drekonja Kornat, Gerhald. 1981. Aproximaciones a la política exterior Latinoamericana. Estudios Internacionales. Vol. 14, N° 53, pp. 89-104
- Embajada Abierta. 14 de noviembre de 2023. La política exterior de argentina a ballotage. Rescatado de. <https://www.embajadaabierta.org/post/la-politica-exterior-de-argentina-a-ballottage>

- Fukuyama, F. 1990. ¿El fin de la Historia? Babel. Año II, N° 14, pp. 21-28.
- Infobae. 21 de noviembre de 2023. El régimen de Xi Jinping dijo que sería “un gran error” para Argentina cortar lazos con Brasil o China. Rescatado de: <https://www.infobae.com/america/mundo/2023/11/21/el-regimen-de-xi-jinping-dijo-que-seria-un-gran-error-para-argentina-cortar-lazos-con-brasil-o-china/>
- La Nación. 29 de agosto de 2023. Los BRICS: una opción inconveniente e inoportuna. Editorial. Rescatado de: <https://www.lanacion.com.ar/editoriales/los-brics-una-opcion-inconveniente-e-inoportuna-nid30082023/>
- La Libertad Avanza. 2023. Plan de Gobierno. Rescatado de: <https://avanzalibertad.com/plan-gobierno/>
- Lewkowicz, J. 18 de noviembre 2023 “Sorprende tanto grado de desconocimiento”. Página/12, p. 15.
- Lough, C. y Makin, G. 10 de septiembre de 2023. Falkland Islanders' rights 'will be respected if Javier Milei wins Argentina elections'. The Telegraph. <https://www.telegraph.co.uk/world-news/2023/09/10/falklands-islanders-rights-respected-if-javier-milei-wins>
- Luna, F. (1978). Conversaciones con José Luis Romero sobre una Argentina con Historia, Política y Democracia. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Paradiso, J. (1993). Debates y trayectoria de la política exterior argentina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Perfil. 23 de noviembre de 2023. Los habitantes de las Islas Malvinas rechazan el reclamo de Milei e insisten en que seguirán siendo "parte de Reino Unido". Rescatado de: <https://www.perfil.com/noticias/politica/los-habitantes-de-las-islas-malvinas-rechazan-el-reclamo-de-milei-e-insisten-en-que-seguiran-siendo-parte-de-la-familia-del-reino-unido.phtml>
- Puig, J.C. (1980). Doctrinas Internacionales y autonomía latinoamericana. Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Fundación Bicentenario de Simón Bolívar.
- Puig, J. C. (1983). Malvinas y el Régimen Internacional. Buenos Aires, Depalma.
- Puig, J. C. (1984). América latina: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, n.104, p. 157-180

- Turzi, Mariano. 31 de agosto 2023. Argentina en BRICS: ¿sólo otro ladrillo en la pared? Panamá Revista. Disponible en: <https://panamarevista.com/argentina-en-brics-solo-otro-ladrillo-en-la-pared/>
- Villagra Delgado, Pedro. 12 de septiembre de 2023. "Intereses" y "deseos" no son sinónimos, todo lo contrario. Clarín, p. 7.
- Walt, S. M. (1998). International Relations: One World, Many Theories. Foreign Policy, No. 110, pp. 29-32+34-46.
- Zeraoui, Z. y Balbi, E. (2011). Introducción a la prospectiva. Puebla, Montiel & Soriano.

Solución de controversias inversor-Estado: una discusión pendiente en los cuarenta años de democracia

Magdalena Bas Vilizzio

Punto de partida

El 10 de diciembre de 2023, Argentina cumple cuarenta años ininterrumpidos de democracia. En tiempos de los habituales balances, planteo de desafíos pendientes, e interrogantes por el futuro, reaparecen las discusiones pendientes. La solución de controversias inversor-Estado constituye uno de estos temas que los sucesivos Gobiernos Argentina, y de buena parte de América Latina, aún no han llevado al debate público. ¿Cuál ha sido la posición de la República a lo largo de las últimas cuatro décadas (1983-2023)? ¿Por qué discutir este tópico resulta relevante en la coyuntura nacional e internacional actual? ¿Por qué hablar de democracia también es hablar de solución de controversias inversor-Estado?

De la doctrina Calvo a ser el Estado más demandado del mundo

Arraigados en la doctrina Calvo, Argentina junto a los demás Estados Latinoamericanos votan en contra de la Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) en 1964, dando lugar al bien conocido "no de Tokio". Pero, ¿qué es la doctrina Calvo? En 1868, el jurista argentino Carlos Calvo propuso los extranjeros debían iniciar cualquier reclamación contra los Estados en su jurisdicción doméstica, incluso como paso previo a la protección diplomática. De lo contrario se ponía en jaque la igualdad entre extranjeros y nacionales y el principio de igualdad soberana.

Así, Argentina se mantuvo fiel a estas ideas por más de dos décadas, hasta que las políticas promovidas por el Consenso de Washington, impulsan la adhesión del Convenio del CIADI, la cual se hace efectiva en 1994. El cambio de rumbo permite a los inversores extranjeros -en general empresas transnacionales- demandar al Estado, siempre que se trate de una controversia jurídica -no política- y que exista prórroga de jurisdicción por escrito en un instrumento que vincule a Argentina y el Estado de nacionalidad de la inversión -por ejemplo un tratado bilateral de inversiones, u otros tratados bilaterales o plurilaterales con capítulos

de inversiones-. La decisión de la disputa queda a cargo de un tribunal arbitral *ad hoc* administrado por el CIADI, en general sin el requisito de agotamiento previo de la jurisdicción doméstica, y sin posibilidad de apelación. Si bien el CIADI no es el único centro que administra arbitrajes, es el más empleado en los casos registrados contra Argentina (87%) conforme a datos del Policy Investment Hub de la UNCTAD¹.

Sin embargo, el régimen de solución de controversias inversor-Estado no es un simple mecanismo de solución de disputas a nivel internacional. Este permite a un sujeto discutido - empresa transnacional- demandar al sujeto originario y pleno del Derecho Internacional Público: el Estado, cuestionando medidas que considere contrarias a una inversión protegida conforme a definiciones laxas previstas en instrumentos internacionales. En la actualidad, Argentina cuenta con 48 tratados bilaterales de inversión en vigor y 15 acuerdos con cláusulas de inversiones en vigor, conforme al Policy Investment Hub de la UNCTAD².

La mayoría de estos acuerdos fueron celebrados en la década de los noventa, cuando temas fundamentales como la protección del medioambiente o la salud pública no tenían el papel gravitante que tienen hoy en el sistema internacional. Incluso no hay límites al cuestionamiento de medidas vinculadas a derechos humanos, como el derecho humano al agua o derecho a una vivienda digna.

La crisis económica de 2001 es un ejemplo claro del peligro que entraña lo anterior y constituye un hito para Argentina. Las medidas adoptadas por el Gobierno dejaron sin efecto las cláusulas de ajuste en monedas extranjeras o parámetros internacionales, así como “pesificar” precios y tasas de los contratos públicos. La respuesta de las empresas extranjeras concesionarias de servicios públicos no se hizo esperar: inician procesos arbitrales, particularmente ante el CIADI. En poco tiempo, Argentina se convirtió en el Estado más demandado del mundo, acumulando hoy en día 62 demandas en su contra³.

Se destaca el grupo de diez demandas vinculadas al servicio de agua potable y saneamiento -destacándose los reclamos de las empresas Urbaser, Suez y Vivendi-, cuyo acceso en 2010 es reconocido como “un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de

1 Información disponible en: <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement>

2 Información disponible en:

<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/8/argentina>

3 El podio se completa con Venezuela, España, Egipto y República Checa.

todos los derechos humanos” (Resolución 64/292 de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas). Previamente en 2002 la Observación General número 15 del Comité de Derechos Sociales Económicos y Culturales había indicado que el “derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna”.

Cabe destacar que las crisis económicas suelen operar como catalizadores de los reclamos de inversores extranjeros, tanto en el Sur Global -como la crisis de 2001 en Argentina- como en el Norte Global, siendo un ejemplo ilustrativo la crisis económica de España (2008-2014) y los arbitrajes en materia de energías renovables. El régimen de solución de controversias inversor-Estado también cuestiona el espacio para políticas, base de la soberanía, como hace dos décadas indicó la UNCTAD en su Informe Mundial sobre Inversiones de 2003.

Aunque durante las Presidencias de Cristina Fernández de Kirchner Argentina (2007-2015) no se firmaron ni ratificaron nuevos tratados bilaterales de inversión con cláusulas prórroga de jurisdicción, ultractividad y expropiaciones y compensaciones, se mantuvo la membresía en el CIADI y fueron renovados los tratados cuyo plazo venció en dicho período (Bas Vilizzio, 2017, p. 42). Durante la Presidencia de Mauricio Macri se retoma la práctica de celebración de tratados bilaterales de inversión.

Argentina, el escenario internacional y los desafíos nacionales

¿Por qué discutir en Argentina este tópico resulta relevante en la coyuntura internacional actual? En primer lugar porque en muy diversos rincones del planeta se debate el presente y futuro de la solución de controversias inversor-Estado. Si bien inicialmente las voces críticas provienen de la sociedad civil y de la academia, el escenario internacional no ha permanecido indiferente. Entre 2007 y 2012, Bolivia, Ecuador y Venezuela se convierten en los primeros Estados del mundo de retirarse del CIADI, aunque Ecuador reingresó en 2021; Brasil comienza a firmar los acuerdos de cooperación y facilitación de inversiones (ACFI) sin arbitraje inversor-Estado -fiel a su política de Estado-; veintitrés miembros de la Unión Europea celebraron un acuerdo de terminación de los tratados bilaterales de inversión entre ellos (2020); y el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) solo incluye el arbitraje inversor-Estado para sectores puntuales en las relaciones entre los dos primeros.

La cartografía de acuerdos internacionales también incluye el Tratado bilateral de inversiones entre Reino Unido y Australia, un texto tradicional pero que excluye el arbitraje inversor-Estado, y la salida de siete miembros de la Unión Europea del Tratado de la Energía por considerar que el arbitraje inversor-Estado pone en jaque la transición energética que proponen el Pacto Verde Europeo o el Acuerdo de París. Una salida coordinada de la Unión Europea está siendo preparada desde las instituciones comunitarias.

Mientras el debate está planteado, las disputas iniciadas por inversores extranjeros no dejan de registrarse -28% del total se registró en el último quinquenio conforme a datos del Policy Investment Hub de la UNCTAD-. Pero el debate a nivel internacional se superpone con los debates nacionales y regionales, tanto en términos de relación entre Estado y mercados como del impacto de las actividades productivas en la sociedad.

En 2023, el Presidente Chileno Gabriel Boric lanza su Estrategia Nacional del Litio, proponiendo la creación de una Empresa Nacional del Litio, que constituirá un esfuerzo liderado por el Estado con participación del sector privado⁴. El futuro del litio es un debate que Argentina se merece, por ser un recurso estratégico que impacta en la inserción internacional del país, pero también en la relación entre el Estado y los inversores extranjeros. Es un debate que se debe dar sin perder de vista el impacto de la solución de controversias inversor-Estado en el espacio de políticas, en la capacidad de regular haciendo ejercicio de la soberanía.

Argentina tampoco puede quedar fuera de la inminente transición energética, tomando en cuenta los recursos energéticos renovables con que el país y la región cuentan. Este es un tema que resulta especialmente gravitante cuando la solicitud de ingreso a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es una de las prioridades para la política exterior de la Administración Milei. El informe "Perspectivas económicas de América Latina" (2022) es dedicado a la transición verde y justo, indicando con claridad que "la transformación de la matriz energética es clave para promover un mayor bienestar de los ciudadanos y fomentar sociedades más resilientes en América Latina y el Caribe" (OCDE, CEPAL, CAF y Comisión Europea, 2022, p. 10). Ahora bien, ¿qué rol va a ocupar la solución de controversias inversor-Estado? ¿Argentina tomará una posición similar a la de la Unión Europea respecto al arbitraje inversor-Estado?

4 Información oficial disponible en: <https://www.gob.cl/litioporchile/>

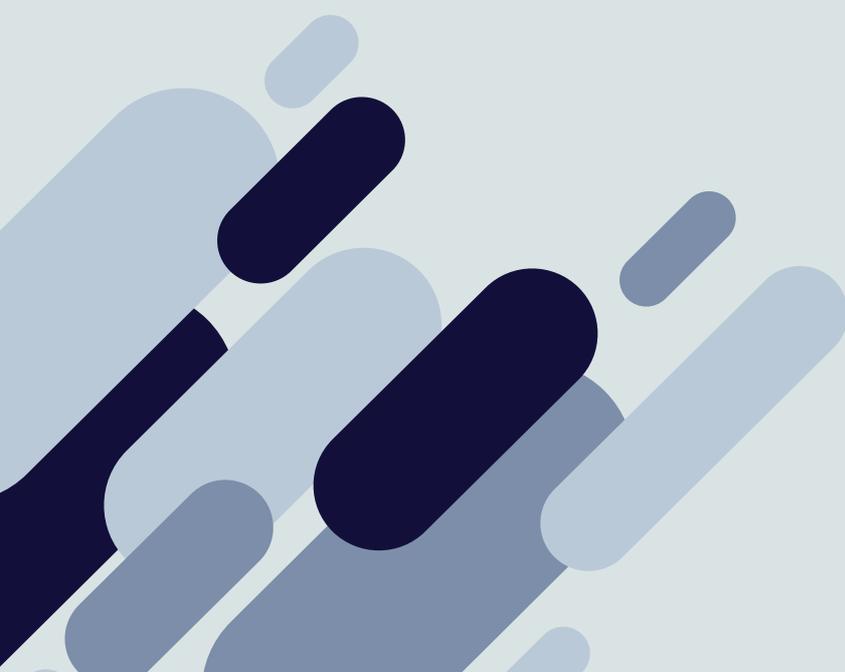
Referencias

- Bas Vilizzio, Magdalena (2017). América del Sur ante los tratados bilaterales de inversión: ¿hacia un retorno del Estado en la solución de controversias? Montevideo: Biblioteca Plural, Comisión Sectorial de Investigación Científica – Universidad de la República.
- OCDE, CEPAL, CAF y Comisión Europea (2022). Perspectivas económicas de América Latina 2022. Hacia una transición verde y justa. <https://web-archive.oecd.org/2022-11-07/644745-LEO-2022-Overview-SP.pdf>
- UNCTAD (2003). World Investment Report 2003. FDI Policies for Development: National and International Perspectives. https://unctad.org/en/Docs/wir2003light_en.pdf



Ensayos analíticos

Profesionales del área escriben una serie de ensayos en donde analizan los avances y retrocesos en estos últimos 40 años en materia de Política Exterior



Desafíos para la Democracia en América Latina hoy

Dolores Gandulfo

Durante los últimos años hemos observado en América Latina y el mundo cómo se han exacerbado ideologías radicalizadas y excluyentes, tanto en la sociedad como en expresiones políticas que han llegado al poder legitimadas por la vía electoral. Los movimientos neofascistas en Europa; Trump en Estados Unidos; Bolsonaro en Brasil y Bukele en El Salvador son ejemplos de ello.

En este mismo sentido, Javier Milei, el candidato de extrema derecha que ganó las elecciones presidenciales de Argentina, se definió como un “outsider” con un discurso agresivo y directo contra los políticos tradicionales, pero también negando los consensos básicos a los cuales la sociedad argentina arribó en estos 40 años de Democracia.

El sistema democrático requiere de la atención y compromiso de todos los actores de la sociedad. Luego de un periodo donde las administraciones estatales en la región eran promovidas por representantes del discurso neoliberal, con fuertes componentes autoritarios, que favorecieron la concentración de riqueza y erosionaron las garantías civiles y políticas, se hicieron presentes las críticas masivas de los ciudadanos latinoamericanos. La democracia en tanto, como forma de gobierno, se vio interpelada por las demandas ciudadanas insatisfechas.

En este sentido, nos proponemos revisar los alcances y los desafíos de la democracia en nuestro continente desde el recorrido vivencial durante los últimos años. La crítica de los ciudadanos y sus demandas se orientan en definitiva a una mayor calidad democrática fenómeno que pareciera estar más ligado a la baja capacidad estatal para resolver la demandas ciudadanas que con el régimen democrático per se.

Un estudio de Latinobarómetro (2021) sostiene que de la época de los hiper-presidentes de la primera década del siglo (2000-2010), con altos niveles de desarrollo en los países y altos niveles de aprobación, la región sufrió en la segunda década (2010-2020) una disminución de la aprobación de gobierno a la mitad.

Este rechazo al desempeño de las élites gobernantes, tuvo como corolario la ola de protestas en distintos países de la región, demostrando el colapso del modelo económico y social que buscaron cimentar.

El informe de Latinobarómetro 2023 indica que en América Latina está creciendo la población indiferente a la Democracia, en promedio el 54% de los latinos dicen que no les importa si un gobierno llega al poder por vías no democráticas mientras le resuelvan sus problemas. Eso correlaciona muy bien con los altos índices de aprobación con el que cuenta Nayib Bukele en El Salvador.

Es en este contexto que distintos gobiernos progresistas asumieron el poder Andrés Manuel López Obrador en México, Alberto Fernández en Argentina, Gabriel Boric en Chile, Gustavo Petro en Colombia, Pedro castillo en Perú y Xiomara Castro en Honduras. Todos ellos han tenido que lidiar con la dificultad de satisfacer las altas expectativas de la movilización social en un contexto de retracción económica y de mayor tensión política.

En lo que concierne a los procesos electorales tendencias crecientes como el lawfare, la judicialización de los procesos electorales, las fake news y los discursos con altos contenidos de violencia, las presiones para condicionar a los organismos electorales y el desconocimiento de los resultados electorales son ejemplos de la consolidación de una creciente imperfección democrática en la región, condicionando los escenarios electorales y políticos actuales.

El lawfare en la región

Tras más de una década caracterizada por avances económicos y sociales históricos en la región, el período 2015-2020 tuvo un notorio retroceso de las conquistas democráticas en América Latina caracterizada por una fuerte ofensiva contra dirigentes, partidos y fuerzas progresistas. La ofensiva se caracteriza, entre otras estrategias, por procesos judiciales selectivos con amplia cobertura mediática y por el uso de aparatos legales como estrategias no convencionales para desestabilizar gobiernos y opositores políticos. En este sentido, son numerosos los casos donde las investigaciones judiciales fueron instrumentalizadas desde algunos sectores para tomar decisiones de carácter netamente político y discrecional, poniendo al poder judicial como aliado de determinados sectores económicos y políticos de la región.

El concepto polisémico de lawfare ilustra estos nuevos procesos: entendido como una distorsión en el uso de la Justicia, da cuenta de la utilización de causas judiciales –y jueces– como herramienta de persecución política. Se trata de un oxímoron que remite a los términos “ley” (law) y “hacer la guerra” (warfare). Sin embargo, más que una distorsión, lo calificamos como una aplicación discrecional –en los procesamientos o en las condenas– de la justicia: este carácter acredita el criterio de una persona o autoridad, y no la regla. Pruebas endebles de incierta procedencia, condenas exprés y prisiones preventivas –que quebrantan la presunción de inocencia– son sus elementos característicos.

El efecto buscado, además, es más mediático que judicial. Los monopolios informativos han teatralizado la escena política, evidenciando una fluida relación entre el Poder Judicial y la prensa. La discusión político-jurídica toma forma y se despliega en los sets de televisión más que en sus espacios concernientes. Destacamos especialmente, en su versión latinoamericana contemporánea, la utilización del lawfare para imposibilitar candidaturas presidenciales. Las intervenciones de la justicia con fines políticos condicionan el normal desarrollo de los procesos electorales, debilitando la transparencia institucional y –más grave aún– privando a los ciudadanos de una verdadera representación política. La justicia ejercida con fines partidistas o políticos no es justicia; es avasallamiento democrático y quebrantamiento republicano.

Judicialización y despartidización de los procesos electorales

En su libro *Cómo mueren las democracias* Steven Levitsky y Daniel Ziblatt (2018) señalan que la historia ha planteado que las democracias son socavadas por golpes de Estado de mano de los generales, pero advierten que existe otra manera de hacer quebrar la democracia a través de dirigentes que deslegitiman a las instituciones y específicamente a los procesos electorales. Este debilitamiento comienza en las urnas, se fortalece con la descalificación de los oponentes y toca su punto más álgido con la transgresión y ocupación de las instituciones y organismos autónomos con personas leales a sus intereses.

Esta práctica hace que la erosión de la democracia sea casi imperceptible, pero los daños que se generan sobre la legitimación del régimen impactan rápidamente en la percepción de las y los ciudadanos. La pregunta es cómo proteger al sistema político de estas situaciones.

Para Rosanvallon (2009), así como la democracia no puede autoengendrarse tampoco puede autocontrolarse, y la reflexividad es una imposición lógica de la vida democrática. El imperativo democrático de reflexividad deriva de la imposibilidad de una autofundación radical de la democracia. Siempre es preciso que exista una distancia, una diferencia, un desnivel, un tercero reflexivo para que se constituya una identidad o para que se forje un proyecto. Es así que siempre se pasa de una institución a otra. Los electores se insertan en un proceso que ha sido pensado por otros. Ciertos países se dotaron a tal efecto de instituciones electorales independientes para instaurar un proceso en el cual el conjunto de los ciudadanos pueda tener confianza.

En su mayoría los países de nuestra región han elegido para el diseño de la administración electoral órganos especializados, independientes y autónomos, a fin de llevar adelante la organización de procesos electorales, tarea que se fue complejizando a lo largo del tiempo. Rodrigo Uprimmy (2011) destaca que en América Latina varias constituciones se esforzaron por reconocer explícitamente en el propio texto constitucional alguna forma de organización electoral autónoma y especializada, a fin de asegurar una mayor imparcialidad y transparencia en los procesos electorales, consolidando un modelo latinoamericano de organización electoral. Las reformas constitucionales en Ecuador y en México crearon órganos electorales autónomos.

El ataque a los órganos encargados de custodiar y asegurar que los procesos electorales sean eficientes y transparentes, mediante la reducción presupuestaria y el ataque a sus funcionarios, son también estrategias cada vez más recurrentes en los países de nuestra región. Cuando el ataque a los órganos electorales se apropia del proceso electoral y se inserta en el imaginario de un sector de la sociedad, resulta difícil hallar los fundamentos para contrarrestarlo. En este sentido los ataques a los organismos electorales, en cualquiera de sus formas, impactan sin dudas en la democracia electoral y en los procesos de consolidación democrática.

En Latinoamérica se verifica un activo rol del Poder Judicial en la esfera política y en la vida de los partidos políticos y los procesos electorales no son la excepción. Buen número de elecciones se han visto atravesadas por procedimientos judiciales impulsados por motivos claramente políticos. En este sentido, el caso de Luiz Inácio "Lula" Da Silva es el más ilustrativo.

El 12 de julio de 2017 el ex presidente fue condenado en primera instancia por el juez federal Sergio Moro, acusado de corrupción pasiva y lavado de dinero. La legitimidad de este juicio fue severamente cuestionada, por la debilidad de las pruebas evaluadas por el magistrado. La condena de nueve años y medio, en el marco de la operación conocida mediáticamente como Lava Jato, fue confirmada por el Supremo Tribunal Federal en enero de 2018, y además elevada a doce años de cárcel.

A través de la Ley de Ficha Limpa (Ficha Limpia) se impide que individuos condenados en segunda instancia sean elegibles para cargos electorales. Sin embargo, Lula aún podía recurrir a una instancia superior, el Tribunal Superior Electoral (TSE). Seis de los siete magistrados del TSE votaron contra su registro como candidato: solo un voto a favor del ex presidente. Asimismo, le fue prohibida la posibilidad de hacer campaña desde la cárcel y que su imagen fuera usada por el Partido de los Trabajadores (PT) en la campaña televisiva. No es menor señalar que el PT había ganado las últimas cuatro elecciones generales: 2002 y 2006 con Lula, y 2010 y 2014 con Dilma Rousseff, su sucesora, quien fue destituida de su cargo en un proceso de impeachment impulsado por su entonces vicepresidente, en connivencia con el poder político. En septiembre de 2023 el juez del Tribunal Supremo de Brasil, Jose Antonio Dias Toffoli, afirmó que el encarcelamiento de Luis Inácio Lula da Silva fue “fue un montaje fruto de un proyecto de poder de ciertos agentes públicos en su objetivo de conquistar el Estado por medios aparentemente legales”.

A los casos mencionados y casi en semejanza a lo que ocurrió en Brasil, la persecución judicial contra Cristina Fernández de Kirchner -ejercida por los fiscales Diego Luciani y Sergio Mola- pretende impedir que la ex presidenta y actual vicepresidenta de Argentina sea nuevamente candidata. Cristina Fernández fue procesada en más de doce ocasiones y en casi todas contó con la intervención de los mismos fiscales y jueces, quienes tienen probados vínculos con el ex presidente Mauricio Macri. Los operativos de vigilancia e inteligencia contra CFK, así como las escuchas ilegales hacia ella y a sus hijos fueron una constante desde la llegada a la presidencia de Mauricio Macri. En la causa Vialidad, la actual vicepresidenta está siendo acusada por supuestas irregularidades -que nunca fueron probadas- y que habrían ocurrido hace más de 15 años. A pesar de estas “irregularidades” jurídicas, la fiscalía pide ahora 12 años de prisión e inhabilitación perpetua para el ejercicio de cargos públicos, esgrimiendo el concepto de responsabilidad objetiva, algo terminantemente prohibido por el derecho penal argentino.

En la región andina el caso de Ecuador muestra elementos interesantes. Para comprenderlo es necesario repasar el camino hacia las elecciones de 2021 y donde la fragmentación electoral y judicialización fueron las claves del proceso electoral en Ecuador. Por eso debemos remontarnos a las elecciones de 2017, donde resultó electo Lenín Moreno, ex vicepresidente de Rafael Correa durante su primer mandato y miembro de la Alianza País. Secundado en la fórmula por Jorge Glas, también ex vicepresidente de Correa, nadie ponía en duda la continuación del llamado “Socialismo del siglo XXI”. El primer acontecimiento que comenzó a resquebrajarse fue el Caso Odebrecht, donde Glas aparecía involucrado. Frente a ello, el presidente Moreno lo privó de sus funciones, prerrogativa contemplada en la Constitución. El cerco siguió cerrándose sobre Glas, quien terminó siendo acusado de corrupción y condenado a seis años de prisión. Encarcelado desde 2017 y luego de graves denuncias de maltrato y violencia sufrida en la cárcel el 28 de noviembre de 2022 le fue otorgada la libertad condicional luego de que un juez dictara una medida cautelar en su favor.

Además de estos casos, hubo reformas en la ingeniería electoral tendientes a socavar la fiscalización natural que los partidos políticos desempeñan sobre los procesos electorales. En el caso de Brasil, la disposición de listas no bloqueadas favorece la elección hacia candidatos y no hacia fuerzas partidarias. Incluso cada candidato posee un número de identificación que el elector debe digitar en la urna al momento de votar.

En el caso de El Salvador, el voto cruzado ocasiona una situación similar. No obstante, previo a su implementación, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia intercedió con un proceso en el año 2014 a través del cual declaró la inconstitucionalidad de la primera parte del inciso 3 del artículo 185, el cual versaba lo siguiente: “Papeletas y Forma de Votación. En ningún caso se permitirá el voto cruzado, entendiéndose como tal aquel en que el elector hubiere marcado candidatos o candidatas de distintos partidos políticos, distintos candidatos o candidatas no partidarios, o candidatos o candidatas de partidos políticos y al mismo tiempo, candidatos o candidatas no partidarios”. El voto cruzado no solo subestima el rol de los partidos, sino que también torna más complejo el escrutinio para los integrantes de las Junta Receptoras de Votos y para los sistemas de conteo provisionales.

En el año 2019 el Congreso de Paraguay sancionó la Ley 6318 que incorporaba el sistema de listas cerradas y desbloqueadas y de representación proporcional para los cargos plurinominales (convencionales constituyentes, Senadores, Diputados, Parlamentarios del

Mercosur, y miembros de las juntas departamentales y municipales), dejando atrás el sistema de listas cerradas y bloqueadas. En este desbloqueo de listas el/la elector/as debe optar por una candidatura de preferencia dentro de la lista inicialmente elegida, que lleva a que ese voto preferente pueda modificar el orden de las listas finales de cara a la asignación de escaños que continúa siendo por método de representación proporcional d'hont, de acuerdo a lo establecido constitucionalmente.

Analizando dichas reformas se entiende que las máquinas de votación buscan optimizar el proceso del nuevo sistema de votación, aunque no se puede dejar de hacer la observación de que, por un lado, las listas cerradas y desbloqueadas con la presencia del voto preferente personalizan la política, favoreciendo a quien más recursos económicos posee para la realización de campañas políticas; y por otro, puede no contribuir a la disminución de las brechas de género, siendo por el mismo sistema histórico del país, candidatos hombres quienes en su gran mayoría cuentan con estructuras para movilizar los votos de la ciudadanía. Además, este tipo de listas lleva a hacer foco en una competencia entre candidatos/as del mismo partido dejando en un segundo plano las competencias interpartidarias.

Este tipo de reformas al nivel de las listas invisibiliza a los partidos como opción, haciendo prevalecer la imagen de un individuo por sobre la estructura partidaria. Siendo los partidos políticos factores activos de la democracia y esta propensión a retirarlos de la escena política es –cuanto menos– preocupante. Como también lo es una justicia teñida por la connivencia política.

Narrativa de fraude y desconocimiento de los resultados electorales

La discusión en torno a las acusaciones de fraude electoral presenta desafíos para los procesos eleccionarios de los países de la región. Uno de ellos reside en la falta de consensos sobre lo que es fraude electoral. Este vacío conceptual abre la posibilidad a que su uso esté más relacionado a cuestiones de estrategia política para condicionar la transparencia de los resultados antes, durante o posterior a la jornada de votación.

En este sentido, luego de que su proyecto para modificar el actual sistema de voto electrónico por el voto en papel sea rechazado por la Cámara de Diputados, el presidente brasileño Jair Bolsonaro, sostuvo durante más de un año que las elecciones presidenciales

de 2022 corrían riesgo de ser manipuladas. En un momento donde las encuestas lo ubicaban por debajo del candidato del Partido de los Trabajadores, Lula Da Silva, y con la posibilidad de perder en primera vuelta. Bolsonaro sostuvo en reiteradas ruedas de prensa que las próximas elecciones no iban a ser legítimas y estuvieron signadas por una “mancha de la desconfianza”, perfilándose el tema como uno de sus ejes de campaña. Incluso llegando a decir que no aceptaría los resultados y agrediendo al responsable del Tribunal Supremo Electoral.

Cruzando la frontera, Keiko Fujimori, candidata en reiteradas ocasiones a la presidencia de Perú y ante la posibilidad de perder con Pedro Castillo en el balotaje de junio 2021, comenzó una similar estrategia de desprestigio del proceso electoral en la cual denunció fraude desconociendo los resultados que reflejaban su derrota. Además de la incompetencia de funcionarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Jurado Nacional de Elecciones. Dichas acciones no solo aumentaron la desconfianza sobre los organismos de control electoral sino que también demoraron un mes y 13 días la proclamación oficial de resultados. Las acusaciones de Keiko se vieron respaldadas por las declaraciones del empresario Zamir Villaverde, quién cumpliendo prisión preventiva por tráfico de influencia, sostuvo hace un mes atrás que el actual presidente Castillo planificó y coordinó con el Jurado Nacional de Elecciones su triunfo electoral durante 2021. Aunque estas versiones fueron desmentidas por la entidad electoral, abrió lugar una vez más a cuestionamientos sobre la legitimidad democrática de un gobierno que permanece inmerso en una profunda crisis político institucional desde el inicio de su gestión.

Quizás el caso más disruptivo para la institucionalidad de la democracia liberal fue el arribo de Donald Trump a la presidencia de EE.UU, funcionando también como un modelo a seguir en los casos citados anteriormente. Fue el primer candidato en plantear dudas sobre el sistema desde las elecciones de 1960, dejando explícito incluso la negación a la legitimidad de los adversarios, Hillary Clinton primero y Joe Biden después. En su intento por desacreditar el sistema electoral en el año 2016 Trump tanto durante su campaña y como el mismo día electorario manifestó en reiteradas oportunidades la posibilidad de fraude, motivando la movilización social a partir de la idea que podía robarle la elección Todo ello ha llevado a que gran parte de los estadounidenses y por sobre todo de los republicanos creyesen tanto en ese año como en 2020 que se le pudiese haber robado las elecciones a Trump.

En el mismo sentido, en Brasil hemos visto a partidarios del ex presidente Jair Bolsonaro ocupando las calles con el objetivo de intentar deslegitimar políticamente las elecciones y a su adversario, el actual presidente electo Ignacio Lula da Silva, y reclamar abiertamente la intervención de las fuerzas armadas. Mientras tanto, Bolsonaro nunca reconoció explícitamente su derrota, aunque autorizó expresamente el inicio de la transición política, dando así por legitimados los resultados del pasado 30 de octubre de 2022 donde la voluntad popular puso fin a su intención de seguir gobernando el país vecino. A menos de un mes de la segunda vuelta el Partido Liberal de Bolsonaro presentó ante las autoridades electorales un recurso para impugnar formalmente los resultados. La misma fue desestimada por el presidente del Tribunal Superior Electoral Alexandre De Moraes quien impuso al partido una multa de 22.000.000 de reales (alrededor de US \$4.000.000) por "litigio de mala fe". Las prácticas de Bolsonaro buscan socavar la legitimidad del presidente electo y lastiman la Democracia.

Algo parecido planteó Javier Milei en Argentina. Durante su campaña el presidente electo por La Libertad Avanza no dijo "fraude" pero sí ha señalado en diferentes entrevistas televisivas que "hubo irregularidades groseras". Lo hizo los días posteriores a las PASO y lo repitió dos días antes de las generales de este año, también en televisión. Pero "fraude" es la palabra que instaló la militancia digital, apalancada por referentes duros del espacio liberal-libertario. El día siguiente a los comicios del 22 de octubre pasado, legisladores electos, influencers y votantes agitaron en redes sociales que había diferencias entre el conteo registrado en el telegrama de unas 600 mesas y los datos cargados en el sistema. Lo cierto es que La Libertad Avanza no lo denunció en la Cámara Nacional Electoral dentro de la ventana de 48 horas que corren entre el cierre de las mesas electorales y el comienzo del escrutinio definitivo. Tampoco radicó la denuncia formal en la Justicia con competencia electoral, ni sus apoderados presentaron reclamos para la reapertura de las mesas electorales. Incluso el día del Ballotage ya con los números a su favor desalentó ese discurso y su entorno habló de transparencia de los comicios. Lo que ratifica que el objetivo de estas fuerzas de extrema derecha no es la defensa del voto sino la deslegitimación de las reglas de juego cuando el resultado no les gusta. Algo muy peligroso ya que puede socavar la confianza de la ciudadanía en el sistema para futuras elecciones.

Cómo afectaron las fake news y la violencia en redes sociales los procesos electorales y la discusión política en nuestra región

El uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales en las últimas décadas fueron tomando cada vez más protagonismo y contribuyendo en un mundo cada vez más globalizado. En América Latina se observa cómo en los últimos años estas deterioran el orden democrático cuando sirven como vía de difusión de fake news, utilizadas luego en procesos judiciales que impactan de manera contundente en los sistemas políticos de la región.

No sólo los medios de comunicación son reproductores de información falsa, sino que a partir del impacto de las redes sociales son los mismos ciudadanos y ciudadanas quienes viralizan, comparten y van construyendo supuestas realidades a partir de una mentira.

En el 2018 un estudio del Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT) reveló que las fake news tienen un 70% más de posibilidades de ser reenviadas y viralizadas que las veraces y son distribuidas más rápidamente y con mayor impacto que las noticias verdaderas. El uso de las noticias falsas tiene el objetivo de manipular a la opinión pública o perjudicar a una persona con intereses políticos y/o económicos. Según los especialistas, y teniendo en cuenta que en estos tiempos hay mayor sensibilidad social, el contenido falso apela a las emociones más inmediatas de las personas, confirmando una convicción, o un prejuicio, que ya existe en ellas.

En julio de 2021, la Asamblea General de la ONU mostró su preocupación sobre “la propagación y proliferación exponenciales del discurso de odio” en todo el mundo y reconoció que “no es nuevo que alguien mienta durante las campañas electorales, eso es tan viejo como la existencia de éstas, lo que sí es nuevo es la velocidad con que estas mentiras se propagan”.

Un párrafo aparte merece la violencia política en el ciberespacio y como ella repercute de manera diferenciada en mujeres y diversidades, lo que afecta sus posibilidades reales de participar, de ser electas y/o de ejercer poder cuando llegan a funciones públicas.

En definitiva la violencia psicológica está "más presente" en ámbitos donde las mujeres ocupan cargos públicos, en forma de hostigamiento con amenazas, descalificaciones, discriminación y acoso sistemático.

Se trata de una de las principales barreras para el ejercicio del poder porque tiene un efecto disciplinante, que va más allá de la mujer agredida.

La violencia política no solo agrede a las mujeres, sino que debilita a la democracia y a sus instituciones, ya que es una de las principales barreras para el ejercicio libre del poder porque tiene un efecto disciplinante, que va más allá de la mujer atacada. Es notoria la direccionalidad de la violencia hacia aquellas mujeres que rompen con las estructuras políticas patriarcales, con los estereotipos de género y que desafían los patrones machistas incluso al interior de sus fuerzas políticas.

Como en todas las luchas contra hegemónicas, la participación de las mujeres en la vida política no solo trajo avances, sino que también reactivó la misoginia de las que son blanco aún hoy, con discursos violentos, agravios, discriminaciones y campañas de desprestigio, las mujeres que intervienen en política. La violencia política en razón de género limita las posibilidades de incidencia y de participación de las mujeres, pasando esta violencia de la esfera privada a la pública, y siendo una problemática a la que los países no pueden hacer caso omiso sino que deben hacerse cargo.

Como es notorio la representación política de las mujeres ha avanzado a partir de las luchas colectivas del movimiento de mujeres y de las dirigentes en los distintos partidos políticos para ampliar la participación en los ámbitos legislativos por medio de las leyes de cupo y paridad. Sin embargo las mujeres siguen estando subrepresentadas en el poder ejecutivo y judicial, y su participación en la toma de decisión al interior de los partidos políticos es aún limitado. En todos estos ámbitos de poder la violencia política constituye un instrumento no solo para reprimir a aquellas mujeres que participan en política, sino también para evitar que otras, que ven la posibilidad de involucrarse en la militancia como una herramienta de transformación, lo hagan.

Por eso el camino hacia una Democracia Paritaria requiere un acceso igualitario de las mujeres y hombres a cargos de decisión en condiciones libres de discriminación y violencia, con normativas exigentes con capacidad de prevención, sanción y reparación, con partidos políticos que promuevan protocolos de violencia política que condenen a los violentos y no criminalicen a las víctimas y con un Estado que promueva acciones para generar los cambios culturales imprescindibles que toda lucha contra hegemónica requiere.

¿Podemos cuidar nuestras democracias?

En los países de América Latina y el Caribe, con procesos democráticos en fortalecimiento y consolidación, la gobernanza y la administración electoral constituyen temas centrales en el desarrollo de elecciones transparentes, limpias y competitivas. Las reglas constitucionales y legales en la materia son esenciales para el funcionamiento del sistema político. De la misma manera, los órganos electorales son fundamentales para el desarrollo de elecciones de calidad en un contexto democrático.

Si bien la historia ha planteado que las democracias son socavadas por golpes de Estado en mano de los generales, también existe otra manera de hacer quebrar el sistema democrático. Esta se realiza a través de dirigentes que deslegitiman a las instituciones y, específicamente, a los procesos electorales. Este debilitamiento comienza en las urnas, se fortalece con la descalificación de los oponentes y toca su punto más álgido con la transgresión y ocupación de las instituciones y organismos autónomos con personas leales a sus intereses.

Esta práctica hace que la erosión de la democracia sea casi imperceptible, pero los daños que se generan sobre la legitimación del régimen impactan rápidamente en la percepción de las y los ciudadanos. La pregunta es: ¿cómo proteger al sistema político de estas situaciones? Si bien estas prácticas se presentan de distintas vías o modos, el objetivo perseguido es el mismo: deslegitimar los procesos democráticos, disciplinar a las y los dirigentes y condicionar el funcionamiento institucional.

Seguramente todo esto contribuya, pero lo que debiera interpelar es que, si los ciudadanos van a las urnas, las elites políticas se alternan, las demandas sociales no son satisfechas y la protesta social en las calles no tiene una adecuada canalización institucional, la aparición de líderes antidemocráticos que presenten soluciones mágicas y una consecuente erosión democrática no debería sorprender sino ocupar. Y en ese ocupar debe siempre primar la agenda ciudadana por sobre la de los intereses corporativos de las elites políticas.

Relaciones civiles-militares. El control civil y el rol del Congreso de la Nación entre 1986 y 2006

Roberto Carlos López

Resumen

Si bien existe abundante literatura en torno a las relaciones cívico-militares, la conceptualización de ellas, en un abordaje que procura ser amplio y contemplativo en la opinión de varios autores, le brinda al enfoque principal un adecuado marco conceptual.

Este trabajo pretende distinguir el rol del Congreso de la Nación, como mayor expresión de debate y representatividad, en la construcción de la arquitectura normativa de la defensa nacional llevada adelante luego de la restitución democrática. Busca, de este modo, poner de manifiesto aquellas herramientas adecuadas, y la praxis de ellas, en el control que ejerce el parlamento sobre los asuntos de la defensa nacional haciendo un recorrido sobre las actividades de éste en el segmento de tiempo 1986-2006.

Palabras claves

Política- Defensa Nacional- Parlamento- Relaciones Civiles Militares.

Introducción

A partir de diciembre de 1983, con el restablecimiento de la democracia, las instituciones que componen el sistema de gobierno argentino recuperaron su pleno funcionamiento. En ese sentido, el Congreso de la Nación en general, y las comisiones parlamentarias en particular, comenzaron a delinear el plexo normativo que ordenaría jurídicamente a la nación y el pleno funcionamiento de las distintas instancias de contralor que ordena la Constitución Nacional.

Por ello, este trabajo pretende focalizar las labores realizadas por la Comisiones de Defensa Nacional de ambas cámaras, además de los debates en los debidos recintos que dieron forma a un especial involucramiento del parlamento en la relaciones civiles-militares, y por consecuencia, el control civil sobre las fuerzas armadas.

El periodo 1986-2006 formalizó la dirección y el temperamento del rol del Congreso de la Nación en materia de Defensa Nacional. Por cuanto, la intervención y la presencia del poder legislativo en el segmento de tiempo precitado, influyó en las definiciones futuras de las políticas de la Defensa Nacional.

Preguntas de investigación

¿De qué modo el Congreso de la Nación intervino, y cuál fue el rol que cumplió, en el desarrollo del marco normativo de la defensa nacional en el periodo de tiempo 1986-2006? ¿El Congreso de la Nación ejerce algún tipo de control civil sobre el aparato militar? ¿De qué modo el Congreso de la Nación interactúa en el complejo entramado de las relaciones cívico-militar?

Conceptualizando las relaciones civiles-militares

Una de las contribuciones principales, para la definición de las relaciones civiles-militares, fue la propuesta de Morris Janowitz (1967), quien planteó que las relaciones entre civiles y militares es la distinción entre diversas funciones en la estructura militar, y tipos de autoridad. Este autor introduce en la sociología militar el concepto de “civilización” (que luego se convertirá “civilización”), aludiendo al impacto de los desarrollos tecnológicos sobre la profesión, produciendo una distinción menos clara entre el mundo civil y el militar. A partir de esto, la toma de decisiones en la institución militar se maneja, para Janowitz, en un delicado equilibrio entre la comprensión de la tendencia de la civilización, y la manutención del llamado “espíritu combativo”, por el cual el hombre se ve impulsado a llevar a cabo su misión, aun dejando de lado su seguridad personal.

El intento de conceptualización no puede soslayar a Huntington (1995), quien planteó que el papel militar del estudio en la sociedad moderna debía centrarse en el análisis del poder relativo entre civiles y militares, en virtud que estas relaciones civiles-militares giraban en torno a la base del control civil sobre los uniformados. Este autor aludió que el control civil se obtenía en la medida que el poder del grupo militar se reducía, lo que significó que el problema básico de relaciones entre civiles y militares estaba en averiguar cómo reducir al mínimo el poder militar. A este respecto, Huntington planteó dos métodos: el control civil subjetivo y el control civil objetivo:

El control civil subjetivo logra su fin al civilizar a los militares, hacerlos al espejo del Estado. El control civil objetivo logra su fin militarizando a los militares, haciéndolos una herramienta del Estado. (...) La esencia del control civil objetivo es el reconocimiento del profesionalismo militar autónomo; la esencia del control civil subjetivo es la negación de la esfera militar independiente. (Huntington 1995: 94).

A partir de esto, Huntington sostuvo que la profesión militar era absolutamente incompatible con la participación en la vida política: "La política está más allá del alcance de la competencia militar (...) El oficial militar debe permanecer políticamente neutro" (Huntington, 1995: 81-82). Por lo tanto, la profesión militar tiene como uno de sus atributos constitutivos la plena subordinación del cuerpo de oficiales al gobierno del Estado, que sólo puede desarrollarse si las fuerzas armadas se han institucionalizado como un instrumento al servicio de la seguridad militar del estado y en estricta obediencia al gobierno y su política. Samuel Huntington (1995) establece que el objetivo principal de las relaciones civiles-militares se centra en los vínculos establecidos entre el Estado y la oficialidad, mediante la creación de un sistema de elementos interdependientes que se refuerzan mutuamente y referida a cualquier proyección de cambio, que va desde las directrices y la posición de algunos de estos casos, hasta la ejecución de cambios en otros.

Huntington afirmó, entonces, que las relaciones civiles-militares asumen siempre la subordinación castrense a las autoridades gubernamentales (por supuesto, civiles), es decir, siempre implica el "control civil sobre los militares" (1995: 94). Por lo que la responsabilidad y la competencia superior son del gobierno civil que conduce políticamente a la Defensa Nacional. Sin embargo, Diamint (1999) indica que la sociedad, luego de consolidadas las transiciones democráticas, se ha ido involucrando en las diferentes áreas de gobierno, aunque los asuntos del control civil de los militares, y de la defensa en general, sigue aún en desarrollo: Si bien los actores sociales cobran protagonismo dentro del estado, la articulación de esas demandas sociales no se ha empalmado con la misma fuerza en el control de las actividades de los militares" (Diamint, 1999: p. 38).

Este particular vínculo, es un entramado complejo y conflictivo que desarrolla la participación de la sociedad en el diseño del marco de seguridad, en otras palabras, el sistema democrático exige el "control civil" de los medios de coerción del Estado. El ejercicio del control civil demanda la formación de cuadros civiles profesionalizados en materia de seguridad y Defensa.

De acuerdo con la teoría clásica de las relaciones entre civiles y militares, expuesta por autores como Huntington, Daly Hayes, Janowitz, Diamint y Bruneau, entre otros, la dominación civil de los militares está basada en desarrollar una esfera de acción (militar profesional) independiente de la política. La esencia del control civil objetivo es el reconocimiento de un profesionalismo militar autónomo. La aptitud particular del militar profesional está en la dirección, operación y control de una organización humana cuya función principal es la aplicación de la violencia (Huntington, 1957: p. 11).

Esta conceptualización ha resultado, en extremo, beneficiosa para la Fuerzas Armadas, ya que asegura su separación y autonomía de la sociedad civil, así como su exención de cierta supervisión y análisis minucioso por parte de esa sociedad.

De acuerdo con la citada teoría clásica, los civiles deben dejar solos a los profesionales para que “hagan sus cosas”. Lamentablemente, esta forma de entender la situación puede haber alentado a los civiles a no participar en un debate legítimo sobre cuestiones de política relativas al uso del poder y la autoridad militar. La doctrina de separación y autonomía, junto a las debilidades institucionales reales de las instituciones civiles gobernantes, ha contribuido, ciertamente, a establecer las diferencias entre civiles y militares en Latinoamérica. Mariano Bartolomé (2009) sostiene que los marcos normativos y doctrinarios vigentes en cada una de las diez naciones latinas de América del Sur, se caracteriza por un alto grado de heterogeneidad, y que, a su turno, obedece a diferentes razones.

Sobre esta cuestión, la derogada ley de Defensa Nacional, que instituía la “doctrina de la seguridad nacional”, exponía las visiones sobre estos temas, y cómo las políticas internas estaban condicionadas por el contexto mundial, particularmente con la bipolaridad reinante, previo a 1989. De este modo, Daly Hayes cita al ex Ministro de Defensa Nacional de Colombia, Rafael Pardo, quien sostenía:

La identificación de la institución militar con el concepto de seguridad nacional, por un lado, y el monopolio de los militares generando una visión de la cuestión por el otro, crearon entre los intelectuales latinoamericanos una aversión a tratar temas asociados con la seguridad. No se planteaban alternativas al pensamiento convencional. Las diferencias ideológicas entre comunismo y anticomunismo impusieron una profunda división, que a su vez promovió unanimidad y ausencia

de debate sobre los conceptos de seguridad. Quien estuviera en desacuerdo con el punto de vista oficial corría el riesgo de ser catalogado como antipatriota, idiota útil o ingenuo. (Daly Hayes 2008: p. 205).

De las relaciones civiles-militares, como se ha mencionado anteriormente, el que inició este camino de investigación fue el teórico norteamericano Samuel Huntington, quien introduce el concepto pionero de la expresión relaciones civiles-militares dentro de las ciencias sociales. Así:

El cuerpo de oficiales es el elemento de dirección activa de la estructura militar y es responsable de la seguridad militar de la sociedad. El Estado es el elemento de dirección activa de la sociedad y es responsable de la distribución de recursos, entre los valores más importantes, que incluyen la seguridad militar. Las relaciones sociales y económicas entre los militares y el resto de la sociedad normalmente reflejan las relaciones políticas entre el cuerpo de oficiales y el Estado. En consecuencia, al analizar las relaciones cívico-militares, la necesidad primordial consiste en definir la naturaleza del cuerpo de oficiales. ¿Qué tipo de cuerpo es el cuerpo de oficiales? ¿Qué tipo de hombre es el oficial militar? (Huntington, 1995: p. 15)

Por otra parte, mediante la identificación de la seguridad militar en la sociedad, en su ámbito orgánico y funcional, se establece que la responsabilidad administrativa y operacional es únicamente de las Fuerzas Armadas en estos menesteres. Es decir, reconocer en el Estado al gobierno civil como instrumento que proyecta sobre el conjunto de la sociedad y la esfera pública, a la seguridad militar como a una dimensión, o un aspecto, exclusivo de las Fuerzas Armadas, pero con la responsabilidad y la competencia funcional más amplia y superior del gobierno civil que conduce políticamente a la Defensa Nacional. Así, Huntington afirma que las relaciones civiles-militares asumen "siempre" la subordinación castrense a las autoridades gubernamentales, que son, por supuesto, las autoridades civiles, o, dicho en sus términos, siempre implica el "control civil sobre los militares" (Huntington, 1995: p. 94).

Daly Hayes define al control civil de modo general, antes de introducirse en la resignificación del concepto, y agrega: En el uso común de la frase, la palabra control se refiere más bien a

a conducción de las organizaciones y la implementación o ejecución de las leyes y reglamentos que la sociedad legisla o impone. Lo que se debe entender es la «conducción civil» de la política y de las fuerzas, el liderazgo civil del tema, ejercido por los políticos electos. (Daly Hayes, 2008: p. 206)

El control civil subjetivo es la forma más sencilla de reducir al mínimo el poder de los uniformados y se compone como la máxima potencia de los grupos civiles con respecto a los militares (Huntington, 1995). Sin embargo, tal situación, de acuerdo con Huntington, dio resultados inconsistentes, debido a la persistencia de los conflictos entre los diferentes sectores políticos civiles que apoyan a una amplia variedad de intereses y estrategias divergentes y, en este contexto, tienden a considerar el control sobre las instituciones militares como un recurso de poder, para hacer frente a las disputas con otros grupos que se oponen a esos intereses. El control civil subjetivo siempre significa tener el mayor poder de cualquier grupo o por individuos de varios grupos cívicos, pero a expensas de la proyección del poder militar asumiendo éste un rol político. Esto es, la condición de politizar al militar para apoyar a un grupo civil y por lo tanto termina el civil subordinado políticamente al militar.

Según Huntington, las peculiaridades y la dinámica del método subjetivo de control civil variaron sustancialmente con la profesionalización de las Fuerzas Armadas, es decir, con la aparición de la profesión militar, lo que significó la aparición de la vida militar, con nuevos requisitos derivados de esa profesionalización, con características institucionales y orgánicas específicas y particulares de la actividad, y sin espacio para el juego político.

Estos, en parte, se convierten en métodos obsoletos de control civil subjetivo, y, al mismo tiempo, permite el surgimiento de nuevas formas de control civil. Definido por el autor de la siguiente forma:

El surgimiento de la profesión militar transformó el problema de las relaciones civiles-militares, complicando los esfuerzos de los grupos civiles para llevar al máximo su poder sobre los militares. Tales grupos ahora estaban enfrentados no sólo con otros grupos civiles con metas similares, sino también con imperativos militares nuevos, independientes y funcionales. La constante afirmación de las formas particulares de control civil subjetivo exigía que estos imperativos fueran

negados o transformados. Si esto no se podía hacer, el control civil, en el sentido subjetivo, se volvía imposible. Algunos principios nuevos eran necesarios para gobernar las relaciones entre los imperativos militares funcionales y el resto de la sociedad. (Huntington, 1995: p. 93)

Estos "nuevos principios" describen lo que el autor denomina el "control civil objetivo", el centro del método está basado en la "maximización del profesionalismo militar", que difería sustancialmente de la del control civil subjetivo.

El control civil subjetivo logra su fin al civilizar a los militares, hacerlos al espejo del Estado. El control civil objetivo logra su fin militarizando a los militares, haciéndolos una herramienta del Estado. El control civil subjetivo existe en una variedad de formas; el control civil objetivo sólo en una. La antítesis del control civil objetivo es la participación militar en la política; el control civil decrece en la medida que los militares se comprometen progresivamente más en la política institucional, de clase, y constitucional e institucional. El control civil subjetivo, por el otro lado, presupone este compromiso. La esencia del control civil objetivo es el reconocimiento del profesionalismo militar autónomo; la esencia del control civil subjetivo es la negación de la esfera militar independiente. (Huntington 1995: p. 94).

El requisito básico del control civil está dado por la minimización del poder militar, el control civil objetivo logra este fin a través de la profesionalización militar, y en su interior, mediante la generación de un conjunto de actitudes y comportamiento profesional, orientado para garantizar la prescindencia política de los militares, convirtiendo así a los militares en una herramienta del estado estéril y políticamente neutral (Huntington, 1995). Por lo tanto, para Huntington, la profesión militar es absolutamente incompatible con la participación en la vida política, y lo refleja de este modo: La política está más allá del alcance de la competencia militar, y la participación de oficiales militares en la política socava su profesionalismo, reduciendo su competencia profesional, dividiendo la profesión en contra de sí misma y sustituyendo los valores profesionales por valores ajenos. El oficial militar debe permanecer políticamente neutro. (Huntington, 1995: p. 81-82).

Por lo tanto, la profesión militar tiene como uno de sus atributos constitutivos la plena subordinación del cuerpo de oficiales al gobierno del Estado, que sólo puede desarrollarse si las Fuerzas Armadas se han institucionalizado como un instrumento al servicio de la seguridad militar del Estado y en estricta obediencia al gobierno y su política.

La profesión militar existe para servir al Estado, para brindar el mejor servicio de protección de intereses vitales de la nación posible, toda esa vocación por la profesión de la fuerza militar debe estar constituida como un instrumento eficaz de política estatal. Dado que la conducción de la política sólo viene desde el nivel superior, esto quiere decir que la profesión tiene que estar organizada según una jerarquía de obediencia. Huntington lo definía como: Para que la profesión militar desempeñe su función, cada nivel dentro de ella debe ser capaz de ordenar la obediencia instantánea y leal de los niveles subordinados. Sin estas relaciones, el profesionalismo militar no existe. En consecuencia, la lealtad y la obediencia son las virtudes militares más altas. (Huntington, 1995: p. 83).

Así, este autor no deja de contemplar la posibilidad de una intervención militar en la política, pero reitera que cuando esto ocurre se reduce el profesionalismo militar, es decir, se niega de algún modo la existencia de dicha profesión.

Por cierto, este enfoque requiere algunas consideraciones, sobre todo teniendo en cuenta la experiencia histórica de los países que están experimentando un proceso de democratización y la intención de poner en práctica, como resultado, una revisión conceptual crítica.

En tanto, Battaglino sostiene que:

Existe control civil si hay subordinación de la profesión militar a los fines de la política. Según Finer, el profesionalismo de las fuerzas armadas es lo que retiene al militar lejos de la política. La labor del militar, su aprendizaje específico lo aleja de toda actividad política. Por lo tanto, los oficiales dejan la política a los políticos. Fomentar el profesionalismo es la manera más eficaz de alcanzar el equilibrio en las relaciones cívico-militares. (Battaglino, 1999: p. 52-53)

Huntington centra su argumento en la afirmación de que las relaciones civiles-militares se articulan sobre la base del control civil sobre los uniformados, dándoles un papel subordinado a las autoridades institucionales civiles.

Si bien el autor citado produce conceptos valiosos en términos teóricos, estas consideraciones dan aviso que la propuesta de Huntington, tiene como objeto de estudio examinar a los Estados Unidos y los países de Europa occidental, y específicamente el

significado dado al término relaciones civiles-militares, resultando, entonces, pobres y empíricamente heurísticos para analizar la realidad histórica y política de los países sudamericanos y, en particular, para examinar la cuestión del control civil sobre las fuerzas armadas en los procesos de democratización, que en estos países comenzó mucho después de las experiencias militares autoritarias vividas en años anteriores. Argentina, obviamente, es parte componente de ese segmento de países con jóvenes democracias. Por cuanto estos enunciados serán considerados como elementos teóricos para la construcción de definiciones propias aplicadas al sistema argentino. Hayes (2008) entiende que:

La idea de la autonomía de la fuerza armada ha sido controversial y fue contestada casi inmediatamente en la década de 1960 por el sociólogo Morris Janowitz, quien racionalizó que la profesión militar se había transformado, desde la posición tradicional del guerrero heroico, en una función que incluye características que se pueden calificar como directivo-administrativas. Él sugiere que la fuerza armada tiene que abrirse a la sociedad, desarrollar cada vez más conocimientos civiles y que, sin un trabajo conjunto entre la sociedad y la fuerza armada, ésta ya no es eficiente. (Daly Hayes M., 2008: p. 205).

Sobre lo dicho, conviene señalar, que el control de las Fuerzas Armadas por la autoridad civil elegida democráticamente es un principio básico que, más allá de su afirmación conceptual, requiere de una real manifestación en los modos de proceder de todos quienes se desenvuelven en el ámbito de la Defensa. En ello se juega un asunto político esencial para la democracia y también fundamental para la Defensa. Para la democracia, por cuanto la autoridad civil representa la voluntad popular, y para la Defensa, porque en la medida en que el ejercicio de la autoridad en este sector se lleva a cabo en el marco y en la forma que el Estado lo establece, contribuye al logro de los propósitos y objetivos de la Defensa y de las Fuerzas Armadas, en el contexto de los objetivos nacionales.

En términos prácticos, la forma cómo se ejerce el control civil tiene distintos matices, y pese a que no siempre se reconoce, depende en gran medida de la madurez de los sistemas democráticos. En otras palabras, en ausencia de instituciones democráticas maduras, el 'control político' de los militares es un tema dominante en las relaciones civiles militares, algo que en el caso de las democracias más avanzadas adquiere un enfoque más funcional e integrador. Esto se puede evidenciar, por ejemplo, en los Estados Unidos de Norte América, cuando se plantea que:

El ejército de Estados Unidos tiene una larga tradición de fuerte asociación entre el liderazgo civil del Departamento de Defensa y las instituciones armadas. Ambos se han beneficiado largamente de una relación en la que el liderazgo civil ejerce el control con el aporte de asesoramiento profesional totalmente sincero y leal de los militares, en el entendido que su consejo ha sido escuchado y valorado. Esa tradición se ha desgastado, y las relaciones entre civiles y militares necesitan ser reparadas. (Ulrich, 2010: p. 312)

En función de esto, dice (Ulrich, 2010), el Congreso de los Estados Unidos de Norte América formuló la Recomendación 46, que expresa:

El nuevo secretario de Defensa debe hacer todos los esfuerzos para construir relaciones cívico-militares saludables, mediante la creación de un entorno en el que el militar de alto rango no dude en ofrecer asesoramiento independiente no sólo al liderazgo civil en el Pentágono, sino también para el Presidente y el Consejo de Seguridad Nacional, según lo previsto en la legislación Goldwater-Nichols. (Ulrich, 2010: p. 313).

Desde otra visión, Bruneau, quien ha profundizado en este tema y ha tenido bastante influencia en Latinoamérica, se refiere al control civil cuando da a conocer la finalidad de uno de sus trabajos referidos a los Ministerios de Defensa, el que dedica a: Quienes plantean las políticas en las democracias nuevas y no tan nuevas que deseen aprender cómo pueden los civiles ejercer el control de las fuerzas armadas manteniendo al mismo tiempo una capacidad operativa suficiente para garantizar la seguridad y defensa de la nación. (Bruneau, 2005: p. 101).

Bajo esta idea, Bruneau da a conocer cuatro propósitos que los Ministerios de Defensa deberían alcanzar en las “nuevas democracias”, precisamente para lograr los fines antes señalados:

- “El primero, que el Ministerio de Defensa estructure las relaciones de poder entre los civiles democráticamente elegidos y las Fuerzas Armadas”
- “El segundo propósito es el de clasificar, o definir y distribuir, las responsabilidades entre civiles y oficiales militares. Se trata menos del control civil que de la división de tareas y responsabilidades”

- “Un tercer objetivo que se busca al crear un Ministerio de Defensa es el de maximizar la eficacia del empleo de las fuerzas armadas. Entiendo por eficacia, dice Bruneau, la capacidad de poner realmente en práctica políticas, en el caso de las fuerzas armadas, ofrecer seguridad y defensa para la nación.”
- “El cuarto propósito, y el más importante en la creación de un Ministerio de Defensa, es la maximización de la eficiencia en el uso de recursos –fondos, personal y equipo– en estas funciones y misiones diferentes y cambiantes” (Bruneau, 2005: p. 101).

La aplicación de este enfoque en Latinoamérica, en la mayoría de los casos, se ha centrado fundamentalmente en lógicas de poder un tanto jerárquicas, con un escaso énfasis en lo funcional, en especial, en la necesaria interacción civil-militar. Sin entrar en detalles, esta tendencia se puede explicar en alguna medida por el énfasis que fue conveniente hacer en el control civil de las Fuerzas Armadas durante los procesos de transición a la democracia, en la mayoría de los países de la región en los años 80 y 90. No obstante, en el caso de Chile, la importancia de maximizar la eficacia del empleo de las Fuerzas Armadas, ha sido bastante explícita en los sucesivos gobiernos civiles, especialmente en los periodos de los presidentes Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, pese a que queda mucho por avanzar en la definición y asignación de las responsabilidades en cargos de asesoría ministerial, y en la complementariedad entre civiles y militares que deben interactuar en este nivel.

Esto es importante no solo desde una perspectiva funcional y de una mejor gestión, sino que también desde el punto de vista del ejercicio profesional de quienes se desempeñan en estos niveles, y de la necesidad de crear las mejores condiciones para mantener la efectividad de la fuerza militar, la que pese a que no depende exclusivamente de la forma cómo se ejerce el control civil, influye en la gestión y en el mejor uso de las capacidades disponibles. De hecho, varias décadas antes de lo planteado por Bruneau, Morris Janowitz hacía ver en el Prefacio de su obra más conocida, y ya citada, “El Soldado Profesional”, que: En los Estados Unidos el liderazgo civil incluye entre sus tareas no sólo la orientación política del ejército, sino también evitar que aumente el sentimiento de frustración en la profesión, la sensación de injusticia y de inflexibilidad bajo el peso de sus responsabilidades (Janowitz, 1967: p. 313).

Es interesante, asimismo, considerar lo que ha esbozado el “Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas”, quien entendió que existen condiciones

previas para garantizar el debido control, en ese sentido indicó:

- Que se respete la autoridad política de las autoridades civiles democráticamente elegidas;
- Que se salvaguarden el estado de derecho y los derechos humanos;
- Que las fuerzas armadas sirvan a los intereses de la población y gocen de apoyo y legitimidad;
- Que las políticas y capacidades del ejército sean acordes con los objetivos políticos del país y en proporción a sus recursos, y, finalmente;
- Que no se haga un mal uso del ejército con fines políticos (Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2008: p. 3).

En este sentido, surge la necesidad que desde el nivel político se impulsen las condiciones para que estas premisas se hagan realidad en el sector Defensa en general, y en las distintas realidades en que se desenvuelven las instituciones armadas, considerando especialmente las que enfrentará la fuerza militar en su empleo, de acuerdo con los objetivos de la Defensa en general, y a los que explícitamente se determinan cuando se decide utilizarla en distintos tipos de misiones. De la misma forma, son también fundamentales la conciencia y el deber de los militares de respetar estas premisas en lo que a ellos les corresponde, y la capacidad para asumir la necesaria complementariedad que se requiere en este tipo de definiciones; a partir de ello se pueden establecer los criterios orientadores de una interacción civil militar de acuerdo con las demandas y exigencias actuales, como sustento de una confianza en la autoridad y en el mutuo compromiso en los resultados.

Cabe señalar, aunque sea brevemente, que Huntington fue el primero que en forma sistemática y en el contexto del Estado abordó, desde una perspectiva de la politología y sociología, la necesidad de precisar lo que se entendía por "control civil", ya que a su juicio éste "nunca se había definido en forma satisfactoria". De allí que, tratando de responder a este asunto, orientó su obra, citada con anterioridad, "El Estado y el Soldado", al problema básico de determinar ¿cómo puede minimizarse el poder militar?, cuestión sujeta a estudios en los Estados Unidos durante la década de los años 50.

Si bien la definición y sus matices ya fueron tratados en párrafos precedentes, es menester expresar que la discusión en torno a lo planteado por Huntington todavía está vigente ya

ya que hay quienes consideran que, si bien el control objetivo podría aportar a lograr de mejor manera los fines de la Defensa, le estaría otorgando una autonomía a las Fuerzas Armadas, lo que no sería propio ni conveniente en una democracia. Y, al contrario, están otros que de acuerdo con Huntington consideran que haciéndolas más profesionales y eficientes en el logro de sus misiones, evidentemente bajo la dirección política, se logra la mejor ecuación para alcanzar los objetivos de la defensa. En todo caso, lo que no se puede desconocer es que en la medida en que un sistema democrático cuente con instituciones políticas estables y con un alto grado de legitimidad, el ejercicio de la autoridad se facilitará en cualquier área o función del Estado, incluidas la seguridad y la defensa, y en el caso de estas últimas, permitirá equilibrar en mejor forma la responsabilidad de control democrático con la de contribuir al mejor logro de los objetivos y tareas de la defensa. En este punto es pertinente recordar que la historia ha demostrado que han sido los regímenes totalitarios los que, a falta de legitimidad, tratan de controlar todos los niveles de las instituciones armadas, e incluso politizarlas bajo sus propias banderas.

¿Cuál es el rol del Congreso en materia de control civil?

Existen muchos documentos de trabajo y bibliografía específica sobre la cuestión en estudio, pero este enfoque pretende particularizar los asuntos en dos áreas bien diferenciadas. Por un lado, es correcto entender a la actividad del Congreso en términos de “control” de la política de la Defensa, y por otro, formulador de Políticas de Defensa. A entender de Bruneau:

Al ampliar la posibilidad de control entregándoselo al legislativo, no se dan únicamente los medios estructurales para que otro cuerpo participe del tema, sino que se interesa así a un grupo más amplio de políticos. Lo primero nos demuestra que el tema es la eficacia, tener otra institución interesada y participando, mientras que el último punto nos habla de la preparación de un cuadro de políticos que se puedan especializar en el tema de fuerzas armadas, seguridad y defensa. En Portugal, España y Argentina podemos ver el ejemplo donde los comités de defensa se crearon con ciertos poderes de política y supervisión, lo cual alentó a sus miembros a interesarse más y a participar con mayor interés. Esto también está pasando en Brasil. Más tarde, por lo menos en Portugal, un miembro del comité de defensa se convierte en el ministro de defensa. Esto es muy común, por

supuesto, en los Estados Unidos donde dos de las administraciones más recientes, la del presidente George Bush, 1989 -- 92 y la de William Clinton, 1992 – 2001, nombraron a antiguos miembros del Congreso como sus secretarios de Defensa (Bruneau, 2005: p. 113).

En ese mismo sentido, respecto del control civil, de ese complejo entramado de las relaciones civiles-militares, como ya se ha mencionado, Bruneau hace expresa referencia a la cuestión presupuestaria.

Es trivial decir que el “poder del bolsillo” es la base del control civil de las fuerzas armadas. En los regímenes autoritarios, los presupuestos de defensa (y probablemente otros presupuestos también) son secretos, y los fondos van directamente a las fuerzas armadas con una autonomía virtualmente total para la distribución de los mismos entre las armas y otros departamentos. En muchos países el sistema era especialmente pernicioso dado que los fondos para las tropas se distribuían a un comandante local sin ninguna supervisión sobre cómo se utilizaba este dinero en la realidad. Se sabe de muchos casos en los que el comandante podía minimizar los fondos distribuidos para la alimentación, vestido y equipamiento de su tropa y simplemente guardar el resto de los recursos en sus bolsillos (Bruneau, 2005: p. 109).

Más atrás en el tiempo, en 1972, el Congreso de los EE. UU., emitió un documento llamado “The Power of the Pentagon”¹, donde se cuestiona el rol del Congreso frente al poder del Departamento de Defensa, presentando a la cuestión como un dilema que se debate entre ser “supervisor” o “defensor” de esas políticas, trazando un eje solidario y comunicante con los conceptos de “apoyo” o “control” de la Defensa Nacional. Sobre este terreno fértil para el debate de una u otra posición, cabe aclarar que el contexto temporal y social en el que se editó el citado documento coincidía con la guerra de Vietnam y todas sus complejas derivaciones, aunque sin perder de vista que tiene algunos puntos de contacto con las más recientes condiciones (Guerra de Irak y Afganistán) respecto al gasto y control del presupuesto de Defensa. Se advierte, que en ningún caso el documento invita a pensar en un Congreso abocado a formular Políticas de Defensa.

1 The Power of the Pentagon, Congressional Quarterly Inc. 1972, Library of Congress.

Sin embargo, dentro de las facultades de formulación indelegables, que si le son atribuibles al Congreso, se encuentra el debate y aprobación del presupuesto anual, sobre este particular, y entendiendo al presupuesto nacional como un plan de gobierno, se infiere que en temas de defensa nacional es posible generar influencias sobre la política de defensa y determinar la aprobación de algún ítem propuesto por el ejecutivo y reformulado finalmente por el legislativo, generando así un cambio o giro en la política propuesta inicialmente.

Sin dudas, el asunto presupuestario como único método de control no alcanza, sino que ordena el perfil de las fuerzas armadas en torno a sus medios humanos y materiales. En Argentina, el Ministerio de Defensa Nacional emite documentos relevantes (Libro Blanco de la Defensa y la Directiva de Defensa Nacional) que explican los criterios que orientan el funcionamiento, la planificación y la administración de los recursos humanos y materiales del Sistema de Defensa Nacional, conforme las apreciaciones estratégicas del gobierno nacional respecto de los escenarios global y regional y el impacto en la seguridad estratégica del país.

Respecto de esta cuestión, el parlamento, de naturaleza bicameral, constituye dos comisiones permanentes que deliberan y formulan proyectos en torno a la defensa nacional. Ambas comisiones, conformadas por legisladores que representan a todo el arco político, con presencia en las cámaras, son las que tienen la responsabilidad primaria en el tratamiento de cualquier proyecto atinente a la defensa nacional. En tal sentido, para la reforma y la actualización del plexo normativo de la defensa deben tomar intervención, sin excepción, las citadas comisiones de ambas Cámaras. En otras palabras, el parlamento controla que la normativa de la materia sea aplicada de forma correcta, y que el ministerio cumpla, en función de los citados documentos rectores, con lo allí prescrito. Si bien no existe un mecanismo especial para los asuntos de defensa, los legisladores pueden solicitar informes sobre diferentes cuestiones concernientes a la materia, y hasta solicitar la presencia del ministro para que brinde explicaciones². También está previsto en el reglamento de funcionamiento, para los casos que ameriten, la confidencialidad de las reuniones que se citen con el carácter de reservadas o secretas.

2 Artículo 71 de la Constitución Nacional

Más allá, de lo expresado respecto de las Comisiones de Defensa Nacional de ambas Cámaras, en el Senado de la Nación³ existe una instancia más de control sobre los oficiales de Estado Mayor de cada una de las tres fuerzas armadas. La Comisión de Acuerdos del Honorable Senado de la Nación, presta acuerdo para los ascensos del personal superior de conducción de las fuerzas (a partir de Teniente Coronel, Capitán de Navío y Brigadier), como resorte político de contralor por sobre las juntas de calificaciones respectivas.

Otras atribuciones del Congreso de la Nación respecto de la Defensa Nacional:

Artículo 61: Corresponde también al Senado autorizar al presidente de la Nación para que declare en estado de sitio, uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior.

Artículo 75:

Inciso 16: Proveer a la seguridad de las fronteras

Inciso 25: Declarar la guerra o hacer la paz.

Inciso 27: Fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno.

Inciso 28: Permitir la introducción de tropas extranjeras en el territorio de la Nación, y la salida de las fuerzas nacionales fuera de él.

El Congreso de la Nación, entre 1986 y 2006, acompañó con éxito la reformulación del sistema de Defensa Nacional, de Seguridad Interior e Inteligencia Nacional, con la sanción de un cuerpo normativo acorde a las democracias modernas que incluyen, en sí mismo, un efectivo dispositivo de control civil.

En ese sentido, conviene resaltar algunos de los debates que dieron forma al precitado digesto normativo. En oportunidad de la sanción de la ley 23.554 de Defensa Nacional, el diputado por la Capital Federal, Eduardo Vaca sostenía:

No nos gustaron las leyes, pero se dictaron en un contexto histórico en el que la política de Estado, que había sido fuertemente coherente en la materia, tenía que elegir entre preservar los derechos humanos que la estabilidad democrática

³ Artículo 82 del Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores

garantizaba o la posibilidad de perderlos. Como dijo el señor diputado Casella, no había peligro de golpe de Estado, pero eso no quiere decir que no hubiera situaciones de inestabilidad permanente y que no pudieran generarse condiciones para un golpe de Estado. (Diario de Sesiones de H. Cámara de Diputados de la Nación. Sesión del 24 de marzo de 1998 7° Reunión, 3° Sesión).

Entre 1991 y 2001 se votaron una numerosa cantidad de normas vinculadas a la Defensa Nacional. En principio, la ley 24.059 de Seguridad Interior en 1991 (delimitando claramente la participación de los militares en cuestiones de seguridad interna). En 1994 se promovió la ley 24.429 de Servicio Militar Voluntario, mientras que 1998, luego de un extenso periodo de debate y audiencias públicas se sancionó la ley 24.948 de Reestructuración de las FFAA, ambas con el objeto de profesionalizar el futuro componente militar.

Sobre la ley 24.948, si bien vale mencionarla, corresponde un estudio más profundo toda vez que en sí misma es un ejemplo de formulación de una política de defensa por parte del Poder Legislativo que no fue reglamentada en su totalidad por el Poder Ejecutivo, principalmente en lo atinente a la cuestión presupuestaria.

Por otro lado, durante el año 2001, se sancionó la ley 25.520 de inteligencia nacional en la que se ordenó el sistema de inteligencia nacional, incluyendo el rol de la inteligencia militar, luego modificada en el año 2015 por la ley 27.126.

Más adelante, en 2003, llegaría la sanción de leyes 25.778 y 25.779 mediante las cuales se aprobaba la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de lesa humanidad y anulación de las leyes punto final y obediencia debida, respectivamente.

Las leyes de punto final y de obediencia debida impusieron a los jueces un determinado modo de clausurar los procesos judiciales, arrojándose las facultades no sólo en lo que hace al punto final sino también a la obediencia debida, con la presunción *iure et de iure*⁴ de que, sin admitir prueba en contrario, los terribles delitos cometidos lo fueron en el marco de la obediencia debida.

4 Vocablos en idioma latín, utilizados en una frase, habitualmente en textos jurídicos, para significar que algo no necesita prueba, que se otorga de puro derecho.

Sobre esta cuestión el diputado por la provincia de Salta, Juan Manuel Urtubey dijo en el recinto:

Aquellos argentinos que queremos tener instituciones como las Fuerzas Armadas que sirvan a la Constitución, no podemos admitir que una ley -aunque está derogada y no sea vigente a futuro- dé derechos a aquellos que consideran que ese tipo de instituciones deben ser asimiladas a una asociación ilícita. Los argentinos bien nacidos que queremos salvar el prestigio de las instituciones no podemos admitirlo. (Diario de Sesiones, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2003, Reunión N°12 – 4° Sesión Ordinaria).

En términos más políticos, y menos jurídicos, la diputada Elisa Carrió continuó diciendo:

El tema pasa por reparar, y es cierto que en un extremo está la venganza y en el otro la impunidad. Lo que tiene que estar ahora es la verdad, es la justicia, es la condena y es la nulidad insanable y absoluta.” (Diario de Sesiones, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2003, Reunión N°12 – 4° Sesión Ordinaria).

Finalmente, en el año 2004 se sancionó la ley 25.880 de ingreso y egreso de tropas al territorio nacional. Esta norma vino a reglamentar el mecanismo que debe cumplir el Poder Ejecutivo cada vez que ordene la salida del territorio nacional de tropas propias o el ingreso de efectivos y medios materiales de potencias extranjeras para la ejecución de ejercitaciones combinadas y conjuntas.

Este gran compendio de normas fue delineando el actual sistema de control parlamentario y definiendo el rol que cumple el parlamento en la actualización de la política de Defensa Nacional inserta definitivamente en la institucionalidad democrática.

De las posibles evoluciones en las relaciones civiles militares

En Latinoamérica, desde comienzos de la década de los ochenta se empezó a hacer sentir con mayor énfasis un compromiso más explícito hacia los temas de Defensa de parte de los actores políticos y sociales en general. Previamente, la preocupación fue muy escasa aún bajo administraciones de gobiernos democráticos, lo que además se vio alterado en los países que vivieron bajo gobiernos militares y dictaduras, al concentrarse en los mandos militares el poder político y la conducción de la Defensa.

Así, en la mayoría de los países latinoamericanos, de una u otra forma, los asuntos relacionados con la Defensa mantuvieron por largo tiempo una marcada influencia militar, con un interés público escaso el que se centraba en los recursos económicos que se asignaban a las instituciones armadas, en el marco de las muchas necesidades que tenía cada país.

Esta suerte de indiferencia respecto de los temas propios de la Defensa contribuyó a que algunos sectores militares asumieran las materias referidas al sector como un tema político estratégico en el cual la variable estratégica y la visión militar era determinante, si es que no prioritaria. Recién en la década de los noventa el ejercicio del control político de las Fuerzas Armadas pasó a ser un tema central, compartido además por la mayoría de los países de la región bajo enfoques similares, aun cuando su aplicación ha sido muy variada de acuerdo con la realidad particular de cada uno, y conforme a la percepción que tiene cada sociedad de sus propias instituciones armadas.

No se puede omitir que en algunos momentos, especialmente al inicio de los procesos de transición a la democracia, el acento se puso en generar un tipo de relación que se sustentaba en la existencia de niveles diferenciados no solo en lo conceptual y práctico, sino que en las áreas donde debían intervenir civiles y militares, llegando en algunos casos a segregar la contribución militar en materias político-estratégicas, lo que mostró un sesgo o cierto prejuicio que no se condice con la realidad que ha primado en las democracias más desarrolladas. Del mismo modo, tampoco se puede desconocer que este sesgo tuvo estrecha relación con la necesidad de superar la concepción de "seguridad nacional", la que estaba presente en las fuerzas armadas y que había contribuido a un enfoque muy propio de la Guerra Fría, donde la distinción amigo-enemigo se podía aplicar hasta al interior de las propias sociedades.

En la actualidad, con toda la complejidad que se presenta en materia de seguridad y Defensa, una visión segmentada donde a los civiles les corresponde la dirección superior bajo una visión política en la cual no cabe mayormente una mirada desde la perspectiva militar, y en la que los militares deben centrarse en el cumplimiento de las políticas y planes bajo un enfoque restrictivo de lo castrense, hasta en los niveles más altos de la toma de decisión militar, puede ser casi tan nociva como aquella en que la variable estratégica o militar debe ser determinante en todos los ámbitos.

De allí que parece evidente que, si se carece de un fundamento funcional que avale una lógica de división del trabajo esencialmente jerárquica, esta puede terminar por excluir la interacción entre lo político y lo militar, necesaria en materias de Defensa, en particular, frente a situaciones complejas de empleo de la fuerza. Es más, como en cualquier organización, puede llegar a fomentar conductas y actitudes que auto-limiten la contribución militar, además de debilitar el compromiso que se requiere en el ejercicio profesional, de acuerdo con las responsabilidades asignadas.

En un análisis de las tendencias institucionales y ocupacionales, Moskos (1991) plantea que:

La profesión militar, más que otras, debe alentar el pensar en las consecuencias no buscadas de las políticas actuales. Los elementos institucionales y ocupacionales se pueden volver a combinar de diferentes formas, pero ciertas re combinaciones son más efectivas que otras. Lo que funciona bien para los miembros de carrera de las Fuerzas Aéreas probablemente no dará tan buen resultado con los reclutas del Ejército de Tierra, y viceversa. Sin embargo, el objetivo es siempre la articulación y el realce de la motivación del valor. Si nos situamos en el contexto de las nuevas misiones y escenarios en que deben cumplir sus funciones las Fuerzas Armadas, la óptica de Christopher Dandeker, del Kings College (Reino Unido de Gran Bretaña) refuerza la idea en que al control civil de las Fuerzas Armadas hay que integrar la necesidad de una interacción comprometida con las misiones y tareas por cumplir. (Moskos, 1991: p. 374)

Sosteniendo ese argumento Dandeker (2004), expresa:

Los nuevos tiempos están transformando el contexto dentro del cual las fuerzas armadas conducen las operaciones militares”, dentro de esto asigna gran importancia a los medios de comunicación electrónicos y a la opinión pública. A su entender, esto ha llevado a una erosión del límite entre las decisiones políticas y técnicas de los militares y, por lo tanto, del trabajo de los políticos y de los oficiales militares. (Dandeker, 2004: p. 68)

En este sentido, también, Marcelo Saín sostiene que las relaciones cívico-militares se desarrollan en la confluencia de las interacciones que se establecen entre el gobierno del Estado, la sociedad militar y la comunidad política civil. Por cuanto entiende a estas relaciones como un conjunto de vínculos que se establecen entre los dirigentes civiles de un

sistema político y el cuerpo de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas del Estado (Saín, 1999).

Ampliando la conceptualidad, y por lo dicho precedentemente, es posible señalar la coexistencia de dos marcos teóricos acerca de la defensa. En primer lugar, una concepción restrictiva que indica, en términos generales, que la defensa es un asunto que se encuentra ligado estrechamente al instrumento militar. Esta teoría indica que la defensa es para entender en los asuntos de la guerra, por cuanto los militares son los que ostentan la experiencia en ese ámbito tan particular y son ellos quienes deben definir las políticas y objetivos. En las antípodas conceptuales, existe una mirada amplia sobre la definición del término defensa y este dice que es una significación "horizontal", que importa e involucra a la sociedad toda. Esta teoría integra al estado en todas sus áreas y el instrumento militar es solo una parte componente de este sistema, no el actor excluyente y determinante.

La pluridimensionalidad, como otro rasgo saliente, indica que este tipo de política pública tiene como referencia ineludible la multiplicidad de actores, misiones, ambientes y despliegues. Integra desde la preservación de los intereses nacionales, hasta las misiones de paz, en diferentes rincones del planeta bajo requerimiento de la ONU.

Por último, tal cual expresa Acuña (1996), existe una asimetría de información. La defensa nacional administra una gran cantidad de conocimientos e información. Esta variedad y multiplicidad dificulta la decisión política, se debe recurrir a los expertos militares, y como consecuencia de esto se achica de modo drástico el plantel de civiles y políticos con capacidad de decidir en esta área. El gran riesgo de esta dificultad es dejar en manos de los implementadores (militares) la responsabilidad de trazarse objetivos y planearse la estrategia nacional de la defensa.

Es preciso, entonces, fortalecer la institucionalidad del Ministerio Defensa, como órgano político/conductor por excelencia, y nutrirlo de profesionales capacitados en temas de defensa. En tanto, corresponde similar tratamiento con el Congreso de la Nación como formulador y contralor de esas políticas. El control civil de los asuntos de la defensa confluye en los poderes del Estado con múltiples dimensiones y diferentes escalas de responsabilidad.

En particular, la influencia del Congreso de la Nación en asuntos de la defensa nacional importaría poner en agenda una materia que, generalmente, no ocupa lugar preponderante en las prioridades de ningún espacio político con palpable representatividad.

En otras palabras, para que las cuestiones vinculadas a la defensa nacional abandonen la periferia de la discusión política y se repongan en la cotidianeidad, menester que no es privativo del Ejecutivo Nacional, sino por el contrario, es indispensable que el parlamento, como arena de debate natural, donde las agendas cobran relevancia y salen del ostracismo, tome impulso propio y ejerza el rol de formulador de políticas públicas, y la defensa como una de ellas.

Finalmente, conviene señalar como necesario, e imperioso, el desarrollo de capacidades civiles, con habilidades de comprensión del lenguaje operativo, y operacional, de las fuerzas armadas, en función de vencer la precitada asimetría de la información. El objeto final es que los funcionarios civiles dominen la jerga y terminología castrense y entiendan los diferentes ciclos y particularidades del instrumento militar, incrementando la fluidez en los diálogos y en la participación de las decisiones operacionales y de control.

Breves consideraciones

La elección del segmento de tiempo analizado, si bien arbitraria, obedece a un ciclo temporal en donde la producción legislativa fue frondosa y, aunque a veces contradictoria, significó una consolidación del sistema jurídico de la defensa nacional. La sanción de las leyes de defensa nacional, seguridad interior, inteligencia nacional, obediencia debida, punto final (sus derogaciones y anulaciones) y la de ingreso y egreso de tropas al territorio nacional, componen un sólido paquete de leyes que ordenan la vida castrense, facultades, limitaciones y debidos controles.

Este trabajo se enfocó en la conceptualización de las relaciones civiles militares, en una descripción del estado del arte que pretendió enmarcar la discusión en torno al rol del congreso. En ese sentido, más allá de los autores clásicos, la inserción de los debates legislativos -en una acotada muestra, toda vez que el estudio y análisis de la totalidad de esos debates significa un trabajo de investigación en sí mismo- pretendió simbolizar el contexto político de la época y agregar conocimiento del que solo se tenía acceso periodístico y no de primera mano.

El pensamiento de los legisladores, manifestado por las intervenciones en los recintos de ambas cámaras, exponen la voluntad del Congreso no solo de acompañar al Poder Ejecutivo en asuntos vinculados a las políticas de defensa nacional, sino que, muestran un rol activo en torno a la formulación de estas, y aún más intenso respecto de un control civil eficaz.

En otras palabras, el Congreso de la Nación es la institución encargada de legislar sobre las relaciones civiles-militares en Argentina. Este Poder de la democracia tiene la responsabilidad de establecer las normas y los procedimientos que rigen la interacción entre los sectores civiles y militares, y de garantizar que dicha interacción se realice dentro de los límites constitucionales.

El Congreso colaboró en la construcción de una estructura de gobierno de la defensa nacional que se erigió sobre los principios de transparencia y sumisión al marco legal establecido, garantizando el respeto a los derechos humanos y las libertades civiles.

En orden al control, el Congreso de la Nación también, vale aclarar, tiene la responsabilidad de supervisar las actividades del sector militar y de garantizar que se mantengan dentro del marco legal y constitucional. Esto incluye la supervisión del presupuesto del sector militar, los ascensos de los oficiales de Estado Mayor y de la asignación de recursos, así como la supervisión de las actividades de formación y capacitación del personal militar.

Finalmente, más allá del objetivo propuesto inicialmente acerca de entender al control civil y la formulación de políticas de defensa nacional, en el periodo veintañal 1986-2006, obedeció a visualizar el ciclo más prolífico de producción legislativa en torno a la defensa nacional. En este sentido, resta por analizar el comportamiento del Congreso de la Nación, más allá de la sanción de las leyes marco que dieron orden al sistema, en relación con el efectivo control legislativo de cumplimiento normativo y presupuestario. Esto último, como disparador de investigación, como vector exploratorio de la actividad legislativa en materia de pedidos de informes e interpelación a los distintos ministros de defensa en los periodos posteriores a los descritos en la introducción y recientemente mencionados. Esto, sin dudas, generaría conocimiento respecto de los asuntos tratados, y el volumen de estos, el interés de los legisladores y pondría de manifiesto, de modo cuantificable, el trabajo del Congreso Nacional en general y de las Comisiones parlamentarias de defensa nacional en particular.

Referencias

- Acuña, C. H. (1995). Militares en la Transición argentina, del gobierno a la subordinación constitucional, en Juicio, Castigo y Memoria, Derechos humanos y justicia en la política argentina. Buenos Aires. Editorial Nueva Visión ediciones.
- Acuña, C. H. (1996). Cuadernos de Estudios Políticos Número 5. Buenos Aires. Editorial Agora.
- Battaglini J. (1999). Algunas precisiones sobre el origen de la teoría de las relaciones cívico-militares. Buenos Aires. Revista Postada 5.
- Bartolomé Mariano (2009). Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. (En línea), disponible:
https://www.academia.edu/4870092/_2009_Las_Fuerzas_Armadas_sudamericanas_y_las_perspectivas_de_cooperaci%C3%B3n_en_la_lucha_contra_el_terrorismo_y_el_crime_n organizado
- Bruneau, Thomas C. Ministerios de Defensa y Relaciones Civiles Militares en Democracia. En OLMEDA G., José Antonio, Coord. Democracias frágiles: las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano. Tirant lo Blanch, España, 2005, pp. 169-200. (En línea) Disponible en: <http://www.resdal.org/producciones-miembros/ministerios-sep05-bruneau.pdf>
- Bruneau T., Tollefson S. (2006). Who Guards the Guardians and How. Democratic Civil-Military Relations. Texas. University of Texas Press.
- Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, Control democrático de las Fuerzas Armadas, Serie de Backgrounders, sobre la Gobernanza y la Reforma del Sector de la Seguridad, 05/2008.
- Daly Hayes, Margaret (2008). La profesionalización de la carrera civil de la defensa. En: Tamayo, Ana. Conocer la guerra, construir la seguridad. Aproximaciones desde la sociedad civil. Lima, Instituto de Defensa Legal,. pp. 199-223.
- Dandeker, Christopher (2004). Las Fuerzas Armadas en las Sociedades Democráticas: los nuevos tiempos y patrones de las relaciones civiles militares. En: Los militares y la sociedad en la Europa del siglo XXI. Santiago de Chile, Konrad Adenauer Stiftung y Armada de Chile,.
- Diamint R. (ed.) (1999). Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires. Universidad Torcuato Di Tella, Grupo Editor Latinoamericano.

- Finer, S. (1969) Los Militares en la Política Mundial. Buenos Aires. Editorial Sudamericana.
- Harries-Jenkins y Moskos, C. C. (1984). Las Fuerzas Armadas y la Sociedad. Madrid. Alianza Editorial.
- Huntington. S. (1995). El Soldado y el Estado. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.
- Huser, H. (2002) Argentine Civil-Military Relations. Washington DC. Center for Hemispheric Defense Studies.
- Janowitz, M. (1967). El Soldado profesional. Buenos Aires. Editorial Bibliográfica Argentina.
- Montenegro G. (2012), El marco doctrinario, en la Defensa en el Siglo XXI, Argentina y la Seguridad Regional. Buenos Aires. Editorial Capital Intelectual.
- Moskos C., Allen W. JOHN y Segal D. R (1988). The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War. New York. Oxford University Press.
- Moskos C. y Wood, Frank R. (1991). Lo militar ¿Más que una profesión? (El título original de la edición (1988) es: The Military: More Than Just a Job), Madrid. Ministerio de Defensa de España.
- Oszlak O (1997). La formación del Estado argentino, Buenos Aires. Editorial Planeta/Ariel.
- Rouquie, A. (1983). Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina. Buenos Aires. Editorial Emecé.
- Saín M. (1999). Alfonsín, Menem e as relações cívico-militares. A construção do controle sobre as Forças Armadas na Argentina democrática (1983-1995). Buenos Aires. Resdal.
- Saín M. (2003), Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las fuerzas armadas argentinas frente a las nuevas amenazas (1990-2001), en Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil, Buenos Aires. Editorial: Universidad Nacional de Quilmes.
- The Power of the Pentagon, Congressional Quarterly Inc. 1972, Library of Congress.
- Randall B. Ripley (Editor), James M. Lindsay (Editor). Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill (Mershon Center Series on International Security and Foreign) Tapa blanda – 13 Agosto 1993
- Constitución Nacional. Disponible en: <https://www.congreso.gob.ar/constitucionNacional.php>
- Diario de Sesiones Honorable Cámara de Diputados de la Nación
- Reglamento del H. Senado de la Nación

Las provincias argentinas y su rol internacional a 40 años del retorno a la democracia

Stella Juste y Oriana Cherini

Resumen

El presente trabajo analiza el rol de actor internacional de las provincias argentinas a 40 años del regreso a la democracia. Partimos de un breve recorrido por la historia del federalismo que ha marcado y caracterizado el vínculo entre las provincias y el Estado Federal, hasta la reforma de 1994 que significó el reconocimiento por parte de este último, al accionar internacional subnacional a través del artículo 124.

A partir de allí analizamos dimensiones claves del accionar internacional de las provincias durante los últimos años, con especial atención en su participación en el comercio exterior, el rol en las agenda ambiental y cambio climático, y en la dimensión de las energías renovables y transición energética. Finalmente, esbozamos algunas reflexiones como conclusión.

Palabras claves: provincias; Estado; Federalismo; actor internacional; paradiplomacia.

Introducción

El rol de las provincias argentinas en el escenario internacional se ha construido sobre el recorrido de la historia del federalismo, transitando momentos de menor y mayor tensión entre los niveles subnacionales y nacional.

En el año 1853, al promulgarse la Constitución Nacional, el artículo primero afirmó que Argentina “adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal”. En base a esa premisa, el Estado se organizó en torno a la existencia de dos polos de poder: por un lado el gobierno central y, por otro, los gobiernos provinciales cuyas competencias originarias se mantuvieron intactas a excepción de aquellas facultades que expresamente se

delegaron al gobierno federal¹.

Bajo este sistema organizacional el poder quedó repartido entre el Estado (poder federal) y las provincias (poder subestatal) (Gamboa, 1996). Sin embargo, no es posible ignorar que la historia argentina estuvo marcada por una clara tensión entre la centralización y descentralización, con predominio de la primera sobre la segunda. En referencia a ello, Bidart Campos afirmó que:

“El federalismo argentino es un federalismo centralizado desde sus inicios y que fue adquiriendo un carácter cada vez más centralista con el transcurso del tiempo y el desarrollo de los acontecimientos históricos y políticos, hasta concluir en un unitarismo solapado” (Bidart Campos en Dalla Vía, 2004, p. 16).

La década de 1980 fue particularmente relevante para los niveles subnacionales del mundo, pues se dio paso a un proceso de internacionalización en donde los gobiernos subnacionales comenzaron a desplegar acciones fuera de las fronteras nacionales como producto de la globalización e interdependencia del sistema internacional. Las provincias argentinas no permanecieron ajenas a los cambios del sistema internacional e incursionaron con intensidad progresiva en dicho ámbito. Particularmente las provincias fronterizas que, desde tiempos inmemorables, desarrollaron contactos más o menos formales con sus pares limítrofes de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

El caso de las provincias de la región pampeana fue distinto, ya que por su estructura productiva y su cercanía a la capital desarrollaron antecedentes de internacionalización evidenciados en sus estructuras burocráticas, tal es el caso de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires. Sin embargo, este hecho contribuyó a centralizar el impulso de la internacionalización en la región centro del país.

La tensión de la centralización en el sistema federal argentino se identificó como un desafío a resolver y, atendiendo a esta situación, uno de los 10 consensos que propuso el gobierno argentino en el 2020 para los próximos años es valorizar la totalidad de los sectores

¹ El mismo texto constitucional reza en sus artículos 121 y 122:

Artículo 121: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Artículo 122: Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del gobierno federal.

productivos y actores del país: “Todos los sectores y actores productivos son necesarios y complementarios en una estrategia de desarrollo, que sea sostenible, inclusiva y federal” (Ministerio de Desarrollo Productivo de Argentina, 2020, p.20). Desde el punto de vista jurídico-institucional, la reforma constitucional de 1994 fue receptiva de esa nueva realidad interna e internacional y reconoció la capacidad de las provincias para desplegar acciones internacionales. Esta nueva realidad quedó plasmada en el Artículo 124 que, además, fijó de manera genérica los límites a los que debe ajustarse el accionar subnacional (Zubelzú, 2008; Juste, 2017a).

Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio [...] (Constitución Nacional Argentina, art. 124)

El artículo 124 fue trascendental de varias formas. Además de admitir la capacidad de gestión internacional a las provincias, reconoció su dominio sobre los recursos naturales que se encuentren en sus territorios; un dato no menor para la actualidad, en donde las agendas mundiales se enfocan en la transición energética y el desarrollo sostenible, entre otros temas.

A casi 30 años de la reforma constitucional existen algunos grises en el artículo 124, que no han sido especificados con una ley que lo reglamente. Por ejemplo, el mecanismo o procedimiento a través del cual el Congreso Nacional tome conocimiento de los convenios internacionales firmados por las provincias. Tampoco existen especificaciones concretas sobre la instancia de control de compatibilidad con la política exterior del Estado Federal. No obstante, estos grises han propiciado un amplio margen de actuación para las provincias y para el desarrollo de agendas internacionales subnacionales (Juste, 2017a).

El campo académico de las Relaciones Internacionales empezó a estudiar este fenómeno en la década de 1980 a través de las contribuciones teóricas de Duchacek (1986) y Soldatos (1990), entre otros.

El accionar internacional de los niveles subnacionales adoptó distintos nombres como, por ejemplo, el de gestión internacional, política internacional subnacional, política exterior multinivel, entre otros. El término más conocido, aunque polémico, es el de “paradiplomacia”, definida por Noé Cornago (2000) como:

[...] La implicación de los Gobiernos No Centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas y privadas, con el propósito de promover asuntos de carácter socioeconómicos, políticos o culturales, así como cual otra dimensión externa de sus competencias constitucionales (Cornago Prieto, 2000, p. 17-18).

A partir de la década de 2000, las provincias dieron inicio a un proceso de institucionalización de la gestión internacional a través de la creación de áreas específicas para las relaciones internacionales dentro de las estructuras de los gobiernos provinciales. Las formas de organización e institucionalización varían según la provincia y la relevancia que ésta le otorga a la gestión internacional dentro de la agenda provincial (Juste, 2017b). En algunos casos la oficina de relaciones internacionales es un área dependiente de gobernación y, en otras, se encuentra inserta en alguna cartera ministerial. Durante los últimos años también se ha observado un gran esfuerzo por fortalecer las capacidades técnicas de los recursos humanos en el área. En este último sentido, ha sido clave el trabajo del sistema universitario argentino en la formación de profesionales de las relaciones internacionales, ciencia política, comercio exterior, entre otros, para satisfacer las demandas provinciales (Oddone, Rubiolo y Calvento, 2020).

Respecto a las instancias de coordinación multinivel, es necesario aclarar que actualmente en Argentina no existen dichos espacios de forma institucionalizada, donde los tres niveles de gobierno (federal, provincias y municipios) analicen, dialoguen, definan y coordinen la agenda y los programas de relaciones internacionales. Aun así, se identifican dos canales de comunicación y consulta: los bilaterales y los multilaterales.

En términos bilaterales se encuentran los vínculos entre cada provincia con la Cancillería, según el área temática que corresponda. Por ejemplo, para las provincias son relevantes la Dirección Nacional de Cooperación Internacional, la Dirección de Límites y Fronteras o la Subsecretaría de Asuntos Nacionales.

En términos multilaterales, se distingue el Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional, creado en el 2020 mediante Decreto 741/2020 de la Cancillería, el cual es un espacio de diálogo que tiene el objetivo de: “funcionar como foro de intercambio, consultas, asesoramiento y coordinación entre el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en las cuestiones atinentes a la proyección internacional, la integración regional, la promoción de las exportaciones, la atracción de inversiones y la cooperación internacional” (Cancillería Argentina, 2020).

Por otro lado, a nivel multilateral, se encuentran tanto las macrorregiones como Atacalar o las regiones concertadas como el Norte Grande (Coria, 2007). La primera, compuesta por las provincias argentinas de Santa Fe, Córdoba, La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán y la región chilena de Atacama: “es un organismo de integración subnacional transfronteriza” (Región de ATACALAR, 2023). En cuanto al Norte Grande, la región: “incluye las cinco provincias del Noroeste (Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero) y las cuatro del Nordeste (Misiones, Formosa, Corrientes y Chaco)” (Longhi et al., 2005, 227).

Empero, la instancia de cooperación multilateral institucionalizada conocida como el Consejo Regional del Norte Grande Argentino, aglutina además a La Rioja (Norte Grande, 2023). Ambas instancias permiten no solo la cooperación entre las provincias involucradas sino también el diálogo y comunicación con la Cancillería argentina, por ejemplo con la Dirección de Límites y Fronteras en las reuniones de los comités de integración.

Sin embargo, es relevante mencionar que las provincias tanto a nivel bilateral como multilateral se relacionan internacionalmente mediante otros ministerios, como por ejemplo con el Ministerio del Interior frente a organismos multilaterales de crédito como el BID o el Banco Mundial (Ministerio del Interior, 2022).

Esto evidencia desafíos, especialmente en lo que es la coordinación o articulación de políticas multinivel vertical, donde el Estado Federal, que ya ejerce la política exterior argentina (PEA), pueda trabajar con las provincias y municipios en la elaboración de una PEA federal que refleje las necesidades y realidades de las provincias argentinas. Asimismo, la articulación horizontal con otros ministerios y agencias es clave para poder potenciar la inserción internacional de las provincias y especialmente la búsqueda del financiamiento externo para obras de infraestructura a través del BID, BM, CAF, entre otros.

La agenda internacional de las provincias

La década de 1980 nos presentó un sistema internacional complejo, caracterizado por actores de diferente tipología y naturaleza, en donde las interacciones evidenciaban la existencia de una interdependencia (Keohane y Nye, 1989). Esta configuración internacional desembocó en un renovado entorno: un escenario contextual, relacionado a los procesos de apertura comercial externa y apertura política interna; un escenario estratégico, relacionado a la consolidación de una geografía virtual con nuevas modalidades de gestión territorial; y un escenario político, vinculado a la modernización del Estado y a una reinención de los actores subnacionales como gobiernos territoriales responsables de su propio desarrollo (Boisier, 2004).

Siguiendo a Zubelzú, la intensificación en el accionar internacional de las provincias se produjo en respuesta a la combinación de estímulos de origen sistémico y doméstico. Los primeros refieren a los procesos de interdependencia y globalización que actúan de forma asimétrica. Los estímulos domésticos en cambio, obedecen a los procesos internos de un Estado que, para mantener su funcionalidad y autoridad, ha ido perdiendo el rol de único actor internacional mientras que en el plano interno enfrenta un proceso de descentralización funcional (Zubelzú, 2006). Ambas fuerzas, sistémicas y domésticas, interactúan complejizando el sistema internacional sumando actores, interrelaciones e intereses.

En la práctica, el diseño y la ejecución de la política exterior continúan siendo funciones exclusivas del Estado Federal, mientras que el accionar de las provincias en el plano internacional proporciona un instrumento complementario que brinda un mayor margen de acción para la consecución de los intereses subnacionales (Calvento, 2014). Tal como lo señalan Colacrai y Zubelzú (2004), las provincias no fijan el contenido de la política exterior del Estado, es decir *el qué* de la misma, puesto que esa es una materia reservada al gobierno nacional, pero tienen posibilidades de influir en *el cómo*. En consecuencia, la gestión internacional de las unidades subestatales es entendida como una política pública de gobiernos subestatales en el escenario internacional cuyo fin es perseguir el desarrollo local (Calvento, 2016).

1. Comercio exterior

Siguiendo las variables de internacionalización de Calvento (2016), el eje de comercio exterior dentro del posicionamiento internacional es de las estrategias más sólidas que trabajan las provincias en el ámbito internacional. El rol de los gobiernos subnacionales es fundamental, ya que se encargan de actividades relacionadas al:

Asesoramiento, brindando información sobre el comercio internacional; de intermediación, gestionando estructuración de redes de contactos internacionales; y de ejecución, que buscan incentivar la competitividad sistémica del territorio y la comercialización directa o indirecta de la oferta exportable. Estos instrumentos cumplen el objetivo de facilitar al sector empresarial las herramientas e insumos necesarios para su desempeño a nivel exterior y, asimismo, absorber costos que, en general, las PyMEs no logran afrontar, con el fin último de estimular la generación de empleo y favorecer el desarrollo local (Calvento, 2016, p 320).

Respecto al comercio exterior de los gobiernos subnacionales, citando el análisis de la Bolsa de Comercio de Rosario (2022): “Las provincias argentinas exportaron productos y servicios a más de 148 países en 2021, con un enorme protagonismo de la Región Centro”.

En cuanto al origen de las exportaciones argentinas, las primeras 5 provincias exportadoras son: Buenos Aires (36%), Santa Fe (23%), Córdoba (15,1%), Chubut (3,7%) y Entre Ríos (2,2%). De éstas, el principal socio comercial de cada una, en el mismo orden, son: Brasil, India, Brasil, EEUU y China.

A nivel subnacional, la importancia que tienen China, Brasil y la India para su comercio exterior es indiscutido, ya que son los principales socios de 6 provincias en el caso de China, 3 en el caso de Brasil y Santa Fe en el caso de India. Santa Fe es sumamente relevante para el comercio exterior porque: “generó casi uno de cada cuatro dólares exportados por Argentina” (Bolsa de Comercio de Rosario, 2022).

Sin embargo, si se analizan los principales socios comerciales a nivel federal, se encuentran en el 2022: Brasil, China y Estados Unidos, potencias que aglutinan el: “30,9% de las exportaciones y abastecieron 53,8% de las importaciones de 2022” (Cancillería Argentina, 2023).

Por otro lado, respecto a la participación en ferias internacionales, las provincias participan en múltiples instancias, como la China International Import-Expo (CIIE), donde en la edición 2023 participaron las provincias de La Pampa, Santa Cruz y Tierra del Fuego por ejemplo (Comexonline, 2023). O, por citar otro ejemplo, en noviembre del 2023 se desarrolló la feria Agritecnica, la más importante para toda la industria de la técnica agrícola, donde participaron representantes de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, con el acompañamiento de la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) (Cancillería Argentina, 2023).

Las provincias son claves a la hora de iniciar los vínculos respecto al comercio exterior, debido a que son quienes mejor conocen su producción y las potencialidades de exportación, siendo idóneos para el mapeo de actores y capacidades. Generalmente son asistidos o acompañados en las etapas posteriores del proceso por los ministerios nacionales, especialmente Cancillería, Ministerio del Interior o el Ministerio de Economía.

2. Medio ambiente y cambio climático

Dentro de la Agenda 2030, el ODS 13 de acción por el clima es uno de los más relevantes en la agenda internacional, particularmente dentro del régimen ambiental del cual Argentina es parte. En este sentido, fomentar proyectos de inversión vinculados a adaptación y mitigación del cambio climático son fundamentales.

Por citar algunos ejemplos con participación de provincias argentinas, se encuentra el Proyecto Readiness, en el que participan las provincias de Misiones, Neuquén y Tucumán, el cual tiene como objetivo:

(...) incrementar las capacidades del sector salud y fortalecer la coordinación de la acción climática en Argentina a nivel nacional y provincial. El mismo está coordinado por la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), el Ministerio de Salud de la Nación, y la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales para el Desarrollo (dependiente del Ministerio de Economía), con financiamiento del Fondo Verde del Clima (OPS, 2023).

Por otro lado, se observa la iniciativa de las provincias en la búsqueda de financiamiento climático, por ejemplo la provincia de Misiones se encuentra en conversaciones con el BID. En las últimas reuniones: “Se presentaron proyectos como el de hidrógeno verde y se discutió el apoyo a emprendedores sostenibles y soluciones para viviendas sustentables” (Ministerio del Cambio Climático de Misiones, 2023).

Asimismo, la provincia de Santa Fe se encuentra en tratativas desde 2022 con la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) junto al Ministerio de Ambiente, para solicitar financiamiento para proyectos climáticos vinculados a la restauración de la biodiversidad a través de infraestructura en áreas protegidas, la puesta en valor del Centro de Rescate, Protección y Conservación de Fauna “La Esmeralda”, y el desarrollo de turismo sustentable y educación ambiental integral (Gobierno de la Provincia de Santa Fe, 2022).

Finalmente, un ejemplo de la provincia de Mendoza, donde entre 2014-2018 se ejecutó un proyecto con el BID, titulado “Adaptación a las Consecuencias del Cambio Climático en el Sistema Hidrológico del Cuyo-Proyecto de Financiamiento no Reembolsable BID”. El objetivo del mismo fue: “contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la Provincia de Mendoza frente al cambio climático (CC) a través del aumento de la capacidad adaptativa en el sector hídrico”. La firma del proyecto fue entre el BID y la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza (Gobierno de la Provincia de Mendoza, 2014).

3. Transición energética

El despliegue de acciones de gestión internacional por parte de las provincias, junto a la profundización de las vinculaciones argentino-chinas aportaron una nueva estrategia de financiamiento para proyectos energéticos subnacionales en Argentina. A partir de la década de 2010, los temas relacionados a la transición energética y desarrollo de energías renovables fueron ganando espacio en la agenda de las provincias (Juste, 2021).

En particular, cobraron relevancia los proyectos de producción de energía obtenida a través de fuentes renovables, que las provincias desarrollaron con participación de China. Parques solares, eólicos, represas hidroeléctricas y una central nuclear, entre otros. Los proyectos fueron gestionados por las provincias con mayor o menor participación del Estado Federal que a través del programa Renov.Ar, abrió una licitación para la contratación en el Mercado Eléctrico Mayorista de energía eléctrica de fuentes renovables).

Para las provincias esta es una oportunidad, además, de diversificación productiva y transformación de la matriz energética, dos objetivos centrales para impulsar el desarrollo local. Por esos motivos, las provincias observan en China un socio clave para la provisión de financiamiento y tecnología para explotar las potencialidades de sus territorios.

A ello se sumó el interés de China en las provincias del noroeste argentino, por las reservas de litio, un mineral estratégico para la transición energética debido a su potencial para el almacenamiento de energía. Firmas chinas, tienen proyectos en etapa de exploración y producción en Jujuy, Salta y Catamarca. En ese sentido, el espacio andino compartido por Argentina, Bolivia y Chile conocido como el "triángulo del litio", concentra el 68% de las reservas mundiales de ese mineral (Fornillo, 2019).

Sin embargo, el vínculo entre las provincias y China presenta el desafío de evolucionar hacia una relación que habilite la transferencia de tecnología y conocimiento para los territorios subnacionales. Por el momento, los proyectos energéticos y de producción de carbonato de litio, repiten el patrón centro-periférico, profundizando la asimetría que caracteriza el vínculo entre Argentina y China.

Conclusiones

El rol de las provincias argentinas en el sistema internacional, conceptualizado como paradiplomacia, gestión externa, política internacional subnacional, entre otros, ha incrementado aceleradamente desde finales del siglo XX y se ha potenciado en los últimos años. En un Estado Federal como Argentina, que por sus dificultades es calificado como un federalismo centralizado, es importante analizar las estrategias y acciones que las provincias argentinas están llevando adelante, así como los desafíos que se presentan.

En primer lugar, la coordinación multinivel requiere institucionalización, tanto de forma horizontal como vertical, que superen la mera comunicación o información de acciones internacionales y que permitan diagramar una política exterior federal.

Por otro lado, el rol de los socios estratégicos de las provincias como China, Brasil e India, marcan que la Política Exterior Argentina (PEA) debe tenerlos presentes y fomentar los vínculos bilaterales y multilaterales con dichos actores.

Ante esto, la elección de Javier Milei como presidente de la República Argentina para el periodo 2024-2027 presenta como mínimo interrogantes y debates en torno a sus declaraciones sobre dichos socios comerciales.

Finalmente, analizando los ejemplos de comercio exterior, cambio climático y transición energética, es destacable la iniciativa que toman las provincias en su gestión con actores internacionales para el acceso a recursos y vínculos que les permitan alcanzar los objetivos necesarios para el desarrollo local provincial.

Cumpliendo 40 años de democracia, la PEA debe pensarse, diagramarse y ejecutarse teniendo en consideración a todo el territorio nacional y no solamente a la capital de la nación. Uno de los desafíos más sobresalientes durante los últimos años radica en la necesidad de crear consensos y articular voluntades para la construcción de una PEA integral, representativa y federal que permita una inserción internacional inteligente y redunde en posibilidades para un desarrollo territorial que incorpore todas las voces del territorio.

Referencias

- Altiparmak, S. O. (2023). China and lithium geopolitics in a changing global market. *Chinese Political Science Review* 8: 487-506. <https://doi.org/10.1007/s41111-022-00227-3>
- Bolsa de Comercio de Rosario. (2022, September 23). ¿Quién es el principal socio comercial de cada provincia argentina? Bolsa de Comercio de Rosario. Retrieved November 22, 2023, from <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/quien-es-el>
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en manos de la gente. *Revista Eure*, Santiago de Chile, Vol. XXX, N° 90.
- Calvento M. (2016). La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Revista Desafíos*, Bogotá, Vol. 28, N° 1.
- Calvento, M. (2014). La inserción internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo. *Revista Interações*, Campo Grande, Vol.15, N° 2.
- Cancillería Argentina. (2020). Consejo Federal de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional | Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Cancillería Argentina. Retrieved November 22, 2023, from <https://www.cancilleria.gob.ar/es/consejo-federal-de-relaciones-exteriores-y-comercio-internacional/>

- Cancillería Argentina. (2023, November 15). Destacada participación argentina en la feria mundial más importante de maquinaria agrícola para potenciar exportaciones del sector. Cancillería Argentina. Retrieved November 22, 2023, from <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/destacada-participacion-argentina-en-la-feria-mundial-mas-importante-de>
- Colacrai, M. y Zubelzú, G. (1994). Las provincias y sus relaciones externas ¿federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?. Cuadernos de Política Exterior Argentina del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario, ciudad de Rosario, Serie Documentos de Trabajo N°6.
- Comexonline. (2023, November 8). Stand argentino en la feria China International Import Expo (CIIE) 2023. Transportes & Comercio Exterior. Retrieved November 22, 2023, from <https://comexonline.com.ar/noticias/val/61400/stand-argentino-en-la-feria-china-international-import-expo-ciie-2023.html>
- Coria, L. (2007). Desarrollo local e intermunicipalidad: notas sobre la cuestión regional y microregional en la provincia de Catamarca (Argentina). Observatorio de la Economía Latinoamericana, 82. <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/coria.pdf>
- Cornago, N. (2000). Exploring the global dimensions of paradiplomacy Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs. Workshop on Constituent Units in International Affairs, Hanover. <<http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-int-cornago.pdf>>
- Dalla Vía, Al. (2004). El Marco jurídico e institucional para la gestión transnacional de los actores subnacionales gubernamentales en la Argentina, Buenos Aires: Editorial INTAL.
- Duchaceck, I. (1986). Las dimensiones territoriales de las políticas: dentro, entre y a través de las Naciones. Westview Press, Boulder-Colorado.
- Fornillo, B. (2022). El litio latinoamericano en las post-pandemia, Revista Internacional de Comunicación y Desarrollo, 4(17): 1-16.
- Gamboa, R. A. (1996). Derecho constitucional y federal. San Miguel de Tucumán: Ediciones El Graduado.
- Gobierno de la Provincia de Mendoza. (2014). Proyecto CC BID- Adaptación al Cambio Climático : Ambiente. Gobierno de Mendoza. Retrieved November 22, 2023, from <https://www.mendoza.gov.ar/ambiente/agencia-de-cambio-climatico/proyecto-cc-bid-adaptacion-al-cambio-climatico/>
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe. (2022, October 31). Noticias del Gobierno de Santa Fe. Noticias del Gobierno de Santa Fe. Retrieved November 22, 2023, from <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/276408/>

- Juste, S. (2021). La gestión transnacional subestatal de proyectos energéticos en Argentina en relación a actores chinos. *Foro Internacional (Ciudad de México)*, vol. LXI, p. 1003-1035.
- Juste, S. (2017a). Marco jurídico de la gestión internacional de las unidades subestatales. Un estudio comparado de Argentina, Bolivia y Chile. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, La Plata.
- Juste, S. (2017b). Especialización Institucional para la Gestión Internacional de la Provincia de Jujuy. *DIFUSIONES Revista Digital*, San Salvador de Jujuy, vol. 12 p. 18 - 35
- Keohane, R. y Nye, J. (1989). Poder e interdependencia. La política mundial en transición, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Longhi, F., Paolasso, P., & Bolsi, A. (2005). El norte grande argentino entre el progreso y la pobreza. *Población y Sociedad*, 12/13. <https://www.redalyc.org/pdf/3869/386939739007.pdf>
- Ministerio de Cambio Climático de Misiones. (2023, June 15). Misiones negocia financiamiento para la acción climática – Cambio Climático. Cambio Climático. Retrieved November 22, 2023, from <https://cambioclimatico.misiones.gob.ar/misiones-financiamiento-para-accion-climatica/>
- Ministerio de Desarrollo Productivo de Argentina. (2020, 10). El desarrollo productivo en la Argentina pospandemia. *Argentina.gob.ar*. Retrieved November 22, 2023, from https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/hacia_una_mirada_compartida_del_desarrollo_productivo_1_1.pdf
- Ministerio del Interior. (2022, September 27). De Pedro y gobernadores del Norte Grande destacaron la “diversidad política” de la misión y analizaron inversiones en el Banco Mundial y el BID. *Argentina.gob.ar*. Retrieved November 22, 2023, from <https://www.argentina.gob.ar/noticias/de-pedro-y-gobernadores-del-norte-grande-destacaron-la-diversidad-politica-de-la-mision-y>
- Norte Grande. (2023). About Us. Norte Grande. Retrieved November 22, 2023, from <https://nortegrande.net.ar/about-us/>
- Oddone, N.; Rubiolo, F. y Calvento, M. (2020). Paradiplomacia y Relaciones Internacionales: De la práctica hacia su curricularización en Argentina. *Oasis*, : Bogotá, p. 63 - 84
- OPS. (2023). Cambio climático y salud en Argentina. Cambio climático y salud en Argentina - OPS/OMS | Organización Panamericana de la Salud. Retrieved November 22, 2023, from <https://www.paho.org/es/cambio-climatico-salud-argentina>

- Región de ATACALAR. (2023). REGIÓN DE ATACALAR. Gobierno de Córdoba. Retrieved November 22, 2023, from <https://www.cba.gov.ar/programa/region-de-atacalar/>
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. Michelmann & P. Soldatos. *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, (pp. 35-83). Oxford: Clarendon Press.
- Zubelzú, G. (2004). *Primer Informe del Programa Provincias y Relaciones Internacionales*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), Buenos Aires.
- Zubelzú, G. (2006). La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión. *Revista Estudios del Centro de Estudios Avanzados (CEA)*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, N° 18.

El Rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Promoción de la Seguridad Humana y la Democracia: Reflexiones desde la Experiencia Argentina

Constanza Boettger y Florencia Laudonia

Resumen

Este artículo examina el papel fundamental desempeñado por las organizaciones de la sociedad civil como actores internacionales promotores de la seguridad humana, claves en la salvaguarda de los espacios cívicos y garantes de la consolidación de la democracia en América Latina, especialmente en la Argentina. Asimismo, se busca reflexionar en torno a dos cuestiones que se encuentran interconectadas: por un lado, la complejización del concepto de seguridad y la evolución semántica hacia una visión más integral; por otro lado el surgimiento y evolución de las organizaciones de la sociedad civil como actor internacional y el rol que han desempeñado en Argentina en su historia reciente.

1. Breve introducción teórico-conceptual

En primera instancia es menester desarrollar algunas clarificaciones conceptuales y teóricas en torno al modo en que serán entendidos y empleados a lo largo del trabajo algunos términos, entendiendo que los mismos tienen significados polisémicos y por ende es necesario explicitar definiciones sobre conceptos destacados como “espacios cívicos”, “organizaciones de la sociedad civil” y “seguridad humana”.

1.1 Los espacios cívicos

El espacio cívico emerge como el entorno que facilita el ejercicio de los derechos fundamentales, asegurando la libertad para que los miembros de la sociedad se organicen en grupos, expresen sus opiniones y comuniquen sus demandas. Se erige como un pilar fundamental en sociedades abiertas y democráticas, siendo un requisito esencial para una buena gobernanza.

Se conceptualiza como un conjunto integral de condiciones legales, políticas, institucionales y prácticas, indispensables para que las personas tengan la capacidad de organizarse, participar y expresarse de manera libre. Un espacio cívico sólido está vinculado a mayores niveles de participación ciudadana, mayor transparencia y mayores niveles de rendición de cuentas, y un mayor empoderamiento de los ciudadanos en particular, y de la sociedad civil en general (Mejía, 2023).

Civic Space Watch (2023) plantea que el espacio cívico es el entorno político, legislativo, social y económico que permite a los ciudadanos reunirse, compartir sus intereses y preocupaciones y actuar individual y colectivamente para influir y dar forma a sus sociedades. El espacio cívico permite a las personas cohabitar e intercambiar múltiples puntos de vista, a veces opuestos.

En las democracias, la existencia y la salud de estos espacios son fundamentales para el funcionamiento democrático y la protección de los derechos humanos. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel esencial en la promoción y defensa de estos espacios, ya que a menudo trabajan para garantizar que las voces de las personas sean escuchadas y respetadas en el proceso político.

Biekart, Kontinen y Millstein (2023, p. 2) exponen que los espacios cívicos son “espacios sociales donde ocurren diversas prácticas por parte de una variedad de actores de la sociedad civil y donde aparece una multiplicidad de respuestas de la sociedad civil a restricciones institucionales e informales en diferentes contextos”. Los autores plantean que la dinámica relacional del espacio cívico puede ser diametralmente diferente dependiendo del contexto y de los vínculos establecidos entre los actores que lo componen. Aquellos que integran e interceden en el espacio cívico sirven a su configuración y a las características que adquiere el espacio.

Existen diferentes herramientas e indicadores para la clasificación de los espacios cívicos. Este trabajo ha tomado el Monitor de la organización Civicus. La mencionada herramienta es un instrumento de investigación que proporciona datos sobre el estado de la sociedad civil y de las libertades cívicas en 196 países. Los datos se producen a partir del cruce de información entre diferentes aportes de organizaciones de la sociedad civil e investigaciones independientes sobre Derechos Humanos.

Civicus ha generado una clasificación de los espacios cívicos de un país de la cual emergen cinco categorías: cerrado, reprimido, obstruido, reducido o abierto. A los fines prácticos de este trabajo la labor de Cívicus resulta de un aporte necesario para interpretar el estado de situación de los espacios cívicos (Civicus, 2023).

Un actor fundamental en el fortalecimiento y preservación del espacio cívico lo constituyen las organizaciones de la sociedad civil, de las que se hablará a continuación, pero que operan en tres aspectos elementales que determinan la salud del mencionado espacio: la libertad de expresión, asociación y reunión, salvaguardando así derechos fundamentales lo que permite que se posibilite el medioambiente necesario para que el individuo participe a su vez activamente en la vida pública sin temor a represalias. De aquí emana la necesidad de profundizar en aquello que se entiende por organizaciones de la sociedad civil.

1.2 Las organizaciones de la sociedad civil

El mainstream de las Relaciones Internacionales ha conceptualizado al Estado como el actor principal y central del juego de ajedrez internacional pero, bien es sabido que, a medida que se fueron complejizando los procesos y las relaciones del sistema internacional, proliferaron una serie de actores internacionales no contemplados por este enfoque tradicional: organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, actores transnacionales criminales, empresas internacionales, entre otros.

Con respecto a las organizaciones no gubernamentales (en lo sucesivo ONGs)¹, específicamente, su importancia como actores internacionales no puede ser soslayada ya que han sido piezas clave para el devenir de una amplia gama de procesos relacionados con una mayor democratización de las relaciones internacionales y la protección de los derechos humanos y de las libertades cívicas de los individuos que habitan el planeta, entre otras funciones.

1 A priori se acuerda en que el uso indistinto de los términos "tercer sector", "organizaciones sin fines de lucro", "no gubernamentales", "sociedad civil", al emplearse indistintamente puede ocasionar una confusión conceptual. No obstante, a los fines prácticos del siguiente trabajo y acordando con lo expuesto con Lander (2002), dado que se procederá a hacer un análisis que reviste la comparación de diferentes contextos históricos, políticos y teóricos, se permitirá asumir expresiones conceptuales como "sociedad civil", "tercer sector" u "organizaciones sin fines de lucro" indistintamente (Lander, 2002, p. 12).

Se integran formalmente en el sistema internacional en 1945 a partir del Capítulo X, Artículo 71 de la Carta de Naciones Unidas en donde se expresa que el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas podrá “hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de asuntos de competencia del Consejo” (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) una organización de la sociedad civil o una organización no gubernamental es “cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin fines de lucro que se organizan a nivel local, nacional o internacional”. Se coincide con Rodríguez López (2005) en que no existe acuerdo entre los autores que han abordado la temática respecto a aquello que se entiende por organismos no gubernamentales ni qué tipo de organizaciones se incluyen dentro de la definición.

Acosta Forcado (2018, p. 3) define a las ONG como “una agrupación de personas que cumplen un determinado papel y cuentan con un cierto grado de organización interna que les permite llevar adelante proyectos comunes (...) cuyas principales características son el logro de metas altruistas, sin ánimos de lucro. (...) son entidades de derecho privado, sin ánimo de lucro, con claros objetivos de beneficio social. Son entidades autónomas sin injerencia estatal en la toma de sus decisiones”.

Como menciona Herrera Letona (2016, p. 111) las ONGs “llevan a cabo diferentes tipos de acciones y servicios. Dentro de estas acciones destacan la defensa y promoción de temas humanitarios, así como también incentivan la participación política de la población originando mecanismos de protección que anteriormente eran combatidos por la política represiva del Estado”. Por su parte Ortiz (2005: s/n) destaca que las organizaciones sin fines de lucro “pueden planificar y ejecutar programas sociales con dos concepciones: una fundamentalmente asistencialistas dirigidas a disminuir los efectos del impacto de las políticas de ajuste y, otra de tendencia alternativa orientada a contribuir a la organización y fortalecimiento de actores que puedan incidir en las políticas públicas”.

A partir de las definiciones citadas, este artículo considerará dentro de las características inequívocas de una organización no gubernamental, aquellas que refieren a su carácter como independientes de las instituciones gubernamentales y partidos políticos, su vocación de trabajo por el bien social y su naturaleza sin ánimos/fines de lucro.

Con respecto al objetivo que persiguen las ONGs, a grandes rasgos, las podríamos dividir en dos grandes grupos: aquellas asistencialistas o humanitarias y aquellas que tienen un accionar que se encuentra focalizado a fortalecer la participación política ciudadana a través de diferentes vías.

Esta somera clasificación que hemos esbozado no es exhaustiva ya que, teniendo en cuenta los matices amplios que caracterizan a las ONG podemos encontrar una gama de parámetros de clasificación: el origen, las actividades que desarrollan, el marco temporal de su creación y de acuerdo con el tipo de financiación que reciben.

Se puede observar en el Cuadro 1 los diversos tipos de clasificación que podemos encontrar y las características que cada una de ellas adquiere:

Origen	Actividades	Generaciones	Financiación
Religiosas	Acción directa	Primera generación o asistencialistas	Fondos particulares
Político-sindicales	Intermediarias	Segunda Generación o desarrollistas	Fondos públicos
Solidarias	Estudio, análisis e investigación	Tercera Generación o de paternariado y demanda social	Fondos de empresas privadas
Internacionales	Defensa de los Derechos Humanos	Cuarta generación o empoderamiento	Fondos de ONG u organizaciones sin fines de lucro
Universitarias			
Culturales			
Ambientalistas			

Fuente: Escobar Delgado (2010). Las ONG como organizaciones sociales y agentes de transformación de la realidad: desarrollo histórico, evolución y clasificación.

Nos centraremos, entonces, en analizar ONGs de diverso origen (ya sea de carácter político-sindical, universitarias o culturales) cuya principal actividad estuviera referida a la defensa de los Derechos Humanos y que persigan objetivos “políticos” asociados a fortalecer la participación política ciudadana a través de diferentes vías.

1.3 La evolución del concepto de Seguridad: la Seguridad Humana

El nacimiento del concepto de seguridad humana como tal se da a partir del fin de la Guerra Fría. El conflicto que mantuvo enfrentados los Estados Unidos y a la Unión Soviética durante más de cuatro décadas, sostuvo a los esquemas de conflictividad locales solapados bajo la lógica de enfrentamiento entre el bloque occidental y oriental, sólo considerando en la mencionada lógica a los actores estatales. Tras el fin de la Guerra Fría, enfrentamientos internos, crisis como los ocurridos en los Balcanes o Rwanda emergieron poniendo en tela de juicio el concepto de seguridad que requería del desarrollo de fuerzas armadas o de seguridad.

El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1993, es el documento donde por primera vez se remarcó la seguridad del “pueblo” y no sólo de las naciones. En el mencionado informe se destaca que el concepto de la seguridad debe cambiar “evolucionando de tal manera que de basarse exclusivamente en la seguridad nacional pase a destacar mucho más la seguridad de la gente, de la seguridad mediante el armamentismo hacia la seguridad mediante el desarrollo humano, de la seguridad territorial a la seguridad alimentaria, en el empleo y del medio ambiente” (PNUD, 1993, p. 2). Es justamente de acuerdo con lo anterior que el PNUD define la seguridad humana como “universal, interdependiente, preventiva y centrada en el ser humano” (Hernandez García, 2020, p. 41).

Durante el desarrollo conceptual se observa, al igual que sucede con el abordaje de las ONGs, una falta de acuerdo entre los autores respecto del uso, definición y aplicación del término. De hecho, autores que abordan el concepto de seguridad humana como Labordie (2011), Hernandez García (2020), Dubois Migoya (2013), entre otros, inician sus análisis haciendo referencia a que el concepto mismo de seguridad ha sido controversial, no existiendo unanimidad entre autores sobre su significado y encontrándose atado su valor a las percepciones y situaciones contextuales de los individuos que la definan. Así las cosas y sumado a lo previamente desarrollado, el concepto de seguridad humana considera la incorporación de: “la economía, la alimentación, la sanidad, la política, el medio ambiente y la protección individual de las personas, así como a las comunidades en las que estas viven” (Labordie, 2011, p. 3).

Considerando el amplio espectro de la seguridad humana, se acuerda con Hernandez García (2020) en que las clasificaciones de aquello definido como amenaza, así como las características de la seguridad humana, su concepto y construcciones son político sociales, complejizando aún más un concepto, *perse* complejo, como la seguridad.

La seguridad humana, como se mencionó previamente, se encuentra vinculada a un cambio de época a nivel internacional y la emergencia de nuevos conflictos, que demostró que el paradigma de la seguridad preexistente era insuficiente y que requería de una evolución.

Conforme se desarrollaron acontecimientos clave a nivel internacional como el 11-S, se agudizó un proceso de securitización como enuncia Hernandez García de aspectos que antes se restringían a una dimensión de los Derechos Humanos (2020, p. 42). La evolución del concepto de seguridad humana y su aplicación está vinculada asimismo con la emergencia del principio de responsabilidad de proteger.

El principio de responsabilidad de proteger (R2P, por sus siglas en inglés) es un principio establecido por la Organización de las Naciones Unidas en 2005 que establece la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger a las personas de los crímenes de guerra, genocidio, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad. Este principio se fundamenta en tres pilares: la responsabilidad del Estado de proteger a su propia población, la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a cumplir con su responsabilidad de proteger y, en última instancia, la responsabilidad de la comunidad internacional de intervenir directamente si un Estado no puede o no cumple con su deber de proteger a su población.

La seguridad humana y el principio de responsabilidad de proteger están vinculados en la medida en que ambos se centran en garantizar la protección y el bienestar de las personas. Los mencionados conceptos reconocen que la seguridad no solo es una que equipara la seguridad del Estado con la de la sociedad, sino que también implica aspectos relacionados con la calidad de vida del individuo, su dignidad y su capacidad para vivir sin temor a la violencia. En términos prácticos, la adopción de políticas y programas destinados a abordar estas diferentes amenazas y a promover el desarrollo humano sostenible permite evidenciar la evolución del concepto de seguridad.

Esta nueva conceptualización en torno al concepto de seguridad llamó la atención de varios actores del sistema internacional, principalmente estatales y de las OIGs: se observó un aumento en los índices de cooperación y transferencia de recursos, así como también una marcada presencia en la agenda internacional.

La evolución del concepto de seguridad humana dio también lugar a la escisión de dos tipos de abordajes que amplían o restringen su alcance. El primero, incorpora la libertad misma del individuo respecto a una necesidad que puede ser de tipo económica, de sanidad, alimentación, política, medioambiental, entre otras. El segundo, se limita a las amenazas a la integridad física de las personas.

En este trabajo entendemos a la seguridad humana como el primer grupo entendiendo a la seguridad del individuo de una manera holística que incluya todo tipo de violencias (económicas, sociales, sanitarias por poner algunos ejemplos) y nos focalizaremos en las libertades civiles y políticas ya que analizaremos la labor de las ONG que focalizan su trabajo en proteger y salvaguardar los derechos políticos de libertad de participación, expresión, asociación, entre otras que son los que existen y son respetados en los espacios cívicos.

Las organizaciones de la sociedad civil en Argentina han desempeñado y desempeñan un papel relevante, como se verá más adelante, en la promoción de la seguridad humana al abordar estas diversas necesidades. Su trabajo va más allá de la protección de la integridad física de las personas, involucrándose en la defensa de los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de la población.

Las ONG que analizaremos en este trabajo han jugado un rol destacado como actores internacionales a nivel global y especialmente a nivel continental y nacional, no solo en la consolidación de la democracia sino también en la defensa de la seguridad humana de los ciudadanos y la protección y la mejora de la calidad de los espacios cívicos.

2. Las ONGs como actor internacional: evolución y transformación

2.1 Origen de las ONGs como actor internacional

Como ya se ha mencionado, tradicionalmente, la disciplina de las Relaciones Internacionales ha considerado a los Estados como los actores principales del sistema internacional. Pero, si bien esta afirmación nunca pierde su validez, las transformaciones experimentadas por la sociedad internacional a raíz de la globalización y las sucesivas “revoluciones” (industriales, tecnológicas, logísticas, de las comunicaciones), desafiaron al paradigma realista, excesivamente focalizado en los asuntos estatales, a generar otra definición de actor internacional que incluyera la diversidad de agentes con peso específico que empezaban a influir en el ajedrez internacional.

Con respecto a la sociedad civil, ya en la primera década del siglo XX, es posible identificar una serie de organizaciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos (como el movimiento obrero, los movimientos abolicionistas, o los movimientos sufragistas femeninos) que empiezan a actuar con una lógica transnacional y buscando generar un impacto a nivel internacional.

También se ha mencionado que 1945 marca un hito en la trayectoria de las Relaciones Internacionales ya que se le reconoce estatus internacional a una entidad no-estatal, las Naciones Unidas. La creación de la ONU y los contextos nacionales de la posguerra van a tener un impacto directo y significativo en los mecanismos de participación ciudadana y en la trayectoria de las organizaciones de la sociedad civil. La ONU y el Consejo Económico y Social (ECOSOC) fueron las instancias gubernamentales que promovieron el desarrollo y la participación de las ONGs en el escenario de la política internacional.

Ya en 1946 el ECOSOC reconocía a 41 ONGs como entidades consultivas y el 27 de febrero de 1950 se reconoce oficialmente el estatus consultivo de las mismas a través de una resolución del Consejo. De acuerdo a la clasificación de Korten (1990) estas organizaciones son consideradas de “primera generación o asistencialistas” porque se originan en la postguerra con el objetivo de “remediar una situación de escasez de bienes y servicios, por consiguiente, las acciones realizadas se caracterizan como acciones de emergencia y asistencia” (Escobar Delgado 2010, p. 126).

Se establece así un vínculo triangular entre el Estado, la sociedad civil y las ONGs, los cuales, a su vez, se encuentran atravesados por dinámicas transnacionales que afectan y tensan las relaciones entre ellos a nivel local, subnacional, nacional e internacional.

Esa lógica transnacional caracteriza a las organizaciones de “segunda generación o desarrollistas” de los años 60 que siguen los postulados desarrollistas y “sus objetivos se consolidan en la transferencia de recursos económicos y tecnológicos a las ONG del sur y a los grupos de base, y en la incorporación de acciones de sensibilización ciudadana sobre las condiciones de vida de los pueblos del sur” (Escobar Delgado 2010, p. 126).

2.2. La década de los 70

En la década de los 70, “la sociedad civil se volvió un concepto de moda debido a la lucha contra los regímenes militares autoritarios en América Latina y contra los regímenes comunistas totalitarios en Europa oriental. En tales contextos, la sociedad civil representaba a un conjunto extremadamente heterogéneo de actores unificados por el objetivo común de la lucha por la democratización” (Sorje 2007, p. 133).

Esta vinculación triangular las plantea, desde su origen, como mediadoras entre la sociedad civil y el Estado: ya sea como extensión o prolongación de la presencia estatal, ya sea por ausencia de la misma; sea para controlar o colaborar con la acción estatal. Las ONGs encuentran su razón de ser en las necesidades insatisfechas de la sociedad civil y, en la década de los setenta, encuentran las condiciones (nacionales e internacionales) propicias para su desarrollo y expansión. El desencanto con el Estado de bienestar, el individualismo cada vez más acentuado, un discurso generalizado en pos de la defensa de los derechos humanos o identidades minoritarias, sumado al rol que jugaron los medios de comunicación “crearon las condiciones para que las ONG, a partir de los 70, comenzaran a expandirse de manera exponencial” (Sorje 2007, p. 134).

Para Herrera Letona (2016, p. 112) “la lucha por los derechos humanos, la paz internacional, el desarme, la seguridad colectiva y otros conflictos internos de los Estados, han servido de combustible para la proliferación de estas organizaciones que, tomando el estandarte de la lucha social, se posicionan en lugares protagónicos que les representan la captación de fondos y la atención dentro de los escenarios sociales y políticos nacionales e internacionales”.

Estas ONG de “tercera generación o de paternariado y denuncia social” plantean como objetivo el aumento de la participación política, la defensa de los derechos humanos y robustecer la sociedad civil.

2.3. La etapa que inicia con los 90

En América Latina en general, y en Argentina en particular, la década que inicia en los 90 es de suma importancia para nuestro objeto de estudio ya que la situación sociopolítica de los diversos Estados-Nación va a influir directamente en la génesis y el desarrollo del denominado “tercer sector”. Marcada por la grave crisis de la deuda externa, la crisis de legitimidad del Estado, la mayor preponderancia que adquieren los organismos internacionales, la década que inicia en los 90 va a forjar un sentido y un contenido particular a las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y su forma de vincularse con el Estado. “Las ONG adquieren en esta época un peso significativo. Son valoradas (y financiadas) por los organismos multilaterales, el sector privado y el Estado como agentes eficientes para el despliegue de política social desde la órbita estatal” (Arcidiácono y Luci 2021, p. 402-403).

En un contexto de crecimiento del sector ligado a la crisis social de los 90, las ONG logran consolidar una imagen de eficiencia e idoneidad en el terreno de lo socio asistencial y son convocadas de manera explícita por el Estado y los organismos multilaterales para participar en la gestión de proyectos promovidos por el Estado. El Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Naciones Unidas (a través del PNUD) presentaron la participación como un aspecto explícito del diálogo con los países y, en ocasiones, condicionante de las estrategias de financiamiento. Entre sus recomendaciones propiciaron la incorporación del componente de la sociedad civil en las políticas estatales y, en algunos casos, a los propios receptores de los programas (Arcidiácono y Luci 2021, p. 404).

3. La sociedad civil y la Seguridad Humana

El vínculo entre la sociedad civil y la seguridad es fundamental en la construcción del concepto de seguridad humana.

Dicha relación, no ha sido precisamente armónica, la sospecha mutua y la desconfianza han servido como elementos de cuestionamiento mutuo. Sin embargo, el sector de la seguridad se inscribe como clave en la búsqueda de la paz social, mientras que la sociedad civil ha sido un actor que ha buscado garantizar la seguridad de aquellos que la integran y salvaguardar sus espacios de expresión (Schirch y Mancini-Griffoli, 2015).

En 2002, Sarah Michael realizaba una importante reflexión sobre el rol que las organizaciones de la sociedad civil, más precisamente las organizaciones no gubernamentales, pueden desempeñar en resguardo y protección de la seguridad humana. La autora afirmaba entonces, “las ONG están especialmente preparadas para actuar en favor de la seguridad humana debido a su tamaño y alcance, su cercanía a las poblaciones locales, su voluntad de enfrentar el status quo y su capacidad para abordar amenazas transnacionales mediante la formación de coaliciones”.

La imposibilidad de los gobiernos regionales para enfrentar las demandas sociales ha creado un espacio de acción para las ONG, que ha hecho de ellas actores protagónicos en diferentes sectores sociales. En la medida en que dichos actores se involucran como proveedores de servicios para mejorar el desarrollo humano y proteger los derechos humanos, campos íntimamente relacionados con garantizar la seguridad humana, se han vuelto fundamentales para salvaguardar esta última. Lo anterior se fundamenta en que, como ha sido reflejado previamente, la seguridad humana justamente se centra en dar garantías a las necesidades de los individuos.

Las organizaciones sociales han ido adquiriendo diferentes roles y funciones, pero el reconocimiento de las ONG locales como agentes de desarrollo dada su estructura, flexibilidad y experiencia local, incrementó su margen de maniobra frente a los gobiernos latinoamericanos, cada vez más burocratizados e incrementalmente ineficaces frente a las demandas sociales. Por otro lado, en un mundo cada vez más globalizado e interconectado, se pueden observar tendencias que se replican en países equidistantes entre sí y con situaciones contextuales que a priori podrían parecer diametralmente diferentes. Las organizaciones sociales, han contribuido a que el ser humano se nutra de experiencias distantes, adaptándolas a sus realidades, ampliando las posibilidades de cooperación y abriendo puertas al trabajo conjunto que permitiría abordar integralmente dinámicas que, de otro modo, sería al menos, dificultoso.

La comprensión integral de dinámicas sociales, culturales, ambientales, de participación ciudadana, y el trabajo multiagencial, les permite a las organizaciones sociales ser garantes de derechos en contextos complejos. El listado de amenazas potenciales a la seguridad humana se ha extendido durante los últimos años, como ha sido observado en el apartado sobre la evolución del concepto de seguridad humana, esto ha ocasionado que el trabajo inter y trans agencial sea una necesidad a la que sólo las organizaciones civiles, por los motivos expresados previamente puedan estar en condiciones de brindar respuesta. Como se ha mencionado previamente, la flexibilidad ha sido uno de los factores centrales que se alimenta con el conocimiento y labor de base que ejercen las organizaciones de la sociedad civil abordando amenazas que otros actores no sólo no están en capacidad de hacer sino que, en algunos casos, no están dispuestos a tratar.

Paralelamente, las organizaciones de la sociedad civil, al trabajar en espacios en que los organismos gubernamentales han carecido de acción, no están en condiciones de hacerlo de forma independiente o prescindiendo de la colaboración con el gobierno local. Se registra como necesaria e ineludible su colaboración con el ámbito decisor para asegurar la seguridad humana en el terreno, la reducción de amenazas críticas y generalizadas a la supervivencia, los medios de vida y los derechos fundamentales de los individuos, lo que implica que estas organizaciones intercedan en búsqueda de lograr cambios en las políticas públicas. A partir de lo enunciado previamente, se erige un rol fundamental de la sociedad civil como opositora frente a acciones, políticas o determinaciones que amenacen su seguridad o en contextos donde ni los partidos de oposición se manifiestan, ni los medios de comunicación informan.

En contexto como el apuntado previamente, los actores no gubernamentales, pueden servir a modo de plataforma para que las demandas insatisfechas de los individuos encuentren una voz política, desafiando el status quo local, de modo que puedan ser partícipes de los procesos políticos y sociales e incidir efectivamente en ellos. De esa forma, regresando a lo afirmado por Michael (2002, p. 15), las ONG, “desempeñan un papel crucial al empoderar y movilizar a diversas organizaciones de la sociedad civil dentro de sus países”. Han sido fundamentales en el desarrollo de redes sólidas de la sociedad civil y en la coordinación de grupos con ideas similares en coaliciones para hacer frente a diversas amenazas a la seguridad humana.

Se registra que la mayor parte de las iniciativas de garantía y protección de la seguridad humana surgen como respuesta frente a situaciones que la ponen en riesgo, y que pueden cubrir un amplio espectro desde conflictos armados a desastres naturales, siendo en muchos casos temporales. Empero, el rol permanente de las organizaciones de la sociedad civil es clave también en el ámbito preventivo. Las organizaciones de la sociedad civil son primordiales para garantizar la reducción de amenazas a la seguridad humana a largo plazo. El trabajo del tercer sector se entiende entonces más allá de la mera contingencia, sino como un actor que posee las capacidades para abordar cambios institucionales y procesos de cambio social que poseen el potencial de ejercer un impacto a largo plazo en la seguridad humana. En este conjunto de procesos se incluyen la gobernanza, la participación popular, la transparencia y el desarrollo de capacidades.

Este artículo no observa por fin denostar el papel crucial ejercido por los gobiernos, a los que se reconoce como los actores más capacitados y apropiados para garantizar la seguridad humana de sus poblaciones, pero no por ello se desconoce que, frente a determinados contextos de reducción de espacios cívicos, vulneración de derechos y situaciones excepcionales como desastres naturales, los gobiernos pueden verse limitados a abordar ciertas amenazas o inclusive, ser ellos mismos quienes las ocasionan. Es frente a ese contexto fundamentalmente donde se termina requiriendo de las capacidades de las organizaciones sociales complementando o reemplazando los esfuerzos de los organismos gubernamentales.

Es justamente en el próximo y último apartado donde analizamos el rol que tuvieron las organizaciones no gubernamentales como actor nacional e internacional que oficia como garante de la democracia, el fortalecimiento de los espacios cívicos y la defensa de la seguridad humana en Argentina.

3.1 Las ONGs, los espacios cívicos y la democracia: una reflexión en torno a los 40 años

Analizar el rol y la función de las ONG en Argentina en particular permite vincularlo directamente con la temática de este anuario: una reflexión en torno a los 40 años de democracia. Como mencionamos focalizamos nuestro análisis aquellas organizaciones cuyo objetivo ha sido vehicular la participación ciudadana y la protección, desarrollo y

ortalecimiento de los espacios cívicos, que defienden una conceptualización de la seguridad ampliada (seguridad humana); este tipo de organizaciones cumplieron un rol trascendental en el establecimiento y mantenimiento del régimen democrático durante estos 40 años, principalmente por su participación en torno a la protección de los DDHH y el respeto por las garantías constitucionales.

Lo enunciado previamente se debe a que la política desarrollada por el Estado en torno a los DDHH, tras el retorno a la democracia, estuvo marcada y atravesada por fuertes tensiones entre diversos grupos de poder. Si bien durante los primeros años se lograron avances desde la órbita estatal, se organizó la CONADEP, se creó la Subsecretaría de Derechos Humanos, se inauguró el Banco de Datos Genéticos; fue gracias a la influencia ejercida por las ONG que se dieron avances significativos en torno a las políticas de justicia, reparación, promoción y defensa de los DDHH.

El papel desempeñado por las ONGs durante los primeros años de la democracia fue crucial ya que le otorgaron a la “legitimidad de origen de la democracia argentina un componente ético que derivó en algo inédito para las transiciones a la democracia en América Latina: el enjuiciamiento a los responsables del terrorismo de Estado y la posterior re-valorización de la Ley por parte de la sociedad argentina” (Bombal y otros, 2000, p. 6). En tal sentido, las ONG han actuado como intermediarias o complementarias en áreas donde el Estado no pudo satisfacer plenamente las necesidades, especialmente en lo relacionado con el derecho a la identidad y la defensa de las libertades civiles y políticas.

Entre las organizaciones más destacadas encontramos a Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, H.I.J.O.S., organismos técnicos como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) que brindaron asesoramiento jurídico y legal a los ciudadanos, entre otras. Las organizaciones de la sociedad civil que emergieron y se consolidaron en la década de los 80 contribuyeron al surgimiento de nuevas iniciativas y movimientos dentro de la sociedad civil, que continuaron su labor en las áreas que se han mencionado durante el trabajo y que consolidaron espacios de participación ciudadana.

Las organizaciones del tercer sector no solo le dotaron de legitimidad de origen a la democracia sino que, desde ese momento y a lo largo de los últimos 40 años, han

contribuido al fortalecimiento del tejido social siendo su labor fundamental en mantener y mejorar la calidad de los espacios cívicos, en un esfuerzo continuo por fortalecer la democracia y promover los derechos humanos en el país.

4. Conclusiones

El análisis que se ha efectuado durante este trabajo destaca por un lado la ineludible conexión entre la evolución del concepto de seguridad humana, el papel vital de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y la construcción de espacios cívicos en entornos democráticos. La protección y mejora de la calidad de vida de las personas emergen como imperativos fundamentales tras el fin de la guerra fría, y las organizaciones de la sociedad civil se erigen como actores clave en la promoción de este enfoque, inclusive mucho antes de los 90, siendo fundamentales en contextos donde el espacio cívico se ha encontrado o se encuentra reducido u obstruido.

En el contexto de crisis políticas, sociales, económicas, donde los Estados latinoamericanos enfrentan limitaciones para abordar diversas demandas, las organizaciones de sociedad civil se posicionan como guardianes de derechos, proporcionando una salvaguarda esencial y contribuyendo a la evolución del concepto de seguridad humana. En última instancia, la construcción y preservación de espacios cívicos no sólo son esenciales para el funcionamiento democrático y la protección de los derechos humanos, sino que también se revelan como elementos intrínsecamente ligados en la búsqueda colectiva de sociedades más seguras y democráticas en la región.

Remarcando la importancia que han tenido las organizaciones no gubernamentales como actor internacional en el fortalecimiento de los espacios cívicos y la protección de la seguridad humana, tomamos el caso de Argentina, que celebra sus 40 años de democracia ininterrumpida, para evidenciar el rol trascendental que cumplieron las ONGs vinculadas a la defensa de los DDHH en lograr avances significativos en torno a las políticas de justicia, reparación, promoción y defensa de los DDHH destacando el enjuiciamiento a los responsables por los crímenes cometidos. Este estudio nos señala así la importancia de seguir profundizando en análisis que se dediquen a observar y medir la importancia y la trascendencia que tienen las organizaciones no gubernamentales como actores transnacionales fundamentales en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos a escala global.

Referencias

- Acosta Forcado, A.E. (2018). Las organizaciones no gubernamentales como actores claves en la sociedad internacional. *Revista Científica Estudios e Investigaciones* 7:100 DOI:10.26885/rcei.foro.2018.100
- Arcidiácono & Luci (2021). Estado y ONG en Argentina en la gestión de lo social: formas de legitimación de los 90 a la actualidad CONFLUENZE Vol. XIII, No. 2, 2021, pp. 401-427, ISSN 2036-0967, DOI: <https://doi.org/10.6092/issn.2036-0967/12506>, Dipartimento di Lingue, Letterature e Culture Moderne, Università di Bologna.
- Biekart, K., Kontinen, T., Millstein, M. (2023). *Introduction: Civil Society Responses to Changing Civic Spaces*. en: Biekart, K., Kontinen, T., Millstein, M. (eds) *Civil Society Responses to Changing Civic Spaces*. EADI Global Development Series. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-23305-0_1
- Bombal, Inés, González & otros (2000). Las organizaciones de promoción y defensa de derechos. CEDES.
- Civic Space Watch (2023). What is civic space. En: <https://civicspacewatch.eu/what-is-civic-space/>
- Civicus (2023). Monitor tracking civic space. En: <https://monitor.civicus.org/>
- Dubois Migoya, A. (2013). "El concepto de seguridad humana desde el desarrollo humano: la predictibilidad del bienestar como exigencia" en PÉREZ DE ARMIÑO, K. y MENDIA AZKUE, I. (eds.), *Seguridad Humana, aportes críticos al debate teórico y político*, Tecnos. p. 58-60.
- Escobar Delgado (2010). Las ONG como organizaciones sociales y agentes de transformación de la realidad: desarrollo histórico, evolución y clasificación. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, ISSN 0124-0021, N°. 32, 2010, págs. 121-131
- Grantham, K., & Baruah, B. (2017). Women's NGOs as intermediaries in development cooperation: findings from research in Tanzania. *Development in Practice*, 27(7), 927-939.
- Hernández García, N. (2020) La seguridad humana: del concepto al enfoque. Causas de la reducción de su uso como concepto. Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales Universidad Autónoma de Madrid. *Relaciones Internacionales* Nro. 43 • Febrero 2020 - Mayo 2020.
- Herrera Letona, D. A. (2016). Las Organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales, sus diferencias y sus influencias. *Revista Trabajo Social* Nro 35. Conflictividad y movimientos sociales. Instituto de Investigaciones "Ángela Ayala", Universidad San Carlos de Guatemala.

- Laborie Iglesias, M. (2011). "La evolución del concepto de seguridad". Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Documento marco 05/11. En: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_marco/2011/DIEEEM05-2011EvolucionConceptoSeguridad.pdf
- Lander, E. (2002). Sociedad civil: ¿Un espacio democrático de los movimientos sociales y del movimiento popular. Revista Utopía y Praxis Latinoamericana. Año 7, N° 18, Septiembre. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia. Pp. 109-115.
- Mejia, M. (26 de enero de 2023). Civic space is a cornerstone of citizen participation: Q&A with authors of new OECD report. Medium
- Michael, S. (2002). The Role of NGOs in Human Security. The Hauser Center for Nonprofit Organizations and The Kennedy School of Government. Harvard University. 11/2002 Working Paper #12
- Mutua, Makau (2001). Human Rights International NGOs: A Critical Evaluation in NGOs and Human Rights: Promise and Performance. University of Pennsylvania Press. 151.
- Organización de las Naciones Unidas (1945). Carta de las Naciones Unidas. En: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- Ortiz, Rosa E. (2005). Caracterización de las Organizaciones No Gubernamentales: El caso de los municipios Maracaibo y San Francisco. Revista Venezolana de Gerencia. v.10 n.32 dic. 2005.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1993) INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO. Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa, España y América Latina (CIDEAL).
- Rodríguez López, J (2005). Tercer Sector: Una aproximación al debate sobre el término. Revista de Ciencias Sociales v.11 n.3 sep.
- Schirch, L. & Mancini-Griffoli D (2015). Local Ownership in Security: Case Studies of Peacebuilding Approaches. Alliance for Peacebuilding, GPPAC, Kroc Institute.
- Sorje, B. (2007). Sociedad civil y Estado en América Latina. Revista Nueva Sociedad N° 210. En: <https://nuso.org/articulo/sociedad-civil-y-estado-en-america-latina/>
- Theunis, S (1992). Non-governmental Development Organizations of Developing Countries. And the South Smiles. Kluwe Academic Publishers.

Breve historia de la política migratoria argentina reciente. Una aproximación diferente para entender 40 años de democracia

Alfredo López Rita

Resumen

La necesidad de poblar la Argentina se encuentra en el mandato constitucional fundante de la Nación. Un país que, con muy pocos similares en el mundo, ha mantenido una constante histórica positiva en su saldo migratorio. Sin embargo, sólo tres textos legales han ordenado esta política desde la constitución del Estado. Una de ellas, dictada durante la última dictadura militar, se prolongó durante veinte de los cuarenta años de recuperada la democracia. A lo largo de este trabajo se logra observar que la política migratoria permite tomar el pulso del sistema democrático, constatación a la que se arriba articulando historia reciente con un abordaje desde las relaciones internacionales. Finalmente, se intentará demostrar que, incluso en democracia, se proyectó la política migratoria de la dictadura en tanto el mismo modelo económico hizo lo propio hasta la primera década del siglo XXI, momento a partir del cual, si bien no se experimentaron transformaciones estructurales en el modelo de acumulación, sí se observan significativas modificaciones en la accesibilidad a derechos humanos, económicos, sociales y culturales, siendo el colectivo migrante en Argentina uno de los sujetos más beneficiados.

Presentación del tema

La política migratoria argentina de la democracia le ha dado al país, a lo largo de un recorrido de cuarenta años, un prestigio internacional destacado y un activo importante en las agendas vinculadas a esta temática. Si bien en las últimas décadas los estudios de las migraciones internacionales se han ido incrementando en cantidad y diversidad de temas, siendo los enfoques desde la perspectiva de derechos humanos, desarrollo, estudios culturales e interculturalidad, género, formas de organización e intervenciones sociales, empleabilidad y mercados de trabajo, entre otros, predominantes en esta región del mundo (Grimson, 2006; Pizarro, 2011; Sturzenegger, 2005; Vior, 2006; Zapata Barreiro, 2001), en otras geografías del planeta, identificadas como regiones o países de destino, habitualmente de renta media y media alta, los estudios vinculados a la movilidad humana también han

proliferado pero con énfasis en temas de seguridad, gestión de fronteras, en lo internacional en sentido amplio (Buzan 1983; Haftendrom, 1999; Mc Sweeney, 1999; Hollifield, 2000; Campessi, 2012) e, incluso, entendiendo el despliegue de políticas migratorias como prenda en negociaciones internacionales al más alto nivel de los intereses de Estado (Ortega Ramirez y Morales Gámez, 2021).

Este artículo se propone un recorrido distinto. En primer término, situados en una Argentina que celebra 40 años de democracia ininterrumpida, se analizará la trayectoria de las políticas migratorias de esta misma democracia. Para ello, se hará “historia reciente”, metodología a partir de la cual es posible un abordaje de procesos históricos cuyas consecuencias directas conservan fuertes efectos sobre el presente, en particular en áreas muy sensibles, como por ejemplo el campo de los derechos humanos (Franco y Lvovich, 2017). Tal es el motivo por el que este tipo de historiografía surge generalmente en países que atravesaron situaciones de violencia social o estatal que generaron demandas de reparación y justicia de los sectores afectados y que continúan vigentes como problemas del presente. Detenerse en la política migratoria argentina dentro del recorte histórico mencionado habla de la pertinencia de la metodología seleccionada.

Y en segundo lugar lo internacional. Hasta no hace muchos años en los países de latinoamérica, la política migratoria era entendida (y en muchos casos lo sigue siendo) como una competencia exclusiva, y excluyente, de los Estados nación (Mármora 1998, 2010). Algo en principio verdadero, lo cierto es que en migraciones los temas vinculados al legítimo gobierno de las fronteras nacionales (el lugar físico, jurídico y político donde históricamente se ha materializado el derecho soberano de los Estados), así como aquello que se entiende por soberanía nacional, está permanentemente presente y las tensiones entre las instituciones nacionales con los migrantes, la sociedad civil y los organismos internacionales con mandato en estos asuntos, todos estos actores de la actual gobernanza, son una constante que se ha sostenido en los últimos años.

En efecto, circa los noventa los estudios internacionales empiezan a sistematizar posibles respuestas a los desafíos identificados en aquellos años, tales como los delitos organizados transnacionales, la protección y promoción de los derechos humanos, el calentamiento global, las migraciones y, luego de 2001, la lucha contra el terrorismo, entre otros asuntos.

Estos desafíos interpelan a los Estados nación de un modo en el que se toma gradual conciencia de la imposibilidad de hacer frente a estas “amenazas” de manera unilateral y sin un compromiso colectivo de la comunidad internacional (Keohane y Nye, 1997; Huntington, 2015). Tan es así que hoy día las medidas más o menos regresivas, más o menos progresivas; las restricciones al ingreso, al tránsito y a la circulación de personas generan, automáticamente, impactos y respuestas en los actores que participan hoy de la gobernanza migratoria global, condicionando así las autonomías nacionales, o interfiriendo en su gobierno si es de otro modo.

Recorrer entonces cuarenta años de democracia argentina a través de la política migratoria puede dar lugar a consideraciones hasta ahora soslayadas. Este abordaje, contra lo que muchos puedan creer, permite analizar múltiples facetas de la historia nacional y, en el caso bajo análisis, tanto la historia inmediata como la del tiempo presente. Los ritmos de la democracia y sus niveles de intensidad; las orientaciones de la política económica y el subsecuente capítulo de políticas focalizadas, ya sean de empleo y/o de seguridad social, como ese constante imperativo histórico del poblamiento del territorio nacional bien entrado el siglo XX (Biernat, 2007), pueden encontrar en los abordajes que ofrecen los estudios migratorios, un tamiz disparador de novedosas interpretaciones. Finalmente lo internacional, en épocas de aldeas globales donde la agenda migratoria en muchos países o regiones no difiere en importancia respecto de estudios sobre paz o seguridad (Jabri, 2006). Si bien en estos asuntos la Argentina tiene un peso relativo, en migraciones, refugio, reasentamiento y personas en contexto de desplazamiento forzado, es un actor relevante cuyo prestigio se forjó en democracia. A continuación podrán constatar sus porqués.

Flujo y reflujo entre lo regional y lo local

En América Latina, las transformaciones sociopolíticas y económicas de las últimas décadas del siglo pasado, repercutieron de forma que hoy día no es difícil mensurar (CEPAL, 2004). Las consecuencias de este modelo regional se vieron en altas tasas de crecimiento económico concentrado con inequidad distributiva y sus derivaciones. En escenarios de este tipo, en un periodo de irrupción modernizante de los beneficios de la globalización, el repertorio de estrategias de supervivencia desplegadas por individuos, familias y comunidades se expresó, entre otras, en la decisión de abandonar el propio país de origen para trasladarse a las denominadas ciudades globales en busca de formas de subsistencia que fueron obturadas en el lugar de origen o, simplemente, por las oportunidades de

desarrollo y prosperidad que se presentaban en los grandes centros urbanos del propio país o de la región.

Naturalmente, esta nueva fase de la historia de la movilidad humana repercutió, tanto en los países de origen (pérdida de recursos humanos que constriñen el desarrollo local o nacional), como de tránsito (exponiendo al migrante a los riesgos conexos al proceso migratorio) y destino (un paradigma migratorio estructurado y sobreviviente a los años de hegemonía de la Doctrina de Seguridad Nacional en América Latina). Son años en los que se observan dos procesos fundamentales en el ámbito de las migraciones. Por un lado, cambios vinculados a la cantidad y las formas de los flujos migratorios sobre los cuales los factores que caracterizan el modelo denominado neoliberal derivaron en un crecimiento de las migraciones irregulares. Por el otro, el paulatino incremento de los mecanismos de control migratorio en respuesta a esta creciente migración.

El análisis, por caso, de la política migratoria permite entender su función posible en los modelos de sociedad. Analizar, en concreto, la política migratoria de la democracia argentina constituye una oportunidad para indagar sobre las condiciones del vínculo social y del orden político, así como para revisar los criterios de acceso y pertenencia a la comunidad de arraigo (De Luca, 2004) para así evaluar las condiciones y la vitalidad de una democracia.

1.434 - 616 - 70 - 138

Si bien a lo largo de la historia argentina hubieron numerosos instrumentos administrativos de múltiples jerarquías dictados a los fines de una política migratoria, contra lo que podría considerarse apresuradamente, sólo existieron, sucesivamente, tres leyes de migración en el país. La ley de inmigración y colonización 817 del año 1876. Un siglo después, la última dictadura cívico-militar sancionaría el Decreto ley 22.439 que ordenaría la política migratoria argentina durante más de veinte años de retornada la democracia. Y, finalmente, en 2003, el parlamento aprobará la ley 25.871 vigente a la fecha. Mucho se ha escrito sobre esto (Chausiovsky, 2004; Novick, 2004; Mármora, 2004; Courtois, 2006; Courtis y Pacecca, 2007 y 2008).

1.434 es el Decreto firmado el 31 de agosto de 1987 por el presidente Alfonsín, mediante el cual se reglamenta la ley 22.439 de migraciones y fomento de la inmigración. Aquí emerge un primer elemento de análisis a atender.

Con el retorno de la democracia y el progresivo fortalecimiento de las instituciones republicanas de gobierno, la política migratoria que pensó la dictadura militar en la última fase de aquel proceso político no se modifica en los primeros años de democracia. Difícilmente entre las urgencias del sistema político naciente con el retorno democrático se encuentra la agenda de las migraciones. Pero, sorprendentemente, en 1987, el gobierno nacional, lejos de rectificar aspectos relacionados con la legislación vigente (o, cuanto menos, dejar sin intervenir la normativa), en un acto de derecho positivo reglamenta la denominada “Ley Videla”. Y aquí aparece un segundo elemento a considerar. Desde entonces, el consenso democrático con el cual hasta circa 2001 los líderes políticos entienden la cuestión migratoria transitará sin modificaciones estructurales de fondo. Por lo tanto, inclusive si se optara por extender el límite temporal inicialmente propuesto y se ubicase un corte a partir del año 1976, fecha que desde múltiples enfoques representa un clivaje en sí mismo, se puede aventurar la siguiente hipótesis: a la instauración del modelo rentista y de acumulación financiera, desindustrializador y violatorio de derechos humanos, le corresponden una serie de políticas públicas conexas; entre ellas, una política migratoria que compatibilice con ese proyecto. Ideada, para algunos, en torno a principios abstractos de una nación cuyo aspiracional es el “hombre, blanco, europeo y propietario” (Nejamkis, 2016), se proyecta pétrea hasta entrado el siglo XXI, aunque contrariando una realidad histórica en la que el perfil de la migración en Argentina se modificó significativamente. Si entre 1976, los años ochenta y los años noventa, el modelo económico es básicamente el mismo, análoga trayectoria corre -y análogo origen tiene- la política migratoria que confluye con él.

A partir de 2003, la política económica, social y de derechos humanos del gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003–2007), primero, y de Cristina Fernández (2007–2015), después, y un giro más enfático de la política exterior durante todo ese período hacia el barrio suramericano, compatibilizarán con los insistentes reclamos de inclusión de sectores y organizaciones populares y de derechos humanos. El proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados por el Partido Socialista será sancionado a fines de 2003 y reglamentado por medio del Decreto presidencial N° 616 en 2010. Así, durante la primera década del presente siglo, toda la región suramericana, en el marco de una comprobada sintonía política que caracterizó a sus gobiernos, avanzó una mirada más o menos común en torno a la circulación de personas al interno del bloque, con impactos ciertos en sus respectivas legislaciones nacionales (López Rita 2016 y 2017; Agosteguis y López Rita, 2017),

den un armonioso tránsito de un paradigma constituido en contexto de gobiernos militares en los años setentas y ochentas, a uno más respetuoso y comprensivo de los derechos migrantes (Ceriani Cernadas, 2011 y 2012) que, en el caso argentino, se proyectaría ordenadamente hasta 2017.

Un breve paréntesis y un tímido ejercicio de balance

El cambio de gobierno en Argentina en 2015 se insertó dentro de un proceso más amplio de similar tendencia en la región. Una serie de iniciativas que definen tanto la propia identidad de estas expresiones políticas como sus objetivos fueron aplicadas velozmente, evidenciando la fragilidad de la construcción de la institucionalidad regional de aquellos años que parecía consolidada. En el caso argentino, una de las medidas del nuevo gobierno intervino la legislación migratoria.

Para muchos, los Estados son moralmente libres de admitir tantos inmigrantes o tan pocos como les plazca; eso no quiere decir que sean moralmente libres para utilizar cualquier criterio a la hora de decidir a quiénes admitir (Carens, 2002). Si bien ponderar el ingreso y la permanencia en el propio territorio nacional de personas en conflicto con las leyes de orden público es una facultad legítima del Estado receptor, es discutible que lo sea invocar para ello datos parciales o abiertamente tergiversados como ha sido el caso de los argumentos esgrimidos en el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/17.

En este caso, el gobierno nacional se muñó de datos estadísticos que presentó de forma engañosa en sus considerandos, al afirmar que la población de personas de nacionalidad extranjera bajo custodia del servicio penitenciario federal era del 21,35% de la población carcelaria total, y que ese porcentaje aumentaba en los delitos vinculados al narcotráfico hasta llegar al 33%. Se invocaba con ello una emergencia en materia de seguridad producida por la participación diferencial de migrantes en los delitos. Sin embargo, en el Sistema Nacional de Estadística Penitenciaria, los extranjeros detenidos en cárceles federales y provinciales representaban al momento del dictado de la medida un 6% del total, entre otros datos considerados (CELS, 2017).

Por otra parte, que en la norma se haga mención expresa a que su dictado es consistente con las razones que, en su oportunidad, motivaron el Decreto N° 228 con el cual el gobierno

nacional, en fecha 21 de enero de 2016, declaró la emergencia de seguridad pública, representa una ruptura con el paradigma hasta entonces existente. El diseño de políticas migratorias dentro de este marco responde con frecuencia a una comprensión de los flujos migratorios como si obedecieran fundamentalmente a una dinámica unilateral procedente del exterior y no a una compleja red de relaciones multilaterales y multilocales, ignorando aquella dimensión del fenómeno que lo dota de un marcado componente transnacional y regional (Velasco, 2009 y 2012).

Indudablemente los puestos fronterizos son uno de los espacios de la frontera en los que se materializan los objetivos de las políticas de control migratorio, lo que lleva a asociar simplícidamente migraciones con fronteras. Del mismo modo, las políticas y mecanismos que regulan la movilidad humana en todo el mundo, incluyendo el derecho a salir de un país y a ingresar y permanecer en otro, se manifiestan a través de las condiciones relativas a la residencia. Las pautas que determinan quién puede entrar y quién puede quedarse en un territorio, las condiciones en que puede hacerlo, para qué lo hace y por cuánto tiempo, definen las razones por las cuales, para el Estado, resulta legítimo dar por finalizada la estadía de una persona u ordenar su expulsión. Durante su vigencia, el Decreto 70 fue un instrumento que restringió el ejercicio de la defensa legal durante el trámite administrativo y judicial de denegatorias y expulsiones; modificó el régimen de recursos; el sistema de notificaciones y limitó la posibilidad de alegar el derecho a la unidad o reunificación familiar y a la asistencia jurídica gratuita, entre otras cosas.

A poco de sancionarse el DNU 70, organismos de derechos humanos y organizaciones de migrantes en la Argentina judicializaron la medida, con resultados tanto en sede judicial como en foros internacionales. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Comité Contra la Tortura de Naciones Unidas se expidieron respecto a las implicancias de un marcado retroceso de la norma con respecto a la ley 25.871, exhortando a su derogación. Amnistía Internacional (2017 y 2018) observó que en la Argentina los derechos de las personas migrantes sufrieron retrocesos importantes, lo que empeoraba el cuadro al no constatarse la debida intervención parlamentaria.

El 23 de marzo de 2018 el Decreto fue declarado inconstitucional en segunda instancia judicial. Se resolvió que el mismo no sólo “constituye una apropiación de facultades legislativas sin causa constitucional que la legitime”, sino que además incorpora “soluciones

que son incompatibles con los estándares constitucionales y de derechos humanos que forman parte de las condiciones de vigencia de los instrumentos internacionales en la materia". Los magistrados sentenciaron que "el debido proceso constituye una garantía que debe ser asegurada a toda persona, independientemente de su status migratorio, y aunque se trate de un migrante en situación irregular". Sobre el plazo de tres días para apelar, consideró que "vulnera de manera manifiesta la garantía del debido proceso", y recordó que "la Corte Suprema declaró inconstitucional el plazo de tres días para apelar una sanción contravencional por considerarlo exiguo y violatorio del debido proceso". El fallo califica al instrumento en cuestión como "un acto nulo de nulidad absoluta e insanable" por haber "avanzado sobre competencias del Congreso de la Nación", y consideró que "presenta vicios en su causa, en su objeto, en su finalidad y en su motivación". Señaló, a su vez, que el Decreto "recoge en su articulado soluciones que son incompatibles con los estándares constitucionales y de derechos humanos que forman parte de las condiciones de vigencia de los instrumentos internacionales en la materia".

En febrero de 2021, la nueva administración de gobierno sancionó el Decreto 138 que derogó en un todo el 70/17 y restauró el ordenamiento legal migratorio hasta entonces vigente en el país. La medida presenta una novedad en su artículo 3 que crea, en el ámbito de la Dirección Nacional de Migraciones, la Comisión Asesora de Política Migratoria cuyo objetivo será proponer medidas no vinculantes relacionadas con la aplicación y actualización de la ley 25.871. Este agregado evidencia una mirada analítica retrospectiva: la necesidad de un balance de la política migratoria de las últimas dos décadas, en paralelo al vigésimo aniversario de la sanción de la ley, al tiempo que sugiere la introducción por parte de las autoridades nacionales, junto con actores de la academia y representantes de la sociedad civil, de los mecanismos que habiliten medidas que actualicen un texto cuya redacción y sanción ocurrió una generación atrás en un momento histórico en el que los desafíos en torno a la movilidad humana en general, y en la región suramericana en particular, se presentaban en una escala mucho más reducida y mucho menos desafiante que la que se presenta en la actualidad.

Reflexiones finales

A lo largo de estas páginas se ha intentado demostrar la cantidad de abordajes que habilita el estudio sobre las migraciones sin omitir detenernos en algunas consideraciones que hacen a puntos nodales.

En tanto en esta zona del planeta estos pivotean entre derechos humanos y desarrollo, temas mainstream de centros latinoamericanos especializados, en otros lugares del mundo, las migraciones son un punto de partida para analizar variables que no atañen sólo a agendas sobre seguridad en sentido restrictivo, sino a formas de control político en sentido amplio, siendo fronteras, otredades, seguridad humana y política internacional algunos de los clivajes sobre los cuales a menudo se exploran.

De igual modo, discutir nuevas formas de gobernanza, ejercicio de la ciudadanía, participación y representación política, son temas que requieren desarrollos y profundización. A los fines de medir la intensidad de la democracia argentina en la celebración de sus cuarenta años, la historia reciente de su política migratoria da lugar a abordajes diferentes. A lo largo de estas líneas se pudo observar que más allá de la legislación, la vinculación del modelo económico con la política migratoria es un capítulo específico. En tanto el instaurado en Argentina en 1976 hasta entrados los años 2000 no sufrió transformaciones de fondo, tampoco lo hizo la variable migratoria, que a lo largo de veinte años de democracia dejó subsistir la ley sancionada por la última dictadura cívico-militar, más allá de los colores políticos que se hicieron con la administración de gobierno sucesivamente. Cuando con el proceso político iniciado en 2003 el modelo comienza a experimentar incipientes transformaciones, sobre todo en la distribución de la renta y la expansión de la seguridad social, dentro de un registro mayor que fue de la política de derechos humanos a una de mayor accesibilidad a derechos económicos, sociales y culturales, el paradigma migratorio armonizó con estas agendas. La experiencia política que gobernó la Argentina entre 2015 y 2019 aplicó una medida de política migratoria conteste con una mirada sobre la economía y el rol del Estado que, a la sazón, terminaría siendo declarada inconstitucional por la justicia en segunda instancia. Finalmente, el gobierno del presidente Alberto Fernández derogó la medida, entre otras razones, y según los considerandos del instrumento firmado por la máxima autoridad del Poder Ejecutivo, por la pérdida de un activo de política exterior que representaba para el país una de las agendas donde más prestigio y capacidad de incidencia internacional supo conquistar.

Referencias

- Biernat, C. (2007). ¿Buenos o útiles? Política inmigratoria del peronismo. Biblos. Buenos Aires.
- Amnistía Internacional (2017). Informe 2016/2017. La situación de los Derechos Humanos en el mundo, p. 85. London.
- (2014). El coste humano de la Fortaleza Europa. Violaciones de derechos humanos cometidas en las fronteras de Europa contra personas migrantes y refugiadas, Madrid.
- Carens, J. (2002) Inmigración y justicia: ¿A quién dejamos entrar?, ISEGORÍA, nº 26.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. Derechos Humanos en la Argentina, Informe 2017, Buenos Aires: CELS, 2017.
- Velasco, J (2012). Fronteras abiertas, derechos humanos y justicia global, en ARBOR Ciencias, Pensamiento y Cultura, Vol. 188 – 755, mayo-junio.
- (2009). El Estado y la ciudadanía ante el desafío de la inmigración, en Revista internacional de filosofía política, Madrid. nº 27, julio.
- Nejamkis, L. (2016). Políticas migratorias en Argentina, 1976–2010: De la Doctrina de Seguridad Nacional, a la consolidación del derecho humano a la migración, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina, p 310.
- Franco, M. & Lvovich, D. (2017). Historia Reciente: apuntes sobre un campo de investigación en expansión. Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, (47), 190-217.
- Keohane, R. and Nye, J., (1997). "Power and Interdependence", Boston. Little Brown.
- Buzan, B., (1983): "People, States and Fear. The National Security Problem in International Relations", Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Buzan, B. Wilde, J. y Weaver, O. (1998). "Security: A new framework for analysis", Boulder CO, Lynne Rienner.
- Buzan, B. y Hansen, L., (2009). "The Evolution of International Security Studies", Cambridge University Press.
- Campessi, G., (2012). "Migraciones, Seguridad y Confines en la Teoría Social Contemporánea", Revista Crítica Penal y Poder, Nº 3, pp.166.
- Ceriani Cernadas, P., (2012). "Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de las personas en el MERCOSUR", en Revista de Derecho Migratorio y de Extranjería, nº 29, Madrid, Ed. Lex Nova.
- (2011): "Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana", en Revista Nueva Sociedad, Nº 233, mayo-junio, pp. 68-86.

- Chausovsky, G., (2004). "Apuntes sobre la nueva Ley de Migraciones", en: Giustiniani, R. (Comp.), Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Courtis, C., y Pacecca, M.I., (2008). "Inmigración contemporánea en Argentina: Dinámicas y políticas", en: Serie Población y desarrollo, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL, Santiago de Chile.
- (2007) "Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al "nuevo paradigma" para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina", en: Revista Jurídica de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, pp. 183–200.
- Courtis, C., (2006). "Detrás de la Ley. Lineamientos de análisis ideológico del derecho", en: Courtis, C. (Ed.): Observar la Ley, ensayos sobre metodología de la investigación jurídica, Editorial Trotta, Madrid.
- Grimson, A., (2006). "Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina", en Idem y Jelin, Elizabeth (comps.), Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos, Buenos Aires, Prometeo, pp. 69 - 97.
- Haftendorn, H., (1999). "The security puzzle: theory-building and discipline-building in international security". International Studies Quarterly, Vol. 35, N 2, p. 4.
- Hollifield, J., (2000). "The Politics of International Migration: How Can we´ Bring the state back in?", en: Brettell, C. y Hollifield, J. (Eds.) Migration Theory, Routledge, New York.
- Huntington, S. P. (2015). El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial, Paidós, Estado y Sociedad.
- Jabri, V. (2006), "War, Security and the Liberal State", Security Dialogue, pp. 37-47.
- López Rita, A. (2017). "Movilidad Humana en América del Sur. Migración y derechos. Un análisis a partir de la experiencia argentina", en Revista Cambios y Permanencias, N° 8, 274-288.
- (2016) La Ciudadanía Suramericana como Derecho Humano. "Las políticas migratorias dentro del nuevo escenario político de la región", en: ¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región?: balance de la última de cada y reflexiones sobre el nuevo escenario para el Mercosur. María Alejandra Racovschik ... [et al.]; María Alejandra Racovschik y Carlos Raimundi (Compiladores). 4a ed. compendiada. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina,
- Mármora, L., (2004). "La leyes de migración como contexto normativo (de la "Ley Videla" a la Ley de Migraciones 25.871)", en: Giustiniani, R. (Comp.) Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871, Prometeo Libros, Buenos Aires.

- (1988). "La fundamentación de las políticas migratorias internacionales en América Latina", en: Estudios Migratorios Latinoamericanos, Buenos Aires, N° 10, diciembre, pp. 111-142.
- (2010). "Modelos de Gobernabilidad Migratoria", Revista Interdisciplinar a Movilidad Humana, ISSN-e 2237-9843, Vol. 18 N 35, 2010.
- Mc Sweeney, B., (1999). "Security, identity and interests. A sociology of international relations", Cambridge University Press, p.13.
- Novick, S., (2004). "Una nueva Ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso", en: Giustiniani, R. (Comp.) Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Ortega Ramirez, A. y Morales Gámez, L. (2021). "(In)seguridad, derechos y migración. La Guardia Nacional en operativos migratorios en México", IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla. México. E-ISSN: 1870-2147. Nuevas Época, VOL. 15. Núm. 47, Enero – Junio 2021, pp. 157-182.
- Pizarro, C., (2011). "Sufriendo y resistiendo la segregación laboral: experiencias de inmigrantes bolivianos que trabajan en el sector hortícola de la región metropolitana de la ciudad de Córdoba", en Idem (coord.), Migraciones internacionales contemporáneas. Estudios para el debate, Buenos Aires, Ediciones CICCUS, pp. 335-358.
- Sturzenegger, G., (2005). "Caracterización socio-demográfica y modalidades de inserción laboral de los inmigrantes limítrofes residentes en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2001-2002)", Documento de Trabajo N° 034, IDICSO (Instituto de Investigación en Ciencias Sociales-Universidad del Salvador), Marzo.
- Vior, E. (2006). "Migración, derechos humanos y orden política desde una perspectiva intercultural", en: C. Lértora (ed.), Las ideas del siglo XXI – XIIª Jornadas de Pensamiento Filosófico, Buenos Aires, Ed. FEPAI, pp. 209–223.
- Zapata Barrero, R, (2001). Ciudadanía e interculturalidad., Anthropos, Barcelona.
- (2004). Multiculturalidad e inmigración., Editorial Síntesis, Madrid.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2004), "Una década de desarrollo social en América Latina. 1990 - 1999", Santiago de Chile.

El enfoque de género en las estrategias de política exterior latinoamericanas

Victoria Brusa

Introducción

A finales del siglo XX, los estudios internacionales atravesaron un profundo proceso de revisión epistemológica y ontológica, impulsado por el surgimiento de nuevos paradigmas que pusieron en cuestionamiento el mainstream de la disciplina. Como detalla Mónica Salomón (2002) esto implicó la profundización de debates preexistentes y el auge de enfoques “reflectivistas”, que discutieron la teoría, los métodos, el objeto y la misma historiografía de las relaciones internacionales.

De la mano de corrientes posmodernistas y de las teorías críticas, los enfoques feministas proliferaron a partir de la década de 1980, con el objetivo de reinterpretar tanto la teoría como la práctica de las relaciones internacionales e impugnar las bases ontológicas y epistemológicas del campo. Lideradas por autoras como Jo Ann Tickner y Cinthia Enloe, sus exponentes argumentaron que el marco conceptual de la disciplina se encuentra atravesado por nociones de género y refleja valores y preocupaciones “esencialmente masculinas”, patriarcales y estado-céntricas; que ignora el rol de las mujeres en las estructuras globales de poder (Salomón, 2002).

De esta forma, las escuelas feministas argumentan que el mainstream de las relaciones internacionales deja de lado las distinciones de género al momento de analizar las dinámicas de poder y toma de decisiones, así como también la ética de la política exterior y la subrepresentación de las mujeres en sus ámbitos de ejecución. Asimismo, cuestionan el rol del Estado como principal actor del sistema internacional y proponen revisar los objetos de estudio de la disciplina. Como afirman Deciancio y Loza, estas nuevas perspectivas “instalaron la discusión acerca de los valores y los marcos ideológicos dentro de los cuales se construye el conocimiento sobre los Estados y el sistema internacional” (2023, p. 5).

Como resultado, las teorías feministas introdujeron al género como categoría de análisis e incorporaron nuevas problemáticas de estudio dentro del campo. Diversas investigaciones demostraron que problemáticas como mantenimiento de paz y seguridad, protección y promoción de derechos humanos, cooperación internacional y desarrollo sostenible se encuentran estrechamente vinculadas a la igualdad de género. Se destacan como ejemplo la obra de Caprioli (2000) sobre el vínculo entre desigualdad y seguridad internacional o los trabajos de Enloe (2014) sobre trabajo sexual y trata de personas en conflictos armados, por nombrar sólo algunos.

En América Latina, la teoría feminista progresó de la mano de enfoques decoloniales y los estudios críticos, cuestionando las contribuciones del feminismo occidental o hegemónico desarrollado en Estados Unidos y Europa y revelando la persistencia del colonialismo en la sociedad internacional. Sus aportes permitieron profundizar en la especificidad de la desigualdad de género en la región, que se combina e interactúa con otros mecanismos de dominación y subordinación (Deciancio y Loza, 2023).

La inclusión del enfoque de género en la política exterior

A raíz del mencionado giro epistémico y la proliferación de enfoques feministas en las relaciones internacionales, diversos países comenzaron a materializar los aportes teóricos e implementar enfoques de género en sus programas de política exterior. Con la premisa de que la política internacional se encuentra estrechamente ligada a la política doméstica y a los fundamentos esenciales de una sociedad, en 2014 el gobierno sueco anunció la aplicación de principios feministas en su estrategia internacional; seguido luego por Noruega en 2016; Canadá en 2017; Francia en 2018; México en 2020; España, Reino Unido y Luxemburgo en 2021 y Alemania, Argentina, Chile y Colombia en 2022.

Al mismo tiempo, en el año 2000 la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre Mujeres, Paz y Seguridad de Naciones Unidas permitió enmarcar los diversos enfoques de política exterior feminista en un ámbito institucional que aboga no sólo por una mayor participación de mujeres en organismos internacionales sino también por la inclusión de la perspectiva de género en los regímenes comercial, político y de derecho internacional (Deciancio y Miguez, 2023).

Pese a sus diferencias, dichos enfoques apuntan en general a lo que en el caso sueco se conoce como “las tres Rs”, por sus siglas en inglés: derechos de la mujer, implementación y puesta en marcha de recursos abocados a la problemática e incrementación de la representación feminista en los cuerpos diplomáticos. En pocas palabras, tienen como objetivo principal fortalecer la participación de las mujeres en espacios de toma de decisiones, así como también garantizar y ampliar sus derechos y empoderamiento económico (Deciancio y Loza, 2023).

De acuerdo con Thomson y Clement (2020) una política exterior feminista puede definirse como:

la política de un estado que define su interacción con otros estados y movimientos de manera que prioriza la igualdad de género y consagra los derechos humanos de la mujer y otros grupos tradicionalmente marginados, separa recursos significativos para alcanzar esta misión y busca interrumpir estructuras patriarcales a lo largo de todos sus niveles de influencia (asistencia, comercio, defensa y diplomacia) con su implementación informado por las voces de activistas, grupos y movimientos feministas (Thompson y Clement, 2020).

Dicha conceptualización destaca la necesaria coherencia que debe existir entre el accionar doméstico y externo de los Estados y sus compromisos para garantizar los derechos de las mujeres y otras minorías y eliminar las brechas de género, con foco en la importante participación de la sociedad civil. Se trata de un cuestionamiento al abordaje clásico de política exterior dictada por el interés nacional, en tanto se introducen nuevos elementos como ética, equidad, derechos humanos y paz; con fuerte foco en las responsabilidades éticas de los Estados y tomadores de decisiones (Deciancio y Loza, 2023).

Como señalan las autoras, las diversas estrategias implementadas hasta el momento no están exentas de críticas, como aquellas que cuestionan la adopción de una concepción binaria del género - que excluye a la comunidad LGBTQ - o la falta de mecanismos de implementación y monitoreo de las políticas adoptadas. No obstante, pese a sus cuestionamientos y fallas, la adopción de enfoques explícitamente feministas en materia de política exterior es un paso importante en un escenario global en el que las mujeres siguen estando subrepresentadas en posiciones diplomáticas importantes en todo el mundo (Thompson y Clement, 2020).

Esta falta de participación de mujeres en los cuerpos diplomáticos tiene consecuencias concretas para la política internacional y sus diversas agendas (Chehab, 2023). En materia de seguridad, por ejemplo, el propio Women in Diplomacy Index (2023) señala que su ausencia durante las negociaciones en procesos de paz incrementa las posibilidades de reinicio o recrudecimiento de conflictos y vuelve más probable el aumento de la inestabilidad social y política entre las partes involucradas. Esto motivó la ya mencionada adopción de la Resolución 1325 de ONU en el año 2000, junto con el programa “Mujeres, Paz y Seguridad” que contempla, entre otros puntos, una mayor incorporación de la perspectiva de género en áreas como las operaciones de mantenimiento de la paz de la organización (Chehab, 2023).

Asimismo, pese a que el 40% de los medio millón de trabajadores humanitarios que brindan atención de primera línea durante emergencias, guerras y desastres son mujeres; éstas se encuentran marcadamente subrepresentadas en los espacios de toma de decisiones y puestos de liderazgo del sistema. De acuerdo a investigaciones recuperadas por Patel et al (2020), aquellos equipos humanitarios con liderazgos más diversos e inclusivos tienen mejor performance en sus intervenciones; mientras que la creación de ambientes en los que las mujeres ocupan roles y posiciones importantes permite lograr una comprensión más amplia del sistema de salud global.

Por otro lado, son las mujeres quienes sufren de manera más desproporcionada los efectos de crisis humanitarias y conflictos armados, en tanto tienden a cargar con consecuencias e impactos de largo plazo como violencia sexual, falta de acceso al sistema de salud, crisis y dificultades económicas, entre otros. Como argumenta Patel et al (2020), el exceso de morbilidad y mortalidad en mujeres durante situaciones críticas refleja la necesidad de evaluar su rol y liderazgo en investigaciones, políticas e intervenciones programáticas en contextos de crisis humanitarias.

No obstante, la presencia de mujeres en las representaciones diplomáticas y en espacios de poder y tomas de decisiones vinculados a la política exterior es sólo uno de los múltiples aspectos a contemplar al momento de analizar la importancia del género en las relaciones internacionales. Como argumentan Thomson y Clement (2020) las estrategias de Suecia, Canadá y Francia entienden a la igualdad de género no sólo como un objetivo prioritario en sí mismo, sino también como una herramienta para progresar en otras prioridades y metas de la política exterior de cada Estado.

Esto implica poner en marcha enfoques transversales, aplicados en áreas como seguridad y defensa nacional; cooperación y asistencia al desarrollo y políticas de promoción y comercio, por nombrar solo algunas agendas con las que la igualdad de género tiene estrechas relaciones.

En temas de desarrollo, la investigadora y economista danesa Ester Boserup demostró en la década de 1970 que aquellos proyectos que omiten cuestiones de género en su diseño e implementación tienden a fracasar, en tanto existe una relación directa entre el rol económico de las mujeres y el bienestar general de la población. Los múltiples estudios realizados sobre la temática demostraron una y otra vez el vínculo entre variables económicas y variables de género, incluyendo PBI per cápita, competitividad internacional y crecimiento. Del mismo modo, factores de salud pública como malnutrición y mortalidad infantil se encuentran estrechamente ligados a las estadísticas de educación y acceso a la salud de mujeres y niñas (Hudson et al, 2020).

Por otro lado, investigaciones como la liderada por Hudson et al (2020) demuestran la existencia de una correlación positiva entre la seguridad nacional de los Estados y la preservación de la seguridad de las mujeres; lo que posiciona al tratamiento y al status que ocupan las mujeres en las diversas sociedades como elementos centrales en los estudios de seguridad internacional. En pocas palabras, las autoras argumentan que la seguridad de las mujeres tiene un peso igual o mayor al de otras variables tradicionalmente vinculadas a la seguridad, como la calidad de la democracia o la riqueza per cápita. En sus palabras:

Encontramos un fundamento empírico convencional para las hipótesis que vinculan la seguridad de las mujeres y la seguridad de los estados. Existe una relación sólida y estadísticamente significativa entre la seguridad física de las mujeres y tres medidas que capturan la relativa pacificidad de los estados (Hudson et al, 2020, p. 41).

Asimismo, diversos artículos de la investigadora norteamericana Mary Caprioli (2000) vinculan desigualdades de género existentes a nivel nacional o doméstico con variables estatales de conflicto y seguridad, demostrando que aquellos Estados con mayores niveles de igualdad de género en aspectos sociales, económicos y políticos son menos propensos a resolver disputas mediante el uso de la fuerza militar, cometer actos de agresión contra otros Estados o incurrir en actos de violencia armada intraestatales (Caprioli, 2000; Hudson et al, 2020).

La relación también ocurre a la inversa: países con altos niveles de desigualdad de género y étnica y violación generalizada de derechos humanos tienen mayores probabilidades de verse involucrados en conflictos militarizados domésticos o interestatales y convertirse en agresores. La hipótesis detrás consiste en la “duplicación de conductas” por parte de los Estados en las esferas doméstica e internacional: aquellos que evidencian prácticas de discriminación y violencia en sus asuntos internos recurren a prácticas similares en su accionar global. Esto lleva a Caprioli (2020) a posicionar a la igualdad de género en el ámbito nacional como un predictor de los niveles de militarismo internacional de un país determinado.

Las conclusiones de los trabajos mencionados llevan luz no sólo a las investigaciones académicas sobre seguridad internacional; sino también a las mismas operaciones de prevención y solución de conflictos, volviendo al enfoque de género un elemento central de las estrategias de peacemaking y peacebuilding lideradas por organizaciones internacionales.

En consecuencia, y tal como argumentan Hudson et al (2020) y Patel et al (2020), la construcción de una agenda global de igualdad de género puede resultar una herramienta prometedora y efectiva en la búsqueda de un mundo más pacífico y sin conflictos; en el fortalecimiento del sistema humanitario y en la consolidación de una agenda de desarrollo sostenible, justa e igualitaria.

Política exterior feminista en Latinoamérica

Como señalan Deciancio y Loza (2023), a pesar de la larga y prolífera trayectoria de movimientos de activismo feminista en el ámbito internacional, en América Latina el debate y la implementación de programas de política exterior con enfoque de género son muy recientes. A nivel regional, la actual secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Alicia Bárcena destacó en diversas oportunidades la importancia de la política exterior feminista en la construcción de un multilateralismo enfocado en disminuir la desigualdad de género en el continente latinoamericano, aspecto clave del desarrollo económico justo, sostenible e inclusivo (Deciancio y Loza, 2023).

En los últimos años, México, Colombia y Chile dieron pasos firmes hacia la institucionalización de los enfoques de género en sus políticas exteriores, impulsados en gran medida por el incansable accionar de movimientos sociales feministas en toda Latinoamérica, con fuerte capacidad de acción y organización transfronteriza y activa participación en organismos regionales e internacionales. Como señalan Deciancio y Loza: “América Latina cuenta con una tradición de movilización de mujeres y diversidades sexuales que continuamente ha impulsado la ampliación de derechos y la revisión de las estructuras políticas desde una perspectiva de igualdad” (2023, p. 12).

Un caso destacable es el de Colombia, que en 2022 anunció formalmente su intención de diseñar e implementar una política exterior feminista basada en tres premisas: pacifismo, en línea con la política del gobierno nacional de Paz Total; participación ciudadana y de la sociedad civil, a través de mecanismos de diálogo nacionales e internacionales, e inclusión e interseccionalidad. Como argumentan Monroy y Luque-Rojas (2023), se trató de un proceso que encuentra sus raíces en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010 - 2018) y su iniciativa de paz, que fue luego continuado de manera silenciosa por su sucesor Iván Duque (2018 - 2022); y en el valioso accionar de los movimientos de mujeres, que lucharon por la inclusión de un capítulo de género en las negociaciones iniciadas en 2012. Como explican las autoras: “La incorporación de distintas dimensiones de los asuntos de género en el acuerdo de paz del gobierno de Santos demostró que el género “llegó para quedarse” en la agenda exterior” (Monroy y Luque-Rojas, 2023).

En esta línea, el posterior gobierno de Iván Duque (2018-2022) incluyó la agenda de género en el denominado Pacto de Equidad para las Mujeres, que apuntó a mejorar la situación socioeconómica de niñas y mujeres colombianas, e intentó posicionar al país como un socio estratégico en equidad de género en el plano internacional mediante la participación en espacios como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer y la Coordinación del Grupo Técnico de Género de la Alianza del Pacífico (Monroy y Luque-Rojas, 2023).

Otro caso relevante en Latinoamérica es el de Argentina, que si bien no posee un programa específico de política exterior feminista en los últimos años sumó esfuerzos para incluir la perspectiva de género en su accionar internacional. Como detallan Deciancio y Miguez (2023), estos se enmarcan en una larga trayectoria de defensa y promoción de los derechos humanos y de discusión de las desigualdades globales; así como también en una legislación

doméstica de vanguardia que incluye la Ley del Matrimonio Igualitario (2010), de Identidad de Género (2019) y de Interrupción Voluntaria del Embarazo (2022).

En esta línea, al iniciar su mandato el actual presidente Alberto Fernández instauró el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad, con el objetivo de transversalizar la cuestión de género en toda la administración pública. A través de su Dirección de Relaciones Internacionales (ubicada dentro de la Dirección General de Relaciones Institucionales), dicho organismo marcó hitos importantes para la política exterior nacional, como la participación argentina en los casos de violencia por razones de género en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que implicó también la articulación con estados provinciales. También se profundizaron los vínculos con España, Bolivia, México y Chile para la cooperación técnica y la implementación de políticas concretas como la Línea 144, la gestión de la información y la Ley Micaela; y se fortalecieron las relaciones con la Organización Internacional del Trabajo Mujeres, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) y ONU Mujeres, por nombrar sólo algunos avances (Deciancio y Miguez, 2023).

Asimismo, en el ámbito específico de Cancillería el gobierno anunció en 2022 la creación de la Dirección de la Mujer y Asuntos de Género y del cargo de “representante especial para la Política Exterior Feminista”, ocupado actualmente por María Cristina Perceval, exembajadora de Argentina frente a Naciones Unidas (2012 - 2015) y exsubsecretaria de Derechos Humanos (2010-2012). Entre las principales contribuciones, es importante señalar el trabajo junto a México en el área de cuidados, así como también la participación en la Red de Mediadoras con perspectiva de género, que incluyen a Brasil, Paraguay, Uruguay y Chile. Además, resulta esencial la promoción en toda la región de los derechos de salud, sexuales y reproductivos; junto con la incorporación del enfoque de género a otras agendas, como acuerdos comerciales que incluyen capítulos específicos en la materia.

También hubo avances en el nombramiento de mujeres en cargos jerárquicos dentro del Ministerio, que ubicaron al país por encima del promedio mundial en cuanto a cantidad de embajadoras mujeres de acuerdo al *Women In Diplomacy Index 2023*. En palabras de Deciancio y Miguez:

Las políticas de género implementadas en el ámbito de la Cancillería, ya sea hacia el exterior, en el marco del accionar del país en foros internacionales, como hacia el interior del cuerpo diplomático, marcan una línea de fortalecimiento y visibilización de la agenda de género y las problemáticas de las mujeres y diversidades dentro del ámbito de la política internacional que requieren un posicionamiento claro y firme (2023, p.18).

Conclusiones

En síntesis, a partir del análisis de los casos brevemente descritos es posible afirmar, por un lado, que la implementación de una política exterior feminista en Latinoamérica es aún incipiente. En la región, el proceso se encuentra liderado por estados como México o Colombia, que anunciaron oficialmente el diseño y la puesta en marcha de estrategias internacionales con perspectiva de género; seguidos por Argentina, que en el último tiempo dio pasos importantes en esa dirección.

En línea con lo señalado por Deciancio y Loza (2023) el hecho de que se trate de programas sumamente recientes y aún en discusión vuelve difícil - sino imposible - diagramar conclusiones sobre el impacto de las mencionadas estrategias. En consecuencia, el análisis debe por el momento centrarse en el grado de incorporación de la perspectiva de género en políticas transversales y en los diversos ámbitos de acción del Estado, tanto domésticos como internacionales.

Por otro lado, resulta innegable el rol crucial que juegan en la región los movimientos de mujeres y diversidades, que en los últimos años lograron constituirse como actores centrales de la realidad nacional y regional, empujando la incorporación del feminismo en las múltiples esferas de la vida pública. El diseño y la efectiva puesta en marcha de programas de política exterior feminista debe tenerlos, necesariamente, como protagonistas.

Referencias

- Caprioli, M. (2000). Gendered Conflict. *Journal of Peace Research*, 37(1), 51–68. <http://www.jstor.org/stable/425725>
- Chehab, S (2023). Women in Diplomacy Index. Recuperado de <https://womenindiplomacy.ae/thereport>
- Deciancio, M., & Míguez, M. C. (2023). La política internacional y la agenda de género en la Argentina (2019-2022). *Desafíos*, 35(2), 1-28. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11982>
- Deciancio, M., & Loza, J. (2023). Hacia una política con perspectiva de género en América Latina. *Desafíos*, 35(2), 1-19. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.13259>
- Hudson, V. M., Caprioli, M., Ballif-Spanvill, B., McDermott, R., & Emmett, C. F. (2008). The Heart of the Matter: The Security of Women and the Security of States. *International Security*, 33(3), 7–45. <http://www.jstor.org/stable/40207140>
- Monroy, M. C., & Luque Rojas, A. (2023). Política exterior feminista en Colombia. *Desafíos*, 35(2), 1-30. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11993>
- Patel, P; Meagher, K; El Achi, N; Ekzayez, A; Sullivan, R y Bowsher, G (2020) "Having more women humanitarian leaders will help transform the humanitarian system": challenges and opportunities for women leaders in conflict and humanitarian health. *Confl Health* 14, 84 (2020). <https://doi.org/10.1186/s13031-020-00330-9>
- Salomón, M. (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo xxi: Diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 56, 1-59. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/826736.pdf>
- Thomson, L y Clement, R (2020). Definiendo la política exterior feminista. International Center for Research on Women (ICRW). Recuperado de: https://www.icrw.org/wp-content/uploads/2019/11/ICRW_DefiningFeministForeignPolicy_Brief_Spanish.pdf

América Latina en el sistema internacional: contribuciones en salud y medio Ambiente

Juliana Peixoto Batista y María Belén Herrero

Introducción

En el contexto de la conmemoración de los 40 años de democracia en Argentina, resulta esclarecedor examinar las oportunidades y desafíos que significaron y significan formar parte del sistema internacional liberal de la post segunda guerra mundial, actualmente en crisis.

Este análisis se centra en América Latina y el Caribe como actor regional activo en la configuración y mantenimiento de dicho sistema y, partir de allí, en la evolución del papel desempeñado por la región desde el siglo XIX hasta la actualidad.

El propósito fundamental es ofrecer una visión general de la contribución de América Latina y el Caribe (ALC) en la formación del derecho público internacional y, en particular, en las áreas de salud y medio ambiente. Estas áreas son cruciales, ya que los desafíos que puedan surgir, como pandemias o desastres naturales, trascienden las fronteras de los estados nación, exigiendo una respuesta transnacional basada en la cooperación entre diversos actores. En este contexto, se destacará el papel del Estado como facilitador y gestor de la cooperación internacional y como resolutor de problemas.

Se abordará la importancia de las reglas e instituciones del derecho internacional en el desarrollo regional, los aportes de ALC en la configuración del orden liberal actual, y se identificarán desafíos específicos al promover la cooperación regional, tanto en salud como en medio ambiente.

La estructura de la reflexión seguirá tres partes principales: en primer lugar, se realizará un breve análisis del rol de América Latina y el Caribe en la construcción del sistema internacional actual; en segundo lugar, se describirá el recorrido histórico de la cooperación regional en los ámbitos ambiental y sanitario; finalmente, se examinará la autonomía de la región a través del concepto de "soberanía" en las áreas de salud y medio ambiente.

América Latina en el orden internacional

A fines del siglo XIX, los países de América Latina emergieron como nuevas repúblicas, reclamando sus derechos como naciones soberanas (Lorca, 2006). Un aspecto distintivo en la historia regional ha sido el hábil manejo de las herramientas del derecho internacional (Peixoto, 2022). Este enfoque ha cobrado relevancia en las últimas décadas, coincidiendo con el surgimiento de los estudios globales como disciplina. La literatura actual comienza a reconocer a América Latina como uno de los contribuyentes geográficos más destacados en la configuración del orden liberal (Acharya, Deciancio, & Tussie, 2021; Esquirol, 2012; Fassbender, Peters, & Peter, 2012; Long, 2018)¹.

Es crucial subrayar que la integración de América Latina en la sociedad internacional no solo respondió a las transformaciones externas del siglo XIX, sino que la región desempeñó un papel crucial e inédito en dichos cambios (Chenou & Quiliconi, 2020); (Deciancio, 2016); (Long, 2018); (Scarfi, 2018); (van Klaveren, 2020). A pesar del reconocimiento creciente, su papel a menudo pasa desapercibido (Long, 2018); (Scarfi, 2018); (Tickner, 2003), ya que, a pesar de los reclamos latinoamericanos por un lugar en el mundo liberal occidental, las principales potencias tienden a relegarlos a un plano secundario (Long, 2018).

A lo largo de casi dos siglos, América Latina ha desempeñado un papel fundamental en la formación del sistema internacional a través de principios y prácticas. Principios como la no intervención, la resolución pacífica de disputas (originada en la diplomacia argentina, en la Doctrina Drago), el arbitraje internacional obligatorio, el derecho de asilo diplomático, el principio de *ius soli* en las leyes de nacionalidad, la libertad de navegación y comercio neutral en tiempos de guerra (Esquirol, 2012); (Kacowicz, 2005); (Long, 2018); (van Klaveren, 2020) son ejemplos consagrados en el derecho internacional, donde los países latinoamericanos participaron en su creación y/o desarrollo. En este contexto, el desarrollo del principio de no interferencia externa en los asuntos de estados relativamente débiles fue una contribución particularmente importante de la región y a su concepto central de soberanía moderna (Fassbender, Peters, & Peter, 2012). Recientemente, se han incorporado otros valores

¹ Además, como indican Merke (2011) y Kacowicz (2005) Latinoamérica es la región con la mayor cantidad de tratados relacionados con la paz y la seguridad y es la segunda, después de Europa, en cantidad de organizaciones regionales.

notables, como la no proliferación de armas nucleares y las consultas previas en el caso de cursos de agua (Peixoto Batista, 2004; van Klaveren, 2020)².

La región también ha tenido un papel destacado en las discusiones sobre la creación de prácticamente todas las instituciones multilaterales del siglo XX, incluida la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Ferrerías et al. 2018; Herrera González, 2018; Herrera González & Yáñez Andrade, 2020), la Asamblea General del Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), las instituciones de Bretton Woods (Helleiner, 2017) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (Dosman, 2008). Es relevante destacar que, en el caso de la UNCTAD o la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina construyó una perspectiva crítica de las relaciones económicas internacionales, considerándose uno de los aportes más importantes de la región (Long, 2018)³.

El panorama en salud y medioambiente, avances y desafíos

El legado histórico de América Latina la sitúa en una posición relativamente sólida en términos normativos y conceptuales en lo que respecta a la cooperación internacional a escala global. Este legado se refleja de manera destacada en las dimensiones de medio ambiente y salud.

En el ámbito del medio ambiente, se observa un extenso tejido de iniciativas de cooperación ambiental que se remontan a la década de 1940. Esta red abarca acuerdos e instituciones que involucran a estados, autoridades subnacionales y entidades no estatales en el hemisferio occidental. El espectro de la cooperación ambiental en América Latina aborda diversas temáticas, desde el uso compartido de recursos hídricos hasta la gestión de riesgos por desastres naturales, desarrollo sostenible, biodiversidad y cambio climático (Stevenson, 2023).

En términos conceptuales, la región ha realizado contribuciones innovadoras, como la determinación social de la salud, el buen vivir y la interculturalidad (Herrero et al, 2023),

2 Varios juristas han contribuido a esta construcción, tales como Rui Barbosa, Alejandro Álvarez, Carlos Calvo, Luis María Drago, Carlos Saavedra Lamas, Andrés Bello, y García Robles (van Klaveren, 2020)

3 La CELA fue establecida en 1948 y luego de la inclusión del "Caribe" en el nombre, comenzó a ser llamada CELAC en 1984.

la bioeconomía basada en la biodiversidad (Stein, 2001) y, más recientemente, el concepto de soberanía sanitaria. En este contexto, la región ha desempeñado un papel protagónico en el desarrollo del término "contribuciones de la naturaleza para la gente" (Nature's Contribution to People; Diaz et al, 2018).

Un hito reciente en la cooperación ambiental regional es el Acuerdo de Escazú, que va más allá de los límites regionales y tiene un impacto global. Este acuerdo, siendo el primero en materia de medio ambiente en América Latina y el Caribe, incluye disposiciones sobre los derechos de los defensores ambientales (CEPAL, 2018).

En el ámbito de la salud, América Latina y el Caribe (ALC) cuentan con una rica historia que se remonta a las primeras conferencias sanitarias en el siglo XIX y el surgimiento de la Oficina Sanitaria en 1902, precursora de la Organización Panamericana de la Salud.

Es evidente que la presencia de la salud en la agenda regional no es nueva. Como pionero en este campo de la cooperación, el ALC cuenta con una gran experiencia y logros en políticas públicas, así como una historia de colaboración mutua (SEGIB-OPS, 2017). De hecho, cada uno de los proyectos cooperativos regionales, en diferentes etapas, definió a la salud como un área estratégica de cooperación entre los países miembros (Teixeira, 2017).

Si bien los grados de institucionalización y los niveles de consolidación de cada uno de los proyectos de integración son diferentes, el denominador común que debemos distinguir es que todos cuentan con instancias dedicadas al área temática de salud.

La cooperación regional en salud ha experimentado un crecimiento significativo en interés político y estratégico, abarcando áreas como salud materno-infantil, enfermedades infecciosas, inmunizaciones, prevención y control de enfermedades no transmisibles, salud indígena, medicamentos e insumos sanitarios, y salud sexual y reproductiva. A partir de los primeros años 2000, tras el impacto socioeconómico de las políticas neoliberales y el aumento de la desigualdad, la cooperación en salud experimentó un renovado impulso como parte de los esfuerzos por recuperar el potencial de desarrollo de América del Sur.

En este contexto, las políticas públicas sociales, especialmente las relacionadas con la salud, se han convertido en estrategias fundamentales para combatir la pobreza y reducir las

desigualdades. Este enfoque ha dado origen a una agenda sanitaria alternativa y a un nuevo marco de integración y diplomacia regional en salud (Herrero et al, 2019).

Un ejemplo palpable de este dinamismo es la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008 y, de manera destacada, la formación del Consejo de Salud de UNASUR. Este consejo abordó temas cruciales, como los determinantes sociales de la salud, el derecho a la salud y el acceso universal a los sistemas de salud.

Sin embargo, persisten desafíos relacionados con la cooperación regional. En primer lugar, cuestiones estructurales como las brechas de pobreza y desigualdad, educación, género, productividad e innovación, infraestructura y fiscalidad en América Latina y el Caribe persisten y se profundizan debido al impacto de la pandemia (CEPAL, 2021).

En segundo lugar, a pesar de la intensa actividad normativa y conceptual, surgen preocupaciones sobre la efectividad y el impacto real de instituciones, normas, acuerdos y conceptos en un contexto donde la retórica a menudo no se traduce en la práctica. En el ámbito medioambiental, la innovación y la difusión conceptual no han sido suficientes para transformar la realidad (Peixoto, Stevenson y Godfrid, 2018; Stevenson, Peixoto y Godfrid, 2022; Stevenson, Auld, Allan, Elliot, & Meadowcroft, 2020), y también el Acuerdo de Escazú enfrenta el desafío de ser integrado a nivel local para evitar la pérdida de relevancia a corto y mediano plazo.

En el caso de la salud, la experiencia de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ha sido fundamental en considerar la salud como un derecho humano y en destacar el acceso universal y los determinantes sociales como temas centrales. La UNASUR desarrolló una diplomacia sanitaria regional, enfocada en la cooperación Sur-Sur y la proyección de intereses regionales en ámbitos multilaterales.

Sin embargo, en la última década, incluso durante la pandemia, las iniciativas de cooperación regional en salud han estado desarticuladas. La falta de liderazgo regional, como el desempeñado por la UNASUR, ha llevado a intentos no exitosos por parte de la CELAC para asumir este liderazgo. La debilitada OPS, al inicio de la pandemia, no logró fortalecer los mecanismos de cooperación regional, favoreciendo espacios de coordinación bilateral. En el contexto de la recuperación postpandemia, surge la pregunta de si la salud

salud podrá recuperar la capacidad de impulsar la cooperación regional y reconstruir espacios de autonomía.

Reflexiones finales

América Latina y el Caribe han desempeñado un papel activo y coherente en la configuración del sistema internacional liberal, desde sus primeros pasos, aportando de manera significativa a la (re)configuración del derecho internacional público del siglo XX. A pesar de haber sido a menudo relegada por las principales potencias, la región ha dejado una marca indeleble en general, y en los ámbitos sanitario y ambiental, en particular. Este recorrido histórico resalta la importancia única de los gobiernos estatales en la promoción de agendas progresistas, especialmente en temas cruciales como el cambio climático y la salud en la realidad social latinoamericana. Aunque se han alcanzado hitos significativos, resulta imperativo revisar la arquitectura multilateral actual para evitar duplicidades y esfuerzos en vano, y para consolidar una convicción firme sobre el papel de las instituciones intergubernamentales, más allá de las fluctuaciones políticas de los diferentes gobiernos.

En un contexto marcado por una intensa actividad normativa y conceptual, junto con crecientes inquietudes sobre los resultados tangibles de estos avances, es crucial destacar la estrecha relación entre la cooperación a nivel regional en América Latina y la Cooperación Sur-Sur y Triangular (CSSyT). La CSSyT posee la capacidad de enriquecer la red de cooperación regional, mientras que la cooperación regional es fundamental para ampliar las relaciones consolidadas en el marco de la CSSyT. Por lo tanto, es esencial que los países de América Latina y el Caribe refuercen la CSSyT para impulsar un intercambio más amplio y fructífero, contribuyendo así a la resolución de desafíos específicos en los países del Sur. Al mismo tiempo, deben mantener una posición común y una voz unificada frente al mundo para abordar las asimetrías globales de manera más efectiva (CEPAL, 2021).

Referencias

- Acharya, A., Deciancio, M., & Tussie, D. (2021). *Latin America in Global International Relations*. Routledge.
- Chenou, J.-M., & Quiliconi, C. (2020). Estudios globales: contribuciones latinoamericanas en un mundo globalizado. *Colombia Internacional*, 1(102), 3-21. doi:<https://doi.org/10.7440/colombiaint102.2020.01>.
- Deciancio, M. (2016). International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR. *International Studies Review*, 18(1), 106-119.
- Dosman, E. J. (2008). *The Life and Times of Raúl Prebisch, 1901-1986*. McGill-Queen's University Press.
- Esquirol, J. L. (2012). Latin America. En A. P. Bardo Fassbender, *The Oxford Handbook of the History of International Law* (págs. 553-577).
- Fassbender, B., Peters, A., & Peter, S. (2012). *The Oxford Handbook of the History of International Law*. Oxford University Press.
- Ferreras, N. O., Stagnaro, A., & Caruso, L. G. (2018). *A Conexão OIT. América Latina: Problemas regionais do trabalho em perspectiva transnacional*. Mauad X.
- Helleiner, E. (2017). The Latin American origins of Bretton Woods. En M. E. Margulis, *The Global Political Economy of Raúl Prebisch*. Routledge.
- Herrera González, P. (2018). *Colaboraciones técnicas y políticas trasatlánticas: América Latina y la OIT (1928-1946)* (Vol. 50). Santiago de Chile: Estudios Internacionales. doi:<http://dx.doi.org/10.5354/0719-3769.2018.49061>
- Herrera González, P., & Yáñez Andrade, J. (2020). *Saberes compartidos entre América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: un recuento historiográfico contemporáneo*.
- Long, T. (2018). Latin America and the liberal international order: An agenda for research. 94, 1371-1390.
- Lorca, A. B. (2006). *International Law in Latin America or Latin American International Law? Rise, Fall, and Retrieval of a Tradition of Legal Thinking and Political Imagination*. 47.
- Peixoto Batista, J. (2004). *Itaipú x corpus: El conflicto de las represas a la luz del realismo clásico*. Tesis de Maestría. Universidad de Buenos Aires.
- Riggiozzi, P., & Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Springer Dordrecht. doi:<https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9>
- Scarfi, J. (2018). Globalizing the Latin American legal field: Continental and regional approaches to the international legal order in Latin America. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 61(2).

- Stein, E. (2001). International Integration and Democracy: No Love at First Sight. *The American Journal of International Law*, 95(3), 489-534.
- Stevenson, H., Auld, G., Allan, J., Elliot, L., & Meadowcroft, J. (2020). The Practical Fit of Concepts: Ecosystem Services and the Value of Nature. *Global Environmental Politics*, 21(1). doi:10.1162/glep_a_00587
- Tickner, A. B. (2003). Hearing Latin American Voices in International Relations Studies. *International Studies Perspectives*, 4(4), 325-350. doi:https://doi.org/10.1111/1528-3577.404001
- van Klaveren, A. (2020). La crisis del multilateralismo y América Latina. *Análisis Carolina*(10). doi:https://doi.org/10.33960/AC_10.2020

Democracia, política exterior argentina y acción climática: una breve historia de encuentros y desencuentros

Christopher Kurt Kiessling y Agustina Pacheco Alonso

Resumen

Con la ratificación de la CMNUCC por parte de Argentina en 1994, se dio inicio a una agenda de política doméstica y exterior que ha experimentado continuidades y cambios a lo largo del tiempo. En términos generales, la posición argentina se ha alineado con la voz expresada por los países del G77+China, sosteniendo que, en calidad de nación en desarrollo, Argentina no figura entre los principales responsables de la crisis climática que afecta a la humanidad. A pesar de esta constante, es posible identificar tres períodos distintos en la reciente historia de la política climática argentina.

En primer lugar, se observa una etapa inicial que abarca desde la firma y entrada en vigor de la CMNUCC hasta la crisis del 2001-2002, marcada por la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia. Luego, una segunda etapa se materializa durante los tres gobiernos kirchneristas, seguida por una tercera fase que se extiende desde la firma del Acuerdo de París y la presidencia de Mauricio Macri hasta las elecciones de 2023, que culminaron con la elección de Javier Milei como presidente de Argentina.

El propósito de este trabajo es describir la política climática en Argentina en el contexto de la conmemoración de los 40 años de democracia en el país. Para lograr este objetivo, se llevará a cabo un análisis exhaustivo, tanto sincrónico como diacrónico, de la política exterior argentina y su relación con la agenda climática. Cerrarán este artículo algunas reflexiones preliminares de la llegada al gobierno de Javier Milei y sus posibles impactos sobre la agenda climática en los 40 años de democracia.

Introducción

El pasado 10 de diciembre de 2023 se han conmemorado 40 años ininterrumpidos de democracia en la República Argentina. En este marco, resulta sumamente oportuno reflexionar sobre la política exterior argentina en materia de cambio climático durante los últimos 40 años. Como muchos académicos de las Relaciones Internacionales argumentan, la relación entre acción climática y democracia no es necesariamente lineal y no está exenta de dificultades, tal como se verá al analizar la historia reciente en Argentina.

En términos conceptuales, existe un reconocimiento creciente en la disciplina respecto a la centralidad del nexo entre la política exterior, la democracia liberal y el cambio climático, para garantizar la estabilidad del orden multilateral global (Falkner & Buzan, 2019). Tradiciones liberales de pensamiento en Relaciones Internacionales han enfatizado la importancia de los enfoques cooperativos para abordar los desafíos transnacionales como la lucha contra el cambio climático (Keohane & Nye, 1977). Asimismo, dentro de la tradición liberal de pensamiento, se predice que los Estados democráticos, con sus estructuras políticas que garantizan y promueven la participación ciudadana, tienden a priorizar las preocupaciones climáticas y ambientales, lo que se tiende a reflejar en sus decisiones de política exterior (Stevenson & Dryzek, 2012). Por otra parte, dentro de esta misma línea de pensamiento, la teoría de la paz democrática postula que las democracias tienden a resolver sus conflictos de forma pacífica. De esta forma la proliferación de democracias a nivel internacional generaría un entorno propicio para la cooperación internacional en materia climática.

En este contexto, parecería que el vínculo entre democracia, política exterior y acción climática resulta lineal y transparente; a mayor calidad democrática, la política exterior, como extensión de los valores, prioridades y preferencias de los ciudadanos en el ámbito internacional, incorporaría cada vez más consideraciones climáticas. Sin embargo, si miramos la cuestión con otras lentes conceptuales tales como la de la Economía Política Internacional, veremos que la realidad es más compleja y que la narrativa liberal no termina de abordar todas las aristas del fenómeno. En primer lugar, es necesario traer a colación que, para los países del Sur Global, la acción climática es indisociable de las preocupaciones por el desarrollo (Kiessling & Pacheco Alonso, 2019). Las negociaciones multilaterales en materia de cambio climático en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre

Cambio Climático (CMNUCC) son espacios donde pueden estar debatiéndose tanto agendas de protección ambiental (Falkner & Buzan, 2019) como modelos de desarrollo, o inclusive el propio derecho al desarrollo en forma simultánea; dependiendo de las identidades, intereses y posición de los Estados en la sociedad internacional.

En líneas generales, la posición argentina en este debate ha estado integrada a voz expresada por los países del G77+China al sostener que Argentina, como país en vías de desarrollo, no es uno de los principales responsables de la crisis climática que atraviesa la humanidad (Bueno, 2018, 2020, e.g). De esta forma, esta posición que puede ser caracterizada especialmente antes de la Firma del Acuerdo de París como “defensiva” (Bueno, 2018) ha permitido que la Argentina no necesariamente haya internalizado en sus debates domésticos (o “intermésticos”) sobre modelos de desarrollo la agenda climática como prioridad de política exterior (Ryan, 2023).

A partir de este diagnóstico inicial, el objetivo de este trabajo es describir la política climática en Argentina en el marco de la conmemoración por el cumplimiento de 40 años de democracia ininterrumpida en Argentina. Para alcanzar este propósito, se profundizará en un análisis tanto sincrónico como diacrónico de la política exterior argentina y sus encuentros y desencuentros con la agenda climática. Cerrarán este artículo algunas reflexiones preliminares de la llegada al gobierno de Javier Milei y sus posibles impactos sobre la agenda climática en los 40 años de democracia.

Desarrollo

El régimen internacional del cambio climático se consolida como tal a partir de la entrada en vigor de la CMNUCC en 1994 y el inicio en 1995 de las negociaciones internacionales climáticas en el marco de las Conferencias de las Partes de la Convención (COP). Sin embargo, sus antecedentes pueden rastrearse a la primera Conferencia Internacional que aborda la problemática ambiental celebrada en 1972 en Estocolmo. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano tuvo un papel importante tanto desde un punto de vista institucional como normativo. En este sentido, la gobernanza ambiental como proceso de regulación de la agenda ambiental (Cox, 1993) emerge producto de esta Conferencia.

Es a partir de la Cumbre de la Tierra que, en 1972, se comienzan a crear en los países occidentales las primeras agencias de protección ambiental. Argentina es la excepción a esta tendencia, creando en 1973 la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH) (Gutierrez & Isuani, 2013). Sin embargo, con el golpe cívico-militar de 1976, el Proceso de Reorganización Nacional desmantela dicha agencia; teniendo que esperar hasta 1983, con la recuperación democrática, para volver a articularse. Por consiguiente, existe un vínculo constitutivo entre política ambiental y democratización en Argentina en la medida que el gobierno militar consideraba la agenda ambiental como una agenda “subversiva” (Gutierrez & Isuani, 2013).

Con la asunción de Raúl Alfonsín a la presidencia argentina, las competencias ambientales fueron distribuidas entre Secretarías dispersas en tres Ministerios. Es a partir de 1987 que comienzan los esfuerzos por centralizar la política ambiental a partir de la creación de la Subsecretaría de Política Ambiental (SPA) bajo la órbita de la Secretaría General de la Presidencia (Falivene Fernández & Kiessling, 2023). En 1989 se produce la sustitución de la SPA por la Comisión Nacional de Política Ambiental (CNPA), primero bajo la órbita de la Secretaría General de la Presidencia y luego del Ministerio de Salud y Acción Social. En esta época, la Cancillería argentina también poseía competencias vinculadas a los compromisos internacionales argentinos (Falivene Fernández & Kiessling, 2023). Cabe destacar en este período que, mientras que la incorporación de la agenda ambiental a la agenda política del Estado argentino ocurre con la democratización, la incorporación de la agenda climática, por su parte, responde primordialmente a incentivos y presiones externas con la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro en junio de 1992. La cumbre de la tierra de Río concluye con la firma de grandes acuerdos ambientales que incluyen a la CMNUCC, y amplían el grado de involucramiento de la Cancillería argentina en la temática frente a los nuevos compromisos emergentes de estos novedosos regímenes internacionales multilaterales.

A partir de la firma y entrada en vigor de la CMNUCC, emerge la agenda climática en Argentina como arena de política pública. Cabe distinguir con fines analíticos tres períodos en la política climática argentina: Una primera etapa que comienza con la firma y entrada en vigor de la CMNUCC hasta la crisis del 2001-2002 y la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia; una segunda etapa que se encuentra representada por los tres gobiernos kirchneristas, y una tercera etapa que va desde la firma del Acuerdo de París y la llegada al

poder de Mauricio Macri hasta las elecciones del 2023 que definen a Javier Milei como el nuevo presidente de la Argentina.

1992-2003

A partir de la firma y entrada en vigor de la CMNUCC y de la sanción de la Ley 24295 en 1994 que ratifica la CMNUCC en territorio nacional, el involucramiento político argentino con la agenda climática durante la década del 90 va a quedar exclusivamente bajo responsabilidad del Palacio San Martín. La modalidad bajo la cual se internalizan los compromisos primero de la CMNUCC, y luego del Protocolo de Kioto a partir de 1997, va a mostrar una profunda escisión entre la agenda de política exterior doméstica y la agenda de política exterior en materia de cambio climático. Frente a un escenario doméstico que va a considerar al cambio climático como un tema completamente marginal (Ryan, 2023), en materia de política exterior durante la década de 1990 se observa un perfil alto adoptado por la Argentina en el marco de la llamada “diplomacia del embajador”, por el activo rol sostenido por el ex diplomático argentino Raúl Estrada Oyuela¹ (Kiessling & Pacheco Alonso, 2023).

Durante estos años, la posición argentina en materia de política exterior climática combinó el sostenimiento de un alto perfil en las negociaciones con un alineamiento con los Estados Unidos, coherente con la política exterior argentina en términos más generales (Bueno, 2012). Este alineamiento llevó a que en 1998 Argentina incluso planteara la posibilidad de ser el primer país en vías de desarrollo en adoptar compromisos de mitigación frente a las interpretaciones prevalecientes en el momento del Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas que separaba a los países del Norte global y del Sur global en Países Anexo I y países no anexo I (Viola, Franchini, Lemos Ribeiro, 2012).

2003-2015

A partir de la crisis del 2001-2002, y en especial con el ascenso de Néstor Kirchner a la presidencia de la nación en 2003, se produce un cambio en el abordaje de la política climática argentina. En materia de política doméstica, la agenda ambiental comienza a ganar

¹ Algunos indicadores que permiten ejemplificar el activo rol argentino en esta etapa es que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires alojó dos COP (1998y 2004), y el propio Estrada Oyuela personalmente presidió las negociaciones del Protocolo de Kioto 1995-1997 y se desempeñó como miembro del Comité de Cumplimiento de este acuerdo internacional.

una importancia creciente con la confluencia de varios factores: La sanción de la Ley General del Ambiente N°25675 en 2002, la emergencia del ambientalismo social (Gutierrez & Isuani, 2014) y el conflicto de las pasteras en el Río Uruguay en 2006. Excede a los propósitos de este estudio analizar con mayor profundidad cada uno de los factores reseñados; sin embargo, cabe señalar que la confluencia de estos fenómenos posibilitó que la agenda ambiental doméstica ganara una mayor tracción en este período.

No obstante, la agenda climática continuó siendo principalmente abordada por la Cancillería argentina hasta la firma del Acuerdo de París en 2015. Con la salida de Raúl Estrada Oyuela de su cargo por diferencias políticas con el gobierno de Néstor Kirchner, la posición argentina en materia de política exterior climática va a adoptar un carácter principalmente defensivo; esto es, una posición dirigida principalmente a sostener una diferenciación estricta en el régimen climático (Held & Roger, 2018) entre países del Norte global, con compromisos de reducción de emisiones, y países del Sur global sin compromisos de mitigación. De esta forma, resulta comprensible que Argentina en este período adopte una posición de más bajo perfil en las negociaciones y que se incorpore a la coalición negociadora Like Minded-Group of Developing Countries (LMDC) sosteniendo al mismo tiempo su participación en el G77+China.

Durante estos años, la importancia relativa de la política climática en el marco más general de la política exterior argentina tendió a decrecer. Curiosamente, la interpretación prevaleciente durante esta época era semejante al período anterior aunque se invertía la carga valorativa. Mientras que en la década del 90´ e inicios de los 2000 era visto como positivo la importancia que la temática tenía para los Estados de la OCDE, en este período se reivindicaba una identidad internacional más basada en la pertenencia de la Argentina al Sur global (Bueno & Vázquez, 2017; e.g.), y por ende, el rechazo a una agenda que era vista en el mejor de los casos como una preocupación de países desarrollados, y en el peor, como una amenaza al desarrollo autónomo. De esta manera, la Argentina va a situar al cambio climático como un tema menor en la agenda de política exterior.

2015-2023

El año 2015 representó una coyuntura crítica para la posición argentina en materia de cambio climático, que se logró sostener en mayor o menor medida a lo largo de los dos

siguientes gobiernos de turno. La firma del Acuerdo de París y las elecciones presidenciales que llevaron a Mauricio Macri a la presidencia, habilitaron un cambio muy importante en la política climática tanto doméstica como exterior.

Lo notorio de esta etapa radica en la confluencia relativa entre la relevancia que adquiere la temática en la política exterior, junto con un elevado perfil de los negociadores y un aumento en las delegaciones enviadas a la COP (Bueno, González & Yamin, 2021), y la relevancia de la misma en la agenda política interna, tanto en términos discursivos como en materia de legislación e implementación de programas.

En este contexto, se crearon en 2015 el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable con una Dirección de Cambio Climático y se comenzaron a construir los mecanismos de gobernanza doméstica del cambio climático bajo la figura del Gabinete Nacional de Cambio Climático que luego quedarán formalizados desde 2019 a través de la Ley N°27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global. Asimismo, se observó la entrada a los espacios tanto de toma de decisiones, como de negociación, de especialistas y académicos de larga data en la temática. Tal fue el caso de Soledad Aguilar, Ma. Pilar Bueno Ruibal y Rodrigo Rodríguez Tornquist ocupando sucesivamente la Dirección de Cambio Climático, así como la conformación de equipos técnicos especializados provenientes de la academia y de organizaciones ambientalistas altamente relevantes en el contexto argentino.

En materia de política climática doméstica, se comienzan a partir de 2016 a elaborar los planes sectoriales de acción climática que confluirían en la primera y segunda versión del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación del Cambio Climático (el primero bajo el gobierno de Macri y el segundo bajo el de Alberto Fernández). En la misma línea, durante este período se presentaron tres actualizaciones a la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) de Argentina en el marco del Acuerdo de París, se elaboraron tres inventarios nacionales de gases de efecto invernadero, se presentaron tres informes bianuales de actualización (IBA) ante la CMNUCC, y se desarrollaron planes nacionales orientados a I. la evaluación para la implementación de mercados de carbono y II. la estrategia nacional de acciones para el empoderamiento climático (ACE); así como políticas de transición energética como las rondas RenovAR bajo el gobierno de Macri.

En cuanto a la política exterior, se destacó un compromiso en el período 2015-2023 con la cooperación internacional y la alineación, en mayor o menor medida, con los esfuerzos globales para abordar los desafíos climáticos. En este contexto, hay una revisión del posicionamiento del país respecto del Principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas que se reorienta, bajo el gobierno de Macri hacia un reconocimiento de ciertas responsabilidades con la mitigación y las oportunidades potenciales derivadas de incorporar esta dimensión en la economía; y bajo el gobierno de Fernández hacia una elevada relevancia a la adaptación ante los impactos del cambio climático.

En el ámbito diplomático, hubo un giro en el posicionamiento del país donde se vio un alejamiento de Argentina del bloque LMDC para pasar a la conformación del bloque ABU, conformado por Argentina, Brasil y Uruguay. Dicho bloque negociador, conformado en 2016, articula y sostiene posiciones comunes de los tres países en materia de agricultura y adaptación al cambio climático. Este cambio de coalición negociadora responde a una disconformidad tanto en el gobierno como en la sociedad civil argentina respecto a los condicionantes que derivaban de la participación argentina en este grupo. Sin embargo, se observa una continuidad en el posicionamiento histórico del país respecto a su participación en el G77+China. En este contexto, una agenda particular, la agricultura y ganadería, se sostuvo como un tema no negociable para la Argentina; buscando mantener a la misma por fuera de las discusiones sobre mitigación y adoptando una posición defensiva respecto a cualquier reclamo vinculado a las emisiones del sector (Bueno, 2018).

De esta manera, durante este período se observa una relevancia media de la agenda climática en términos de política exterior argentina. Si bien se demuestra una profundización de la agenda respecto a la etapa anterior, la agenda aún continúa desvinculada a otros tópicos y espacios de acción diplomática. A este respecto, se observa que los escasos esfuerzos de vinculación de la cuestión climática con agendas más centrales, han sido contingentes a momentos políticos y circunstancias específicas y no han logrado una mayor trascendencia en la política exterior del país.

Finalmente, ante el cambio de gobierno resultado de las elecciones de 2023, aún queda por definir qué configuración adoptará la gobernanza climática doméstica, así como los posicionamientos que asumirá el gobierno argentino y los equipos de negociación ante la agenda climática. Hasta el momento, se ha visto la emergencia del negacionismo climático

en el país, emulando el discurso del Brasil de Bolsonaro y los Estados Unidos de Trump, elemento que hasta el momento nunca había formado parte del debate público (a pesar del mayor o menor interés por la temática), que había tendido a centrarse en debatir los niveles de responsabilidad de la Argentina ante esta problemática. Asimismo, dado el aplazo este año de las fechas de la COP (normalmente desarrollada durante las dos primeras semanas de noviembre), el cambio de gobierno se dará durante el evento. Al momento de escritura de este artículo, aún no se ha confirmado la participación del equipo del nuevo gobierno en la COP 28.

Conclusiones

En el presente artículo se ha intentado caracterizar y describir brevemente la política argentina en materia de cambio climático en los últimos 40 años, considerando una mirada tanto sincrónica como diacrónica de la problemática. La elección de Javier Milei el 19 de noviembre de 2023 abre una serie de interrogantes sobre el futuro próximo de esta agenda² (Kiessling, 2023).

El negacionismo explícito del actual presidente sobre cambio climático, planteado públicamente en varias oportunidades³, abre un panorama de incertidumbre a este respecto; principalmente vinculado, en materia de política exterior, a las modalidades bajo las cuáles se cumplirán (o no) los compromisos asumidos por la Argentina bajo el Acuerdo de París en el marco de la CMNUCC, y los alineamientos internacionales que el gobierno priorizará en materia de las negociaciones multilaterales sobre cambio climático.

A este respecto emergen diversas cuestiones para ponderar en el contexto de una tendencia global hacia la implementación de barreras arancelarias y paraarancelarias a la importación asociadas a factores climáticos y ambientales, así como a prerequisites de sustentabilidad y acción climática para avanzar en agendas de cooperación⁴. De esta manera, la urgencia de la problemática y la centralidad de la misma en la agenda global contemporánea genera que

2 A la fecha de finalización de escritura de este artículo (05 de diciembre de 2023), aún se desconoce el estatus jurídico y político de la agencia gubernamental que reemplazará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable en el organigrama del Estado argentino.

3 Durante el debate presidencial, así como en entrevistas en medios periodísticos y en sus cuentas de redes sociales.

4 Uno de los ejemplos más relevantes de los últimos años a este respecto para nuestro país fueron las negociaciones para el acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

una política errática en la materia acarree grandes costos, tanto reputacionales como sociales, económicos y ambientales a la Argentina.

Por último, resulta necesario hacer una breve reflexión sobre la temática en el marco del aniversario de los 40 años de democracia en Argentina. Más allá de la innegable influencia internacional en la temática, cabe destacar que la agenda ambiental en términos generales, y climática en particular, han florecido en Argentina a partir de la democratización de la década de 1980. Sin embargo, aún resulta una deuda no saldada de la democracia argentina la internalización plena de la agenda climática. La distancia observada entre la política exterior y la política doméstica del cambio climático, debilita las capacidades y el potencial de la Argentina en abordar su responsabilidad en la problemática, en especial con relación a las juventudes y a las generaciones futuras. La urgencia de la temática requiere fortalecer los mecanismos de participación ciudadana, así como las herramientas que habilita el sistema democrático, tales como el litigio climático, los pedidos de información pública, los amparos ambientales, entre otras. Más allá de todo lo hecho y alcanzado hasta el momento, mucho más es necesario para que podamos integrar la acción climática a la política exterior con el objetivo de dar respuestas al desafío más importante de la humanidad en el presente siglo.

Referencias

- Bueno, M. (2012). Los vaivenes de la diplomacia climática argentina (1989-2011). Argentina y Brasil: proyecciones internacionales, cooperación Sur-Sur e integración, 134-154.
- Bueno, M. (2017). Política Climática Exterior Argentina en el contexto del cambio ambiental global (1990-2015). La política del ambiente en América Latina. Una aproximación desde el cambio ambiental global, 37-70.
- Bueno, M. (2018). Cambio, identidades e intereses: Argentina en las negociaciones multilaterales de cambio climático 2015-2017, Colombia Internacional. Pp 115-145.
- Bueno, M. (2020). Identity-Based Cooperation in the Multilateral Negotiations on Climate Change: The Group of 77 and China. In: Lorenzo, C. (eds) Latin America in Times of Global Environmental Change. The Latin American Studies Book Series. Springer, Cham.

- Bueno, M., González, J., Yamin P. (2021). Delegaciones Argentinas en las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático: evolución numérica, composición y género. Informe de política N°5. Argentina 1.5. Disponible en: <https://argentina15.marketingap.com.ar/index.php/2023/07/27/delegaciones-argentinas-en-las-conferencias-de-las-partes-de-la-convencion-marco-de-naciones-unidas-sobre-cambio-climatico-evolucion-numerica-composicion-y-genero/>
- Bueno, M. & Vázquez, P.. (2017). ¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales y el poder climático de la Argentina (2003-2015). *Relaciones internacionales*, 26(53), 65-86.
- Cox, R.W. (1993). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: Gill S, editor. *Gramsci, historical materialism, and international relations*. Cambridge: Cambridge University Press;. pp. 49–67.
- Falivene Fernández L. & Kiessling C. (2023). Evolución y transformaciones en las estructuras burocráticas para el abordaje de la política climática argentina (1992-2022). Informe de política N°11. Argentina 1.5. Disponible en <https://arg1punto5.com/index.php/2023/07/27/evolucion-y-transformaciones-en-las-estructuras-burocraticas-para-el-abordaje-de-la-politica-climatica-argentina-1992-2022/>
- Falkner R. & Buzan B. (2019) The emergence of environmental stewardship as a primary institution of global international society. *European Journal of International Relations* 2019, Vol. 25(1) 131 –155
- Gutiérrez, R. A., & Isuani, F.J. (2013). Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013. *Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, 7(2), 317-328.
- Gutiérrez, R. A., & Isuani, F. J. (2014). La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina. *Revista de Administração Pública - RAP*, 48(2), 295-322.
- Held, D. and Roger, C. (2018), *Three Models of Global Climate Governance: From Kyoto to Paris and Beyond*. *Glob Policy*, 9: 527-537.
- Keohane, R. & Nye, J.(1977) *Poder e Interdependencia: la política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina
- Kiessling, C. (2023). *Argentina vai às urnas com negacionista como favorito*, disponible en <https://www.oc.eco.br/argentina-vai-as-urnas-com-negacionista-como-favorito/>. Última consulta en línea 05/12/2023

- Kiessling, C., & Pacheco Alonso, A. (2019). Escuela inglesa y gobernanza climática global: un diálogo necesario. *Relaciones Internacionales*, (41), 53–72.
- Kiessling, C. & Pacheco Alonso, A. (2023). La política del cambio climático en Argentina y México: Un análisis exploratorio- comparativo. In: *Anais do Congresso Internacional de Relações Internacionais do Amazonas: a Amazônia no mundo e o mundo na Amazônia*. Faculdade La Salle. Manaus.
- Ryan D. (2023). La cuestión ambiental no es un problema que se considere prioritario o urgente. Disponible en <https://www.perfil.com/noticias/agenda-academica/daniel-ryan-la-cuestion-ambiental-no-es-un-problema-que-se-considera-prioritario-o-urgente.phtml>. Última consulta en línea 05/12/2023
- Stevenson H. & Dryzek J. (2012) The discursive democratisation of global climate governance, *Environmental Politics*, 21:2, 189-210
- Viola, E., Franchini, M., & Lemos Ribeiro, T. (2012). Sistema internacional de hegemonia conservadora: Governança global e democracia na era da crise climática. Annablume.

Diplomacia nuclear argentina para la Paz: 40 años de trabajo por el desarme, la cooperación y la democratización del desarrollo pacífico de energía atómica

Nevia Vera

Resumen

El escenario internacional actual presenta diversos desafíos que afectan especialmente a países en desarrollo como Argentina: desde la competencia comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China hasta la guerra ruso-ucraniana, pasando por el cambio climático. En este contexto la tecnología nuclear cobra relevancia nuevamente, ofreciendo una oportunidad de efectuar un balance de la diplomacia atómica argentina desde 1983. El artículo sostiene que en estos 40 años de democracia, con falencias y limitaciones, pero de forma sostenida, Argentina ha consolidado una diplomacia nuclear orientada a la búsqueda del desarme mundial y el avance de la cooperación, defendiendo el derecho de todos los países al desarrollo de los usos civiles de la tecnología atómica, en base a una activa participación en la gobernanza nuclear internacional y en una fuerte alianza con Brasil en base a la cual ha construido su imagen de actor confiable en materia nuclear.

Introducción

A setenta años del discurso pronunciado por D. Eisenhower en la Asamblea General de Naciones Unidas, conocido como “Átomos para la Paz”, que dio origen a la edad dorada de la cooperación atómica (Sabato y Ramesh, 1979), el mundo pareciera estar revirtiendo logros pasados y descendiendo en nuevas espirales de violencia, donde la tecnología nuclear vuelve al centro de la escena. La guerra ruso-ucraniana vuelve a poner en consideración el posible rearme alemán, y conlleva el peligro constante de un accidente nuclear en la central nuclear ucraniana de Zaporíyia, la más grande de Europa. La competencia comercial y tecnológica entre Estados Unidos y China implica también la aceleración de modernización de arsenales atómicos en ambos países (SIPRI, 2021) y la conformación de alianzas tecnológicas como AUKUS (acrónimo de Australia, Reino Unido y Estados Unidos por sus nombres en inglés) en torno a la venta de submarinos nucleares al país de Oceanía, para cercar cada vez más a China.

A su vez, el cambio climático demanda una transición urgente de una matriz energética fuertemente recostada sobre combustibles fósiles hacia una que impida el aumento de temperatura a más de 1,5 grados en comparación con niveles preindustriales, y aquí la energía nuclear pareciera presentarse como alternativa viable.

Frente a este escenario contradictorio, convulsionado, incierto y crítico, es importante resaltar la coherencia de la diplomacia atómica argentina y su trabajo internacional en favor de la paz por medio de la promoción de la cooperación, la democratización del acceso a tecnología nuclear de usos civiles y el desarme, especialmente a partir de la alianza forjada con Brasil en base a la confianza mutua, establecida de forma definitiva con el regreso de la democracia.

A partir de lo anterior y en base a una metodología cualitativa de revisión bibliográfica y documental, este artículo se propone hacer un recorrido por los hitos más relevantes de la diplomacia nuclear argentina en materia de usos pacíficos de la energía atómica, de cooperación internacional y de desarme desde la vuelta de la democracia hasta la actualidad. El trabajo sostiene que Argentina logró convertirse en un actor relevante en el sector nuclear a nivel global resignificando la diplomacia atómica y haciendo de ella una herramienta fundamental de fortalecimiento de alianzas y posicionamientos normativos a favor de políticas de cooperación democratización de acceso a tecnología para usos pacíficos y desarme, todo lo cual le ha valido un gran reconocimiento mundial.

Para dar cumplimiento a estos objetivos, el artículo se organiza de la siguiente forma: en la próxima sección se hace una breve aproximación al concepto de diplomacia nuclear o atómica y a su evolución desde su aparición en la Guerra Fría hasta su resignificación y apropiación por parte de países en desarrollo, entre ellos Argentina. Más tarde se realiza un recorrido por los principales hitos en materia de diplomacia atómica nacional en los últimos cuarenta años, y finalmente se recuperan las conclusiones más relevantes.

Diplomacia nuclear: de la amenaza a la cooperación

El concepto de diplomacia nuclear o atómica surgió a comienzos de la Guerra Fría y fue concebido por el Departamento de Estado de Estados Unidos como un término que hacía alusión a la amenaza de utilizar la bomba nuclear sobre otros países para alcanzar objetivos de política exterior (Departamento de Estado de Estados Unidos, s/f).

Dicha acepción fue dominante mientras Estados Unidos mantuvo el monopolio de las armas atómicas y concentró sus esfuerzos en impedir su difusión al resto del mundo.

Sin embargo, el discurso pronunciado por el presidente estadounidense D. Eisenhower en la Asamblea General de Naciones Unidas el 8 de diciembre de 1953 habilitó el fin del secreto nuclear norteamericano¹ e inauguró una “época dorada” en cooperación atómica (Sabato y Ramesh, 1979). Uno de sus resultados más concretos fue dinamizar las discusiones en torno a la necesidad de crear una organización mundial que controlara la proliferación y gestionara la colaboración en un sector tan sensible como el nuclear, lo cual se materializó en la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA) (OIEA, 2013).

De esta forma, la utilización del término de diplomacia atómica se incrementó a partir de la década de 1960 (Ito & Rentetzi, 2021), ahora aludiendo a los procesos de negociación orientadas a garantizar a los estados la supervivencia en un escenario de bipolaridad, implementando negociaciones bilaterales y diversas instancias de cooperación, como aquellas dedicadas a la construcción del régimen internacional de no proliferación nuclear.

Sin embargo, los países en desarrollo resignificaron el concepto al desarrollar un creciente interés en la adquisición de tecnología nuclear para fines pacíficos, la cual ocupó un lugar central en sus agendas de política exterior, especialmente “en los procesos de negociación Norte-Sur más amplios sobre la distribución de la riqueza y el poder político mundiales” (Jones, 1980: 89). De esta forma, al expandir su alcance, el término de “diplomacia nuclear” o “diplomacia atómica” se amplió para hacer referencia no solo a los procesos de negociación en torno a las políticas de no proliferación, desarme, seguridad internacional y disuasión - asuntos especialmente relevantes para los intereses de países centrales- sino también para incorporar aspectos vinculados a los usos pacíficos de la tecnología nuclear, como aquellos orientados a la generación de nucleoelectricidad, y a usos agrícolas, industriales y medicinales, temas centrales para países periféricos y semiperiféricos (Van Wyck, 2018). Es decir, aspectos vinculados a la democratización del acceso a tecnología nuclear para usos civiles / pacíficos.

1 Entre 1946 y 1953 Estados Unidos había impuesto leyes nacionales que impedían difundir información y conocimientos nucleares, incluso a aliados (Sabato y Ramesh, 1979)

En los próximos apartados se busca dar cuenta de la utilización de la diplomacia nuclear por parte de Argentina, no solo para ampliar su inserción internacional y sus posibilidades de cooperación, sino especialmente como herramienta de promoción de metas vinculadas al desarme y el acceso a tecnología de todos los países, aspectos fundamentales para la seguridad de países en desarrollo como el nuestro.

Argentina, la cooperación atómica y la paz nuclear

Argentina se caracteriza por haber dado forma a su programa nuclear desde la década de 1950 contemplando las metas de alcanzar la autosuficiencia energética y la autonomía tecnológica, debido a que la concepción del programa nuclear tuvo lugar durante el gobierno de Juan Domingo Perón, quien suponía la posibilidad de una tercera guerra nuclear y por lo tanto, veía a la capacidad de autoabastecimiento energético y la independencia de fuentes externas como crucial para la seguridad nacional en un contexto bélico.

Así, a medida que el mundo daba sus primeros pasos en la construcción de la arquitectura de la gobernanza mundial, el país se dedicó a fortalecer sus capacidades nacionales en materia atómica. Asimismo, se contó entre los miembros fundadores de la OIEA en 1957, dando muestras tempranas de su interés en involucrarse en asuntos nucleares internacionales en las décadas siguientes.

Ciertamente el sector nuclear argentino no fue ajeno a los vaivenes políticos y económicos que lo atravesaron en las poco más de tres décadas transcurridas desde la creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) en 1950 y la vuelta de la democracia en 1983. Sin embargo evidenció mucha más estabilidad que otros sectores tecnológicos, y gran apoyo por parte de diversos partidos políticos y de gobiernos tanto democráticos como militares por el rol que jugó como instrumento de prestigio y posicionamiento internacional y como industria industrializante (Hurtado, 2014).

No obstante, debido la búsqueda de autonomía tecnológica, a la persistente denuncia en foros internacionales de las promesas incumplidas del desarme plasmadas en el Tratado de No proliferación Nuclear (TNP de 1970) por parte de las potencias nucleares, a la reticencia

del país en ratificar dicho instrumento² y el Tratado de Tlatelolco, y al anuncio mundial – pocos días antes de asumir el gobierno democrático de R. Alfonsín- de que Argentina había logrado enriquecer uranio, el país no gozaba de altos niveles de confianza. Así las cosas, a la democracia le correspondió recomponer la imagen de Argentina en el sistema internacional, una tarea que no fue fácil ni unilineal, que contó con pasos en falso, avances y retrocesos, pero que cuarenta años después, balances mediante, puede decirse que resultó exitosa.

R. Alfonsín, la vuelta de la democracia y el Grupo de los Seis

Como comenta Hurtado (2014: 239), con el advenimiento de la democracia “la energía nuclear parecía como el único episodio que podía rescatarse, no sin críticas, de la última dictadura”. No obstante el sector había sufrido la persecución y expulsión de científicos, incluso a pesar del protagonismo de la industria atómica durante la dictadura. Asimismo, de acuerdo a las memorias de la CNEA (1984: 5) la institución había sufrido el recorte propio del reordenamiento de actividades dictado por el gobierno y por las restricciones presupuestarias, lo cual había conllevado retrasar avances en la central de potencia Atucha II (en construcción en ese momento), entre otras.

En un principio el gobierno radical observó con recelo el sector nuclear debido a su vinculación con el sector militar (especialmente con la Marina). Sin embargo la Unión Cívica Radical (UCR) reconoció la contribución de la industria atómica a la autonomía tecnológica (Hurtado, 2014). En el plano internacional, Alfonsín adoptó una postura autonomista, apelando principalmente al cumplimiento de las metas de desarme a las que las potencias nucleares se habían comprometido en diversos instrumentos internacionales especialmente a través de iniciativas como el Movimiento de los No Alineados o el Grupo de los Seis. Este último, conformado por México, India, Grecia, Tanzania, Suecia y Argentina, difundió en 1984 la “Declaración de Cuatro Continentes” donde demandó el compromiso de las grandes potencias a detener las pruebas de explosivos atómicos y la fabricación de armas. Estas iniciativas de diplomacia nuclear por parte de Argentina también buscaron contrarrestar los cuestionamientos a las intenciones nucleares argentinas y las presiones por parte de Reino Unido y Estados Unidos luego de la Guerra de Malvinas.

2 Cabe recordar que el representante argentino ante la ONU había declarado en 1968 en la Asamblea General de las Naciones Unidas que firmar el TNP significaba “el desarme de los desarmados”.

Sin embargo, Alfonsín sostuvo el rechazo tradicional de Argentina a la ratificación del TNP y de Tlatelolco como forma de defender el derecho al desarrollo autónomo de tecnología nuclear doméstica, considerado fundamental y legítimo para posicionar al país como interlocutor válido en las relaciones norte – sur, al tiempo que priorizó la cooperación nuclear con países del Sur Global para posicionar al país como proveedor confiable de esta tecnología (Vera, 2013).

En este sentido debe destacarse que durante la presidencia de Alfonsín se establecieron una docena de acuerdos de cooperación, en especial con países pertenecientes al mundo en desarrollo: Yugoslavia, Brasil, Argelia, China, Cuba, Guatemala, Turquía, Egipto, entre otros (Vera, 2013). Ello no solo es una muestra de la relevancia que para la diplomacia nuclear argentina tenía (y sigue teniendo) la cooperación para el impulso desarrollo tecnológico, sino que además es fundamental debido a que en este periodo se concretaron alguna de las ventas de reactores y tecnología nuclear más importantes: Argelia, Egipto e Irán (aunque este último no llegó a concretarse por el giro de política exterior del gobierno siguiente).

Finalmente, el mayor hito del alfonsinismo en material atómica probablemente haya sido el acercamiento con Brasil, luego de que el país vecino también atravesara su proceso de democratización. Es cierto que el acercamiento había comenzado a fines de la década de 1970 y los primeros acuerdos datan del año 1980, cuando se firmaron instrumentos de cooperación en los usos pacíficos de la energía nuclear entre sendas dictaduras, pero con la vuelta de la democracia la cooperación bilateral en materia nuclear cobró un impulso inusitado (Bompadre, 2000). En noviembre de 1985 Alfonsín y J. Sarney (presidente de Brasil) firmaron una Declaración Conjunta sobre Política Nuclear -lo cual fue el comienzo de una serie de visitas e inspecciones, y mecanismos de consulta y coordinación en el sector- y acordaron extender la cooperación atómica al resto de los estados latinoamericanos y coordinar políticas para enfrentar obstáculos en el mercado nuclear global.

De hecho, se creó el Grupo de Trabajo sobre Política Nuclear (que luego se transformó en comité permanente) conformado por Cancillería y sectores técnicos, y el Comité Empresarial Argentino-Brasileño del Área Nuclear (CEABAN), con la tarea de promover la colaboración de actores tanto públicos como privados entre Argentina y Brasil (Bompadre, 2000).

C. Menem, la ABACC y el abandono del traje de fence-sitter

Durante el gobierno de C. Menem la política nuclear atravesó un mayor proceso de transparentación y construcción de credibilidad de cara al mundo –no sin consecuencias para el programa doméstico- plasmadas en la ratificación del TNP (en 1994) y del Tratado de Tlatelolco (en 1995), acciones que buscaron demostrar las intenciones pacíficas del desarrollo nuclear nacional.

Además, como parte de dichas políticas de confidence-building la diplomacia nuclear argentina procuró afianzar su alianza estratégica con Brasil a través de la creación en 1991 de un organismo bilateral innovador y único en su tipo: la Agencia Brasileña-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) que consiste en un mecanismo de inspecciones mutuas de las instalaciones atómicas en cada país. Asimismo, a nivel regional Argentina participó en el establecimiento del Acuerdo Regional para la Cooperación y Promoción de la Ciencia y Tecnología Nucleares en América Latina y el Caribe (ARCAL) en 1998.

La diplomacia nuclear también siguió siendo activa en términos de firmas de acuerdos con países en desarrollo: en total se firmaron 19 acuerdos y Memorándums de Entendimiento con países como Indonesia, Rumania, Marruecos, Brasil, Costa Rica, China, Egipto, Sudáfrica, México, Tailandia, entre otros (Vera, 2013).

N. Kirchner, C. Fernández y la revitalización nuclear doméstica e internacional

Como respuesta a la crisis energética de 2004, y como parte de un plan de revitalización del sector científico-tecnológico nacional, en 2006 se lanzó el Plan de Reactivación Nuclear Argentino que buscó retomar proyectos frenados en las décadas anteriores y avanzar por ejemplo, con la construcción del reactor CAREM, un avanzado Small Modular Reactor (SMR)³, entre otras iniciativas.

3 Reactores de potencia pequeños, adaptables para ciudades medianas y con avanzados mecanismos de seguridad.

Este renovado protagonismo de la tecnología atómica en el país tuvo su correlato en la diplomacia nuclear desplegada, especialmente con Brasil. En 2008 ambos países firmaron el acuerdo que dio origen al Comité Binacional de Energía Nuclear en el seno del cual se han trazado proyectos conjuntos como la construcción de dos reactores de investigación (uno en cada país) de manera conjunta: el RA-10 en Argentina y el Reactor Multipropósito Brasileño (RMB) en Brasil.

Sin embargo, la diplomacia nuclear argentina ha sido profundamente cuestionada debido a su reticencia en firmar los Protocolos Adicionales al TNP que suponen otorgar mayores capacidades de inspección para organismos como OIEA y que muchos países (entre ellos Argentina en un principio y Brasil en la actualidad) han cuestionado debido a que: i) implica mayores obligaciones para estados no nucleares sin demandar a las potencias nucleares que cumplan sus compromisos de desarme, y ii) a que tienen el potencial de atentar contra el secreto industrial. En esta línea tanto Argentina como Brasil muestran una coherencia diplomática de larga data y han presentado a la ABACC como garantía en reemplazo de tales demandas (Vera, 2013).

Asimismo, ambos países se han opuesto o han presentado su abstención al momento de votar en favor de propuestas de creación de Bancos de Uranio Levemente Enriquecidos⁴ en el seno de la OIEA, sosteniendo que son iniciativas que favorecen el oligopolio sobre el combustible nuclear y obran en detrimento de la democratización al acceso a tecnología nuclear pacífica.

Por último, este periodo fue tan fructífero como el anterior en materia de acuerdos de cooperación con países en desarrollo: se establecieron alrededor de 16 con estados como Brasil, Venezuela, Argelia, Sudáfrica, Egipto, Túnez, Cuba, India, entre otros. Además se impulsó la diversificación de vínculos tecnológicos hacia China, por fuera de los socios desarrollados tradicionales, Estados Unidos y Europa.

4 Los Bancos de Uranio Levemente Enriquecido consisten en consorcios que concentran uranio levemente enriquecido y lo proveen a los países en base a ciertas condiciones. Para más información ver Vera (2013)

M. Macri y la consolidación internacional de la Argentina nuclear

El gobierno de M. Macri continuó el impulso que la diplomacia nuclear argentina acumuló durante décadas, y apoyó la candidatura del diplomático argentino R. M. Grossi Director General del OIEA, que efectivamente ganó en 2019, convirtiéndolo en el primer latinoamericano en ocupar tal puesto.

De hecho, a pesar de lo que se pensaba, el país siguió manteniendo su postura de rechazo a la firma de los PA, aunque esto podría haberle jugado en contra en la postulación de Grossi. Sin embargo, se respetó el hecho de que Argentina debe acordar la firma de dichos protocolos con Brasil, en virtud de la alianza estratégica establecida entre ambos en la década de 1990.

Por otro lado, en 2017 se dispuso a firma el Tratado de Prohibición de las Armas Nucleares que no ha sido firmado por Argentina y sí por Brasil (aunque no ratificado). Si bien esto parecería ir en contra de las afirmaciones anteriores, cabe destacar que para la representación argentina la posibilidad de alcanzar la paz y el desarme se encuentra al alcance de la mano con los instrumentos que conforman la gobernanza nuclear actual, que solo deben ser cumplidos (Vera y Colombo, 2022), postura coherente con la tradición⁴ búsqueda de cumplimiento de compromisos del derecho internacional impulsada por el país.

A. Fernández y el equilibrio condicionado en un mundo convulsionado

El gobierno de A. Fernández tuvo que enfrentarse a variados desafíos en materia atómica debido principalmente a la competencia comercial, tecnológica y hegemónica entre Estados Unidos y China. En materia de diplomacia nuclear ello implicó buscar equilibrios entre sus tradicionales socios políticos y militares occidentales y su principal socio económico: la potencia asiática, con sus propios intereses de expansión de su industria atómica en la región.

A pesar de ello, debido al prestigio y la vocación mediadora y pacífica del país, y su compromiso con la cooperación nuclear para usos pacíficos con estados en desarrollo, R. Grossi fue electo en 2023 para un segundo mandato al frente de la OIEA, y Argentina

fue elegida por cuarta vez para presidir el Grupo de Proveedores Nucleares (GPN). En este punto cabe mencionar que la postura relativamente neutral de Argentina en conflictos como el de Estados Unidos y China, o el de Rusia y Ucrania (lo cual no equivale a decir que el país no haya condenado la invasión rusa a territorio ucraniano), ha sido vista como un activo diplomático que: i) habilita a sentar a todas las partes involucradas y sostener negociaciones en el marco del GPN y ii) no cuenta con el veto de los grandes jugadores nucleares al no presentar un alineamiento sesgado con ninguno (Alonso, 2023). Comenta Alonso (2023): “Se eligió a la Argentina [para la presidencia del GNP] porque los candidatos que se ofrecían tenían el veto de algunos miembros y se necesitaba un país que pudiera manejar una situación diplomática muy compleja” lo cual significa un reconocimiento a la trayectoria tecnológica de Argentina en materia nuclear, y también a su valor político y diplomático. Lo mismo puede decirse de Brasil, quien será el sucesor de Argentina en la presidencia del GNP.

El gran desafío actual de la Argentina puede desdoblarse en una arista doméstica y otra internacional que sin embargo son dos caras de la misma moneda: en el ámbito nacional el país debe procurar continuar fortaleciendo sus proyectos nucleares, máxime en un contexto en que la transición energética se hace urgente. Ello implica apostar a aumentar la participación de la energía nuclear en el Sistema de Interconexión Argentino ya⁴ sea concretando la construcción de la cuarta central de potencia, Atucha III y/o llevando a término el proyecto CAREM, con gran potencial de exportación a países en desarrollo.

En el ámbito internacional ello implica seguir apostando a la cooperación, en especial con Brasil, quien puede convertirse en proveedor de insumos esenciales para el SMR argentino, lo cual le permitiría sortear los desafíos generados por la competencia entre Estados Unidos y China que se plasma de forma patente en su sector nuclear.

Esta estrategia también significa seguir dando muestras de confiabilidad y transparencia en el escenario global y ante los organismos de gobernanza nuclear. De esto último creemos que el país ha dado sobradas muestras y de hecho ha obtenido el debido reconocimiento.

5 El GPN nuclea a los países exportadores de material atómico y establece restricciones sobre los materiales más sensibles.

6 Sin embargo, ambos proyectos se encuentran frenados por cuestiones económicas y geopolíticas, ya que Estados Unidos se opone a que Argentina acreciente su cooperación con China, con quien se negoció la provisión de Atucha III.

Sin embargo, se hace perentorio que se siga exigiendo el desarme, frente al renovado temor generado por la letalidad de las armas atómicas en un contexto de creciente incertidumbre y volatilidad y teniendo en cuenta la necesidad de incrementar la cooperación segura y pacífica para que los países en desarrollo también puedan apostar a sus sectores nucleares en la carrera a contrarreloj contra el cambio climático.

Con sus falencias y limitaciones, la democracia argentina en estos últimos 40 años ha demostrado inusitada coherencia en su diplomacia nuclear: a pesar de las diferencias entre gobiernos, proyectos económicos y políticas exteriores, la política nuclear argentina ha apostado, con matices pero manteniendo su esencia pacifista, al desarrollo civil de tecnología atómica, a la democratización de su acceso para países en desarrollo, a la demanda de cumplimiento de las promesas de desarme por parte de las potencias nucleares y a la Paz. Es en estos momentos, cuando la democracia que supimos construir se encuentra en peligro, que bien vale tener en cuenta estos hechos.

Conclusiones

En 1953 D. Eisenhower pronunció ante la Asamblea General de la ONU el discurso que daría nacimiento al programa “Átomos para la Paz” señalando el comienzo de una serie⁴ de iniciativas de cooperación nuclear que buscaron hacer llegar el conocimiento nuclear a todos los rincones del mundo.

A 70 años de ese hito, el mundo actual se vislumbra incierto, inestable, crecientemente violento y con altos problemas asociados al cambio climático. Aquí, la energía nuclear vuelve al centro de la escena, no solo por el temor que despiertan posibles accidentes nucleares en la guerra ruso-ucraniana o las escaladas armamentistas, sino desde una luz más positiva, como una posible alternativa hacia la transición a energías más verdes y una herramienta para fomentar la cooperación científico-tecnológica.

Argentina ha podido establecerse como un ejemplo de promoción de la cooperación en ciencia y tecnología nuclear civil y pacífica, y en la democratización del acceso a dichos conocimientos al servicio del desarrollo de los países más relegados. Así lo ha hecho desde las diversas posiciones que los diplomáticos del país han ocupado en las instituciones de gobernanza nuclear.

Si la trayectoria argentina -compleja, contradictoria y plagada de vaivenes políticos- antes de 1983 le dio al sector nuclear la posibilidad de establecerse y afianzarse generando sus propias capacidades y procesos de aprendizaje tecnológico, la democracia le permitió comenzar un proceso de transparentación y confidence-building en alianza con Brasil que ha resultado, cuatro décadas más tarde, en que sea un argentino quien presida el máximo órgano de la gobernanza nuclear internacional.

Pero la paz y la democracia no son la norma: exigen un trabajo y esfuerzo constantes y conscientes. Transformar una tecnología concebida para la muerte en masa en una herramienta de paz, desarrollo y cooperación es un desafío que requiere un enorme compromiso de todos los países, tanto de las potencias nucleares como del resto, que deben exigir el cumplimiento del derecho internacional. La apuesta al desarme, los usos pacíficos de la tecnología, y la búsqueda de democratización de su acceso a través de la cooperación con países en desarrollo como instrumentos de un mundo más pacífico y justo han sido una impronta propia de la diplomacia nuclear argentina. En el actual contexto convulsionado el mundo necesita más ejemplos como éste.

Referencias

- Alonso, M. (2023). Control nuclear en Buenos Aires. Agencia TSS (28/07/2023). Disponible en <https://www.unsam.edu.ar/tss/control-nuclear-en-buenos-aires/> [Acceso en octubre de 2023].
- Bompadre, G. (2000). Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Evolución y perspectivas. Relaciones Internacionales 18, pp: 53-62. CNEA (1984). Memoria anual 1984. CNEA. Buenos Aires. Argentina.
- Departamento de Estado de Estados Unidos (2009). Atomic Diplomacy. Disponible en <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/cwr/104434.htm> [Acceso en octubre de 2023]
- Hurtado, D. (2014). El sueño de la Argentina atómica. Buenos Aires: Editorial Edhasa.
- Ito, K. y Rentetzi, M. (2021). The Co-Production of Nuclear Science and Diplomacy: Towards A Transnational Understanding of Nuclear Things," History and Technology, 37(1) 4-20.
- Jones, R. (1980). Atomic Diplomacy in Developing Countries. Journal of International Affairs, 34(1): 89-117.

- Ledesma, M. S. (2007). La posición histórica de Argentina frente al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y su cambio en los 90s. Tesis presentada para optar por el grado de Magíster en Relaciones Internacionales y Negociaciones Internacionales. Agosto de 2007. Universidad de San Andrés.
- OIEA (2013). Los Átomos para la paz de Eisenhower: el discurso que inspiró la creación de la OIEA. Organización Internacional de Energía Atómica. Disponible en https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/magazines/bulletin/bull54-4/54401210304_es.pdf
- SIPRI (2021). Military Expenditure. SIPRI. Disponible en: <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-and-military-expenditure/military-expenditure>
- Sabato, J. y Ramesh, J. (1979). Programas de energía nuclear en el mundo en desarrollo: sus fundamentos e impactos. En Harriague, S., y Quilici, D. (eds.). Estado, política y gestión de la tecnología. Obras escogidas (1962 - 1983). Pp. 169 - 182. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Van Wyck, J. (2018). Atomic/Nuclear Diplomacy. En Gordon Martel (ed.), The Encyclopedia of Diplomacy. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Vera, N. (2013). La reactivación de la industria nuclear argentina (2006 - 2011). Dimensiones internas y proyección internacional. Tesis de grado. Licenciatura⁴ en Relaciones Internacionales. Junio de 2013. UNCPBA. Tandil. Argentina.
- Vera, N. y Colombo, S. (2022). "Capítulo 3. Semiperiferias y gobernanza nuclear. Argentina, Brasil y México en el Régimen de No Proliferación en el siglo XXI". En Vera, Nevia (comp.). Ciencia, tecnología y política exterior. Reflexiones desde y para la (semi)periferia. Pp.: 100 - 171. CEIPIL - UNICEN.

Diplomacia, Democracia y Tecnología Nuclear: De la competencia y rivalidad a la cooperación e integración argentino – brasileña (1985-2010)

Bernardo Dall'Ongaro

Resumen

Durante los años setenta, la Argentina y Brasil compitieron por el liderazgo regional en materia nuclear. Sus relaciones bilaterales estuvieron caracterizadas por la incertidumbre y el mutuo recelo en torno a los presuntos fines pacíficos de sus programas de desarrollo nuclear. Con el retorno de la democracia a ambos países, la cooperación nuclear adquiere un significativo impulso y el vínculo bilateral ingresa en una etapa de "distensión". Dicha cooperación se profundiza en los años noventa, derivando en la institucionalización e integración nuclear a partir de la creación y puesta en funcionamiento de la ABACC. Desde principios del siglo XXI, la colaboración interestatal se consolida a raíz del refuerzo de antiguas iniciativas y la constitución de nuevas. De este modo, con el retorno de la democracia, la relación bilateral en el sector nuclear transita de la competencia y la rivalidad a la cooperación e integración. Este breve ensayo analiza este proceso cooperativo de índole incremental, a partir del rastreo de piezas de información o hechos históricos puntuales que permitan dar cuenta de ello.

Introducción

Durante los años setenta, la Argentina y Brasil compitieron por el liderazgo regional en materia nuclear. Las relaciones bilaterales en esta década de dictaduras militares estuvieron caracterizadas por la incertidumbre y el mutuo recelo respecto de los presuntos fines de sus programas nucleares, ya que ninguno de los dos países poseía certezas respecto de los fines exclusivamente pacíficos de los mismos. El desarrollo de tecnología de uso dual bajo el control militar, propiciaba desconfianza y dificultaba la colaboración interestatal. No obstante, es en este período histórico en el que se firmó el denominado Acuerdo Tripartido (1979), que resolvió el conflicto en torno a las represas Corpus Itaipú. Si bien se observan momentos de cooperación bilateral en torno intereses conflictivos puntuales, ellos han

tendido a ser limitados en términos comparativos a los años posteriores a las transiciones democráticas en ambos países (Zaccato, 2016: p. 3; Pozzo, 2017; Kutchesfahani, 2010: p. 105, Milanese, 2007: p. 130; Galvao de Queiroz, 2016: p. 48; Januario, Valdivieso y Alves Soares, 2020: p. 120; Owens, 1995: p. 39).

Con el retorno de la democracia a la Argentina y Brasil (1983 y 1985, respectivamente), la cooperación bilateral en el sector nuclear se catalizó. En este período se inició una nueva etapa en sus relaciones bilaterales, en la que primó el acercamiento y colaboración. Es durante esta década que se observan los primeros saltos cualitativos en términos de cooperación nuclear, derivando en un proceso histórico de “distensión” a raíz de una convergencia política, diplomática y técnica. El rechazo conjunto a firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), constituye un síntoma de dicha convergencia (Guerreiro, 2010: p. 406; Brigagao y Fonrouge, 1999: p. 9; Redick, 1995: p. 19-20; Oliveira y Marcusso Do Canto, 2013; Pozzo 2017; Vargas, 1997: p. 43; Januario, Valdivieso y Alves Soares, 2020: p. 122; Balbino, 2019: p. 39).

Durante los años noventa, bajo las administraciones gubernamentales de Carlos Menem y Fernando Collor de Mello, la colaboración interestatal se profundizó y derivó en un hecho histórico: la integración nuclear. En el año 1991 se creó y puso en funcionamiento de la Agencia Brasileño - Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). La ABACC es la primera institución creada en la historia de las relaciones argentino – brasileñas y la única con carácter supranacional en América Latina¹. La ABACC es el único organismo bilateral de control nuclear mutuo a nivel internacional. En el año 1995 la Argentina firmó unilateralmente el TNP, lo que habría generado tensiones diplomáticas entre ambos países. Sin embargo, a pesar del descenso en los niveles de convergencia observados entre 1995 y 1998, la ABACC habría permitido sortear dichas fricciones y sostener el vínculo cooperativo en el tiempo (Owens, 1995: p. 49; Zaccato, 2016: p. 83-84; Suppo y Gaviao, 2020: p 2,3 y 12; Carasales, 1995: p. 44).

Desde principios del siglo XXI, bajo las administraciones de Néstor Kirchner y Luiz Inácio “Lula” Da Silva, la colaboración interestatal se consolidó producto del refuerzo de antiguas

1 Sitio Oficial de la ABACC. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/>

iniciativas y la constitución de nuevas. En este período se retorna a una etapa mayor convergencia política y diplomática. El rechazo conjunto a firmar el Protocolo Adicional (PA) y a la iniciativa de los bancos de uranio levemente enriquecido (ULE), constituyen síntomas de dicha convergencia. Esto promovió el refuerzo de la cooperación bilateral, especialmente desde el año 2006. Indicador de ello es la creación del Comité Binacional de Energía Nuclear (COBEN) en el año 2008, una nueva instancia de cooperación conjunta en materia de reactores multipropósito.

La historia de las relaciones argentino brasileñas muestra que, con el retorno de la democracia a ambos países, la relación bilateral transita de la competencia y rivalidad hacia la cooperación e integración nuclear. Este proceso cooperativo habría sido de índole incremental, reforzándose año tras año en cada período histórico. El retorno de la democracia en la Argentina y Brasil, coincide con el aceleramiento de la colaboración interestatal en el campo nuclear. Esto resulta especialmente llamativo desde el punto de vista de las teorías de la cooperación internacional. Si bien excede a los objetivos del presente ensayo, emerge el interrogante en torno a si el sistema político constituye una variable explicativa de la cooperación entre Estados ¿Las formas de gobierno o los factores políticos domésticos condicionaron el proceso de colaboración interestatal en el sector nuclear? ¿En qué medida el cambio de régimen político condicionó los patrones de cooperación bilateral?

El presente ensayo tiene por objetivo analizar la cooperación nuclear entre la Argentina y Brasil en el período 1985-2010. El mismo se estructura en tres secciones:

En primer lugar, la introducción, en la que se presenta brevemente la evolución la relación argentino – brasileña en materia nuclear desde el retorno de la democracia hasta el año 2015.

En segundo lugar, el desarrollo. Aquí se analiza el proceso de transición de la competencia y rivalidad al de cooperación e integración nuclear (1985-2010), a partir del rastreo empírico de piezas de información o hechos históricos puntuales. Para ello, el ensayo se estructura en tres momentos históricos:

1. 1985-1989: Distensión y convergencia nuclear
2. 1990-1999: Institucionalización e integración nuclear
3. 2000-2010: Consolidación de la cooperación nuclear

El inicio y la finalización de cada período implicaron un punto de inflexión en términos de colaboración nuclear.

Por último, las conclusiones generales, en donde se exponen una serie de reflexiones e interrogantes finales a partir de lo analizado en la sección anterior. El objetivo de este apartado es crear un espacio que invite al lector a pensar en presuntos mecanismos causales que expliquen la evolución de la relación bilateral. Es aquí en donde retornamos al interrogante inicial: ¿En qué medida el tipo de régimen político condicionó el proceso de cooperación nuclear? ¿Hasta qué punto el cambio de régimen condicionó la dinámica de cooperación interestatal en el sector nuclear? Asimismo, se plantean una serie de probables desafíos a futuro que deberían comenzar a abordarse desde la política pública.

II. Desarrollo: 40 años de democracia, 40 años de cooperación nuclear

II.I. Período 1985-1989: Distensión y convergencia nuclear

En este período histórico se asiste a un momento de cambio significativo en el vínculo bilateral, acercamiento y colaboración conjunta en materia nuclear. Tras años de rivalidad y competencia por el liderazgo regional en los años setenta, el regreso de la democracia a ambos países coincide con un proceso de aceleración de la cooperación bilateral (Guerreiro, 2010: p. 406; Brigagao y Fonrouge, 1999: p. 9; Redick, 1995: p. 19-20; Oliveira y Marcusso Do Canto, 2013; Pozzo 2017; Vargas, 1997: p. 43; Janeiro, Valdivieso y Alves Soares, 2020: p. 122; Balbino, 2019: p. 39). Una serie de hechos históricos puntuales, permiten dar cuenta de cómo se arribó a la “distensión” nuclear a lo largo del período.

En el año 1985, a partir de la Declaración Conjunta Sobre Política Nuclear, la Argentina y Brasil crearon el Grupo de Trabajo Conjunto sobre Política Nuclear². Su principal función era

2 Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/sites/2/2016/10/1985-Declara%C3%A7%C3%A3o-conjunta-sobre-Pol%C3%ADtica-Nuclear-espanhol-assinada.pdf>

intercambiar información sobre los programas nucleares de ambos países, con el objetivo de promover la confianza y el conocimiento mutuo. Estaría a cargo de los Ministerios de Relaciones Exteriores de cada país e integrado por sus técnicos nucleares, representantes de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN) y de empresas nucleares de los dos países. En el marco de las actividades llevadas a cabo por el Grupo de Trabajo Conjunto sobre Política Nuclear, ambos países firmaron el Acta para la Integración Brasileño – Argentina (1986). En este documento, la CNEA y la CNEN se comprometieron a implementar el denominado *Protocolo N° 11 de emergencias radiológicas y asistencia recíproca*³. El objetivo era incrementar el conocimiento recíproco en lo que concierne a gestión de riesgos ante accidentes nucleares y emergencias radiológicas. Las áreas de colaboración sobre las que la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y la Comisión Nacional de Energía Nuclear (CNEN) consensuaron trabajar se concentraron en: planeamiento para emergencias nucleares, Análisis de seguridad, protección radiológica, metrología de radiaciones ionizantes, normas de radio protección y seguridad nuclear, tratamiento de personas accidentadas por irradiación o contaminación, gestión y eliminación final de residuos radioactivos de alta actividad, garantía de calidad e inspecciones regulatorias, licenciamiento de personal de instalaciones nucleares y radioactivas, entre otras. Para ello, se procedió al intercambio de información, asistencia técnica mutua (presencial y a través de códigos de computación), reuniones bilaterales y ejercicios simulados conjuntos.

Con la firma de la Declaración de Iperó (1988)⁴, el Grupo de Trabajo Conjunto sobre Política Nuclear adquirió un carácter más formal y se constituyó en el Comité Permanente de Política Nuclear (CPPN). El CPPN estaría conducido e integrado por los mismos actores que el Grupo. Su puesta en funcionamiento implicó un incremento en las instancias de diálogo, a raíz del establecimiento de un cronograma de encuentros preestablecidos que se alternaban entre un país y el otro. Es en este momento histórico en el que comenzaron las negociaciones oficiales para implementar un sistema bilateral de salvaguardias nucleares. Asimismo, es en

3 10° Acta para la Integración Argentino-brasileña. Julio 1986. Sitio Oficial de la ABACC. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/Ata-para-integra%C3%A7%C3%A3o-brasileiro-argentina-portugu%C3%AAs-assinada.pdf>

4 Declaración de Iperó. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/Declara%C3%A7%C3%A3o-de-Iper%C3%B3-portugu%C3%AAs.pdf>

el CPPN que se logró coordinar una política exterior conjunta, basada en un interés común puntual: incrementar su “autonomía nuclear”, esto es, la búsqueda de desarrollar tecnología nuclear propia. Es precisamente esta “convergencia” la que habría propiciado la colaboración interestatal en el sector nuclear. El principal síntoma de este interés común se observa en el rechazo conjunto al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP)⁵, al que la Argentina y Brasil consideraron “injusto”, “intrusivo” y “discriminatorio” para los países en vías de desarrollo. La línea argumentativa en la que se apoyaba este posicionamiento conjunto sostenía que el TNP dividía a los Estados en nuclearmente “armados” y “no armados”, congelando el *status quo* internacional en materia nuclear⁶. De este modo, el TNP constituía un instrumento legal internacional que limitaba su derecho a desarrollar tecnología nuclear propia. En las declaraciones presidenciales de Brasilia (1986)⁷ e Iperó (1988), los presidentes refieren a una plena coincidencia y coordinación de posiciones políticas en el ámbito internacional para la defensa de “intereses comunes”. Esta postura conjunta se mantuvo a lo largo de la totalidad del período de distensión nuclear (Goldenberg, Alvim y Mafra, 2013: p. 385; Gazze, 2013: p. 8; Quintanar y Romegialli, 2004; Brigagao y Founrouge, 1999: p. 7; Bompadre 2000: p. 53; De Oliveira, 1998: p. 6; Vargas 1997: p. 43; Goldemberg, Alvim y Mafra, 2018: p. 390; Kutchesfahani, 2010: p. 100; Milanese, 2007: p. 137-140; Hirst y Rico, 1992: p. 136).

En el año 1987, Brasil le notificó a la Argentina que alcanzó el enriquecimiento de uranio por el método de centrifugación. La notificación se realizó por medio de una carta personal de J. Sarney a R. Alfonsín y enviando al diplomático brasileño Rubens Ricupero a la Argentina⁶. En este mismo año, Sarney fue invitado por Alfonsín a conocer el complejo de enriquecimiento de uranio argentino, en Pilcaniyeu (Rio Negro). Recíprocamente, en el año 1988 Alfonsín fue invitado por Sarney a conocer el Centro Experimental Aramar (San Pablo), complejo tecnológico militar brasileño en el se llevaban a cabo las nuevas actividades de enriquecimiento de uranio. Por un lado, las máquinas centrifugadoras no habían sido declaradas públicamente y no había ningún recurso que garantice la preservación de los secretos tecnológicos brasileños por parte de la Argentina. Por otro lado, era la primera vez

5 El TNP constituía el principal instrumento para ingresar al régimen internacional de no proliferación nuclear. Los países que se negaron a firmarlo, serían juzgados como proliferantes por quienes profesaban su adhesión,

6 Los primeros se comprometían a utilizar la energía nuclear con fines pacíficos y promover el desarme. Los segundos a abstenerse de adquirir armas nucleares u otros dispositivos explosivos y someterse a las inspecciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

7 Declaración de Brasilia. Disponible en https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/1986-Declara%C3%A7%C3%A3o_Conjunta_sobre_Pol%C3%ADtica_Nuclear_1986_-_portugu%C3%AAs_-_assinado1.pdf

8 Se infiere que este sería un acto de reciprocidad del país, ya que en el año 1983 la Argentina le notificó que dominó la técnica de difusión gaseosa en los laboratorios del Complejo Tecnológico Pilcaniyeu.

en la historia que un presidente extranjero era invitado a conocer las plantas de enriquecimiento de uranio (Kutchesfahani 2010: p. 121-123; Milanese 2004; Mallea, Spektor y Wheeler, 2012; Spektor 2015: p. 12). Estos dos hechos históricos permiten inferir la voluntad política de cooperación para el conocimiento mutuo y la construcción de confianza interestatal.

II.II. Período 1990-1999: Institucionalización e integración nuclear

Este período histórico se inscribe en las presidencias de Carlos Menem y Fernando Collor de Mello. Aquí se asiste a una nueva etapa en la relación bilateral, ya que se transita de la cooperación hacia la institucionalización e integración nuclear. El vínculo en materia nuclear adquiere un carácter legalmente vinculante, atravesado por nuevas reglas y normas que regulan el comportamiento de los Estados en este sector energético.

Como se mencionó anteriormente, con la creación del CPPN comenzaron las negociaciones para diseñar e implementar mecanismos de salvaguardias bilaterales. Se requería encontrar una manera de brindar garantías bilaterales e internacionales respecto de los fines exclusivamente pacíficos de los programas nucleares de ambos países, preservando al mismo tiempo su derecho desarrollar tecnología nuclear propia. En el año 1990, a partir de la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear, se consensuó el diseño y puesta en funcionamiento del denominado Sistema de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC). A partir del mismo, los dos países se comprometieron a:

1. Intercambiar listas de las instalaciones nucleares de cada país.
2. Intercambiar listas de los materiales nucleares presentes en cada país
3. Llevar adelante las primeras inspecciones cruzadas.

La Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), creada en 1991 por el Acuerdo de Guadalajara, es la institución a cargo de la ejecución del SCCC⁹. La relevancia empírica de la ABACC reside en que resulta ser un caso único a nivel

⁹ Acuerdo de Guadalajara. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/sites/2/2020/05/Bilateral-Agreement.pdf>

global: es la única institución bilateral y supranacional de control nuclear mutuo. Ella verifica que los materiales e instalaciones nucleares declaradas por cada uno de los países posean fines pacíficos, con el objetivo de prevenir la proliferación. Este control se implementa a partir del envío de inspectores brasileños a las instalaciones nucleares argentinas e inspectores argentinos a las instalaciones nucleares brasileñas. De este modo, se configura un sistema de inspecciones cruzadas en terreno del tipo “vecino inspecciona a vecino”.

No obstante, la creación de la ABACC no otorgaba las garantías suficientes a la comunidad internacional respecto de los fines exclusivamente pacíficos de sus programas nucleares. Es por ello que, de manera simultánea a la creación de la ABACC, se firma el denominado Acuerdo Cuatripartito entre la Argentina, Brasil, la ABACC y el OIEA. Este Acuerdo asoció las salvaguardias bilaterales a las internacionales, facultando al OIEA a llevar a cabo inspecciones conjuntamente con la ABACC . De este modo, se configura un sistema de doble control: la ABACC y el OIEA inspecciona¹⁰ (sin duplicar tareas) los materiales nucleares presentes en las instalaciones nucleares de ambos países. El sistema también le permite al OIEA controlar a la ABACC y a la ABACC controlar la intrusión del OIEA. Este es el mecanismo institucional que la Argentina y Brasil hallaron para brindar garantías internacionales respecto de los fines exclusivamente pacíficos de sus programas nucleares, sin necesidad de someterse al TNP.

En el año 1995, la Argentina firmó unilateralmente el TNP. Esto implicó un quiebre con el modelo de política exterior históricamente coordinado con Brasil. La ruptura unilateral de la Argentina con el posicionamiento diplomático conjuntamente articulado desde 1985, de defensa de la “autonomía” nuclear, generó tensiones diplomáticas con Brasil. A pesar de ello, el CPPN y la ABACC habrían creado espacios de diálogo y negociación para “sortear” las mismas. Indicador de ello es que, entre los años 1995 y 1998, se registra un descenso en los niveles de “convergencia” en torno al TNP. Esto se reflejó en las votaciones de ambos países en la Asamblea General de las Naciones Unidas (Zaccato, 2016: 83-84; Suppo y Gaviao, 2020:12 - 20). Brasil ingresó al TNP en el año 1998, y, a partir de este momento histórico, se inició una etapa en la que los dos países colaboraron bajo los parámetros del régimen

10 Acuerdo Cuatripartito. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/sites/2/2016/10/Acordo-Quadripartite-ingl%C3%AAs.pdf>

internacional de no proliferación nuclear. En otras palabras, el tradicional modelo “autonomista” de política exterior es reemplazado por el modelo de controles externos propuesto por el OIEA (Quintanar y Romegialli, 2007: p. 5; Balbino, 2019: p. 46; Owens, 1995: p. 49).

II.III. Período 2000-2010: Consolidación de la cooperación nuclear

El inicio de este período de cooperación nuclear entre la Argentina y Brasil, se inscribe en el marco de las presidencias de Luiz Inácio “Lula” Da Silva y Néstor Kirchner. En el año 1997, el OIEA adoptó el denominado Protocolo Adicional (PA). Partiendo del supuesto de que los Estados pueden esconder materiales nucleares, la firma del PA¹¹ habilitaba al organismo internacional a llevar a cabo inspecciones de tipo “no anunciadas” dentro de instalaciones presuntamente no declaradas por los países. Esto implicaba otorgarle el derecho de acceder a sitios e información que no eran alcanzados por el TNP (Colombo, Guglielminotti y Vera, 2017: p. 4-5; Quintanar y Romegialli, 2007: p. 7; Patti, 2010: p. 184; Hibbs, 2010).

Ambos países se negaron conjuntamente a firmar el PA por considerarlo otro intrusivo instrumento del régimen internacional al servicio del espionaje industrial, que ponía en riesgo sus secretos tecnológicos e intereses comerciales (Colombo, Guglielminotti y Vera, 2017: p. 14, 15 y 18; Quintanar y Romegialli, 2007: p. 6-7; Patti, 2010: p. 183-184; Balbino, 2019: p. 48; Suppo y Gaviao, 2020: p. 11; Hibbs, 2010; Vera y Colombo, 2014: p. 11; Waisman, 2010: p. 524). Asimismo, en el año 2005 el OIEA propuso la creación de bancos de uranio levemente enriquecido (ULE), con el presunto objetivo de disminuir los riesgos de proliferación. Los bancos de ULE suministrarían este material a aquellos países que lo requieran y en pequeñas cantidades, para garantizar su uso con fines pacíficos. Esto también fue rechazado de manera conjunta por considerarla una nueva iniciativa limitante para el desarrollo de tecnología nuclear, que tenía el objetivo de congelar las brechas existentes a nivel internacional (Quintanar y Romegialli, 2007: p. 12; Colombo, Guglielminotti y Vera, 2017: p. 6,8, 16 y 18; Vera y Colombo, 2014: p. 13).

La presión de los Estados Unidos y del OIEA para que la Argentina y Brasil firmen el PA y adhieran a la propuesta de los bancos de ULE, llevó a que en este período ambos países

11 También denominadas inspecciones “sorpresa”.

adopten nuevamente el modelo “autonomista” de política exterior. Una vez más, la ABACC y el Acuerdo Cuatripartito no otorgaban las garantías suficientes al régimen internacional de no proliferación nuclear. De este modo, los dos países retornan gradualmente al posicionamiento diplomático de defensa conjunta a su derecho a desarrollar tecnología nuclear propia (Balbino, 2019: p. 52; Vera y Colombo, 2014: p. 10; Montez Carpes, 2006: p. 129-133; Plum y Rollember de Resende, 2016; Balbino, 2019: p. 48-50). Esto puede observarse en la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear (2005)¹² entre Néstor Kirchner y Luiz Inácio “Lula” da Silva, en la que ambos países defienden su “derecho inalienable a desarrollar tecnología nuclear” con fines exclusivamente pacíficos. Este constituye otro indicador del regreso del principio de “autonomía”, propio de la década de los ochenta.

La persistente articulación de una política exterior “común” en múltiples foros internacionales a lo largo del tiempo permitió que, en el año 2011, el Grupo de Proveedores Nucleares (NSG, por sus siglas en inglés) reconozca el Acuerdo Cuatripartito como un “criterio alternativo” al PA. Actualmente, la Argentina y Brasil son los únicos miembros del NSG exceptuados de adherir al PA. Resulta pertinente destacar que la adhesión al PA es una condición necesaria para aquellos países que deseen importar equipos y tecnología de enriquecimiento de uranio (Colombo, Guglielminotti y Vera, 2017:15-16; Balbino, 2019:49; Hibbs, 2010; Vera y Colombo, 2014:13).

En el año 2008, a partir de la Declaración Presidencial Conjunta Argentino – Brasileña sobre Cooperación e Integración de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear, se creó la Comisión Binacional de Energía Nuclear (COBEN). El principal objetivo de dicho organismo sería crear instancias de cooperación para el desarrollo de tecnología nuclear. En el marco de la Cumbre del MERCOSUR del año 2010, los dos países firmaron la Declaración Conjunta sobre Cooperación Nuclear. Ella ratificó que el COBEN tendría el objetivo específico de promover la cooperación conjunta para el desarrollo de reactores nucleares multipropósito con fines pacíficos¹³. Aquí también se observa la voluntad política de colaboración bilateral para incrementar su autonomía en lo que refiere a tecnologías nucleares.

12 Declaración Conjunta sobre Política Nuclear. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/sites/2/2016/10/Declaracion-Conjunta-sobre-Politica-Nuclear-Puerto-Iguazu-BA-Ingles.pdf>

13 Declaración de San Juan. Disponible en https://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/Declaracion-de-San-Juan_ES.pdf

III. Conclusiones generales: reflexiones finales y desafíos del futuro

Del análisis histórico realizado a lo largo del presente ensayo, se desprenden las siguientes reflexiones e interrogantes finales:

Tras años de tensión y mutuo recelo a raíz de la incertidumbre que generaba los presuntos fines de sus programas nucleares, el retorno de la democracia a la Argentina y al Brasil coincide con un aceleramiento de la cooperación nuclear. Este primer período de colaboración y acercamiento, permitió transitar de la competencia y la rivalidad hacia la distensión. La constitución del CPPN habría tenido un rol crucial en dicho proceso permitiendo la apertura de canales de diálogo y negociación. Esto conduce a pensar en el vínculo teórico entre las variables “tipo de régimen político” y “cooperación internacional”; más específicamente, en los probables mecanismos causales que expliquen la cooperación internacional en función del régimen político. La teoría de la Paz Democrática sostiene que las democracias son más pacíficas entre sí que cualquier otra combinación de regímenes políticos. En este sentido, sería pertinente testear si las democracias son también más proclives a ser más cooperativas entre sí y bajar la tensión en escenarios de competencia y rivalidad. Si bien se observa cooperación bilateral previamente al retorno de la democracia, los niveles de cooperación registrados han sido distintos en las diadas “democracia-democracia/dictadura-dictadura”. Por lo tanto, aquí emerge el interrogante: ¿Hasta qué punto la redemocratización habría catalizado la cooperación nuclear entre la Argentina y Brasil? ¿En qué medida el tipo de régimen político (democracia /dictadura) condicionó el proceso de cooperación nuclear?

En el segundo período analizado, se asiste a un punto de inflexión en la historia de la cooperación nuclear argentino – brasileña: institucionalización e integración. Se diseña y pone en funcionamiento la ABACC. La Agencia es el único organismo bilateral y supranacional de control nuclear mutuo a nivel global. Su sistema de inspecciones recíprocas en terreno constituyen su “razón de ser”, lo que la convierte en una innovación institucional notable en el marco del régimen internacional de no proliferación nuclear. Ella fue el mecanismo que les permitió a ambos países ingresar a dicho régimen por un canal alternativo al TNP, preservando su derecho a desarrollar tecnología nuclear propia. El modelo “autonomista” (mediados de los años ochenta y principios de los noventa) es reemplazado por uno de controles externos (mediados a fines de la década del noventa) y

retomado a principios del presente Siglo. Mientras que en su primera versión dicho modelo rechazó el TNP, en su segunda versión rechazó el PA y la iniciativa de poner a disposición bancos de ULE. La literatura permite inferir que la defensa de este interés común, habría propiciado la convergencia nuclear en cada uno de los períodos analizados: acercamiento, integración y consolidación.

Desde principios del Siglo XXI, se consolida la cooperación nuclear. La Argentina y Brasil constituyen el COBEN y se comprometen a cooperar en el desarrollo conjunto de reactores multipropósito. No obstante, la información relevada muestra que el éxito del organismo ha tendido a ser limitado en términos de resultados alcanzados hasta el momento. En síntesis, se observa que en el período 1985-2010 la relación nuclear argentino - brasileña adquiere una triple dimensión: dimensión control (ABACC), dimensión técnica - política (CPPN) y dimensión cooperación (COBEN).

Por último una serie de desafíos a futuro que deberían considerarse. Los programas nucleares de ambos países están en permanente desarrollo y expansión. Argentina está en proceso de construcción del reactor modular pequeño CAREM y Brasil planifica la construcción de un submarino de propulsión nuclear. Esto conduce a la necesidad de (re) diseñar nuevos y más eficientes mecanismos de control mutuo, que refuercen las salvaguardias bilaterales para las nuevas tecnologías nucleares. Asimismo, resultaría necesario modernizar los actuales esquemas aplicados en las instalaciones bajo salvaguardias, en particular, las de enriquecimiento de uranio. El desarrollo nuclear en ambos países, debería estar acompañado de nuevas tecnologías de verificación, protección y control del material físico y de la información. Esto resultaría indispensable para proporcionar mayores garantías internacionales respecto de sus fines exclusivamente pacíficos, y, de este modo, sostener las credenciales frente al régimen de no proliferación nuclear.

Referencias

- Alvim, C; Goldemberg, J; Mafra, O. (2018); "The Desnuclearization of Brazil and Argentina", Journal for Peace and Nuclear Disarmament, Vol. 1.
- Balbino, T. (2019); "Cooperación nuclear argentino brasileña 1985-2015: un caso de cooperación sur-sur", revista Defensa Nacional No 2.
- Brigagao, C. y Fonrouge, M. (1999); "Argentina y Brasil: Modelo regional de confianza mutua", Revista Estudios Internacionales, Vol.32, No 135, Chile.
- Carasales, J. (1995); "The Argentine-Brazilian nuclear reapprochement", The Non-Proliferation Review, Vol. 2.
- Colombo, S; Guglielminotti, C. Vera, M. (2017); "El desarrollo nuclear de Argentina y el régimen de no proliferación", Perfiles Latinoamericanos, FLACSO México, Vol.25, N°49.
- Galvao de Queiroz, J. (2016); "ABACC: os primeiros 25 anos", Instituto de Investigación en Relaciones Internacionales (IPRI), Cuadernos de Política Exterior, Año 2, No 3.
- Gazze, E. (2013); "El delicado caso de la cooperación internacional en materia nuclear: el éxito de la cooperación argentino - brasileña", Revista de Integración y Cooperación Internacional. No 16.
- Guerreiro, R. (2010); Ramiro Saraiva Guerreiro (depoimento, 1985/1991), CPDOC y FGV, Rio de Janeiro.
- Hibbs, M. (2010); "Nuclear suppliers group and the IAEA Additional Protocol", Carnegie Endowment for International Peace.
- Hirst, M. y Rico, C. (1992); "Regional security perceptions in Latin America", en: Serie Documentos e informes de investigación, N° 129, FLACSO, Buenos Aires.
- Januario, L; Valdivieso, C. y Alves Soares, S. (2020); "La cooperación nuclear argentino - brasileña: reticencias brasileñas como limitadoras de una asociación estratégica ampliada"; Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 6.
- Kutchesfahani, S. (2010); "Politics & the Bomb: Exploring the Role of Epistemic Communities in Nuclear Non-Proliferation Outcomes", UCL Department of Political Science, Phd. Thesis.
- Mallea, R; Spektor, M; Wheeler, N. (2012); "Los orígenes de la cooperación nuclear una historia oral crítica entre Argentina y Brasil", conferencia conjunta entre FGV, ICCS y el Woodrow Wilson International Center for Scholars, Rio de Janeiro.
- Milanese, J. (2007); "A nuclear integration: constructing supranationality in the South American Southern Cone", Hiroshima Peace Science, Vol. 29.

- Montez Carpes, M. (2006); "A política nuclear brasileira no contexto das relações internacionais contemporâneas. Domínio tecnológico como estratégia de inserção internacional", Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).
- Oliveira, A. y Marcusso Do Canto, O. (2013); "ABACC, un ejemplo de integración y transparencia", IX Latin American IRPA Regional Congress on Radiation Protection and Safety, Rio de Janeiro.
- Owens, L. (1995); "Confidence building in Latin America: Nuclear controls between Argentina and Brazil". En Junnola, J. y Krepon; M; "Regional Confidence Building in 1995: South Asia, the Middle East, and Latin America", The Henry Stimson Center.
- Patti, C. (2012); "Brazil and the nuclear issues in the years of the Luiz Inácio Lula da Silva government (2003-2010)", Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 53, N°2.
- Plum, M. O. y Rollemberg de Resende, C.A (2016); "The ABACC experience: continuity and credibility in the nuclear programs of Brazil and Argentina", The Non Proliferation Review, Vol. 23.
- Pozzo, J. (2017); "Una política inteligente: el des escalamiento nuclear entre Argentina-Brasil"; Cuadernos de Marte, No 12.
- Quintanar, S. y Romegialli, M. (2007); "Desarrollo nuclear, condicionantes externos y acuerdos nucleares bilaterales: el caso de Argentina y Brasil", I Jornadas del CENSUD, IRI, UNLP.
- Redick, J. (1995); "Nuclear Illusions: Argentina and Brasil", Ocassional Paper No 25, The Henry L. Stimson Center, Washinton.
- Spektor, M. (2015); "The origins of nuclear cooperation between Brazil and Argentina", London School of Economics, Global South Unit, Working Paper No 4.

Otros sitios consultados

Sitio oficial de la ABACC. Disponible en <https://www.abacc.org.br/en/>

Sitio oficial del OIEA. Disponible en <https://www.iaea.org/>

Sitio oficial de la Cancillería argentina. Disponible en <https://www.cancilleria.gob.ar/>

Sitio oficial del Itamaraty. Disponible en <https://www.gov.br/mre/pt-br>

Sitio oficial de la CNEA. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/cnea>

Sitio oficial de la CNEN. Disponible en <https://www.gov.br/cnen/pt-br>

Breve biografía de los autores

Verónica Perez Taffi: Licenciada en Relaciones Internacionales (USAL), Magíster en Estrategia y Geopolítica (ESG) y candidata a doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (USAL). Desde el año 2001 es Coordinadora Académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Delegación Pilar/USAL. Investigadora del IDICSO-Unidad Asociada a CONICET como becaria de la Academy of Korean Studies (AKS) desde 2016 hasta 2019 y ha realizado investigación para el CEEPADE (Ministerio de Defensa). Profesora titular en USAL, UP, UNTREF, UNDEF, UBA. Consultora de la Secretaría de Asuntos Internacionales para la Defensa en el Ministerio de Defensa. Presidenta de AERIA (Asociación de Estudios de Relaciones Internacionales de Argentina) desde 2016.

Melisa Deciancio: Investigadora del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO e investigadora asistente del CONICET. Actualmente es la Coordinadora académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de la FLACSO, docente en la misma casa e investigadora Senior de la Universidad de Münster, en Alemania. Melisa es Doctora en Ciencias Sociales (2016) por la FLACSO Argentina; Magíster en Relaciones y Negociaciones Internacionales (2010) por la FLACSO/Argentina y la Universidad de San Andrés, y licenciada en Ciencia Política (2006), por la Universidad de Buenos Aires.

Anabella Busso: Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Master en Ciencias Sociales de FLACSO. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en el Instituto de Investigaciones de La Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR e Investigador Categoría I del sistema de categorización de docentes-investigadores. Profesora Titular de grado de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana en la UNR. Docente posgrado en la UNR, Universidad Nacional de La Plata; Universidad Nacional de Córdoba; FLACSO –Sede Argentina–; Instituto del Servicio Exterior de la Nación y la Universidad de La República, Uruguay. Ha escrito libros, capítulos de libros y artículos sobre política exterior argentina y relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos.

Diana Tussie: investigadora superior del CONICET. Dirige la Maestría en Relaciones Internacionales de FLACSO. Es además profesora del doctorado de la Universidad Católica de Córdoba. Fue profesora visitante de varias universidades extranjeras en Gran Bretaña , Brasil, Ecuador , Colombia y Alemania.

Alejandro Simonoff: Coordinador del Centro de Reflexión en Política Internacional del IRI UNLP, Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Humanas y Sociales de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP). Profesor Titular Ordinario de Historia General VI (Contemporánea) de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP) y Docente Investigador Categoría 2 del Sistema de Incentivos.

Magdalena Bas Vilizzio: Profesora Agregada (Grado 4) de la Universidad de la República e Investigadora Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (Uruguay). Profesora de Retos y Dinámicas Globales de la Universidad de Monterrey (México). Doctora en Relaciones Internacionales (cum laude) por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina), Posdoctorado en el Instituto de Derechos Humanos y Empresas de la Universidad de Monterrey. Principales áreas de investigación: solución de controversias inversor-Estado, empresas y derechos humanos, regionalismo, Mercosur, multilateralismo, didáctica de las Relaciones Internacional y el Derecho Internacional.

Dolores Gandulfo: Directora del Observatorio Electoral de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe (COPPPAL). Miembro del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina y de la Asociación Argentina de Estudios Internacionales de Argentina (AERIA). Docente Universitaria (UNSO - Universidad del Salvador) y miembro de la Red de Politólogas.

Roberto C. López: Abogado, Magister en Defensa Nacional. Asesor parlamentario en la Comisión de Defensa Nacional en la Honorable Cámara de Diputados y en la Comisión Bicameral de Inteligencia del Honorable Congreso de la Nación. Revisor de la revista científica del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Docente de FADENA, UNDEF

Stella Juste: Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Investigadora del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la Unidad Ejecutora de Ciencias Sociales y Regionales (UE CISOR). Docente grado y posgrado de la Universidad Nacional de Jujuy (UNJu). Miembro de la Red de Expertos en Paradiplomacia e Internacionalización Territorial (REPIT). Integra el Programa para el Fortalecimiento de la investigación y la cooperación con China de CONICET.

Oriana Cherini: Licenciada (UCA) y Doctoranda (UNR) en Relaciones Internacionales, cursando la Especialización en Estudios Chinos (UNLP). Becaria doctoral UCA-CONICET en el Centro de Investigación Interdisciplinar en Valores, Integración y Desarrollo Social (CIIVIDS), en Paraná, Entre Ríos. Coordinadora Federal de la REDAPPE. Presidenta del US Alumni Entre Ríos. Miembro del CeChino (UNLP), de la Casa de Rusia en Entre Ríos y del Programa China-CONICET. Docente de la Facultad de Trabajo Social de la UNER y la Facultad Teresa de Ávila de la UCA, en materias de ciencias políticas y relaciones internacionales. Becaria FURP, IVLP y Fulbright. Delegada argentina Y20 (2022) y WYF Rusia (2024).

Florencia Laudonia: Licenciada en Relaciones Internacionales y Magister en Defensa Nacional. Docente universitaria en USAL y UNIPE . Posee amplia experiencia en la planificación, desarrollo y edición de capacitaciones a funcionarios públicos en el Instituto de Capacitación Parlamentaria. Se desempeñó como Analista Internacional en Ministerio de Defensa de la Argentina.

Constanza Boettger: Licenciada en Relaciones Internacionales y especialista en Gestión de Proyectos. Docente universitaria. Se ha desempeñado como Oficial de Programas en CRIES y como Oficial de Enlace Regional de GPPAC y Asesora del Departamento de Operaciones de Paz del EMCOFFA.

Alfredo López Rita: Graduado en Historia (UBA), Especialista en Gestión de las Políticas Migratorias Internacionales (UNTREF) y en Migraciones y Asilo desde una Perspectiva de Derechos Humanos (UNLA). Magister en Relaciones Internacionales por FLACSO Argentina, ha publicado artículos en diversas revistas académicas especializadas de su país y el extranjero y brindado numerosas charlas y conferencias sobre los temas de su especialidad. En 2017 obtuvo el Primer Premio Mercosur en Investigación sobre Políticas Sociales organizado por el Instituto Social del Mercosur, el Alto Representantes del Mercosur y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Desde 2019 se desempeña como Director General de Inmigración en la Dirección Nacional de Migraciones y preside, desde 2020, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) de la República Argentina.

Victoria Brusa: Maestranda en Relaciones Internacionales por FLACSO Argentina. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Empresarial Siglo XXI; Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Católica de Santiago del Estero - Departamento Académico Rafaela.

Juliana Peixoto Batista: Doctora en Derecho Internacional y Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad de Buenos Aires. Abogada por la Universidade Federal do Ceará (Brasil). Investigadora principal del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO, sede Argentina y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Coordinadora de la Red Latinoamericana de Política Comercial (Red LATN). Docente de grado y postgrado en la Universidad de Buenos Aires y en FLACSO/Argentina. Consultora eventual de agencias y organismos internacionales. Coordinadora del Diploma Superior en Cooperación Sur-Sur y Triangular impartido por FLACSO/Argentina. Fue coordinadora del Diplomado en Cooperación Sur-Sur del PIFCSS (2019-2020), del Posgrado regional en CSSyT para el fortalecimiento de la integración centroamericana (FLACSO-UCC-SICA). Es coordinadora de la Comisión de Derecho Internacional de AERIA.

María Belén Herrero: Lic. en Sociología y Dra. en Ciencias Sociales por la UBA. Especialista en Epidemiología y en Salud Internacional. Investigadora adjunta de CONICET e investigadora principal en el Área de Relaciones Internacionales FLACSO Argentina. Coordinadora del Diploma Superior en Cooperación Sur-Sur y Triangular (FLACSO) y de la Diplomatura en Salud Internacional (EGSFF-UNPAZ). Docente en la Maestría de RRII de FLACSO, en el doctorado de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y en otras instancias de formación a nivel regional. Ha participado en numerosos proyectos de investigación e intervención, desarrollados por instituciones académicas, sector privado, sector público y organizaciones sociales. Fue coordinadora académica del Diplomado en Cooperación Sur-Sur del PIFCSS (2019-2020), del Posgrado regional en CSSyT para el fortalecimiento de la integración centroamericana (FLACSO-UCC-SICA) y del Primer curso en Gobierno en Salud junto con el ISAGS/UNASUR.

Christopher Kurt Kiessling: Doctor en Ciencias Sociales, Magíster en Desarrollo Humano y Especialista en Derecho y Economía del Cambio Climático, por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina, y Licenciado en Relaciones Internacionales y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Fue Becario Doctoral y Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Actualmente se desempeña como Coordinador de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Blas Pascal; y como Docente e Investigador en la Universidad Blas Pascal y en la Universidad Católica de Córdoba. Consultor participante en la elaboración del Plan Provincial de Respuesta al Cambio Climático de la Provincia de Córdoba.

Agustina Pacheco Alonso: Licenciada en Relaciones Internacionales y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Es Magister en Derecho y Economía del Cambio Climático por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Se ha desempeñado profesionalmente en diversas organizaciones vinculadas a la acción climática tanto a nivel nacional como internacional. Es asesora técnica en materia de acción climática, mercados de carbono y desarrollo sustentable. Actualmente es profesora en la Universidad Siglo 21 y en la Universidad Blas Pascal y coordina el equipo técnico para la elaboración del Plan Provincial de Respuesta al Cambio Climático de la Provincia de Córdoba.

Nevia Vera: Licenciada en Relaciones Internacionales y Magíster en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN) y Doctora en Ciencia Política por la Universidad de San Martín (UNSAM). Es becaria post-doctoral de CONICET y se desempeña como docente del departamento de Relaciones Internacionales de UNICEN. Se especializa en temáticas vinculadas a la intersección entre ciencia, tecnología y relaciones Internacionales / política exterior y diplomacia científica.

Bernardo Dall'Ongaro: Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador). Magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Especialista en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Coordinador del Observatorio de Política Internacional del CEPI (Universidad de Buenos Aires).



AERIA - Asociación de Estudios de Relaciones Internacionales Argentina



AERIA - Asociación de Estudios de Relaciones Internacionales Argentina



@aeriargentina



@aeriargentina

Comisión Directiva de AERIA

Presidente

Verónica Perez Taffi

Secretario General

Melisa Deciancio

Tesorero

Marcelo Saguier

Vocales Titulares

Dolores Gandulfo, José Paradiso, Mariana Luna Pont,

Nicolás Comini, Florencia Lopez Canellas

Vocales Suplentes

Khatchik Derghougassian, Enrique del Percio,

Vanesa Tuñón, Alejo Alvarez.