

TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR,  
COMERCIO Y RELACIONES  
INTERNACIONALES

# TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES



Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación

TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES  
Edición N° 4 - Diciembre 2011

ISSN 1851-9792

Editor responsable: Rodolfo Lamboglia Roten

Propietario: APSEN - Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación.

Esmeralda 1212, 1° piso – (C1007ABR) Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina

[www.apsen.org.ar](http://www.apsen.org.ar)

Las colaboraciones firmadas expresan la opinión de sus autores y no reflejan ni comprometen necesariamente las del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, o de la Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación o de la Revista.

# Índice

<b>Prólogo</b> Jorge A. Osella.....	9
<b>Mikhail Gorbachev y el fin de la Guerra Fría, su influencia en la reorientación de las interacciones nacionales e internacionales</b> Marcos Bednarski.....	11
<b>Una reflexión sobre nuestra cultura estratégica</b> Alberto E. Dojas.....	23
<b>Asimetrías europeas. El peligro de ignorarlas</b> Flaviano Forte .....	39
<b>Algunos escorzos de la política exterior del gobierno del Presidente Arturo Frondizi</b> Albino Gómez.....	45
<b>El “Plan de reasentamiento solidario de refugiados” La experiencia argentina</b> Fabián Oddone.....	55
<b>El club del progreso</b> Eduardo Porretti.....	65
<b>El rol de la diplomacia argentina en la promoción de las exportaciones durante la expansión agroexportadora, c. 1900-1913</b> Agustina Rayes.....	77
<b>La asistencia consular y la protección de los derechos humanos de los nacionales fuera de las fronteras</b> María Florencia Segura .....	99
<b>Literatura, historia y memoria</b> Pedro Sonderegger.....	101

<b>El hermanamiento de ciudades, regiones o provincias: un posible mecanismo de acceso al mercado chino</b>	
Miguel Alfredo Velloso y Carolina Guerra Zamponi .....	111
<b>TESTIMONIOS: Un argentino en la OMI</b>	
Agustín Blanco Bazán .....	123
<b>PRENSA: Un gremio en busca de la excelencia profesional</b>	
Jorge A. Osella.....	137
<b>PRENSA: Diplomacia y profesionalidad</b>	
Jorge A. Osella.....	139
<b>PRENSA: Sepa a quién recurrir cuando se le presenta un problema en el exterior</b>	
Jorge A. Osella.....	141



# Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación

## Comisión Directiva

Presidente	Jorge Alberto Osella
Vicepresidente 1°	Luis Baqueriza
Vicepresidente 2°	María Margarita Ahumada
Secretario	Eduardo Michel
Tesorera	Cecilia Verónica Quadri
Vocales Titulares	Marta Aguirre
	Silvia Cao
	Liliana Roche
	Luis Villafaña
	Mariel Ruffet
	Juan Valle Raleigh
	Rodrigo López Galano
	Rossana Surballe
	Javier Binaghi

# Prólogo

La Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación (APSEN) fue creada en el año 1985 con el objetivo de contribuir con iniciativas concretas al desarrollo de una Cancillería moderna, eficiente y capaz de utilizar racionalmente los recursos disponibles. Más de 25 años después de su fundación sus objetivos permanecen vigentes, al mismo tiempo que surgen nuevas formas de alcanzarlos gracias a los procesos de actualización constantes a los que se somete esta Asociación.

Es por ello que el APSEN presenta en esta ocasión la cuarta edición de la Revista “TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO y RELACIONES INTERNACIONALES”. En sintonía con sus ediciones pasadas, la finalidad de esta publicación es brindar una mirada crítica y analítica para el estudio y la interpretación de los acontecimientos globales y los nuevos paradigmas relacionados con el mundo de la diplomacia.

Desde esta Asociación Profesional creemos que nuestro principal aporte radica en la visión de nuestros contribuyentes, en su mayoría funcionarios diplomáticos de carrera. La cercanía de estos autores a las cuestiones aquí desarrolladas nos permite entender los desafíos a los que nos enfrentamos como país en la concreción de una política exterior fructífera y coherente con la coyuntura internacional.

Agradecemos muy especialmente a los colegas por sus aportes y dedicación y alentamos a todos aquellos que lo deseen a participar y a enviar artículos para ser publicados en el próximo número. Esperemos que esta cuarta edición de la Revista TEMAS continúe cumpliendo con el cometido de generar un espacio de debate orientado a la modernización y eficiencia de nuestra Cancillería.

Jorge A. Osella  
Presidente APSEN

# Mikhail Gorbachev y el fin de la Guerra Fría, su influencia en la reorientación de las interacciones nacionales e internacionales

Marcos A. Bednarski<sup>1</sup>

*“The principal reason for the changes is not to be found in the machinations of the imperialist West... The crisis of the Communist movement and its collapse were fundamentally unavoidable. For the crisis was produced by the inner weakness of the Communist idea, the realization of which had led to the establishment of a totalitarian society. This model was bound to collapse sooner or later.”*

MIKHAIL GORBACHEV,  
ERINNERUNGEN (MEMOIRS), 1995<sup>2</sup>

## 1. Introducción

El 2 de marzo de 2011, Mikhail Gorbachev cumplió 80 años. En Moscú la conmemoración pasó desapercibida. En Londres, unos días después, se celebró con honores. Pocas figuras históricas han suscitado una imagen tan polarizada. Para mí, se trata de una de las grandes personalidades del siglo XX. Incomprendido por su propia sociedad; vanagloriado, quizás en demasía, por Occidente.

El propio hecho de que Mikhail Gorbachev, formado en el ámbito mismo del sistema soviético, haya admitido que las causas del colapso del comunismo eran inevitables, de alguna manera podría minimizar el papel que, como líder, le cupo en ello. Pero es la admisión misma lo que destaca la trascendencia de su liderazgo y me permite considerar que su personalidad fue determinante para acelerar el fin de la Guerra Fría y el desmembramiento de la Unión Soviética.

Ambos hechos dieron por tierra con algunos supuestos de la teoría realista. Contra las expectativas de la persistencia de un mundo bipolar, el bloque soviético se desintegró sin que se diera una guerra hegemónica o de todo el sistema ni por la formación de una nueva estructura de alianzas o la emergencia de una superpotencia alternativa. Se dio pacíficamente, sin cambios importantes en las capacidades relativas de los principales estados y porque Gorbachev comprendió que sus reformas sólo podrían tener éxito si los actores internos y externos se sentían motivados a colaborar en lo político y lo económico, sin amenazas de represión o del uso de la fuerza.

1. El autor es Consejero de Embajada del Servicio Exterior de la Nación y presta funciones en la Embajada de la República Argentina en la Federación Rusa.

2. Colomer, Josep M., *Strategic Transitions: Game Theory and Democratization*, (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2000). Pág. 11.



Considero que los cambios históricos en gran escala no pueden ser explicados en términos de una o incluso de varias causas sino a través de un análisis de coyunturas. Sin embargo, también coincido en que el advenimiento de Gorbachev fue uno de esos casos en la historia mundial en que “...un destacado liderazgo en el momento preciso puede ser absolutamente crítico para el destino de una nación”.<sup>3</sup>

Valoro así el aporte de la visión constructivista, que considera que Gorbachev produjo un cambio fundamental en el sistema internacional al, a través de sus prácticas, modificar las reglas y normas constitutivas de la interacción internacional. Para este enfoque la identidad e intereses de los actores así como sus discursos constituyen elementos importantes para explicar conductas estatales. Las evidencias sobre las fuentes no materiales de las ideas que Gorbachev incorporó a su “nuevo pensamiento” son destacables.

Así, convencido que Gorbachev fue un protagonista de privilegio en ese momento preciso al que alude Moshe Lewin, intentaré interpretar su papel en la finalización de la Guerra Fría, período caracterizado por una constante confrontación de las dos superpotencias que emergieron de la Segunda Guerra Mundial.

Para ello, considero importante analizar rasgos de la personalidad de Gorbachev, las fuentes de las que se nutrió, los desafíos que enfrentó en la implementación de sus políticas y algunas de sus consecuencias, tanto internas como externas.

Considero que fue uno de los procesos históricos más fascinantes del siglo XX, para algunos incluso significó su culminación. Su trascendencia se dio en que “Dada la centralidad de la Guerra Fría para la configuración bipolar del sistema, la transformación de uno de sus bloques, incluso geográficamente circunscripta, tiene implicancias para todo el sistema”.<sup>4</sup>

## 2. Personalidad, sus rasgos

Según Vladislav Zubok “Hay pocos precedentes en la historia, si es que existe alguno, en que un líder a cargo de un importante Estado vulnerable quisiese voluntariamente arriesgar la posición geopolítica de una gran potencia y los fundamentos mismos de su posición política, en pos de un proyecto moral global”.<sup>5</sup> Por encima del poder, prestigio y la estabilidad del Estado, Gorbachev deseaba construir un orden global basado en su “nuevo pensamiento”. Zubov lo equipara con Woodrow Wilson, al considerarlo como un profeta del universalismo más que un estadista.

Robert D. English parece coincidir al afirmar que “... una masa crítica de los intelectuales del nuevo pensamiento tenían creencias motivadas en ideales; que

3. Lewin, Moshe, *The Gorbachev phenomenon: a historical interpretation*, Berkeley, University of California Press (1991). Pág. 160.

4. Koslowski, Rey y Friedrich V. Kratochwil, “*Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System*”, *International Organization* 48:2 (primavera de 1994). Pág. 215.

5. Zubok, Vladislav M., “*Gorbachev and the End of the Cold War: Perspectives on History and Personality*”, *Cold War History* 2:2 (enero de 2002). Pág. 69.

asumieron riesgos personales y profesionales por sus principios; y que solo por el accidente virtual de que el Kremlin fuera ocupado por un líder inusualmente abierto e innovador hizo posible traducir estos principios en política”.<sup>6</sup>

Ello podría explicar su excesiva confianza en sí mismo y un optimismo sin par, que caía quizás en la ingenuidad, que se tradujo en sus subestimaciones respecto de la evolución de los eventos. La vaguedad y la falta de un plan estratégico a largo plazo, se vieron reflejados en su inhabilidad para desarrollar un programa de acciones prácticas.

Gorbachev fue parte de una generación de líderes políticamente más sofisticados, portador de nuevas ideas pero a su vez abierto a la introducción de nuevos conceptos, que le permitieron ser partícipe de un proceso de adaptación a los estímulos internacionales.

Al respecto, Schmidt-Hauer considera que “Resulta ahora evidente que su estilo no era meramente buenas relaciones públicas. Reflejó autoridad real dentro de la estructura de poder. La rapidez en su ascenso lo demuestran”.<sup>7</sup> Para confirmar rasgos sobresalientes de su personalidad: “Su rápido, relativamente fluido progreso hacia un poder único no tiene precedentes en la historia soviética”.<sup>8</sup> Este aspecto es importante teniendo en cuenta que la “vieja Guardia” favorecía el principio del culto a la personalidad pero basado en la debilidad del líder, que permitía la participación de la elite como una jerarquía ordenada pero con privilegios definidos.

Así, las contradicciones de la personalidad de Gorbachev aportaron dramáticas consecuencias, tanto por sus acciones como inacciones. Algunos de sus rasgos permiten explicar la rápida finalización de la Guerra Fría como de la Unión Soviética como Estado. Mientras la primera le asegura un lugar en la historia internacional, la segunda lo hace una de las figuras más controvertidas de la historia de Rusia.

### 3. Fuentes, ideas, causas

Inicio el apartado considerando necesario hacer un explícito reconocimiento a uno de los antecesores de Gorbachev, Yuri Andropov, un verdadero hombre de transición que construyó un puente para el acceso al poder de una nueva generación. Si bien a los ojos de Occidente no pudo ser visto como un reformador liberal, los cambios que introdujo, especialmente en el recambio de personal, constituyeron su verdadero legado.

Es importante tener en cuenta algunos elementos del sistema soviético que permitirán comprender la evolución del proceso iniciado por Gorbachev. Para George W. Breslauer “El poder es bastante difuso dentro de la burocracia soviética. Poder no es solamente la habilidad de que un comité acuerde a las recomendaciones y las

---

6. English, Robert D., “*Power, Ideas, and New Evidence on the Cold War’s End: A Reply to Brooks and Wohlforth*”, *International Security* 26:4 (primavera de 2002). Pág. 88.

7. Schmidt-Hauer, Christian, *Gorbachev: the Path to Power*, (Topsfield, Massachusetts, Salem House, 1986). Pág. 12.

8. Schmidt-Hauer, Christian, op. cit., Pág. 129

promulgue. Muchas políticas pueden ser promulgadas pero no llegar a ningún lugar si no son implementadas. Poder es entonces la habilidad de tener apoyo a ambos niveles, el de la promulgación y el de la implementación”.<sup>9</sup> Así en el sistema soviético se requería de apoyo no solo en el aparato partidario sino también dentro de las demás burocracias estatales. En tal sentido, Breslauer fue profético “Gorbachev tiene una tremenda autoridad y un creciente poder... su autoridad se va a disipar si sus políticas fallan”.<sup>10</sup> Ahora bien, ¿cómo y porqué se iniciaron las nuevas políticas?

Para Josep M. Colomer, el estado inicial de los procesos de cambio de los regímenes comunistas de Europa Oriental fue definido por el fracaso en alcanzar los objetivos de prosperidad e igualdad, presentados como la contraparte a varias generaciones de gobierno dictatorial, sacrificios y esfuerzos del pueblo. La cooperación popular, los sacrificios personales y los esfuerzos laborales fueron inducidos mediante incentivos ideológicos y éstos impuestos por medios dictatoriales.

Pero para él, el evento crítico que inició un nuevo proceso colectivo de interacciones estratégicas fue el nombramiento de Mikhail S. Gorbachev como Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética en 1985 y las subsecuentes políticas de perestroika (reestructuración) y glasnost (transparencia - apertura). Para Colomer “El ascenso de Gorbachev al poder indujo nuevos movimientos porque generó incertidumbre respecto del futuro y diferentes expectativas entre diversos grupos. El nuevo discurso y las políticas de Gorbachev implicaron la admisión de serios problemas económicos y morales en el modelo soviético”.<sup>11</sup>

Sin embargo, inicialmente la reforma económica impulsada por Gorbachev siguió el patrón de Yuri Andropov: pretendía hacer que el sistema existente funcionara mejor. Inició una reforma del sistema centralizado soviético que implicara un paulatino gradualismo en el proceso junto al tradicional firme control sobre la sociedad y la vida económica. Hasta 1988 el debate se centraba alrededor de cual era la reformulación de la política económica socialista más conveniente para la Unión Soviética.

El empeoramiento de la crisis a partir de 1989 hizo que el debate evolucionara hacia alternativas capitalista-orientadas. Las reformas más radicales propuestas por Gorbachev fueron aceptadas por los líderes máximos porque el deterioro de las condiciones económicas las hacían “creíbles”, sin embargo bajo ese manto de consenso ya se estaba incubando un conflicto de proporciones serias entre distintas facciones. Las reformas de las instituciones políticas introducidas por Gorbachev atentaban contra la tradicional toma de decisiones por consenso.

Como dice Moshe Lewin: “El sistema político se encontraba en su tramo final: turbulencia, crisis y eventualmente reforma, eran inevitables. Cuando los tres finalmente llegaron, ésta fue iniciada desde arriba, por el liderazgo partidario”.<sup>12</sup>

---

9. Breslauer, George W., “*The Nature of Soviet Politics and the Gorbachev Leadership*” en Dallin, Alexander ed., *The Gorbachev Era*, Stanford, Stanford Alumni Association (1986). Págs. 18 y 19 .

10. Breslauer, George W., op. cit., Pág. 29

11. Colomer, Josep M., op.cit., Pág. 1.

12. Lewin, Moshe, op. cit., Pág. 158.

James Clay Moltz afirma que “los líderes incrementan su búsqueda de nueva información en condiciones de crisis”.<sup>13</sup> Las crisis brindan oportunidades al desacreditar viejas políticas y las ideas asociadas a ellas, a su vez las nuevas ideas permiten resolver dilemas estratégicos. En la Unión Soviética la crisis que brindó esta oportunidad fue fundamentalmente el declive económico, que fue acentuado por el contexto internacional que hizo al país progresivamente menos competitivo. En ese período fue ya muy evidente la imposibilidad en cerrar la brecha con los Estados Unidos en términos puramente económicos, sin tener en cuenta el desbalance tecnológico. El aislamiento de la URSS del proceso de producción global, de las alianzas interempresariales, de la dispersión geográfica de la producción y por ende, fuera de posibilidad de acceder a la inversión extranjera directa, la hacían cada vez más vulnerable.

Así Gorbachev inició drásticas reformas del sistema soviético que incluyeron la liberalización de la estructura política autoritaria, reformas de sustancia en la economía centralizada y la transferencia de poder de los órganos partidarios hacia un gobierno central, que le permitió luego asumir como Presidente de la Unión Soviética reteniendo su cargo partidario. Estimuló el rápido desmantelamiento del sistema y de la ideología comunista que le dio su legitimidad, que trajo aparejado la presión por la introducción de elementos liberales y nacionalistas que se volvieron en contra de él.

Para Christopher Young “la liberalización puede ser vista como una estrategia efectiva por los políticos para derrotar a los oponentes y consolidar su poder”.<sup>14</sup> Según él, este proceso se dio en el marco de reformas diseñadas para proteger las posiciones políticas de los reformistas en un período más democratizado de post-reforma, si bien las mismas dieron poder a nuevos grupos que posteriormente resultaron en una amenaza potencialmente mayor de la que hubieran sido los antiguos enemigos.

Las reformas generaron presiones populares hacia una mayor liberalización y crearon oportunidades para que nuevas elites políticas afianzaran bases de apoyo. Es posible que Gorbachev haya previsto que los elementos liberalizadores de la perestroika podrían eventualmente comprometer su posición futura, pero que haya deseado asumir ese riesgo con el fin de derrotar a las fuerzas conservadoras que implicaban una amenaza mayor en lo inmediato.

Gorbachev no solo incorporó gente nueva y nuevas políticas, sino también nuevas ideas y conceptos que se plasmaron en una visión del mundo totalmente diferente. Fueron usadas para legitimizar cambios radicales internos y en la postura internacional soviética y suprimir los críticas de los oponentes a estos cambios. Así la visión marxista-leninista del sistema internacional dio paso a una visión no clasista y empírica.

---

13. Moltz, James Clay, “*Divergent Learning and the Failed Politics of Soviet Economic Reform*”, *World Politics* 45 (enero de 1993).

14. Young, Christopher, “*The Strategy of Political Liberalization, A Comparative View of Gorbachev’s Reforms*”, *World Politics* 45:1 (octubre de 1992).

Para la corriente constructivista “los cambios en la identidad básica del liderazgo soviético o su elite condujeron a la reorientación del interés más fundamental del país pasando de oponerse y competir con el Occidente liberal a ser parte de él”.<sup>15</sup>

Jeff Checkel argumenta que las “ideas y el nuevo conocimiento jugaron un papel fundamental para traer los monumentales cambios en la conducta internacional soviética durante la era Gorbachev”.<sup>16</sup> Considera que durante este período las relaciones del conocimiento de los expertos con el poder político y la conducta del Estado cambiaron radicalmente, comparando con períodos anteriores. El “nuevo pensamiento” en la política exterior soviética, plasmado en términos tales como problemas globales, seguridad mutua, valores comunes a la humanidad, pueden ser rastreados con anterioridad en el mundo académico soviético. No fueron predeterminados por los cambios en el sistema internacional o por el proceso de modernización doméstico, sino que el ambiente externo cambiante y el advenimiento de un Secretario General reformista crearon oportunidades para que los proveedores de nuevos conceptos e ideologías pudieran influir. Gorbachev marcó un cambio profundo en cuanto a la percepción de los temas, los actores y la dinámica del sistema internacional en que operaba la Unión Soviética. Sin embargo, las reformas introducidas le denegaron reconocimiento político y apoyo interno, que debió buscar en el exterior. Al asumir Gorbachev continuaba expresándose en términos leninistas sobre el capitalismo, evolucionando hacia una visión más moderada del capitalismo que legitimara un acercamiento más cooperativo para asegurar la seguridad nacional.

John G. Ikenberry se refiere a la forma específica en que Gorbachev respondió a los problemas domésticos, en parte modelada por el ambiente externo. Gorbachev percibía que la Alianza Occidental resultaba benigna para una Unión Soviética en tiempo de problemas. Amplía esta noción al afirmar que “Antes de la emergencia del régimen de Gorbachev había una amplia expectativa en Occidente en que la Unión Soviética reaccionaría a una crisis de estancamiento económico con una mezcla de renovado imperialismo y autoritarismo. En contra de estas expectativas, Gorbachev dirigió a la Unión Soviética en una nueva dirección tanto interna como externamente”.<sup>17</sup>

Ahora bien, las nuevas ideas también emergieron por condicionantes materiales. El grave deterioro de la situación económica permitió generar un consenso en la necesidad de achicar la presencia militar en el exterior y bajar los costos de mantenimiento del Imperio. Ello permitiría liberar recursos para incrementar las capacidades relativas en el corto plazo.

Geir Lundestad presta de Paul Kennedy su teoría del “sobredimensionamiento imperial” y la adapta al caso soviético, considerándolo uno de los factores más

---

15. Brooks, Stephen G. y William C. Wohlforth, “*Power, Globalization, and the End of the Cold War: Reevaluating a Landmark Case for Ideas*”, *International Security* 25:3 (invierno de 2000-2001). Pág. 10.

16. Checkel, Jeff, “*Ideas, Institutions, and the Gorbachev Foreign Policy Revolution*”, *World Politics* 45 (enero de 1993). Pág. 271.

17. Ikenberry, G. John, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2001). Pág. 81.

importantes de su caída. Y se pregunta: “¿Por qué Gorbachev fue tan insistente en transformar la relación de la Unión Soviética con Occidente? El tema se da en tres partes: los gastos imperiales de la Unión Soviética eran demasiado altos; la necesidad de reducirlos era la primera motivación de los crecientes cambios dramáticos en la política exterior de la Unión Soviética; esos cambios drásticos son los que más que nada produjeron el fin de la Guerra Fría”.<sup>18</sup>

La guerra en Afganistán aporta otro elemento para explicar lo precedente y los argumentos de Rafael Reuveny y Aseem Prakash pueden hasta reivindicar algunos supuestos realistas. Para ellos la intervención soviética en Afganistán fue crítica para el colapso de la Unión Soviética por su impacto en la política interna, tanto en los factores sistémico-estructurales (la ineficiencia del sistema económico y el factor étnico) y en el rol del liderazgo político (particularmente Gorbachev y Shevardnadze). Estiman que: “La repetición de fracasos en esta guerra cambiaron la percepción del liderazgo soviético sobre la eficacia de usar la fuerza para mantener a las nacionalidades no-soviéticas dentro de la Unión (efectos perceptivos), devastaron la moral y la legitimidad del ejército (efectos militares), disruptaron la cohesión doméstica (efectos de legitimidad) y aceleraron la Glasnost (efectos glasnost)”.<sup>19</sup>

#### 4. Consecuencias

Las reformas políticas y económicas de Gorbachev crearon una severa crisis del Estado y esencialmente destruyeron la capacidad de la Unión Soviética de actuar como una superpotencia en la arena internacional.

Las condiciones materiales minaron la posibilidad de continuar con las antiguas prácticas soviéticas en mayor medida de lo inicialmente evaluado. A medida que las necesidades materiales de la política exterior soviética se tornaban más significativas, Gorbachev se predispuso más hacia la toma de decisiones radicales en el sector interno y hacia el “repliegue” y el desarme unilateral, con las consiguientes propuestas presentadas en foros multilaterales y reuniones Cumbres. Al decir de Kissinger “Si bien Gorbachev no tenía idea de la magnitud de lo que estaba asumiendo en lo doméstico, claramente entendió que precisaba un período de calma internacional para llevarlo a cabo”.<sup>20</sup>

Su decisión de revocar la “Doctrina Brezhnev” influyó en las normas constitutivas del bloque político permitiendo su desintegración y por ende un cambio en las reglas que gobernaban las relaciones entre bloques. Al favorecer la reforma de los Partidos Comunistas de Europa Oriental, no solo persiguió evitar revueltas populares que repercutirían en la Unión Soviética, sino que reconoció la imposibilidad

18. Lundestad, Geir, op. cit., Pág. 2.

19. Reuveny, Rafael y Aseem Prakash, “*The Afghanistan War and the Breakdown of the Soviet Union*”, *Review of International Studies* 25 (1999). Pág. 694.

20. Kissinger, Henry, *Diplomacy*, (Nueva York: Simon and Schuster, 1995). Pág. 787.

de la intervención militar, que podría abortar las reformas en la región y repercutir negativamente sobre la política de la perestroika.

El proceso de cambio superó sus posibilidades de controlarlo. Gorbachev calculó erróneamente la profundidad, el alcance, la direccionalidad y la velocidad de sus reformas. Subestimó el grado de legitimidad de quienes pretendían reformar el comunismo en Europa Oriental. La sociedad civil se había desarrollado y con ella emergieron líderes legítimos con una base política independiente. Al permitir el eclipse del papel estelar del Partido Comunista tanto dentro del bloque como en su propio país, se libró de uno de los más efectivos medios de control y del principio racional detrás de la existencia misma del bloque y de sus instituciones domésticas.

El fin del monopolio del Partido Comunista Soviético trajo a su vez otras repercusiones. Se hizo obvia la falta de lealtad de los ciudadanos soviéticos hacia la federación, dando lugar a la emergencia de las reivindicaciones nacionalistas y la cuestión de la autodeterminación. Como sintetiza Timothy Garton Ash, 1989 fue el “Año de la verdad” en Europa Oriental, al afirmar que “El florecimiento del discurso anticomunista expuso a la ideología oficial más claramente que nunca antes como un montón de sofistería, distorsión y mito”.<sup>21</sup>

William E. Odom intenta explicar el porqué de la caída abrupta, al considerar que una de las variables más importantes del sistema soviético fue el respeto hacia la decisión de los líderes. Así “La implicancia de este elemento voluntarista para el modelo totalitario es que el sistema puede decaer, perder su cualidad restaurativa y quizás hasta colapsar. No sugiere una dinámica evolutiva, un proceso continuo conduciendo suavemente hacia un cambio sistémico”.<sup>22</sup> Las medidas de Gorbachev sólo llevaron a la reasignación de los cuadros dirigentes y a la confusión ideológica no pudiendo proveer una clara dirección y sentido a sus iniciativas. Posibilitó así que líderes partidarios de las Repúblicas pudieran optar por movimientos secesionistas nacionalistas. La perestroika produjo un rápido deterioro político del Partido Comunista pero falló en alcanzar un efectivo desarrollo de nuevas instituciones políticas que pudieran reemplazar la vieja estructura. El hecho de que los recursos se concentraran centralmente impidió la consolidación de nuevas elites políticas emergentes, que hubiera posibilitado la modelación de un nuevo sistema en reemplazo del anterior.

Un factor importante adicional permitió que el sistema no colapsara totalmente: el papel desempeñado por la sociedad civil. Según Janine Ludlam “El dominio oficial del estado sobre la sociedad civil significó que una segunda, casi autónoma sociedad civil se desarrolló en la cual el Estado no puede inmiscuirse y usar para promover sus objetivos”.<sup>23</sup> Esta situación determinó que la sociedad soviética

---

21. Kuran, Timur, “*Now Out of Never, The Elements of Surprise in the East European Revolution of 1989*”, *World Politics* 44:1 (octubre de 1991). Págs. 41 y 42.

22. Odom, William E., “*Soviet Politics and After, Old and New Concepts*”, *World Politics* 45:1 (octubre de 1992). Págs. 71 y 72.

23. Ludlam, Janine, “*Reform and the Redefinition of the Social Contract Under Gorbachev*”, *World Politics* 43:2 (enero de 1991). Pág. 289.

buscara canales de expresión fuera de la denegada participación política. El proceso de urbanización, industrialización y el crecimiento de clases profesionales e intelectuales posibilitaron una transición hacia una nueva era histórica. A medida que esta nueva sociedad urbanizada fue aglutinándose, lo cual posibilitó la *glasnost*, presionó sobre el modelo gobernante con el fin de conseguir la creación de nuevas instituciones y métodos que sirvieran para esta nueva forma social. El sistema político soviético, estructurado para excluir a los ciudadanos de la participación política, fue incapaz de acomodar una nueva realidad social y las correspondientes actitudes de los ciudadanos.

La formación de la Comunidad de Estados Independientes en diciembre de 1991 significó la desaparición de la Unión Soviética y no le quedó otra alternativa a Gorbachev que dimitir.

Creo que hay sobrados elementos para avalar el papel crucial de Gorbachev en la terminación de la Guerra Fría y el desmembramiento de la Unión Soviética. Elementos que nos permitirían atenuar la máxima “Sin Gorbachev, no hubiera acontecido el fin de la Guerra Fría” y reemplazarla por la de Vladislav Zubok: “Sin Gorbachev, el desmantelamiento de la Guerra Fría no hubiera sucedido tan rápido como se dio”.<sup>24</sup>

A nivel doméstico, Gorbachev continuará siendo una de las personalidades más controvertidas de la historia rusa. Sin embargo, hay algunos elementos de su personalidad que lo han trascendido y dieron paso a lo que predijo Moshe Lewin: la continuación del “fenómeno Gorbachev” independientemente del hombre en sí mismo. La esencia política de ese fenómeno fue permitir la “repolitización” del sistema político soviético que prosiguió su curso tras su abandono forzado del poder.

En el plano internacional, es justo el reconocimiento sobre su influencia personal en la finalización de la Guerra Fría y los sucesos inmediatamente posteriores, que implicaron cambios políticos globales. Podría resumirse en las conclusiones de Deudney y Ikenberry en el sentido de que el verdadero vencedor en la Guerra Fría no fue la política de alguna administración en particular o las actividades de algún movimiento, sino el sistema Occidental en sí mismo.

## 5. Conclusión

La asunción de Mikhail Gorbachev en 1985 tuvo como efecto la finalización de la Guerra Fría, la desaparición del dominio soviético sobre los países satélites de Europa Oriental y el desmembramiento de la Unión Soviética como Estado. Como expresó Henry Kissinger “Ningún poder mundial se ha desintegrado alguna vez de forma tan total y tan rápidamente sin perder una guerra”.<sup>25</sup>

24. Zubok, Vladislav M., op. cit., Pág. 93.

25. Kissinger, Henry, op. cit., Pág. 763.



El declive del poder soviético se dio en un contexto único en la historia moderna contemporánea y requiere que sea explorado en el marco de la interacción entre variables internacionales y domésticas

En un mundo bipolar la única alternativa para medir su posición internacional la daba la otra superpotencia: Estados Unidos. La Unión Soviética era un contendiente hacia la supremacía norteamericana, en decadencia y con costos crecientes para mantener su “imperio”. Solo podría desafiarlo con capacidades relativas en aumento. No siendo el caso, eventualmente debía cambiar su papel, lo que obligó a la dirigencia soviética, liderada por Gorbachev, a la introducción de nuevas ideas y cambios en su visión del mundo.

Inicialmente la política exterior tuvo la intención de terminar con el aislamiento internacional de la Unión Soviética, mejorar las relaciones económico-comerciales con Occidente y finalizar la carrera armamentista. La dirigencia soviética comprendió que la globalización no fue global, sino que había tomado partido durante la Guerra Fría y su imperio fue excluido del proceso.

En el colapso de la Unión Soviética influyeron contradicciones internas y fallas del sistema. La situación económica interna y los crecientes gastos para mantener un imperio sobredimensionado constituyeron elementos cruciales al momento de definir los cambios. Pero la personalidad y el liderazgo que ejerció Gorbachev constituyeron factores más determinantes aún para el cambio de rumbo.

La trascendencia del liderazgo de Gorbachev para iniciar el cambio, pero también su imprevisibilidad para controlar su dirección, fueron contundentes. La importancia de las ideas, ideologías, marcos intelectuales y conceptos para explicar las conductas estatales, no pueden ser excluidas en el análisis de este proceso.

Es interesante resaltar que la transferencia del poder fue relativamente rápida y principalmente pacífica, si bien traumática. Gorbachev permitió la emergencia de una sociedad civil altamente visible, con numerosos grupos informales e independientes, incluso de carácter político. He aquí un factor clave para explicar la evolución del proceso hacia una salida más democrática y participativa.

En momentos en que la sociedad rusa debate la orientación de su sistema político, con claras tendencias autocráticas, podría quizás constituir el paso de Gorbachev por la historia de este país y su legado, un elemento inspirador para definir el rumbo a seguir.

## Bibliografía

Bova, Russell, “*Political Dynamics of the Post-Communist Transition, A Comparative Perspective*”, *World Politics* 44:1 (octubre de 1991).

Breslauer, George W., “*The Nature of Soviet Politics and the Gorbachev Leadership*” en Dallin, Alexander ed., *The Gorbachev Era*, Stanford, Stanford Alumni Association (1986).

- Brooks, Stephen G. y William C. Wohlforth, “*Power, Globalization, and the End of the Cold War: Reevaluating a Landmark Case for Ideas*”, *International Security* 25:3 (invierno de 2000-2001).
- Checkel, Jeff, “*Ideas, Institutions, and the Gorbachev Foreign Policy Revolution*”, *World Politics* 45 (enero de 1993).
- Clay Moltz, James, “*Divergent Learning and the Failed Politics of Soviet Economic Reform*”, *World Politics* 45 (enero de 1993).
- Colomer, Josep M., *Strategic Transitions: Game Theory and Democratization*, (Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2000).
- Deudney, Daniel y G. John Ikenberry, “*The International Sources of Soviet Change*”, *International Security* 16:3 (invierno de 1991-92).
- English, Robert D., “*Power, Ideas, and New Evidence on the Cold War’s End: A Reply to Brooks and Wohlforth*”, *International Security* 26:4 (primavera de 2002).
- Ikenberry, G. John, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars* (Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2001).
- Kissinger, Henry, *Diplomacy*, (Nueva York: Simon and Schuster, 1995).
- Koslowski, Rey y Friedrich V. Kratochwil, “*Understanding Change in International Politics: The Soviet Empires Demise and the International System*”, *International Organization* 48:2 (primavera de 1994).
- Kuran, Timur, “*Now Out of Never, The Elements of Surprise in the East European Revolution of 1989*”, *World Politics* 44:1 (octubre de 1991).
- Lewin, Moshe, *The Gorbachev phenomenon: a historical interpretation*, Berkeley, University of California Press (1991).
- Ludlam, Janine, “*Reform and the Redefinition of the Social Contract Under Gorbachev*”, *World Politics* 43:2 (enero de 1991).
- Lundestad, Geir, “*‘Imperial Overstretch’, Mikhail Gorbachev, and the End of the Cold War*”, *Cold War History* 1:1 (agosto de 2000).
- Moltz, James Clay, “*Divergent Learning and the Failed Politics of Soviet Economic Reform*”, *World Politics* 45 (enero de 1993).
- Odom, William E., “*Soviet Politics and After, Old and New Concepts*”, *World Politics* 45:1 (octubre de 1992).
- Reuveny, Rafael y Aseem Prakash, “*The Afghanistan War and the Breakdown of the Soviet Union*”, *Review of International Studies* 25 (1999).
- Schmidt-Hauer, Christian, *Gorbachev: the Path to Power*, (Topsfield, Massachusetts, Salem House, 1986).
- Wohlforth, William C., “*The Russian-Soviet Empire: a test of neorealism*”, *Review of International Studies* 27 (2001).
- Young, Christopher, “*The Strategy of Political Liberalization, A Comparative View of Gorbachev’s Reforms*”, *World Politics* 45:1 (octubre de 1992).
- Zubok, Vladislav M., “*Gorbachev and the End of the Cold War: Perspectives on History and Personality*”, *Cold War History* 2:2 (enero de 2002).

# Una reflexión sobre nuestra cultura estratégica

Alberto E. Dojas<sup>1</sup>

En reciente Informe sobre la Cultura Estratégica Argentina<sup>2</sup> ha favorecido un fructífero y necesario intercambio de ideas entre académicos, diplomáticos, militares y expertos de los partidos políticos<sup>3</sup> sobre la situación en la que nos encontramos en este campo esencial de la construcción de una visión estratégica y de largo plazo de nuestros intereses y nuestra acción en el escenario internacional.

El concepto de “cultura estratégica”, si bien tiene antecedentes históricos de larga data,<sup>4</sup> recibió particular interés en los Estados Unidos de América a partir de la Guerra Fría, como herramienta útil para comprender los distintos factores que incidían en el proceso de toma de decisión y en el establecimiento de los intereses estratégicos del oponente, todo ello enmarcado en los diversos factores históricos, culturales, religiosos y éticos que influyen en la actitud de un país para adoptar la decisión de ir a la guerra en defensa de sus intereses vitales.<sup>5</sup> Concluida la Guerra Fría,<sup>6</sup> el concepto ha renovado su utilidad para describir los procesos y factores que influyen en el establecimiento y puesta en práctica de las políticas de largo plazo, incluyendo las de carácter estratégico, en una sociedad determinada.<sup>7</sup>

1. Abogado (Universidad de Buenos Aires, Argentina –UBA–); Master in International Affairs (Columbia University, New York); Doctor en Derecho Internacional (UBA). Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires. Ministro Plenipotenciario del Servicio Exterior de la Nación. Las opiniones vertidas son de carácter estrictamente personal y no pueden considerarse, de ninguna manera, como un reflejo de ninguna política oficial del Gobierno Argentino.

2. Félix Martín and Marvin L. Astrada: “*Argentine Strategic Culture*”, Applied Research Center, Latin American and Caribbean Center, Florida International University (FIU), April 2010. Disponible en: <http://strategicculture.fiu.edu/Studies/Argentina.aspx>. FIU ha realizado estudios similares sobre otros países de Latinoamérica, que pueden encontrarse en ese mismo sitio web. Una versión anterior de este trabajo fue presentado por el autor en el taller sobre la Cultura Estratégica en la Argentina, organizado por FIU en Miami, el 4 de Febrero de 2010. Disponible en: <http://www.aedojas.com.ar>.

3. El Dr. Félix Martín mantuvo un diálogo con expertos argentinos en el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) el 7 de junio de 2010.

4. Tucídides, Homero, Tácito y Sun Tzu desarrollaron estas ideas en sus escritos. Véase, por ejemplo: Jeffrey S. Lantis: “*Strategic Culture: From Clausewitz to Constructivism*”, Strategic Insights, Volume IV, Issue 10, October 2005.

5. Jack Snyder: “*The Soviet Strategic Culture: Implications for Nuclear Options*”, Santa Monica, Rand Corporation, 1977; Alastair Iain Johnston: “*Thinking about Strategic Culture*”, International Security 19, Num. 4, 1995; Michael C. Desch, “*Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security Studies*” International Security 23, Num. 1, 1998; Jeannie L. Johnson, Kerry M. Kartchner and Jeffrey A. Larsen (eds.): “*Strategic Culture and Weapons of Mass Destruction: Culturally Based Insights into Comparative National Security Policymaking*”, New York, Palgrave Macmillan, 2009.

6. El Comando Sur de los Estados Unidos la ha definido como “*la combinación de influencias y experiencias internas y externas –geográficas, históricas, culturales, políticas y militares– que modelan e influyen en la manera en la que un país comprende su relación con el resto del mundo... El concepto de cultura estratégica es una herramienta útil para comprender mejor por qué los países reaccionan de la manera en que lo hacen y cómo pueden reaccionar en una situación específica en el futuro. La cultura estratégica describe el conjunto de experiencias culturales, políticas y militares que conducen el enfoque de un país hacia el mundo*”. Jeffrey S. Lantis: “*Strategic Culture: A Multifaceted Cultural Approach to the Study of Latin America. Case Study Guidelines*”, FIU Applied Research Center, May 2009, pág. 6.

7. Jack L. Snyder: “*The Concept of Strategic Culture: A User’s Guide*”, paper prepared for Florida International University, Applied Research Center, April 8, 2010, p. 4; Jeffrey S. Lantis: “*Op. Cit.*”.

El país celebró en 2010 sus 200 años de gobierno propio en medio de la perplejidad ante su declinación relativa tanto frente a sus vecinos como en el concierto internacional. En este contexto, muchos analistas tienden a considerar que la situación actual es el producto de una incapacidad histórica para definir y ejecutar nuestras ambiciones estratégicas en el largo plazo. Sin embargo, ciertas líneas de continuidad son perceptibles cuando se analizan los ciclos largos de nuestra historia.

Los elementos constitutivos de la cultura estratégica argentina han derivado de nuestra ubicación geográfica, nuestra historia, el proceso de conformación y articulación de nuestro territorio, de la relación de nuestra economía con el mercado mundial y del proceso de composición de nuestra población. Los factores raciales, étnicos o religiosos no han tenido, en cambio, un peso importante.

Ubicado en el extremo sur de Sudamérica, el actual territorio de la República Argentina tiene 2.791.810 km<sup>2</sup>, lo que lo ubica como octava superficie del mundo.<sup>8</sup> La geografía y la política internacional en el Cono Sur han determinado o influido en la continuidad de la cultura estratégica argentina durante 500 años de historia. El territorio argentino actual es el producto de un largo proceso de interacción entre la delimitación de las fronteras exteriores y la ocupación, poblamiento y articulación productiva al interior de ese territorio.

Cuando los españoles llegaron a América, el territorio argentino actual estaba muy escasamente poblado (se calcula que vivían allí unas 330.000 personas); no existían grandes culturas ni imperios precolombinos, sino grupos recolectores nómades. Excepto en el Noroeste, donde había ciertos emplazamientos integrados a las postrimerías del imperio incaico, no existían ciudades aborígenes: el territorio estaba, en gran medida, desierto. No se conocían yacimientos de oro y plata: los actuales no fueron descubiertos o explotados por los españoles.<sup>9</sup>

La división del continente americano entre los imperios español y portugués primero por el Papado y luego por el Tratado de Tordesillas,<sup>10</sup> fue insuficiente para evitar la ocupación portuguesa de territorios al Oeste de esa demarcación y el interés de los otros imperios europeos. La misión de Juan Díaz de Solís que llevó al descubrimiento del Río de la Plata en 1516, fue producto de una preocupación española por la presencia de Portugal en Sudamérica y el interés por encontrar un paso oceánico hacia el Oriente. La competencia entre ambos imperios por el este y noreste del actual territorio argentino se extendió durante todo el período colonial y continuó

---

8. La Argentina sumergida (sin contar la proyección antártica) debajo de la ZEE tiene una superficie equivalente: 2.749.585 km<sup>2</sup>; la plataforma continental desde las 200 millas de ZEE hasta el límite exterior propuesto en aplicación de la Convención sobre Derecho del Mar le agrega otro tercio más: 1.064.590 km<sup>2</sup>. La población es de 40.091.359 personas, lo que da una densidad media es de 14,36 hab/ km<sup>2</sup>. El 30 % de la población está concentrada en la Provincia de Buenos Aires, el 9% del territorio.

9. Carlos Alberto Floria y César A. García Belsunce: *Historia de los Argentinos*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 2009, pág. 57.

10. El Papa Alejandro VI otorgó a los reyes Católicos, por las Bulas *Intercaetera* del 3 y 4 de mayo de 1493, las comarcas descubiertas o por descubrirse que se hallasen hacia el Occidente, más allá de una línea que fuese de polo a polo ubicada a cien leguas, por el Poniente y Mediodía, de cualesquiera de las islas Azores y Cabo Verde. El 7 de junio de 1494, el Tratado de Tordesillas fijó el meridiano de partición en trescientas setenta leguas al oeste de las islas del Cabo Verde. Los castellanos obtuvieron el derecho a la libre navegación en aguas portuguesas para llegar a su sector.

durante las primeras décadas del siglo XIX, siendo ya la Argentina un país independiente. Paralelamente a esta competencia principal con Portugal, el imperio español también mantuvo su preocupación por la acción de otras potencias europeas en la región: Holanda, Gran Bretaña y Francia.

El proceso de ocupación y control del territorio<sup>11</sup> actuó sobre tres líneas de acción: una que, partiendo de Buenos Aires, se dirigió al Norte hacia el actual Paraguay a lo largo de los ríos Paraná y Uruguay y hacia el Este desde la boca oriental del Río de la Plata hasta el sur del Brasil; otra que, interactuando con la acción proveniente del Virreinato del Perú, avanzó en diagonal hacia el Noroeste<sup>12</sup> y una tercera que interactuó con la Gobernación de Chile hacia el Centro Oeste del País (Región de Cuyo). Hacia el sur, la acción estuvo dirigida a evitar asentamientos británicos, franceses y holandeses en las costas e islas adyacentes, así como en asegurar el libre tránsito por el Estrecho de Magallanes hacia el Pacífico.<sup>13</sup>

Las acciones del Imperio español en el actual territorio argentino fueron todas defensivas: por medio de la negociación, la contención, la disuasión y el uso de la fuerza, muy limitado y en circunstancias precisas, procuraron evitar la expansión portuguesa<sup>14</sup> y los intentos de británicos y holandeses para establecer bases de operaciones en la tierra firme o en islas adyacentes al territorio.<sup>15</sup> La creación, tardía, del Virreinato del Río de la Plata en 1776 obedeció tanto a razones estratégicas como para preservar el monopolio del comercio frente a la competencia de las potencias europeas, pero la presencia militar en la zona continuó siendo muy reducida. Como se verá a continuación, esta concepción defensiva del territorio ha continuado siendo una constante de la cultura estratégica argentina.

A partir del proceso de independencia del imperio español en 1810, varias regiones que constituían el Virreinato del Río de la Plata y el Virreinato del Perú fueron liberadas por ejércitos provenientes de las Provincias Unidas del Río de la Plata y obtuvieron su independencia. En total, la República Argentina conserva hoy

---

11. La ocupación del territorio estuvo, durante el primer período de expansión colonial, en manos de particulares armados con autorización estatal para fundar ciudades; en una segunda etapa, el control del territorio pasó a manos del Estado español directamente.

12. El establecimiento de la Aduana seca de Jujuy en 1696 estableció los límites comerciales entre el territorio del Plata y el del Alto Perú.

13. El primer pensamiento estratégico originado en el Río de la Plata fue el Hernando Arias de Saavedra (1564-1634), llamado Hernandarias, que habiendo nacido en Asunción, en 1602 fue nombrado gobernador de Buenos Aires. Hernandarias diseñó un plan para todo el Cono Sur, previendo la población de los actuales Uruguay y Paraguay, el desmantelamiento de la presencia portuguesa al oriente del río Uruguay y del Paraguay y la ocupación de la Patagonia y el Estrecho de Magallanes. Ruth Tiscornia: *Hernandarias estadista. La política económica rioplatense de principios del siglo XVII*, EUDEBA, Buenos Aires, 1973.

14. Si se aplicara hoy la línea prevista en el Tratado de Tordesillas, el territorio del Brasil sería un quinto del actual. Hasta 1640, en que fueron derrotados por un fuerza militar aborigen organizada por los jesuitas en Mbororé, las "bandeiras" (incursiones militares portuguesas para cazar indios como esclavos) atacaron el este del territorio. La Colonia del Sacramento, en la boca oriental del Río de la Plata, debió ser desalojada de la ocupación portuguesa por la fuerza en 1680; a partir de ese momento, la ciudad tuvo que ser recuperada desde el Río de la Plata por medios militares en varias oportunidades.

15. El Cabo de Hornos y la Isla de los Estados fueron descubiertos por los holandeses, que también se establecieron en el Brasil (Bahía (1623-1625) y Pernambuco (1630-1640)). Los británicos fueron desalojados de las Islas Malvinas en 1770 por una expedición naval que partió desde Buenos Aires. La población de Buenos Aires también rechazó dos intentos de invasión inglesa en 1806 y 1807, con fuerzas reclutadas localmente.

la mitad del territorio que ocupaba el Virreinato del Río de la Plata, lo que dio lugar, durante un largo tiempo, a la idea de que el país había sufrido una amputación tanto en razón de derrotas militares como por errores o debilidad en las negociaciones diplomáticas.<sup>16</sup> La consolidación definitiva del territorio actual de la República Argentina fue un proceso prolongado: concluyó recién a fines del siglo XX, con la excepción de las Islas Malvinas y otros espacios del Atlántico Sur en disputa con Gran Bretaña.

En 1825 comenzó la única guerra en la historia independiente entre la Argentina y el Brasil, que llevó a la negociación de la independencia de la República Oriental del Uruguay, que como “*un algodón entre dos cristales*”<sup>17</sup> impidió definitivamente el acceso brasileño al Río de la Plata y el sur del río Uruguay. El resto de la frontera con el Brasil quedó establecida por un Tratado bilateral de 1857 y un Fallo arbitral del Presidente de los Estados Unidos Grover Cleveland, del 5 de febrero de 1895.<sup>18</sup>

La frontera con el Paraguay resultó de la Guerra que el Uruguay, el Brasil y la Argentina mantuvieron con ese país en 1865, que constituyó el último enfrentamiento militar para dirimir las fronteras entre los herederos de los imperios español y portugués.<sup>19</sup> Como resultado de las complejas negociaciones entre las partes que siguieron a la derrota del Paraguay, la Argentina obtuvo por el Tratado de 1876 el territorio hasta el río Pilcomayo y ciertas islas de valor estratégico para el control de los ríos Paraná y Paraguay. Un fallo arbitral del presidente estadounidense Rutherford Hayes, del 12 de noviembre de 1878, otorgó los territorios al norte del río Pilcomayo al Paraguay. La Guerra con el Paraguay sería la última librada por fuerzas armadas argentinas hasta la crisis de Malvinas en 1982.

A pesar de los esfuerzos desplegados por tres sucesivos ejércitos enviados desde Buenos Aires para derrotar a las fuerzas imperiales, la actual Bolivia recién logró su independencia definitiva en 1825, con la intervención de las fuerzas de Bolívar. La Argentina apoyó su independencia. Sin embargo, una zona que comprendía los departamentos de Tarija y Potosí sobre la que existían dudas sobre su pertenencia a uno u otro país, fue objeto de diversos enfrentamientos militares hasta ser asignada a Bolivia por un Tratado firmado en 1889, a cambio de un territorio en la Puna de Atacama que Bolivia había perdido en su guerra con Chile.<sup>20</sup>

---

16. Carlos Escudé & Andrés Cisneros: “*Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*”, disponible en: <http://www.argentina-rree.com/historia.htm>, Versión Electrónica, 2000.

17. Según la expresión de Lord Ponsombly: un eufemismo para la expresión “Estado tapón” o “*buffer state*”. La Convención Preliminar de Paz, firmada en Río de Janeiro en 1828 entre la Argentina y el Brasil con el auspicio británico, curiosamente no contó con la presencia de representantes del nuevo Estado. Véase: Alberto E. Dojas: “*Una reflexión sobre la cultura estratégica del Uruguay*”, trabajo preparado para el Taller sobre la Cultura Estratégica del Uruguay, FIU, 24 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.aedojas.com.ar>.

18. El laudo dirimió cuáles eran los ríos Pepirí Guazú y San Antonio mencionados en el Tratado.

19. Carlos Alberto Floría y César A. García Belsunce: “*Historia de los Argentinos*”, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 2009, pág. 580.

20. Tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán de 1889. El 31 de octubre de 1891 Bolivia aceptó modificar el artículo 1º del tratado, cediendo a la Argentina la Puna de Jujuy, Salta y Catamarca, hasta las altas cumbres de los Andes. El 16 de septiembre de 1892, el Congreso boliviano aprobó el Tratado Quirno Costa-Vaca Guzmán con estas modificaciones. Ello llevó, a su vez, a negociar los límites de esta zona con Chile.

La Argentina y Chile comparten una frontera de más de 5.000 km, cuya delimitación definitiva concluyó recién a fines del Siglo XX. Los objetivos estratégicos argentinos durante esta larga negociación fueron cuatro: que la Cordillera de los Andes fuera el límite natural; conservar la Patagonia al oriente de los Andes; asegurar la libre navegación hacia el Pacífico y tener una parte de la Isla Grande de la Tierra del Fuego. Al cabo de 200 años, la Argentina obtuvo todos sus objetivos estratégicos.

La Argentina reconoció la independencia de Chile en 1818, luego de la campaña militar de San Martín.

En 1843, Chile estableció una fortificación en la zona del estrecho de Magallanes llamada “Fuerte Bulnes”, que dio lugar a una protesta argentina y al comienzo de un debate sobre los límites entre ambos países, que tuvo un comienzo de solución con la firma del Tratado de 1881,<sup>21</sup> que estableció como límite entre ambos países la línea que unía las más altas cumbres de los Andes que dividieran aguas hacia el Atlántico y el Pacífico y se establecían los límites del Estrecho de Magallanes, la Isla Grande de Tierra del Fuego e demás islas al sur del Canal Beagle.

La aplicación en el terreno de este criterio general dio lugar a un conjunto de discrepancias, que se resolvieron por medio de la negociación y el arbitraje a lo largo de más de cien años, medios por los cuales la Argentina consolidó su presencia en la Puna de Atacama<sup>22</sup> y evitó la presencia de Chile en las laderas orientales de los Andes. Sin embargo, dos situaciones crearon situaciones conflictivas: una carrera armamentista que tuvo su punto más alto hacia 1900, en el que la Argentina se dotó de un ejército moderno y una importante capacidad naval para equiparar la de Chile, victoriosa de la Guerra del Pacífico, y la crisis del Beagle, derivada de que la dictadura argentina no reconoció el laudo de la corona británica de 1977 sobre las islas al sur del Canal Beagle, que escaló hasta estar ambos países al borde de la guerra en 1978. Ambas crisis se resolvieron por medio de negociaciones.<sup>23</sup> La solución de la carrera armamentista con Chile permitió, posteriormente, un acuerdo entre la Argentina, Brasil y Chile en 1915,<sup>24</sup> que consolidaría un equilibrio de fuerzas razonable para la Argentina en el Cono Sur.

Otros dos conflictos enfrentaron a la Argentina con Gran Bretaña. El primero fue respecto del libre comercio y la libre navegación de ríos interiores durante 1840-1850 (que incluyó también a Francia en los incidentes), que si bien se resolvió por medio de negociaciones, no estuvo exento de presiones militares por medio de bloqueos navales, y la controversia, aún subsistente, de las Islas Malvinas y otras islas

---

21. La Argentina aprovechó convenientemente la compleja situación creada para Chile por la Guerra del Pacífico con Perú y Bolivia. Previamente al tratado, ocupó militarmente la Patagonia Norte que podía ser conquistada militarmente desde Chile en la llamada “Campaña del Desierto” de 1879.

22. El laudo del Ministro Plenipotenciario norteamericano en Buenos Aires William Buchanan, del 24 de marzo de 1899, asignó, de los 75.000 kilómetros cuadrados de territorio en disputa, 64.000 kilómetros cuadrados (85% del total) a la Argentina, y 11.000 (15%) a Chile.

23. Los “Pactos de Mayo”, firmados el 28 de mayo de 1902, incluyeron una convención sobre Limitación de Armamentos Navales; la mediación de la Santa Sede permitió evitar la guerra y favorecer la conclusión de un acuerdo en 1984.

24. El Tratado, conocido como “ABC” (Argentina, Brasil y Chile), fue firmado el 25 de mayo de 1915.

del Atlántico Sur, que enfrentaron a ambos países durante la llamada “Guerra de Malvinas” de 1982.

El territorio argentino, por lo tanto, ha llegado a la consolidación actual luego de 200 años con los mismos instrumentos aplicados por el imperio español desde 1516: la negociación, la presión, la disuasión, la contención y la guerra.<sup>25</sup>

Durante la primacía del modelo agro exportador, el territorio argentino se articuló en forma radial, convergiendo las líneas de comunicación hacia el puerto de Buenos Aires. En el control interior sobre este territorio, las fuerzas armadas cumplieron un rol tanto en afianzar el Estado Nacional en territorios controlados por los indios,<sup>26</sup> como en asegurar la presencia estatal en las zonas de fronteras. Una nueva articulación del territorio, que privilegiara la integración entre las diversas regiones y facilitara el acceso a los mercados del Pacífico y del Brasil no recibió a lo largo de los años la atención política ni dotación presupuestaria necesaria.<sup>27</sup> La crisis económica y la acción de diversos intereses sectoriales llevaron a la desarticulación y virtual desaparición de la otrora extensa red ferroviaria argentina. La distribución espacial de las fuerzas armadas en el territorio requiere también una modificación sustancial tanto por los cambios en el escenario regional y global como por la revolución tecnológica, sustentada en una concepción actualizada del territorio.<sup>28</sup>

Durante ciento veinte años,<sup>29</sup> las fuerzas armadas argentinas no participaron en ningún conflicto ni uso de fuerza; su concepción estratégica estuvo guiada por la idea de cumplir un rol disuasorio y de contención en el Cono Sur, evitando que una alianza entre los países de la región pudiera amenazar su seguridad en términos militares. Esta concepción estuvo originada en la confianza en la superioridad que le otorgaba el peso de su economía y su mayor desarrollo relativo.<sup>30</sup>

En cuanto al escenario internacional, la Argentina no percibió amenazas directas a su seguridad y mantuvo una posición pacifista, tendiente a la neutralidad. Casi al final de la Segunda Guerra Mundial,<sup>31</sup> la neutralidad proaliada fue interrumpida por el golpe de estado de 1943, que conservó sus simpatías por el Eje hasta llevar al país al aislamiento internacional. Durante la Guerra Fría, la Argentina mantuvo una

---

25. La Argentina reclama también un territorio antártico de 965.597 km<sup>2</sup> (incluyendo las Islas Orcadas del Sur de 750 km<sup>2</sup>), y las islas Georgias del Sur (3.560 km<sup>2</sup>) y Sandwich del Sur (307 km<sup>2</sup>).

26. Las últimas campañas militares tuvieron lugar entre 1881 y 1883.

27. Diversos planes han tratado de delinear una “nueva” estrategia territorial en reemplazo al modelo “radial”, entre ellas, los planes quinquenales de la primera presidencia de Perón y los intentos autoritarios del “Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad” iniciados con la dictadura de 1966. Actualmente, está en aplicación el “*Plan Estratégico Territorial 1816-2016*”, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Buenos Aires, febrero de 2008.

28. Gustavo E. Ainchil y Alberto E. Dojas: “*Una reflexión en torno de la noción de ‘territorio’*”, Revista de la Defensa, Número 5, Año 2010, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, República Argentina. Disponible en: <http://www.aedojas.com.ar>.

29. Período entre la Guerra del Paraguay (1865) y la Guerra de Malvinas (1982).

30. Un ejemplo puede verse en los escritos del tratadista brasileño Mario Travassos: “*Contemporáneamente, la magnífica expansión del Estado argentino, que cada vez más consolida la irradiación incomparable de su influencia, a la sombra de la misma lengua, de una misma religión y de la continuidad territorial que inspiraron los antiguos virreinos, es más que un ejemplo, pues es una verdadera lección. El Estado argentino, con el desarrollo de las comunicaciones, demuestra la más completa comprensión de su destino geopolítico en presencia de dos antagonismos existentes en el cuadro de la masa continental (...)*”. Mario Travassos: “*Proyección continental del Brasil*”, Biblioteca del Oficial, Círculo Militar, Buenos Aires, 1941.

31. Carlos J. M. Martínez: “*Estrategia: su teoría, planeamiento y realidad en la Argentina*”, Centro de Formación e Investigaciones en Ciencias del Comportamiento Humano, Buenos Aires, 2004, pág. 290.



posición prooccidental, aunque procuró evitar las intervenciones de las superpotencias en la región.<sup>32</sup>

Nuestro país tuvo una tasa de crecimiento muy alta desde la organización nacional hasta la crisis de 1930, lo que le permitió afrontar sin mayores dificultades sus desafíos estratégicos.<sup>33</sup> De esos “gloriosos” ochenta años, la mayoría de los argentinos conserva la idea de que la Argentina fue un gran país y la esperanza y el deseo de volver a serlo. Por ello, existe una cierta perplejidad ante la declinación relativa de la Argentina en el contexto regional<sup>34</sup> y global. Dos circunstancias influyeron en este período de la cultura estratégica argentina: el fin de la confianza en el crecimiento permanente de la economía que sobrevino con la crisis de 1930 y el temor a una sublevación social por la acción de partidos y grupos de izquierda. La combinación de ambos elementos trajo una ola de pensamiento nacionalista y antiliberal que contagió a una parte importante de las fuerzas armadas.

Por un lado, las dificultades del modelo agro exportador para generar una industria competitiva internacionalmente y tecnológicamente avanzada<sup>35</sup> influyó en el desarrollo de una corriente llamada “industrialista” en las fuerzas armadas: el Estado, para asegurar la defensa, debía desarrollar ciertas capacidades industriales que las empresas privadas no podían crear; para ello, las fuerzas armadas debían contar con un aparato científico tecnológico que les asegurara poder desarrollar las industrias de la defensa de manera autónoma. A pesar de que un conjunto de factores internos y externos impidieron este desarrollo propio de manera completa, la llamada “corriente industrialista” ha mantenido una continuidad en el pensamiento estratégico argentino. Estas ideas confluyen con las de un sector predominantemente civil, que considera que el dominio de las tecnologías avanzadas de uso dual cumple una función disuasoria internacional importante, aún cuando no se hayan desarrollado los sistemas de armas concretos que emplean esas tecnologías y que, por ello, el país debe procurar mantener una situación de ventaja estratégica regional en la materia.

El temor a la sublevación social que comenzó a manifestarse con las revoluciones sociales de comienzos del siglo XX<sup>36</sup> estuvo en el origen de los que se llamó posteriormente la “doctrina de la seguridad nacional”; en el intervencionismo de las fuerzas armadas en la vida política nacional y, finalmente, en la represión interna y la desaparición forzada de personas.

Durante este período en el que el país no tuvo necesidad de enfrentar el uso de la fuerza contra un enemigo externo, la reflexión estratégica fue quedando relegada

---

32. Julio César Carasales: “*National Security Concepts of States: Argentina*”, United Nations, New York, 1992, doc: UNIDIR/92/14, pág. 5.

33. Puede verse un síntesis de la cuestión en: Edward L. Glaeser: “*What Happened to Argentina?*”, The New York Times, October 6, 2009.

34. La declinación continuó luego del restablecimiento democrático: el PBI argentino era en 1983 el 65% del brasileño y el 526% del chileno. En 2008, el 21% y 193%, respectivamente.

35. La conveniencia de “fomentar” (subsidiar) a la industria nacional fue objeto de un intenso debate en el Congreso en 1876 a propósito de la Ley de Aduanas, en el que triunfaron las fuerzas librecambistas.

36. Las fuerzas armadas fueron utilizadas en contados casos para reprimir protestas políticas hasta 1930. El temor provenía de las ideas socialistas, comunistas y anarquistas de los inmigrantes europeos.

a los ambientes militares, que se vieron influenciados por las diversas corrientes geopolíticas y estratégicas occidentales que aprendían en los cursos en el exterior, traían los agregados militares que volvían de sus misiones externas e inculcaban los profesores extranjeros invitados a las academias militares y las misiones diplomáticas de los países amigos. La formación de los militares comenzó a considerarse tarea de los propios militares, sin influencia ni contralor civil. Como consecuencia, cada fuerza fue elaborando su propia doctrina de empleo de la fuerza, y se dividieron sus competencias en función del territorio en el que actuaban: los espacios terrestres, marítimos y aéreos quedaron bajo la responsabilidad estratégica del ejército, la marina y la fuerza aérea, respectivamente.

Los expertos civiles en temas militares eran escasos y, habitualmente, directa o indirectamente vinculados con las fuerzas armadas. A medida que la intervención militar fue creciendo en la vida política argentina, las oportunidades para un pensamiento civil y estudio universitario independiente de las cuestiones militares y estratégicas se volvieron prácticamente inexistentes. La influencia del poder político civil sobre el pensamiento estratégico fue decreciendo paralelamente al aumento de la injerencia militar en la vida política del país.<sup>37</sup>

El debate de estas cuestiones, si bien se refleja en la prensa aunque no de manera sistemática, no está en la agenda prioritaria de la opinión pública, quedando reservado a expertos, diplomáticos y militares y ciertos círculos más amplios de interesados en el tema; los partidos políticos tienen muy reducidas estructuras de análisis independiente: sus autoridades consultan a diversos especialistas conocidos, pero no hay un debate abierto en su interior; las Universidades no cumplen suficientemente el rol de articuladores de un análisis racional y los empresarios se mantienen prescindentes cuando no ajenos al debate público y rara vez financian instituciones y eventos en los que se analicen estas cuestiones. En la sociedad civil, con la excepción del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, donde existe un interés claro aunque no siempre público en estas cuestiones, son muy pocas las organizaciones que tienen un rol activo en el debate. El Estado no financia adecuadamente los centros de investigación y opinión sobre cuestiones estratégicas.<sup>38</sup>

La declinación argentina ha sido el resultado de la dificultad para diseñar una readaptación exitosa al mercado internacional y de la incompreensión del rol de la innovación científica y tecnológica y la consiguiente maduración empresaria e industrial para relanzar el crecimiento económico.<sup>39</sup> Desde la crisis de 1930, la Argentina

---

37. Para una historia de las ideas y los instrumentos legales: Carlos J. M. Martínez: *“Estrategia: su teoría, planeamiento y realidad en la Argentina”*, Centro de Formación e Investigaciones en Ciencias del Comportamiento Humano, Buenos Aires, 2004, págs. 289 y ss., y *“La evolución del Pensamiento estratégico en la legislación argentina. Experiencia y futuro”*, Revista de la Escuela Superior de Guerra, Ejército Argentino, Buenos Aires, Número 522, Julio-Septiembre de 1996, págs. 55 y ss.

38. La Argentina no cuenta con ningún centro de nivel internacional sobre los ocho países sobre los que tiene (o debiera tener) centrada su preocupación estratégica: los cinco países limítrofes y el Perú; los Estados Unidos de América y el Reino Unido.

39. *“Es una idea difundida en la Argentina que basta con crear las condiciones para la inversión externa para que una sociedad se convierta automáticamente en desarrollada. Esa teoría no tiene ninguna justificación práctica en ningún caso histórico. No es simplemente porque hay unas condiciones para la inversión privada, una dotación recursos naturales y una mano de obra más o menos entrenada y barata, que uno se convierte en una sociedad con un nivel de desarrollo escandinavo. Para que una economía*

ha tenido dificultad para interpretar exitosamente las oportunidades y riesgos que presenta el escenario internacional.<sup>40</sup>

El Estado argentino no ha tenido un mecanismo de análisis interministerial suficientemente sofisticado (lo más objetivo posible) de la situación internacional realizado por cuadros profesionales permanentes que estuviera a disposición de los partidos políticos y la sociedad. El sector privado y la sociedad civil tampoco han podido reemplazar adecuadamente esta falencia. Esta falta de diagnóstico compartido ha centrado la controversia política en cómo son los “hechos”, en lugar de efectuarse una evaluación objetiva (lo más aproximada posible) de los hechos y reservar la controversia política a la “valoración” de los hechos, esto es, a dilucidar cómo influir sobre una situación dada en función de los intereses nacionales y las preferencias políticas del gobierno elegido. La dificultad para construir un consenso básico entre los partidos políticos sobre políticas de largo plazo luego de la hegemonía agroexportadora ha sido una debilidad argentina: siendo particularmente importante en diversos aspectos de la vida del país, es crítico en materia de defensa y su articulación con la política exterior.

Como puede verse en el cuadro “Períodos de la cultura estratégica argentina”, la historia argentina estuvo signada ya sea por períodos de una hegemonía política o por una competencia fuerte entre sectores: los períodos en los que hubo negociación exitosa de acuerdos políticos han sido muy breves. La práctica y la cultura de la construcción de acuerdos políticos de largo plazo (o como se llama en la Argentina “consensos” o “políticas de Estado”<sup>41</sup>), han sido prácticamente inexistentes en la historia argentina. La planificación estratégica y la elaboración de ciertas líneas maestras de acción en los temas de territorio y situación estratégica en el Cono Sur han sido el producto de las políticas elaboradas en los períodos de hegemonía, de la que han persistido ciertos elementos residuales en los períodos de competencia: la lógica interna del régimen político impedía elaborar una política consensuada alternativa.

El Ejecutivo argentino no se ha dotado de una capacidad adecuada de elaboración articulada de políticas de largo plazo y el Congreso, por las razones señaladas,

---

*pueda alcanzar el nivel de una democracia occidental avanzada hace falta, entre otras condiciones, un proceso permanente de incorporación del conocimiento a la producción y la vida social para impulsar la competitividad internacional de la economía en los bienes de alto valor agregado, que son los que sustentan la alta retribución de la mano de obra.* Alberto E. Dojas: “La cooperación nuclear entre la Argentina y el Brasil”, Intervención realizada en la Mesa Redonda: “Desafíos del Progreso Científico y Tecnológico. La cooperación nuclear entre la Argentina y el Brasil”, que tuvo lugar en el Centro Naval, Buenos Aires, el 14 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.aedojas.com.ar>. Se trata de una visión rentística de la economía, derivada de la historia imperial y la percepción de una dotación casi “ilimitada” de recursos para una población escasa. Es una de las facetas del mito de la “excepcionalidad” argentina.

40. Una corriente de opinión considera que este fenómeno es producto de un “empate estratégico” entre el sector agroexportador librecambista y el industrial proteccionista. Esta explicación reenvía a las razones por las que ambos sectores no pudieron llegar a una transacción sobre un modelo que superara la contradicción aparente de intereses, ni por qué los partidos y la opinión pública no pudieron arbitrar estas diferencias en un contexto democrático. Conflictos de intereses de este tipo se han dado de numerosos países sin llegar al extremo argentino de golpes militares, represión y declinación económica. En general, estos análisis subestiman el valor de la cultura política.

41. Acuerdos básicos entre los partidos políticos mayoritarios sobre la necesidad de mantener fuera de la controversia cotidiana ciertos campos que se consideran esenciales para el futuro del país, asegurando su continuidad por medio de las dotaciones presupuestarias necesarias.

tampoco ha podido suplantarlos en esta tarea. Las oficinas de planeamiento a nivel de Ministerios nacionales no han existido o lo han hecho muy esporádicamente, pero no existe ni la estructura burocrática ni la cultura administrativa de la coordinación política de largo plazo. En las pocas escuelas de formación de cuerpos profesionales del Estado existentes, no figuran habitualmente entre las materias que se imparten el planeamiento de largo plazo y la elaboración de estrategias gubernamentales, lo que tiene un impacto importante en los posteriores hábitos de trabajo de esas burocracias.

En materias que podríamos denominar “estratégicas” o “geopolíticas”, el Ministerio de Relaciones Exteriores es el único que cuenta con un cuerpo profesional estructurado en condiciones de cumplir un rol de articulador político, y de hecho, la toma de decisiones interna de ese Ministerio suplanta, en muchas oportunidades, la ausencia de mecanismos formalizados de coordinación política interministerial. Se trata de un hecho inhabitual en las democracias avanzadas, que cuentan con sofisticados mecanismos de planeamiento político a nivel de cada Ministerio y las Agencias claves del Estado, más una instancia de coordinación a nivel de la jefatura del gobierno, que da unidad y sentido a las acciones de cada sector.

La “Cancillería”, como se conoce en la Argentina al Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene un presupuesto excesivamente reducido y rara vez ha tenido la capacidad de fijar una línea de acción política de largo plazo que fuera aceptada por otro Ministerio. Su trabajo, por lo tanto, está dirigido a la persuasión, la cooperación interinstitucional y la articulación de políticas entre cada agencia estatal antes que a la conducción de una estrategia nacional externa coordinada.

Otras dos características del Estado argentino tienen que ver con la planificación estratégica:

- El “corte” político en los Ministerios y Agencias, es decir, el nivel hasta el que desciende en la burocracia el nombramiento de figuras políticas del gobierno del momento, es muy alto e intrusivo, y, por lo tanto, la burocracia de carrera se encuentra en un nivel de gran subordinación a las autoridades políticas, que, por otra parte, controlan siempre el presupuesto de su área.<sup>42</sup> De este modo, las estructuras permanentes del Estado no cuentan con una base de largo plazo ni política ni presupuestaria para el diseño y la ejecución de una concepción estratégica.
- Los cuerpos profesionales de dirección ejecutiva (lo que en la Argentina se llama “la carrera”) en el Estado son prácticamente inexistentes en los Ministerios; la dirección está en manos de designaciones políticas del gobierno de turno, que utilizan a funcionarios “de planta”, es decir, empleados públicos cuyos

---

42. La Cancillería es una excepción también en este aspecto: diplomáticos de carrera egresados del Instituto del Servicio Exterior de la Nación han ocupado regularmente el puesto de Viceministros y, en un caso –aunque por breve tiempo– el de Ministro de Relaciones Exteriores y Culto.

nombramientos y ascensos dependen del favor político y que no tienen incidencia en la toma de decisión. Con el recambio de gobierno, una parte de esas designaciones políticas se retira y otra pasa a integrar “la planta”. Los concursos públicos por oposición de antecedentes para cubrir las especialidades técnicas y profesionales del Estado son infrecuentes.

Un caso paradigmático de estos problemas es la falta de una planificación coordinada entre la Cancillería y el Ministerio de Defensa: a pesar de los casi treinta años transcurridos desde el restablecimiento democrático, no ha existido la voluntad política de dotar al Ministerio de Defensa con un cuerpo de profesionales similar al diplomático, ni de crear entre ambos Ministerios una estructura común de análisis y planificación.<sup>43</sup>

Sin perjuicio de ello, a partir del restablecimiento democrático en 1983, se concretaron una serie de acuerdos entre los partidos políticos mayoritarios sobre cuestiones que podríamos considerar “geopolíticas”, por lo que tienen de intersección entre las políticas exterior y de defensa, que partieron de dos presupuestos: que las democracias son más pacíficas y menos agresivas entre sí que los regímenes autoritarios y que debía desarrollarse un entramado de relaciones económicas y sociales que dieran sustentabilidad a la paz a través del desarrollo de intereses compartidos.

En aplicación de estos puntos de partida, la Argentina apoyó activamente las transiciones a la democracia en los países de la región e impulsó el establecimiento y aplicación de la “cláusula democrática” como condición para la integración. En el campo de la defensa, se promovió el pleno funcionamiento del sistema representativo en materia de defensa, que implica que *“todas las decisiones de naturaleza política son adoptadas por actores que han sido elegidos de acuerdo con un proceso abierto, libre y competitivo, y siguiendo un procedimiento establecido en una Constitución cuya legalidad está basada en haber sido aprobada por representantes libremente elegidos por el pueblo”*,<sup>44</sup> lo que ha resultado en la creación de Ministerios de Defensa bajo autoridad civil en los países de la región.

El consenso entre los partidos mayoritarios a partir de 1983 se completó con otras líneas de acción:

---

43. Todo ello ha llevado a cambios frecuentes en diversos aspectos de la política exterior que afectaron también la política de defensa. Puede verse un detalle en Carlos J. M. Martínez: *“Estrategia...”*, págs. 393 y ss.

44. *“Ello involucra:*

- a) *Que las autoridades políticas legítimamente elegidas diseñan y controlan la política de defensa.*
- b) *La información sobre cuestiones militares y de seguridad circula con relativa facilidad en la sociedad, y está permanentemente disponible para las autoridades civiles.*
- c) *La identificación de las amenazas y los intereses nacionales; el desarrollo de los conceptos estratégicos; y las decisiones sobre la compra, venta y producción de armas, son de primaria responsabilidad de las autoridades políticas elegidas del Estado.*
- d) *El rol de las Fuerzas Armadas es asesorar a las autoridades civiles en estas materias, e implementar sus instrucciones de una manera consistente”.*

Alberto E. Dojas: *“Estrategia argentina sobre armas de destrucción en masa y su no proliferación. El caso de las armas químicas”*, Tesis presentada en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Buenos Aires, 1994. Disponible en: <http://www.aedojas.com.ar>.

- La solución pacífica de las controversias y el establecimiento de límites definitivos con los países vecinos.
- El establecimiento de procesos de integración y el desarrollo de un entramado de intereses comunes, que sustente la paz en el largo plazo.
- La puesta en marcha de un conjunto de medidas para fomentar la confianza y la seguridad mutuas, aventar las sospechas y desarrollar la cooperación militar y de defensa.
- El mantenimiento de un nivel bajo de armamentos convencionales.
- La renuncia a una carrera armamentista.
- La proscripción (prohibición y eventual eliminación de las existentes) de las ADM.
- El establecimiento de mecanismos de no proliferación y verificación bilaterales y multilaterales, que brinden un reaseguro suficiente del cumplimiento de la proscripción de ese tipo de armas.

La Argentina logró todos estos objetivos, por lo que esta estrategia puede considerarse exitosa. Sin embargo, continúan existiendo diversas fuentes de preocupación. Las cuestiones de límites se han solucionado, pero la controversia sobre Malvinas con el Reino Unido no sólo no se ha resuelto, sino que el interés británico en explotar el petróleo de la zona ha aumentado la inquietud argentina; las fuerzas convencionales de los dos principales vecinos experimentan un crecimiento importante frente a la falta de reposición de materiales argentino: el desequilibrio convencional, por ende, tiende a aumentar; en el Brasil, ciertos sectores consideran que el país debe convertirse en una potencia militar acorde con su desarrollo económico y que, para ello, debe establecerse un plan de fabricación y equipamiento convencional muy importante en términos regionales.<sup>45</sup>

La reciente “Directiva de Política de Defensa Nacional”<sup>46</sup> ha ordenado el planeamiento de la defensa nacional a partir de un diagnóstico del escenario internacional que considera que los Estados Unidos de América “*detentan una supremacía militar indiscutible*” y que en el ámbito sudamericano más inmediato existe una escasa

45. Ciertos sectores muy reducidos en Brasil han sostenido públicamente que no debiera descartarse, eventualmente, convertir al país en una potencia nuclear. Si ello sucediera, todo el razonamiento estratégico argentino cambiaría de naturaleza. Alberto E. Dojas: “*La cooperación nuclear entre la Argentina y el Brasil*”, Intervención realizada en la Mesa Redonda: “Desafíos del Progreso Científico y Tecnológico. La cooperación nuclear entre la Argentina y el Brasil”, que tuvo lugar en el Centro Naval, Buenos Aires, el 14 de diciembre de 2010. Disponible en: <http://www.aedojas.com.ar>.

Por su parte, ciertos autores argentinos agregan al listado de preocupaciones que el sistema de partidos y la democracia representativa liberal está en debate en ciertos países sudamericanos, donde se promueven experiencias de democracias directas con fuerte intervención estatal no exenta de cierta conflictividad internacional; que en algunos países crece la influencia de Estados y actores con los que la Argentina mantiene controversias sobre cuestiones de terrorismo; que el proceso de integración económica en el Mercosur se encuentra en una “impasse” y que las ventas de tecnologías sofisticadas argentinas a los países de la región encuentran dificultades “no comerciales”.

46. Decreto 1714, del 10 de noviembre de 2009. La Directiva es “*el documento del más alto nivel de Planeamiento, del que se derivan los principales lineamientos de la Política de Defensa y de la Política Militar y, consecuentemente, el Planeamiento Militar Conjunto que será el encargado del diseño del Instrumento Militar de la Nación*”. Es interesante comprobar que el diagnóstico no difiere sustancialmente del contenido en el “Libro Blanco de la Defensa Nacional”, de 1999.

posibilidad de conflictos interestatales con derivaciones militares,<sup>47</sup> aunque subsisten tres situaciones potencialmente disruptivas: “*diferendos interestatales irresueltos en materia de soberanía territorial, el mantenimiento de enclaves coloniales*”<sup>48</sup> y *la existencia de grandes espacios territoriales que serán objeto de reclamaciones soberanas en un futuro inmediato efectiva y potencialmente provechosos en materia de recursos naturales*”.<sup>49</sup> A ello se suman un conjunto de situaciones que pueden requerir el empleo “subsidiario” de las Fuerzas Armadas<sup>50</sup> protagonizadas por actores no estatales –sean transnacionales o no– o por enfrentamientos derivados de “*crisis alimentarias, competencias por recursos escasos o riquezas naturales, confrontaciones étnicas, religiosas y/o raciales o de actividades criminales transfronterizas como el terrorismo, narcotráfico, tráfico de personas, tráfico de armas pequeñas, convencionales y de destrucción masiva, entre otros*”.<sup>51</sup>

La Directiva tiene por objetivo desarrollar un conjunto integrado de capacidades militares<sup>52</sup> para asegurar la defensa nacional, basado en un modelo de defensa de carácter “defensivo”, que pueda “*conjurar y repeler mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, toda agresión externa militar,*”<sup>53</sup> a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, independencia y autodeterminación de la Nación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes”. La Directiva busca también “*generar un genuino sistema de ciencia y tecnología para la Defensa*”, basado en una “*planificación integral de los lineamientos, de la política y de los proyectos de investigación y desarrollo para la Defensa para el mediano y largo plazo, en base a las necesidades y requerimientos identificados por el Planeamiento Militar Conjunto*” y con vistas al “*desarrollo de la Industria de Producción para la Defensa*”.<sup>54</sup>

47. Este optimismo está basado en “*el generalizado apoyo a las iniciativas de establecimiento de la región como una “zona de paz”, el compromiso extendido a los esquemas de seguridad colectiva regional y mundial o el constatado incremento de medidas de confianza mutua y cooperación militar tanto bilaterales como multilaterales*”. La Argentina está construyendo una “Fuerza de Paz Conjunta” con Chile y una Compañía de Ingenieros Binacional con el Perú. La Directiva diferencia el Cono Sur de la región andina de Sudamérica, en la que en varios países “*se registran graves desafíos a la seguridad protagonizados por el narcotráfico, la insurgencia o el accionar de grupos armados paramilitares, además de la existencia de latentes conflictos interestatales derivados de persistentes diferendos limítrofes, dificultades para implementar acciones cooperativas en la gestión de asuntos de seguridad de carácter transnacional y también por el mismo círculo vicioso de la desconfianza provocada por la propia vigencia de estas dinámicas, cuadro general que resulta en un escenario y tendencia a la inestabilidad estratégica*”.

48. Una referencia a la controversia sobre Malvinas, entre otras situaciones.

49. Se puede inferir una referencia a los espacios marítimos no pertenecientes al territorio de ningún Estado.

50. Por corresponder, de acuerdo con la legislación argentina, a las fuerzas de seguridad del Estado.

51. La Directiva establece también que las fuerzas armadas podrían tener que ser utilizadas para la gestión y contención en caso de catástrofes naturales o situaciones de emergencias humanitarias.

52. El Planeamiento Estratégico Militar y el diseño de fuerzas se elaborarán conforme el criterio de “capacidades”, para “*alcanzar y consolidar la aptitud para ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión que se manifiestan en conflictos internacionales de origen externo generados por actores estatales*”.

53. El empleo de las fuerzas armadas está previsto para “*asegurar la defensa nacional ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otros Estados. Se entenderá como “agresión de origen externo” el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país o en cualquier forma que sea incompatible con lo establecido por la Carta de las Naciones Unidas*”.

54. “*La Argentina cuenta con un núcleo duro de investigación y desarrollo de tecnologías de avanzada, conformado por la CNEA, el INVAP, CITEDEF, CONAE, CONICET y otros centros de investigación avanzada en muy diversas disciplinas. Es un grupo que, a pesar de los avatares que hemos vivido, ha logrado mantener su coherencia interna y su alto nivel de competitividad internacional*”. Alberto E. Dojas: “Fuerza de Submarinos: Nivel Estratégico Nacional”, Intervención en el Ciclo Anual de Conferencias sobre los Intereses Marítimos y la Defensa Nacional “Almirante Storni”, sobre el tema “Fuerza de Submarinos, Desafíos Presentes y Futuros”, Ministerio de Defensa, Buenos Aires, 22 de octubre de 2009. Disponible en: <http://www.aedojas.com.ar>.

La ejecución de la Directiva requerirá la intervención del Congreso para dotarse de los medios presupuestarios necesarios para su implementación, lo que dará oportunidad para elaborar un consenso entre los partidos mayoritarios sobre la política de defensa de largo plazo. Las encuestas reflejan un aumento de la demanda de la sociedad de construir consensos y políticas de largo plazo.<sup>55</sup> A diferencia de las experiencias anteriores, la solución deberá ser encontrada por el propio sistema democrático: el arbitraje autoritario del pasado es rechazado por la sociedad argentina.

El dilema estratégico actual de la Argentina, por lo tanto, es dilucidar sobre qué bases y con qué elementos debe dotarse el país para contar con una adecuada capacidad disuasoria y de contención para conservar el territorio, mantener un escenario regional seguro y participar activamente en los diversos tableros en los que se dirimen el poder y las reglas de juego del futuro.<sup>56</sup> La cuestión es objeto de análisis y debates –que no siempre afloran a la escena pública– entre políticos, diplomáticos, militares, científicos y expertos académicos. Se trata, en definitiva, de las mismas líneas de reflexión y acción que, como hemos visto, han marcado la historia de la cultura estratégica argentina.

Los requisitos intelectuales que necesitamos para dotarnos de una política estratégica y de largo plazo para el Siglo XXI están reunidos: sabemos que necesitamos una estrategia y tenemos los conocimientos necesarios para diseñarla. Es ahora el tiempo de forjar un acuerdo entre las fuerzas políticas mayoritarias para armonizar sus diversas dimensiones, sustraerla de la competencia y las divergencias políticas cotidianas y darle la sustentabilidad presupuestaria y apoyo político permanente que requiere su realización exitosa en el tiempo.

---

55. Aumenta el número de argentinos que considera que nuestra falencia actual más importante es la incapacidad para consensuar políticas de largo plazo. El tema está tomado por la sociedad y, más tarde o más temprano, habrá de tener una expresión en el régimen político.

56. *“Es ya clásica en la literatura de las relaciones internacionales la distinción entre las relaciones exteriores (entendidas como el día tras día de las relaciones interestatales) y la política exterior. Lo propio de la política exterior es tener una estrategia, que otorgue coherencia a cada acción con un sentido de largo plazo. Los países que no tienen una estrategia ni se dotan de las capacidades necesarias para su ejecución, quedan –naturalmente– a merced de las estrategias y capacidades de los demás. La voluntad unida a la capacidad crea situaciones jurídicas objetivas: el más claro ejemplo ha sido, precisamente, el proceso que llevó a la Convención sobre Derecho del Mar y a la extensión de las jurisdicciones estatales”.* Alberto E. Dojas: *“La Argentina en el Atlántico Sur en el Siglo XXI”*, Intervención realizada en el Seminario organizado por el Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARL, el 28 de abril de 2011. Disponible en: <http://www.aedojas.com.ar>.



## Períodos de la cultura estratégica argentina

Período	1516 - 1776	1776 - 1810	1810 - 1820	1820 - 1852	1852 - 1860	1862 - 1916
<b>Característica principal</b>	Establecimiento, control y organización	Virreinato	Independencia	Caudillos	Organización	Oligarquía
<b>Sector predominante</b>	Imperio español	Imperio español	Fracciones políticas	Gobiernos y ejércitos provinciales (Caudillos)	Elite conservadora dividida	Elite conservadora articulada
<b>Forma política</b>	Hegemonía	Hegemonía	Competencia	Competencia	Competencia	Hegemonía

Período	1916 - 1930	1930 - 1943	1943 - 1955	1955 - 1976	1976 - 1983	1983 - 2010
<b>Característica principal</b>	Radicalismo	Restauración conservadora	Peronismo	Inestabilidad	Dictadura	Restablecimiento democrático
<b>Sector predominante</b>	Sectores medios y elite conservadora	Elite conservadora	Poder estatal y sectores bajos	Militares y sectores medios	Militares y clase alta	Radicalismo y peronismo
<b>Forma política</b>	Competencia	Hegemonía débil	Hegemonía débil	Competencia	Hegemonía débil	Competencia

# Asimetrías europeas

## El peligro de ignorarlas

Por Flaviano Forte<sup>1</sup>

### El Euro y la tragedia griega

La actual crisis griega, derivación inesperada de la debacle financiera internacional desatada en 2007/2008, pone de relieve la ficción de ciertos mecanismos integradores que, como en el caso de la Unión Europea, han avanzado sin miramientos sobre las realidades económicas de los países miembros, y desde ya, sobre la vida misma de sus ciudadanos.

Es así que el euro, la moneda común de la Unión, ha ido encorsetando paulatinamente a las economías menos desarrolladas de la eurozona, impidiéndoles una libertad de maniobra que hoy les resulta crucial en un mundo cada vez más inestable. En efecto, la imposibilidad de proceder, por ejemplo, a una devaluación de sus monedas como medio apto para descomprimir tensiones fiscales internas y externas, ha privado a esos países de uno de los instrumentos capitales de cualquier política económica.

Ello en parte explica que el Reino Unido se haya negado sistemáticamente hasta la fecha a desprenderse de la libra. Además, y salvando las distancias, ya sabemos bien en la Argentina lo que significó atar nuestra moneda a una divisa global sin el acompañamiento del imprescindible conjunto de condiciones macroeconómicas estructurales, entre las cuales el equilibrio fiscal es solo el pilar más visible.

La diferencia entre el caso argentino y los de Grecia, Portugal, Irlanda, y quien sabe qué otros en el futuro, es que la Argentina pudo devaluar mientras que aquellos se ven impedidos de hacerlo, a no ser que se produzca una verdadera ruptura de la Unión con consecuencias imprevisibles para todos.

De hecho, el propio euro fluctúa permanentemente contra las principales divisas y es periódicamente objeto de intervenciones indirectas por parte de las autoridades del Banco Central Europeo, por ejemplo, a través de las modificaciones de la tasa de interés intrazona. Lo que sucede es que, dadas las asimetrías de la región, el euro resulta ser en realidad una suerte de Deutsche Mark extendido, es decir, una moneda que se origina y en realidad refleja la coyuntura de las grandes economías

---

1. El autor es Ministro Plenipotenciario del Servicio Exterior de la Nación. Es Licenciado en Ciencia Política de la Universidad del Salvador de Buenos Aires y Diplomado en Relaciones Internacionales en el antiguo Instituto Europeo de Altos Estudios Internacionales de la Universidad de Niza, Francia. Entre sus cargos desempeñados, merecen destacarse los siguientes: Consejero Económico en las Embajadas Argentinas en Suecia, Finlandia y Noruega; Ministro en la Representación Argentina ante MERCOSUR y ALADI, y más recientemente, hasta su retiro, Director de Oferta Exportable, dependiente de la Subsecretaría de Comercio Internacional de la Cancillería Argentina.

del continente, en particular la alemana y la francesa, pero sobre todo la alemana que se presenta como uno de los principales tractores de la economía mundial.

En una palabra, lo que conviene y se adecúa, por ejemplo, a las realidades de Alemania, país con un PBI superior a los 3.3 trillones de dólares; un comercio exterior que gira alrededor de los 2.5 trillones de la misma moneda y un superávit de la balanza comercial del orden de los 200 billones, que exhibe además una impresionante performance del resto de sus indicadores macroeconómicos y sociales, todo ello en el marco de una productividad de las más altas del planeta, puede no necesariamente convenir a economías infinitamente más pequeñas y frágiles como la griega, las que usualmente para subsistir y competir en ese contexto necesitan contar con la seguridad de que en caso de dificultades, las redes regionales de apoyo en los ámbitos económico, comercial y financiero funcionarán de inmediato y no retacearán su asistencia generosa en caso alguno.

Y aquí es donde nos enfrentamos a la primer ficción del sistema puesto que el problema central que se plantea trasciende lo económico y pasa a ser de índole política. Lo que sucede es que los contribuyentes de los países ricos se resistirán siempre a que sus impuestos vayan a parar, sin que medien continuos controles y verdaderos paquetes de ajustes extraordinarios, a lo que consideran el “bottomless pit” de las economías rezagadas.

Esta realidad política, que necesariamente se traslada de los ciudadanos a los gobernantes de turno de cada uno de los países prósperos, tiene su contraparte exactamente inversa en los países más vulnerables donde los ciudadanos no parecen estar tampoco dispuestos, como puede apreciarse hoy con claridad, no solo en Grecia sino en otras economías similares, ni a reducir dramáticamente su independencia o por lo menos sus márgenes de autonomía, ni a soportar la pesadísima carga social que vemos que esos eventuales rescates internacionales necesariamente conllevan.

La resultante de esta situación es el actual impasse que observamos a diario, producto en el fondo de un grave error de cálculo inicial por parte de las autoridades de Bruselas, o lo que podría ser peor, de la intensión política de ciertas burocracias empecinadas en forzar procesos de integración a todas luces inmaduros.

## Una dualidad esencial

El episodio de las actuales dificultades de la zona euro nos debe invitar a una reflexión más profunda sobre las consecuencias de un proceso integrador a ultranza que, a fuerza de ignorar particularismos, y en su empeño por quemar etapas, somete permanentemente a las naciones europeas a un cúmulo de tensiones excesivas.

Sucede en el ámbito financiero-monetario, pero frecuentemente sucede también en lo político, social o cultural.

Ello nos parece más grave aún porque decir Europa es decir diversidad, diferencias y también, por que no, divergencias. En suma, decir Europa es hablar de un

mundo multiforme y variopinto. De hecho, este continente posiblemente represente el fenómeno político-social más complejo de la historia humana. Porque llamativamente Europa es asimismo coordinación, objetivos comunes, acuerdos formales o implícitos y una inacabable sucesión de experiencias compartidas.

Esa dualidad, quizás su rasgo más saliente, es la que hace que lo que percibimos a primera vista nos parezca contradictorio. Por un lado, un conjunto parejo y notablemente bien estructurado de actores en juego, y por otro, un universo cargado de mil asimetrías.

Fortalezas aparentes en el primer caso. Flaquezas aparentes en el segundo; y decimos aparentes porque una de las paradojas en los estados nacionales es que a menudo las dos se combinan o se compensan y terminan por ser relativas. De ahí que la clave del éxito o simplemente de la supervivencia, resida en como se administran unas y otras. De ahí también que los fracasos sobrevengan cuando se ignora la íntima conexión que existe entre ambas.

En cualquier caso, todo análisis que hagamos de la realidad europea de ayer y de hoy deberá contemplar aquella dualidad que se encuentra en la base misma de su propia existencia.

## Las asimetrías y la historia

No caben dudas que el conjunto de viejas naciones que constituyen ese extraordinario conglomerado que llamamos Europa no tiene paralelo en la historia de la humanidad. Y ello por varias razones, dos de ellas fundamentales: por un lado, una geografía compleja y concentrada, situada muy ventajosamente respecto a los mares y continentes próximos, hecho que ha facilitado de forma decisiva a lo largo de los siglos la expansión sostenida de su presencia e influencia a nivel planetario. Y por otro, un escenario de una todavía mayor complejidad, que supera lo meramente geográfico y radica más bien en el factor humano, o sea, en la sorprendente riqueza y variedad de los pueblos y culturas que han prosperado desde tiempos remotos en esos territorios comparativamente exiguos que se extienden del Mediterráneo a los mares nórdicos.

Son esa variedad y esas diversidades las que desembocan en ese fascinante conjunto de asimetrías, las mismas que constituyen la verdadera fuerza y riqueza de este continente.

Porque contrariamente al caso de los Estados Unidos, una unión relativamente monolítica en el plano político-económico, institucional y cultural, Europa es una unión asimétrica, que por otra parte lo fue siempre. En realidad, no es fuerte, próspera e influyente cuando pretende adoptar ese formato monolítico, sino que lo es más bien cuando sus diversos componentes actúan con plena autonomía en los campos más diversos.

Por otra parte, la existencia en su seno de esa multitud de estados y nacionalidades no ha impedido que el mundo haya seguido siendo eurocentrico desde el fin

de Roma para acá, y que la influencia de Europa en todos los campos no haya sido casi absoluta desde entonces.

Sería falso afirmar, por consiguiente, que el termino asimetrías equivalga a debilidad. Puede más bien decirse que es todo lo contrario. En ese sentido, basten un par de ejemplos históricos: en el siglo XVI el Gran Imperio Mundial Español coexistió con la pequeña Inglaterra isabelina, de la misma manera en que el Imperio Británico de dos siglos más tarde compartió el escenario europeo con una España en declive pero nunca carente de reservas. En ambos casos la influencia del poder de Europa en su conjunto siguió trascendiendo los estados, creció y se consolidó.

Desde otra perspectiva, si tomamos a las cinco principales naciones del continente, veremos, por ejemplo, que mientras desde el siglo XV al XVIII España, Inglaterra y Francia se lanzan a la conquista político-militar de imperios mundiales, sorprendentemente en ese mismo periodo Italia y Alemania, relativamente fraccionadas y en apariencia ensimismadas, construyen a su vez –en especial la primera– sendos “imperios” de un impacto de efectos globalizadores, tanto en el ámbito de las instituciones y la cultura; la filosofía, las artes y las letras, como en la arquitectura y las ciencias; e inclusive la industria y el comercio, acciones todas que hoy fácilmente constatamos que han marcado con su impronta todo lo que conocemos.

## Conclusión

No se trata de volver atrás e ignorar el camino recorrido ni de ignorar los beneficios que ha aportado el proceso de integración europeo desde sus balbucesos a finales de la Segunda Guerra Mundial con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Se trata más bien de lograr que las potentes tendencias integradoras de las últimas décadas se ubiquen en un contexto que necesariamente tenga en cuenta los diversos ritmos de los Estados miembros y las respectivas limitaciones cuando llega el momento de la aplicación de normativas comunes.

Europa es fuerte aún cuando sus partes luzcan desiguales. En realidad, Europa es siempre más fuerte en un escenario de libertades que respeten esas idiosincrasias e individualidades nacionales.

Por eso es, por último, que a los ojos de un observador pueda parecer pueril y peligroso insistir, cuando las condiciones claramente no están dadas, en avanzar precipitadamente hacia estadios de integración prematuros, máxime cuando ese avance tiene lugar a través de la aplicación inapelable de recetas supranacionales extremas, que las mismas se llamen euro; libre circulación en el espacio Schengen, políticas inmigratorias, u otras.

De lo que se trata en realidad es de restablecer un equilibrio porque en las actuales circunstancias vemos desarrollarse una serie de contramedidas nacionales que tienden a neutralizar los efectos de las políticas comunitarias, existiendo el peligro de que esa reacción sea excesiva y que lo que hoy es todavía un proceso ordenado,

pueda derivar en una cascada de contenciosos de improbable manejo o asimilación por parte de las autoridades centrales en Bruselas o Estrasburgo.

La impresión general que se tiene es que la Unión deberá realizar rápidamente un balance de sus fuerzas reales y de su capacidad de mantener un rumbo que contemple los aspectos más divergentes de la realidad europea.

No hacerlo y persistir obcecadamente en una política de concentración de voluntades podría desembocar inexorablemente en un escenario de rebeldías nacionales reiteradas.

# Algunos escorzos de la política exterior del gobierno del Presidente Arturo Frondizi

Albino Gómez<sup>1</sup>

La política externa ejecutada por la República Argentina desde el 1 de mayo de 1958 hasta el día 29 de marzo de 1962, en que el doctor Arturo Frondizi fue separado del gobierno por decisión subversiva de un grupo de jefes de las tres armas, se había definido al servicio de una estrategia nacional de desarrollo económico e integración. Y desde luego también, la política de desarrollo había hecho explícitas sus intenciones de sustituir la estructura económica tradicional que se consideraba superada, por otra que había sido adecuadamente enunciada en la campaña electoral que consagró a Frondizi presidente por una amplia mayoría en los comicios del 23 de febrero de 1958.

Ahora bien, el cambio de una economía con características agroimportadoras que exhibía una fuerte dependencia en los rubros esenciales para el desarrollo industrial (hierro y otros minerales, combustibles y materias primas industriales), por una estrategia dirigida a obtener un desarrollo industrial sostenido a partir del logro de la autosuficiencia petrolera y petroquímica, abriendo el país a las inversiones directas, de riesgo, con aplicaciones tecnológicas modernas, afectaría la política exterior del país hasta ese momento, con el fin de adecuarnos a la coyuntura que, según se apreciaba en el gobierno, exigía nuestro desarrollo nacional. Así las cosas, el eje de nuestra política exterior ejecutó un giro tendiente a mejorar nuestra posición dentro del continente americano, aunque procurando no alterar su tesitura formal tradicional tanto en relación con los países europeos y particularmente con Gran Bretaña, como con los países del bloque soviético, estimando que su mantenimiento, a la vez que afirmaba la personalidad del país mejoraba su capacidad de negociación. Porque es sabido que a los satélites no se los consulta, se les ordena.

Al sostener que la necesidad de desarrollo era un objetivo fundamental para un país de nuestras características, nos colocábamos en una instancia realista que nos permitía soslayar los pronunciamientos ideológicos abstractos y mantener una necesaria capacidad de decisión. Todo ello sin recurrir a presiones internacionales forzadas, como las que solían ejercitar algunos países afroasiáticos, a veces con éxito,

---

1. El autor es Embajador Plenipotenciario y Extraordinario del Servicio Exterior de la Nación, periodista, escritor y docente. Como diplomático argentino cumplió misiones en más de veinte ciudades y antes de ser Embajador tuvo como destinos Nueva York, en la Misión ante la ONU, Montevideo como Cónsul, Atenas, Ciudad del Cabo, Pretoria, Washington D.C. y Santiago de Chile, en las respectivas Embajadas. Asimismo, fue Embajador de la República Argentina en Suecia, Kenia y Egipto. Fue condecorado por los gobiernos de España, Francia, Italia, México, Perú y Suecia.

frente a las metrópolis de los bloques, por cierto que a partir de posiciones estratégicas especiales y, en todo caso, diferentes de la nuestra.

Lo dicho puso de relieve la intención de ejecutar una política exterior que sirviera a un programa de desarrollo económico. Pero esta deliberada intención debía llevarse a cabo, ejecutarse, en un mundo determinado y preciso con el cual estábamos interrelacionados. Cabría entonces preguntarse cómo veíamos a nuestro país en relación con el contexto mundial entonces vigente.

Contestar a este interrogante requirió formular un diagnóstico del país y de la coyuntura mundial y aventurar un plausible pronóstico de la evolución histórica global. En primer lugar considerábamos a la Argentina un país occidental. No sólo por nuestra ubicación geográfica en el hemisferio occidental –hecho de una gran importancia política– sino también por la consideración de todos los otros elementos estructurales de nuestra realidad histórico-social.

A esto se sumaba una definición geográfica que nos mostraba en el sud de Sudamérica, junto al océano Atlántico y con una extensa costa de rica y dilatada plataforma submarina, compartiendo además con Chile la Península Austral que, bañada por tres océanos, se encuentra en las puertas de la Antártida. Y este auspicioso retrato nacional que habíamos trazado se completaba positivamente por nuestra cuantiosa inmigración de origen mayoritariamente europeo, por la inexistencia de conflictos raciales importantes y por el cultivo de creencias que a través de los tiempos nos prepararon una eticidad tolerante y laica de raigambre judeocristiana.

En términos latos, constituíamos un país de estructura económica agroexportadora cuyo módulo fundamental de intercambio internacional (carnes y granos por combustibles y manufacturas) que en otras épocas, con mejores mercados externos, con menor población y por tanto con mayores excedentes llevó a la Argentina del Centenario a ocupar un puesto destacado en el ranking mundial de comercio externo y a exhibir un crecimiento importante en un radio de 300 km. del puerto de Buenos Aires y en algunas otras zonas del país. Pero ya en 1958, Argentina no podía en razón del agravado deterioro de los términos de ese intercambio, ni financiar la necesidad de crecimiento del país, triplicado en su población, ni proveer los ingresos fiscales suficientes para mantener los gastos de un estado que se había agigantado por influjo de importantes movimientos sociales y políticos internos.

Según el análisis expuesto se hacía indispensable no sólo una reforma y racionalización del aparato estatal que se encarara de inmediato, no sólo un cambio en las prioridades de la política económica con la privatización siquiera parcial de la explotación petrolera, de los transportes, de las grandes centrales termoeléctricas, generación de la petroquímica y de la química pesada, fomento de las industrias siderúrgica y automotriz, sino, además, en cuanto al tema que nos atañe particularmente, la búsqueda de una modificación en nuestra inserción internacional que permitiera corregir las distorsiones de un intercambio crecientemente negativo.

La apoyatura diplomática y consular a la política de liberación del subsuelo petrolero, la liquidación de los acuerdos pendientes con CADE y ANSEC, el respaldo



a las gestiones de promoción de inversión y desarrollo en petroquímica y química pesada e industria automotriz, el fin de las negociaciones para la devolución de los bienes de propiedad enemiga, la refinanciación de la deuda privada con los bancos agrupados en el Club de París y los acuerdos internacionales de crédito e intercambio y con la tesorería de los Estados Unidos, constituyeron la primera etapa a ejecutar en materia de política exterior que se encaró inmediatamente luego de asumido el gobierno. Y se ejecutó con toda la rapidez posible, en la certeza de que en los procesos de cambio el ritmo en la ejecución de las medidas tenía una importancia determinante.

Pero también era necesario tener en cuenta en qué mundo había que desarrollar tales acciones.

La década del cincuenta, cuyos últimos años estábamos viviendo, había mostrado la consolidación interna de dos bloques en que se habían dividido los triunfadores de la Segunda Guerra Mundial. La separación se había efectuado siguiendo las pautas de sus respectivos sistemas, tanto en el orden interno como en el orden internacional de cada uno, respetando en general los lineamientos de Crimea confirmados en Potsdam. En cuanto a los derrotados en la guerra, se notaba que iban recobrándose firmemente, con mucho esfuerzo interno pero con fuerte ayuda externa.

Los demás países, cuya mayoría se encontraba en vías de desarrollo, según la optimista calificación de las encíclicas papales de la época, experimentaban el proceso de descolonización generando un movimiento internacional que, a partir de la reunión de Bandung (1954), había tomado las peculiares modalidades que le imprimían sus líderes asiáticos y africanos y que reflejaban con exótico dramatismo, las condiciones económico-sociales (y también las posiciones estratégicas y geográficas) de esos países, que según la “Mater et Magistra” era “el premio mayor en la lucha entre Oriente y Occidente”. Bautizado como Movimiento del Tercer Mundo para diferenciarse de los dos primeros –capitalista y socialista–, comenzó a desempeñar un papel importante en los foros multilaterales y especialmente en las Naciones Unidas, aprovechando una coyuntura operativa que no habíamos podido aprovechar nosotros por nuestras características nacionales específicas y por nuestra posición en la guerra mundial.

Dentro de ese panorama general, las superpotencias adoptaron un sistema de convivencia internacional al que denominaron coexistencia pacífica y cuyo objetivo más señalado era el de sustituir la confrontación bélica directa por la serie ininterrumpida de conflictos menores y de operaciones encubiertas que se dio en denominar “guerra fría”.

En términos muy generales, así era el mundo que nosotros observábamos. Dentro de él teníamos que hacer plausible una política exterior cuyos objetivos básicos eran satisfacer las necesidades de financiamiento externo con inversiones privadas y de riesgo que, como ya dijimos, requería nuestro desarrollo económico, y replantear nuestro esquema general de comercialización externa.

Dentro de las pautas generales que hemos ido señalando, una de ellas tuvo preponderancia sobre las demás durante la presidencia de Arturo Frondizi.

Queremos aludir a la inclinación por enfrentar y tratar de resolver los temas concretos, los problemas que se planteaban, soslayando siempre las disquisiciones ideológicas o abstractas, que habían sido motivo previo de análisis y elaboración.

El primero de estos temas se refiere al *sistema de los países limítrofes y el Perú* que, desde los inicios de nuestra nacionalidad se había constituido por la mera fuerza de los hechos en un entorno natural de seguridad y proyección externa, tal como lo demostraban inequívocamente las campañas libertadoras y las primeras misiones diplomáticas posteriores a la Revolución de Mayo. Consecuente con el reconocimiento de ese hecho, la primera expresión de la política externa del gobierno de Frondizi fue el viaje a esos países que encaró como presidente electo en el mes de marzo de 1958. Los discursos pronunciados en esa gira, y sobre todo los de las universidades de Río de Janeiro, Santiago de Chile y Lima, constituyeron un anticipo del programa de política exterior que debería ejecutar la Argentina en los años venideros.

Los conceptos principales se referían a la legalidad interna e internacional y al derecho a la autodeterminación política y al desarrollo económico, de manera tal de facilitar la lucha contra el subdesarrollo económico y la dependencia sin alterar las condiciones de convivencia internacional sumamente sensibilizadas por las tensiones generadas por la guerra fría. El desarrollo de los países de América Latina, dentro de la profunda y reconocida diversidad existente entre ellos, era considerado prenda del desarrollo de los demás.

Así se decía precisamente en el discurso de Río de Janeiro que fue inmediatamente asimilado por el gobierno brasileño, inaugurando simbólicamente un acercamiento con sus dirigentes. Este acercamiento habría de manifestarse luego tanto en la relación bilateral como en los foros multinacionales regionales y mundiales de manera muy significativa.

Se inicia entonces la relación con Juscelino Kubitschek, el presidente desarrollista del Partido Social Demócrata y su grupo de asesores encabezado por el célebre poeta, dirigente católico, industrial y embajador Augusto Frederico Schmidt. Fruto de esas conversaciones será la Operación Panamericana propuesta al Presidente Eisenhower como una suerte de programa de desarrollo de base para toda América Latina. Enseguida, se genera el Comité de los 21 dentro de la Organización de Estados Americanos, integrado por delegados de nivel ministerial para dar prioridad a los temas de desarrollo económico por sobre los temas ideológicos y jurídicos acerca de los que abundaba la retórica tradicional de la Unión Panamericana.

En cuanto hace a la relación bilateral, que debía actuar como pivote de ordenamiento capaz de proyectarse y articular con coherencia a todo el Cono Sud, esta peculiar relación se plasma en el Tratado de Uruguayana que aunque fuera en definitiva suscripto por Frondizi y Janio Quadros, había sido negociado durante el gobierno de Juscelino Kubitschek. Como se recordará, en Uruguayana se había pactado un régimen de consulta previa obligatoria de especial aplicación para las cuestiones concernientes a la Cuenca del Plata y tendía a la elaboración de una política concertada en materia de política interamericana y en materia de cooperación económica y

financiera internacional. Se creó un comité binacional permanente de nivel presidencial, para el análisis y tratamiento de los temas a considerar, cuyas más importantes manifestaciones operativas y prácticas pudieron apreciarse en la Reunión Económica Interamericana de Punta del Este, establecida a nivel de ministros de economía. Allí, gracias a la acción conjunta del canciller brasileño Santiago Dantas y del embajador Carlos Muñiz, las delegaciones de los países más importantes de América del Sud actuaron como una sola. Pero, para ilustrar con claridad el funcionamiento y las posibilidades de ese tipo de entendimiento recordaremos que el gobierno de Janio Quadros había invitado a la Argentina a integrar el comité consultor de la represa de Uburupungá, en el estado de San Pablo, y a colaborar en el estudio de prefactibilidad de la represa de “Sete Quedas”.

En cuanto a Chile, se debió encarar prontamente el cambio implícito en la sustitución del general Ibáñez por el dirigente del Partido Nacional don Jorge Alessandri. Nos había ido bien en el viaje de Frondizi como presidente electo y la conferencia sobre las relaciones interamericanas y el desarrollo económico y social pronunciado en la Universidad de Santiago había sido muy bien recibida por una amplia audiencia que incluía tanto al general Ibáñez del Campo como al gran poeta Pablo Neruda. Sin embargo, las cuestiones de límites trataron una vez más de enmarañar las relaciones argentino-chilenas dificultando nuestro camino hacia la integración sudhemisférica y preantártica.

Donde las cosas se pusieron serias fue en el Canal de Beagle, por haber heredado el gobierno de Frondizi un conflicto provocado por la Marina chilena en enero de 1958 –es decir durante los gobiernos de Aramburu e Ibáñez– que substituyó violentamente una baliza argentina por otra chilena en el Islote Snipe, ubicado aproximadamente en la parte media de la boca oriental del canal.

En términos generales nuestro enfoque táctico acerca de este problema era tratar de lograr una solución concertada de la totalidad de los conflictos pendientes, preferentemente por la vía de la negociación bilateral mediante mutuas concesiones, como corresponde a toda transacción, y recurriendo eventualmente al tratado general de arbitraje. Pero frente a la acción violenta de la Marina chilena se debió elegir una alternativa que finalmente funcionó. En conjunto con el ministro de Marina almirante Adolfo Estévez, se resolvió la ocupación del islote por una pequeña fuerza de Infantería de Marina, la inmediata remoción de la baliza chilena y la manifestación simultáneamente pública y diplomática de la decisión argentina de mantener esa ocupación hasta obtener el reconocimiento por parte de Chile del carácter litigioso del islote y tratar de resolver la correspondiente atribución de soberanía utilizando los medios pacíficos de solución de los conflictos. Pero además, considerábamos de la mayor importancia mantener en esto una posición firme para poder encarar luego la cuestión de las islas Picton, Nueva y Lennox desde una posición sólida y sin depender de la aplicabilidad del principio bioceánico en la zona archipelágica, muy cuestionable, entre otras cosas, por la atribución de Navarino a Chile en el Tratado de 1881. De todos modos primó la cordura en los medios diplomáticos y terminamos

suscribiendo una declaración conjunta que reconocía el carácter litigioso del área por la coexistencia de reivindicaciones por parte de los dos países y la decisión de recurrir a los medios de solución pacífica. Esta declaración desautorizaba automáticamente cualquier acción unilateral lo cual permitió el desmantelamiento de las balizas, que en el futuro no serían ni chilenas ni argentinas, y se dispuso el inmediato retiro de los Infantes de Marina.

Aunque nosotros sospechamos que la navegación no debe haber resultado demasiado beneficiada con el acuerdo, es un hecho que nos permitió salir de una situación difícil ratificando la tendencia a la solución pacífica de los conflictos, tendencia que se consagraría en la Declaración de Los Cerrillos suscripta poco después por los presidentes Frondizi y Alessandri y, desde luego, en el Tratado de Límites suscripto en 1960.

Conviene reconocer aquí que las relaciones argentino-chilenas nunca han sido fáciles. Ello se debe no sólo a las dificultades técnicas y materiales que genera la demarcación de una frontera tan larga y tan compleja, sino al desarrollo histórico, como siempre crítico, de un futuro de integración con sus fases (física, económica y política) que, a pesar de todo, se observan cada vez con mayor claridad.

Con respecto a Perú, presidido entonces por el doctor Manuel Prado, lo más importante fue la suscripción de un tratado de comercio considerado como el primer paso hacia el establecimiento de una zona de libre comercio en el área que se consagraría dos años después con el Tratado de Montevideo al establecer la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

En este Tratado, el criterio que mantuvo la Argentina, compartido por Brasil, fue que los intercambios de los países del área debían tender a facilitar los desarrollos nacionales para que, fundado en una integración económica nacional previa, se abriera el camino hacia la integración económica regional o mercado común. Uno de los objetivos que se buscaban era un intercambio de los productos del desarrollo industrial que sustituyera, siquiera parcialmente, el intercambio tradicional, con Brasil, bananas y café por carne y trigo.

En lo concerniente a la relación con los Estados Unidos y la política interamericana, podemos recordar que en septiembre de 1958 tuvo lugar en Washington una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del continente que tenía por objeto pasar revista con agenda abierta a las cuestiones internacionales mundiales y analizar el funcionamiento de los organismos interamericanos agrupados en la Organización de Estados Americanos.

En la Conferencia de Cancilleres, Estados Unidos reclamó de todo el mundo occidental una actitud solidaria en su carácter de aliado (entonces) de Formosa, en un diferendo que, a su criterio, hacía peligrar la paz mundial. La próxima reunión de la Asamblea General de las Naciones Unidas debería servir para hacer manifiesto ese apoyo. Este es un ejemplo del tipo de conducción ejercitado por los Estados Unidos dentro del sistema interamericano durante los años de la guerra fría.

Nuestro enfoque del asunto era distinto. Sin perjuicio de expresar nuestra solidaridad con el resguardo de esos intereses, estimábamos que la oportunidad se

prestaba para multilateralizar realmente el funcionamiento de la organización y sobre todo, dar prioridad al problema del desarrollo en América Latina. Acerca de este tema, la delegación argentina ante el Comité Interamericano Económico y Social (CIES), había preparado un trabajo sobre los problemas económicos básicos interamericanos que, presentado ante la conferencia de cancilleres, mereció su aprobación. Este hecho de trascendental importancia permitió la creación de la Institución Financiera Interamericana, vale decir, el actual Banco Interamericano de Desarrollo.

La Argentina, al dar prioridad a los problemas de desarrollo económico por sobre los de seguridad, preanunciaba lo que años más adelante iba a ser el lema del secretario de Defensa de los Estados Unidos y presidente del Banco Mundial, Robert Mac Namara: sin desarrollo económico no hay seguridad.

Esta postura fue la que presidió la posición argentina en la Conferencia de Cancilleres y en la XIII Asamblea General de las Naciones Unidas, durante la cual resultamos honrados con una banca en el Consejo de Seguridad que sería ocupada por Mario Amadeo en su carácter de delegado permanente.

Al año siguiente –en 1960–, se realizó la visita del presidente Frondizi a Estados Unidos, de importante repercusión política porque, además de ser la primera visita oficial de un presidente argentino a ese país, la Argentina aparecía internacionalmente conducida por un joven aunque veterano dirigente de un partido tradicional de centro izquierda, elegido democráticamente luego de haber encabezado un movimiento que enarbolaba el lema de integración nacional y desarrollo económico.

Fue una gira con características infrecuentes para los parámetros habituales de las visitas de los dirigentes del sur. Tuvieron lugar dos entrevistas con Eisenhower y el discurso de Frondizi en el Capitolio en su carácter de veterano parlamentario y actual presidente, en el que asumió una suerte de tácita representación de América Latina en momentos en que se lanzaba la Operación Panamericana con Juscelino Kubitschek.

El general Eisenhower retribuyó la visita viajando a Buenos Aires y a Bariloche a fines de 1960, hacia el final de su última presidencia.

Al año siguiente, es decir, en septiembre de 1961, se produjo la primera reunión de Frondizi con John F. Kennedy, aprovechando la asistencia de Frondizi a la XVI Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas.

Ambos presidentes mantuvieron una relación muy cordial y positiva. Teniendo en cuenta su formación política, Frondizi sentía simpatía hacia el joven político de Boston, quien aparecía retomando el lugar de dirigente con tendencias universalistas.

El realismo político de Frondizi, su manera directa de enfocar los problemas soslayando, en lo posible, las referencias políticas o ideológicas e instalándose en la posición poco discutible de la necesidad del desarrollo económico, resultaba atractiva para dos dirigentes sólidos pero muy distintos entre sí.

Es preciso recordar que se vivía una época muy difícil y desasosegada por influencia de la competencia entre las superpotencias y que ese clima enrarecido influía tanto en la política internacional como en las políticas internas de los países rectores,

generando en muchos casos expresiones groseramente contradictorias de sus máximos dirigentes.

Por ejemplo, en su mensaje de despedida al pueblo norteamericano (“Farewell Adress”, diciembre de 1961), el general Eisenhower advertía “Beware the Military” y denunciaba con absoluta claridad la malsana influencia que, para el ejercicio de las libertades públicas y para la paz en el mundo, causaban muchas acciones del complejo militar-industrial.

Se vivía la guerra fría pero, yendo un poco atrás, tenemos que recordar que inmediatamente después de la debacle del nazismo, con el Ejército Rojo instalado en toda Europa Oriental, las potencias occidentales debieron elaborar rápidamente una estrategia de contención articulada del Tratado de la Organización del Atlántico Norte (1949), cuyo principal objetivo era disuadir a la Unión Soviética y a sus satélites del Pacto de Varsovia, incluyendo las posibilidades de una represalia masiva o, aun, de una guerra preventiva.

Desde luego la respuesta Argentina a los requerimientos de la guerra fría era distinta de las de las grandes potencias. Nosotros considerábamos que con una guerra de emancipación librada más de un siglo y medio atrás y con una comunidad bastante homogénea y sin contradicciones profundas de raza, religión o nacionalidad, podíamos y debíamos atender a nuestro desarrollo y modernización como objetivo principal, sin perjuicio de reconocer nuestra natural pertenencia al “mundo occidental y cristiano”.

La guerra fría penetró de alguna manera en la Argentina, a través de la influencia de algunos medios y de algunos sectores minoritarios de accionar encubierto. Sin embargo, la geografía y las condiciones socioeconómicas del país nos mantuvieron relativamente alejados de esa guerra.

La posición argentina en relación con el problema de Cuba fue muy clara. Sin perjuicio de denunciar lo desacertado de su accionar político internacional, que la llevaba a depender de la Unión Soviética afectando su autodeterminación de un modo intolerable, insistía en la necesidad de mantenerla dentro del sistema para evitar precisamente la profundización de su dependencia. Tal fue el sentido político del voto argentino en la Conferencia de Punta del Este, acompañado por los de México, Brasil y Chile, entre otros, y éste era el objetivo que perseguían esos mismos países.

Como es sabido, esa política no prosperó. Cuba terminó siendo una base estratégico-política de gran valor simbólico para el comunismo internacional, que llevaría a las superpotencias en octubre de 1962 a una peligrosísima confrontación, semejante, aunque con los papeles invertidos, a la que había tenido lugar en Berlín el año anterior. En apariencia, ambas confrontaciones fueron resueltas a favor de los Estados Unidos.

Sin embargo, en el caso de los cohetes de Cuba, se pensaba que el resultado de la crisis con el traslado de la cohertería ofensiva, entrañaba una ventaja occidental más simulada que real, dado que de hecho la negociación incluía la garantía norteamericana

de no intervenir militarmente en Cuba, ni siquiera de manera indirecta como en Bahía de los Cochinos.

Seguramente hubiera sido más útil para la paz en el mundo, para los Estados Unidos y naturalmente para Cuba, que en Punta del Este o durante las tratativas de mediación encaradas por los grandes países del continente, se hubiera impedido la utilización de la isla como un portaaviones soviético.

Argentina, al alinearse como lo hizo en octubre de 1962, sin distinciones sutiles y a la vista de la fotografía de los cohetes, hizo lo único que podía hacer, frente a una audaz jugada de Kruschov que ponía insensatamente en peligro la paz mundial. Recordemos que otro tanto hizo el general De Gaulle a pesar de los enfrentamientos franco-americanos.

Durante los años 1957/1958 tuvo lugar el Año Geofísico Internacional, promovido y organizado por las Naciones Unidas y apoyado decisivamente por las superpotencias. En el marco de esta estructura, dentro de la cual funcionaba el Comité Especial para las Investigaciones Antárticas, se iría negociando el Tratado Antártico. Y dentro de esas negociaciones, la Argentina tuvo un papel muy decoroso, más importante que el que se hubiera derivado de la evaluación de nuestra importancia internacional relativa.

La razón de ese tratamiento preferencial tenía en cuenta varias circunstancias. En primer lugar, nuestra posición geográfica verdaderamente preantártica, al compartir con Chile la península austral. Luego, el reconocimiento de nuestra tradición antártica, con base permanente en el continente desde 1904, cuando nos hicimos cargo del observatorio meteorológico y magnético del doctor W. S. Bruce en la Isla Laurie del grupo de las Orcadas del Sud, lo que fue marcando una presencia continua en el continente.

La Conferencia de Washington que se deriva del Año Geofísico Internacional nos encontró entre los doce protagonistas que suscribieron el 1 de diciembre de 1959 el Tratado Antártico, formalizando un sistema que nos vinculó con los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y con la totalidad de las potencias atómicas reconocidas.

La posición argentina, al suscribir el Tratado, se sustentó sobre las siguientes bases: respeto de nuestras reivindicaciones soberanas (acordado con Chile según declaración conjunta del 4 de marzo de 1948); utilización del área con fines pacíficos y de colaboración científica; prohibición de operaciones militares de cualquier tipo, salvo las que tuvieren fines pacíficos y sujetas al derecho irrestricto de inspección; prohibición del ensayo de cualquier tipo de armas y de cualquier explosión nuclear; prohibición de la eliminación de desechos radioactivos; congelación de las pretensiones territoriales sobre la zona al 1 de enero de 1957.

La propuesta de desnuclearización llevada por la delegación argentina no sólo consagró la primera área desnuclearizada del planeta, sino que corrigió una maligna tendencia detectable en las políticas nucleares a entreverar peligrosamente las aplicaciones pacíficas con las militares en materia de aprovechamiento nuclear.

En segundo lugar, nuestra condición de país geográficamente pre-antártico, enfatizada al año siguiente al depositar juntamente con Chile los instrumentos de la ratificación parlamentaria del Tratado, nos obligaba cada vez más a mantener su sistema, amenazado algunas veces por las aspiraciones de algunos países tropicales que pretendían la internacionalización del continente o la administración de su patrimonio por una burocracia internacional. La visita presidencial de Frondizi a la Antártida en 1961 subrayó un mensaje muy claro.

Como miembros fundadores del sistema, se nos reconocieron la posición territorial y el trabajo antártico, con la posibilidad de acceder a la tecnología, tres elementos básicos del quehacer antártico para la política internacional.

Dentro del marco conceptual de la política atlántica y antártica (Sector Antártico Argentino, Islas Malvinas, Georgias del Sud y Sandwinch del Sud), el gobierno de Frondizi tuvo que ocuparse del tema de las Islas Malvinas. Como ha venido sucediendo desde la época de esa injusta usurpación, se hizo el correspondiente reclamo, repitiendo los términos del alegato dirigido al Foreign Office por parte del ministro Manuel Moreno.

La Argentina, a lo largo de los cuatro años a los que hemos pasado ligera revista, tomó decidida posición en el exterior, tanto en los foros multilaterales, en especial desde su banca en el Consejo de Seguridad, como también en otros, y en negociaciones bilaterales, con actitudes y cursos de acción claros y positivos, ampliamente reconocidos y por lo general aceptados, que marcaron con convicción y coherencia, el perfil internacional argentino en un mundo en cambio.



# El “Plan de reasentamiento solidario de refugiados”

## La experiencia argentina

Fabián Oddone<sup>1</sup>

*“Hacia medianoche, un grupo de paramilitares llegó a la vereda (poblado) y comenzó una de esas denominadas “caravanas de la muerte”. Tenían una lista de personas que –ellos decían– habían colaborado con la guerrilla. Como especialista en explosivos, sabía que mi esposo estaba en la mira de los paras y de la guerrilla desde hacía tiempo. Ambos bandos lo acusaban de colaborar con los otros.*

*Alcancé a alzar a la niña, y mi esposo a los dos varones, que entonces tenían cuatro y cinco años. Salimos a la calle con lo puesto y nos escondimos en la selva hasta bien entrado el otro día. Estábamos aterrorizados. Hacia la tarde, mi esposo logró volver a la casa y por la noche regresó con alguna ropa y comida. Me dijo que era muy peligroso regresar porque los “paras” lo habían ido a buscar y habían amenazado a los vecinos.*

*Nos tocó andar, casi por dos semanas. Fueron más de 300 km, desde el departamento de Nariño, en el sur de Colombia, hasta cruzar la frontera y llegar a la zona de Lago Agrio, en el norte de Ecuador. Allí estuvimos un tiempo, viviendo en la más absoluta miseria. Como a los tres meses de haber llegado, dos hombres entraron a la casilla en la que vivíamos y preguntaron por Alberto. Por suerte no estaba. Nos dijeron que eran paramilitares y que esta vez no íbamos a escaparnos. Esa noche tuvimos que volver a huir, esta vez a Quito.*

*Hace ocho meses que estamos aquí. No tenemos paz. Sentimos que es cuestión de tiempo que nos vuelvan a encontrar. Cualquier persona con quien tenemos algún mínimo contacto visual en la calle nos produce mucho miedo pensando en que podría ser “uno de ellos”. Yo no trabajo, vivo encerrada con mis hijos aterrorizada de lo que pueda pasar y mi esposo apenas hace trabajos de arreglos de computadora desde la casa, que es en realidad una pieza húmeda que ni baño tiene. Nuestra situación es tan mala que cuando nos contaron de la existencia del ACNUR y que nos podrían ayudar a salir del país, no dudé en venir”.*

El relato es verídico. el caso fue presentado por el ACNUR-ECUADOR a la Argentina para considerar su reasentamiento en nuestro país. hoy, esa familia vive en la Argentina.

1. El autor es Consejero de Embajada del Servicio Exterior de la Nación y presta actualmente funciones en la Embajada de la República Argentina en Brasil.

## Introducción. Refugiados y desplazados internos: un drama constante en la agenda internacional

La historia de esa familia colombiana se repite por miles debido a los conflictos y la violencia generalizada que asolan Libia, Afganistán, Irak, Sudán, etc. De otros países, también huyen por su opinión política, religión, etnia, discriminación por género u orientación sexual, etc.

No todos terminan siendo reconocidos como refugiados, logrando cierta ayuda y solidaridad internacionales. Muchos deben seguir huyendo, escondiéndose aún en los que debieran ser países de “acogida”, los que en no pocas ocasiones los confunden con migrantes económicos con los que suelen llegar en los mismos flujos. Son víctimas de muros que no pueden pasar, o devueltos al mar, o sus acciones terminan siendo criminalizadas y son confinados a áreas cercadas o islas “cárceles” aisladas. O, simplemente, terminan vagando “en tierras de nadie”, excluidos hasta que la suerte y el destino hagan lo suyo.

Algunos vuelven a aventurarse, conscientes de que no tienen nada que perder. Un bote, un “coyote,” un traficante de personas o un lugar en una bodega de un buque suelen convertirse en su única esperanza. No pocas veces el viaje termina en tragedia. Basta ver cada día algún informe de la televisión italiana, española, griega, norteamericana o australiana para entender las dimensiones y la urgencia del problema: naufragios en el Mediterráneo, apresamientos frente a las costas australianas, rechazo violento en fronteras en África, etc. Cada año, cientos de víctimas.

Muchos millones más huyen dentro de las fronteras de sus propios países. Los “desplazados internos” son personas atrapadas en un círculo interminable de violencia que los obliga a huir de las zonas de conflictos o persecuciones civiles, tal como los refugiados. La acción internacional dirigida a este grupo plantea, por no haber cruzado las fronteras, un sinnúmero de dificultades. De los aproximadamente 27 millones de desplazados internos que hay en el mundo, el ACNUR solo logra asistir a 14,4 millones en 22 países.

Sean refugiados, personas que han solicitado ese estatuto o refugiados internos, al promediar 2011, más de 43 millones de personas están definidas como “personas de interés para el ACNUR”. El número, el deterioro de la situación, su gravedad y la urgencia hacen que la comunidad internacional se encuentre debatiendo activamente en la búsqueda de paliativos y soluciones duraderas. Nuestro país es parte en este proceso y, entre otros programas, ha iniciado, en 2005, el Plan de Reasentamiento Solidario. Luego de seis años, si bien presenta un balance positivo, enfrenta aún desafíos inmensos, en un marco en que se acrecienta la necesidad de mayor cooperación y cuando, sin embargo, muchos países entornan sus puertas al ingreso de refugiados.

## Las “soluciones duraderas”: el reasentamiento

Una solución duradera es aquella que logra poner fin al ciclo de la huida y que permite a las personas refugiadas reanudar una vida normal en un entorno seguro. Existen tres posibilidades: a) la repatriación voluntaria, en la cual los refugiados pueden regresar en condiciones de seguridad y dignidad a su país de origen; b) la integración local, mediante la cual el país de asilo ofrece residencia y c) el reasentamiento, por el cual los refugiados son transferidos del país de asilo a un tercer Estado que está dispuesto a admitirlos de forma permanente.<sup>2</sup>

Más del 80 por ciento de los refugiados en el mundo vive en países en vías de desarrollo, donde muchos no pueden permanecer de forma segura y donde no cuentan con ninguna posibilidad de integración.<sup>3</sup> Para muchos de ellos, el reasentamiento en un tercer país es la única oportunidad de rehacer sus vidas.

Como resultado de la significativa disminución global de las repatriaciones voluntarias y el aumento de los casos de refugiados, el número de aquellos que necesitan ser reasentados está aumentando. ACNUR<sup>4</sup> calcula que durante los próximos cinco años, más de 805.000 refugiados necesitarán ser reasentados en terceros países. Sin embargo, las cuotas anuales ofrecidas por los Estados se han mantenido invariables: 80.000 plazas.<sup>5</sup> Es decir, de cada 100 refugiados que necesitan reasentamiento, menos de diez lo lograrán.

El 90% de ellos son aceptados por Estados Unidos, Canadá y Australia. Del total de los 112.400 refugiados que fueron admitidos en 2009 por 19 países –con o

---

2. Aunque no hay una jerarquía formal entre las soluciones posibles, la repatriación voluntaria es la solución preferida por la mayoría de los refugiados. Numerosos documentos, incluidos la Agenda para la Protección y las Conclusiones del Comité Ejecutivo, la han reconocido como la solución más adecuada en la mayoría de situaciones de refugiados. Sin embargo, las tres soluciones son de naturaleza complementaria y cuando se aplican de manera conjunta pueden formar una estrategia integral y viable para resolver una situación de refugiados. <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/>

3. Un terrible ejemplo es la historia del campo de refugiados de Al Tanf, en el desierto en “Tierra de Nadie” entre Irak y Siria. Los refugiados palestinos varados en este campamento arribaron a Irak en tandas sucesivas. La mayoría proviene del norte de lo que en la actualidad es Israel; son refugiados o descendientes de aquellos que escaparon de Palestina en 1948. Otros residentes en el campamento provisorio llegaron a Irak huyendo de los Territorios Ocupados alrededor de 1967; de Jordania en la década de 1970; de la guerra civil libanesa; y de los países del Golfo Pérsico tras la Guerra del Golfo en 1991. Los palestinos viviendo en Irak durante el régimen de Saddam Hussein recibieron protección de parte de las autoridades iraquíes y un trato relativamente preferencial. Pero ese trato cesó con la caída del régimen de Saddam Hussein en 2003. En consecuencia, los palestinos han sufrido serias persecuciones a manos de iraquíes que consideraban injusto el trato que habían recibido anteriormente. Estas represalias han incluido asesinatos, violaciones, destrucción de la propiedad, secuestros, confiscación de sus posesiones, despidos, detenciones, discriminación severa, expulsión escolar y amenazas y acosos personalizados y generalizados.

Ante este patrón de abusos, quienes podían, trataron de huir. Sin embargo, a diferencia de los refugiados iraquíes huyendo de la violencia y persecución, estos refugiados palestinos actualmente no tienen acceso a países fronterizos. Por lo tanto, muchos terminaron viviendo en condiciones de mucha dureza en campos fronterizos de Jordania, Siria e Irak. En Al Tanf hay grandes dificultades de acceso del personal humanitario, además de escasez de agua, servicios de sanidad y atención médica. Los refugiados viven en carpas y sufren las temperaturas extremas, así como plagas de serpientes y escorpiones en verano, niveles mínimos de seguridad social y física. En los últimos años, el ACNUR ha lanzado reiterados llamamientos a todos los países para encontrar una solución humanitaria a su situación. Pocos han respondido, Brasil y Chile entre ellos. [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=7329](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=7329)

4. <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-insta-a-mas-paises-a-establecer-programas-de-reasentamiento-de-refugiados?L=gulnlxwshxdx>

5. Op. ídem.

sin colaboración del Alto Comisionado— Estados Unidos aceptó 80.000.<sup>6</sup> Un pequeño número de países participa en los programas de reasentamiento gestionados por ACNUR, mediante “cuotas anuales”.<sup>7</sup>

Los países europeos proporcionan aproximadamente el seis por ciento de las “cuotas”. Con 1.900 plazas, Suecia encabeza la lista de 13 países europeos (Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia). En 2009, Bélgica, Alemania, Italia y Luxemburgo pusieron en marcha programas de reasentamiento *ad hoc*.<sup>8</sup>

## El plan de acción de México de 2004: el reasentamiento en América latina

En noviembre de 2004, 20 países latinoamericanos firmaron el “Plan de Acción de México”, mediante el cual se comprometieron a mejorar la protección de los refugiados y aplicar un enfoque integrado a brindar soluciones duraderas. Se establece como resultado tres programas relacionados con a) el desplazamiento urbano, b) la protección en áreas fronterizas sensibles y c) el “reasentamiento solidario”, en estrecha colaboración del ACNUR con las autoridades locales.<sup>9</sup>

Cinco países —Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay— ya establecieron “Programas de Reasentamiento Solidario”<sup>10</sup> dirigido a un número limitado de refugiados que se enfrentan altos riesgos de protección en los países de asilo. Hacia fines de 2010, habían sido beneficiados más de 1.000 refugiados de la región y del exterior.<sup>11</sup> El cupo anual para reasentamiento regional se mantiene en alrededor de 250 personas.<sup>12</sup>

6. <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-insta-a-mas-paises-a-establecer-programas-de-reasentamiento-de-refugiados/?L=gulnlxwoshxdx>

7. En 2009, ACNUR propuso a más de 128.000 refugiados para su reasentamiento: alrededor de 84.000 consiguieron su objetivo con su ayuda.

8. Ante la poca generosidad de esa región, Dan Eliasson, Director General del Consejo de Inmigración de Suecia, señaló ante el ACNUR en agosto de 2010 “Estoy realmente decepcionado con los Estados europeos por no haber asumido una mayor responsabilidad humanitaria en materia de reasentamiento, y estoy muy preocupado teniendo en cuenta la situación de los refugiados que sufren en los campamentos y ciudades de todo el mundo”. <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-insta-a-mas-paises-a-establecer-programas-de-reasentamiento-de-refugiados/?L=gulnlxwoshxdx>

9. El Plan de acción se basa en tres pilares fundamentales: a) El programa “Ciudades Solidarias”, cuyos beneficiarios constituyen la mayor parte de los refugiados en la región, fomenta la integración efectiva mediante la autosuficiencia, lo que incluye el acceso al empleo y la vivienda; b) El programa “Fronteras Solidarias” busca atender tanto a los refugiados como a las comunidades de acogida en las zonas fronterizas. y c) el “Reasentamiento Solidario” es un programa regional de repartición de la responsabilidad, especialmente para víctimas de conflictos en la región

10. Esa demostración de solidaridad empezó en 1999, cuando Brasil y Chile firmaron acuerdos de reasentamiento con el ACNUR para recibir a pequeños grupos de refugiados. Un nuevo impulso vino con el Programa de Reasentamiento Solidario, basado en una propuesta presentada por el Gobierno de Brasil durante la adopción de la Declaración y Plan de Acción de México.

11. Si bien en un principio orientado a dar soluciones duraderas a los refugiados provenientes de América Latina —principalmente colombianos refugiados en Ecuador y Costa Rica—, el reasentamiento también se extendió a poblaciones extrarregionales, como los refugiados palestinos. Hasta el momento, Brasil y Chile recibieron el mayor número de refugiados reasentados en América Latina, con cerca de 460 individuos en cada país <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/reasentamiento-en-america-latina-ya-beneficia-a-mas-de-mil-personas/>

12. [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion\\_Colombia\\_-\\_Panorama\\_regional\\_-\\_2011](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombia_-_Panorama_regional_-_2011)

Frente a las exigencias actuales de reasentamiento, la dimensión de los planes existentes en América Latina puede parecer insignificante. Desde un punto de vista, es cierto. Un conflicto en un país del continente, Colombia, ha sido la causa de la mayor parte de los refugiados en la región en las últimas décadas, a la vez que de uno de los más importantes desplazamientos internos del mundo. Si bien la mayor parte de esos refugiados permanece en áreas fronterizas de estados limítrofes como Venezuela, Panamá, Ecuador, Brasil y también Costa Rica, casi todo el reasentamiento se realiza en el marco de programas extrarregionales, principalmente de los Estados Unidos, Canadá y los países nórdicos.<sup>13</sup>

En ese contexto, los reclamos deben todavía ser escuchados. Aún cuando nuestros países carezcan de los recursos necesarios para emprender planes de envergadura similar a los europeos o norteamericanos, existe una rica tradición de solidaridad de asilo en América Latina y una amplia experiencia de cooperación que podrían transformarse en iniciativas subregionales; asociaciones con los estados donantes para el desarrollo de planes complementarios o programas específicos; mayor participación de la sociedad civil; etc.<sup>14</sup>

## El reasentamiento en la Argentina

### 1. El inicio del plan

La República Argentina se ha sumado a los planes de reasentamiento en el convencimiento del deber de apoyar la tarea humanitaria que realiza el ACNUR, asumiendo el compromiso establecido en el Plan de Acción de México de “solidaridad internacional” y de “responsabilidad compartida” y –tal como lo afirmaran en muchas ocasiones las autoridades nacionales– en el convencimiento de la obligación que genera la gratitud hacia la comunidad internacional que ha recibido a muchos argentinos y nacionales de otros países vecinos durante los años en que las dictaduras militares asolaron la región.

El Plan dio inicio con el acuerdo firmado entre la Cancillería Argentina y el ACNUR, en 2005, con un cupo de hasta cien personas por año, en base a las posibilidades de financiamiento y de integración local. El acuerdo también crea una

---

13. “El ACNUR utiliza el reasentamiento de manera estratégica como un mecanismo de repartición de la responsabilidad para disminuir la presión ejercida sobre los países de acogida. Los casos elegibles son sometidos tanto a la consideración de los países de reasentamiento tradicionales, como a los nuevos países de reasentamiento de la región, tal y como se estableció en el Plan de Acción de México. El ACNUR propone casos de reasentamiento de refugiados colombianos a terceros países desde Ecuador y Costa Rica y, con menos frecuencia, desde Venezuela y Panamá. Además de los países de reasentamiento tradicionales, cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) forman parte del Programa de Reasentamiento Solidario y reciben hasta 250 refugiados de la región al año”. [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion\\_Colombia\\_-\\_Panorama\\_regional\\_-\\_2011](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombia_-_Panorama_regional_-_2011)

14. Por ejemplo, podría explorarse la posibilidad de un plan de reasentamiento regional en el ámbito del MERCOSUR, siguiendo el ejemplo europeo, alentado por el ACNUR (en septiembre de 2009, el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados acogió favorablemente la propuesta de la Comisión Europea para el establecimiento de un Programa de Reasentamiento conjunto de la UE). <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-insta-a-mas-paises-a-establecer-programas-de-reasentamiento-de-refugiados?L=gulnlxwoshxdx>

“unidad de reasentamiento”, conformada por la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), los Ministerios de Interior, de Desarrollo Social, Educación, el INADI y el ACNUR.

Aún cuando es un plan pequeño en número, el compromiso con la ayuda solidaria en la Argentina no se puede comprender totalmente si no se señala su política migratoria en conjunto, resultado de las profundas modificaciones dispuestas en la Ley de Migraciones,<sup>15</sup> en la que se retoma la tradicional posición de apertura señalada por la Constitución Nacional. En virtud de ese texto legal, se dieron cambios en el régimen de regularización de extranjeros y otorgamiento de visas, permitiendo la radicación en el país de cualquier nacional sudamericano, sólo acreditando ser originario de alguna de las naciones del continente.

La Ley de Reconocimiento y Protección al Refugiado<sup>16</sup> prevé, por su parte, la posibilidad de que cualquier refugiado pueda solicitar a las autoridades argentinas su reasentamiento en nuestro territorio. Así, el Art. 56 establece expresamente que “El refugiado que haya obtenido su reconocimiento como tal en otro país, en el que no pudiera permanecer porque sus derechos y libertades fundamentales estuviesen en riesgo, podrá tramitar su reubicación en nuestro país ante cualquier delegación diplomática argentina la que tendrá a su cargo la recepción de la solicitud y la conformación del expediente que inmediatamente, deberá remitir a la Secretaría Ejecutiva para su resolución por la Comisión. El Poder Ejecutivo Nacional reglamentará las condiciones de la reubicación”.

Teniendo en cuenta ese marco, independientemente de la existencia de planes de reasentamiento o de cupos preestablecidos, los ciudadanos expulsados de sus países por cuestiones de persecución encuentran en la Argentina la posibilidad de una plena regularización legal y de integración. Ello marca una diferencia conceptual profunda respecto incluso de muchos de los países que realizan reasentamiento, cuya política de “cuotas” es el único modo posible de entrada de refugiados.

## 2. Ejecución del plan

El reasentamiento significó una serie de desafíos de importancia, fundamentalmente diseñar y ejecutar un esquema de trabajo tripartito entre el estado nacional (que incluyó luego municipalidades y gobiernos provinciales), el ACNUR y organizaciones de la sociedad civil en un tema en el que había muy poca experiencia previa en el país. Implicó también crear roles a cargo de cada institución, organizar la inmensa tarea logística de un largo y complejo proceso que se inicia con la recepción de las solicitudes de los refugiados para ser reasentados hasta su efectivo arribo al país, y que sigue con el acompañamiento de los refugiados hasta completar el periodo de integración local. Asimismo, se debió afrontar modificaciones de la normativa migratoria necesarias para que los refugiados reasentados pudieran contar ya con

15. Ley de Migraciones 25871 y Dto. 616/2010.

16. LEY 26165 “Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado”.

documentación argentina desde el mismo momento de su ingreso al país, facilitando su integración;<sup>17</sup> enfrentar problemas de acceso a vivienda, escolarización de los niños y jóvenes, homologación y revalidación de títulos, etc.

El Plan se inició en las ciudades de Buenos Aires, Rosario y Mendoza, las que se sumaron al programa en carácter de “ciudades solidarias”. Hasta 2011, más de 220 personas habían sido reasentadas en el país, muchas de las cuáles aún continúan viviendo en la Argentina. Los problemas no fueron pocos, pero a seis años de haberse iniciado, el camino recorrido es importante. En 2011, contamos con normativa específica en la materia; la CONARE ha puesto en funcionamiento una unidad especial de reasentamiento formado por funcionarios que se han especializado en el tema; la Argentina mantiene intercambio regular de experiencias con otros países de reasentamiento y ha prestado asistencia técnica a países que se integran a esta acción humanitaria como Paraguay y Uruguay; y ha desarrollado programas especiales con países donantes como Noruega para atención de mujeres en riesgo. Se ha logrado también articular protocolos de acción entre autoridades estatales, provinciales y municipales en conjunto también con el ACNUR y el HIAS (Hebrew Immigration Aid Service) que actúa como institución ejecutora del Plan en la Argentina; se ha sistematizado el conjunto de “mejores prácticas” y se ha emprendido la realización de un “atlas” de la ayuda social disponible en el país, que incluye una extensa lista de profesionales y académicos vinculados con el tema.

### 3. Los desafíos aun pendientes

La experiencia del reasentamiento ha demostrado que es una actividad de muy largo aliento, enorme complejidad y que requiere una atención permanente. De allí que, en los términos en que se plantean los planes a nivel internacional, incrementar sustancialmente los cupos anuales implicaría destinar una enorme cantidad de fondos por parte del estado.<sup>18</sup>

En esas condiciones, más que insistirse en que los “países emergentes de reasentamiento” repliquen las experiencias de los “países tradicionales de reasentamiento”, debería darse antes un debate entre todas las partes a fin de estudiar la posibilidad de que se haga un trabajo de complementariedad de los programas existentes, maximizando las capacidades que ofrece cada uno. Así, por ejemplo, el trabajo de estos años en la Argentina ha demostrado que el país cuenta con muy buena capacidad de recepción y apoyo a refugiados que presentan ciertos “perfiles”, tales como mujeres víctimas de tortura o de contextos de violencia, familias con niños en edad escolar; mujeres en cabeza de familia, personas con enfermedades crónicas, víctimas de

---

17. Conforme las disposiciones “ad hoc” vigentes, los refugiados a ser reasentados en la Argentina ingresan con una visa temporaria por el plazo de dos años, que les es otorgada antes de llegar al país. Inmediatamente, son documentados y tienen la posibilidad de trabajar desde su ingreso al territorio nacional. Procedimiento especial por el cual los refugiados reasentados obtienen un visado de residentes temporarios por dos años en virtud del Art. 23, inc. k) de la Ley 25.871 –como refugiados– en el Consulado argentino en el país de asilo.

18. Conforme las cifras de la CONARE, la estimación de aportes financieros realizados por el estado nacional es de US\$ 246.802, incluyendo acceso a salud, educación, subsidios y documentación.

traumas con necesidad de apoyo psiquiátrico, etc. En estos casos, puesto que existen programas nacionales muy exitosos orientados a población en esa situación, los refugiados reasentados pueden ser sumados a ellos con mayor facilidad.<sup>19</sup>

Un instrumento esencial para la integración local que aún sigue constituyendo un desafío a cumplir es el entrenamiento laboral de los refugiados. En el caso de los planes grandes, existen acuerdos firmados entre cámaras empresariales, gremios, el ACNUR y hasta el mismo estado. Considerando el pequeño “cupó” ofrecido en la Argentina y en otros países se podría considerar la posibilidad de establecer la categoría de “socio solidario” destinada a pequeños empresarios, artesanos o técnicos que se sumen al programa brindando la oportunidad de que un refugiado reasentado realice capacitación laboral desde el momento en que llega al país, a la vez que se genera una “conciencia solidaria” de la población hacia los refugiados.<sup>20</sup>

## A modo de conclusión

Desde el punto de vista de la situación del reasentamiento en el mundo, la situación se ha deteriorado rápidamente y ese proceso está lejos de detenerse. La dimensión del desafío y la necesidad de respuesta las plantea con claridad y crudeza el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Antonio Guterres: “Tenemos que actuar. Existe una brecha creciente entre las necesidades de reasentamiento y las plazas disponibles. Espero realmente que sean cada vez más los países que establezcan programas o que aumenten las oportunidades de reasentamiento. Esto es aún más importante, ya que las nuevas crisis continúan desplazando más personas y los viejos conflictos no se terminan de resolver. El retorno voluntario se encuentra en su nivel más bajo de las últimas dos décadas.

Para la Argentina, los desafíos a enfrentar no son pocos: el acceso a la vivienda, la capacitación laboral, las estrecheces económicas que viven los refugiados al llegar, etc. Queda también por darse el debate y el paciente trabajo de rediseñar las reglas de los Planes de Reasentamiento pequeños con el ACNUR y los países de la región, de manera de hacerlos más eficientes, adaptados a nuestras posibilidades, flexibles y viables en el largo plazo, de manera de que puedan expandirse y responder a los crecientes requerimientos de ayuda.

---

19. Teniendo en cuenta ese objetivo, debería revisarse, por ejemplo, el proceso de selección de refugiados para reasentamiento, rediseñándolo y adaptándolo para programas chicos. Quizá, en vez de una selección que se haga una vez por año de un grupo muy heterogéneo, se podría estudiar la alternativa de que el proceso se mantuviera abierto durante todo el año, de manera de someter a consideración de la CONARE los casos que más se adecuen a las posibilidades de ayuda que la Argentina puede brindar, a medida que se presenten.

20. Un ejemplo sumamente exitoso se dio en Río de Janeiro a través de un acuerdo de cooperación entre Cáritas Arquidiocesana de Río de Janeiro y una empresa multinacional de logística que promueve la entrada de los refugiados en el mercado laboral. Desde que se formalizó el acuerdo, en mayo de 2010, ya siete personas fueron contratadas por la empresa. El acuerdo de cooperación surgió por iniciativa de la gerente de calidad de la empresa, que supo por la prensa de la existencia de refugiados en Río de Janeiro y del trabajo de Cáritas Río con esta población. Tomando conciencia sobre esta causa, entró en contacto con Cáritas y propuso una colaboración para ofrecer oportunidades de trabajo. *Fuente: información transmitida al autor del artículo por el Presidente e Comisión Nacional para los Refugiados de Brasil, abril de 2011.*



Más allá de los problemas y dificultades, aquella señora colombiana cuya historia describíamos nos señalaba, luego de un tiempo en la Argentina que “extrañamos y aún sufrimos mucho, pero dormimos en paz por las noches y nos sentimos más seguros”. Por ello, aunque aún falte mucho por hacer, lo andado no es poco.

# El club del progreso

## Dilemas, debates y avatares en torno al desarrollo

Eduardo Porretti<sup>1</sup>

### Introducción

En las últimas décadas ha tenido lugar un intenso debate en torno a la conceptualización y cuantificación del desempeño económico y el progreso social, es decir, del desarrollo.

De origen etimológico vinculado a las ciencias biológicas y a la teoría de la evolución, la noción de desarrollo tiene una larga tradición en la cultura occidental. Inicialmente relacionado con la idea de *progreso*—concepto asociado con la Modernidad y la secularización—, el desarrollo sería otro nombre del inevitable proceso teleológico de evolución de la sociedad tradicional.

Es Karl Marx quien usa por primera vez de manera específica el término *desarrollo económico* en 1887, en el prefacio de la primera edición de *El Capital*, en un famoso texto que destaca las circunstancias históricas necesarias para la *evolución del modo de producción capitalista y el desarrollo de la moderna sociedad burguesa*.

En el terreno semiológico, el concepto de desarrollo evolucionará a principios de siglo XX del uso *intransitivo* (cuando la sociedad, simplemente, se desarrolla, como ocurrió en el Reino Unido o en los Estados Unidos) a un uso *transitivo* del término (implicando la necesidad de que los recursos naturales “sean desarrollados”, como era necesario en territorios periféricos tales como Australia y Canadá).

### Enfoques contemporáneos

La evolución contemporánea del concepto de desarrollo experimenta un salto significativo en 1949, cuando Harry S. Truman enuncia la necesidad de implementar un nuevo programa que transfiera los beneficios de los avances científicos y el progreso industrial para el crecimiento de las *áreas subdesarrolladas*.

De tal modo, la comunidad académica y la clase política se embarcaron en la *era del desarrollo*, en una sucesión de esfuerzos, entre los que no permitimos destacar:

---

1. Diplomático de carrera, escritor. Trabaja en la Misión Permanente de la República Argentina ante las Naciones Unidas. Su último libro es *La Nación Elegida*, un ensayo sobre religión y política. Este artículo—con opiniones exclusivamente personales— es un resumen de su ponencia ante el próximo Congreso Nacional de Ciencia Política. Se han usado citas estilo Harvard.

- El **Enfoque de la Modernización**, fuertemente asociado a la idea de progreso, imbuido del espíritu de la Guerra Fría, con un modelo de desarrollo dividido en cinco etapas, centrado en el puro crecimiento económico y un enfoque moderno/secular para superar las limitaciones de la sociedad rural-tradicional.
- La **Teoría de la Dependencia**, con el rechazo de los beneficios del mecanismo *de las ventajas competitivas*, describe los avatares del despegue económico de los países en desarrollo (que están al mismo tiempo tratando de crear su base industrial y de integrarse a la economía mundial a través el comercio).

De tal modo, el comercio internacional, a través del *deterioro de los términos de intercambio*, lejos de permitir la modernización de la base productiva y mejorar las condiciones sociales, se limita a reproducir la desigualdad, fortaleciendo la especialización de los países periféricos como productores de materias primas.

- El **Nuevo Orden Económico internacional**, buscando reducir la desigualdad entre las naciones, propuesto en un marco de fuerte agitación política proclive a iniciativas provenientes desde los países en desarrollo, tales como el Movimiento de los No Alineados (Belgrado, 1961), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1964) y el Grupo de los 77 (1964).
- El **Enfoque del Desarrollo Sostenible**, reflejando la creciente preocupación sobre la contradicción que puede generarse entre desarrollo –entendido meramente como crecimiento económico– y el mejoramiento de la calidad de vida, tomando conciencia de los costos ambientales y humanos de una perspectiva economicista.
- El **Consenso de Washington**, con la temporal recuperación del prestigio del enfoque liberal (¿conservador?), promoviendo la disciplina fiscal, la privatización de los bienes estatales, la desregulación de la economía, el achicamiento del gasto público y una larga batería de medidas de ajuste estructural, entusiastamente exigidas por los organismos financieros internacionales como requisito previo para el otorgamiento de créditos.
- El Enfoque de **Desarrollo Humano**, incorporando dimensiones no materiales para medir la calidad de vida, promoviendo un enfoque antropocéntrico y el desarrollo del potencial humano, buscando satisfacer necesidades básicas y complementarias, al tiempo de crear un entorno de libertades civiles y políticas; generando –asimismo– un índice que mide estas dimensiones (nivel educativo, esperanza de vida y nivel de vida digno) de manera combinada.
- Los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**, ponderando las situaciones críticas vinculadas a la pobreza extrema y estableciendo metas cuantificables e indicadores específicos para lograr los objetivos de desarrollo, constituyendo una

estrategia simple y abarcadora, cuyo innovación radica en la simpleza simbólica de los objetivos, así como una metodología que permite cuantificar los avances en este terreno.

## Enfoques alternativos y post desarrollistas

Algunos críticos acusaron a la teoría desarrollista de esconder una ideología que refleja los valores occidentales a partir de una definición de la pobreza socialmente construida desde la hegemonía capitalista y una mentalidad economicista que nunca dejó de retratar al Norte como avanzado y al Sur como primitivo (Arturo Escobar, 1995, Gustavo Esteva, 1997).

Los trabajos de Michelle Foucault, enfocados en la relación entre poder y conocimiento, sirvieron para descubrir las implicancias epistemológicas presentes en el discurso cultural del desarrollismo, llamando a la deconstrucción del paradigma dominante, como régimen de representación de una lógica cultural que reproduce una visión hegemónica del mundo (Wolfgang Sachs, 1992).

Otros enfoques denunciaron las limitaciones de los paradigmas convencionales de desarrollo. Entre otros, merece destacarse el enfoque de *desarrollo autónómico*, creado por el Presidente de Tanzania Julius Nyerere en la década de los 60 –que postulaba la necesidad del uso de los propios recursos para mejorar la economía– y el paradigma del *Desarrollo a la Medida Humana*, creado por el ambientalista chileno Manfred Max Neef.

Otras de las visiones alternativas es el movimiento “Fair Trade”, vinculado con las iniciativas de “responsabilidad social” que se enfocan en el efecto negativo del comercio internacional en las condiciones de vida de los países subdesarrollados y el rol que los consumidores de los países desarrollados pueden jugar en ese terreno, generando una serie de iniciativas de bienestar “de base” que se centran en los hábitos de “consumo socialmente responsable” (Bechetti y Rosatti, 2004).

Otro enfoque novedoso es el concepto de *seguridad humana*, que refiere a un concepto integral de seguridad que desplaza el foco de atención que históricamente detentaba el Estado/Nación para concentrarse en los ciudadanos específicos, en los individuos concretos, más que en una población en general. Pero además de desplazamiento del foco de atención, la seguridad humana enfatiza también la necesidad combinar la protección con el desarrollo económico-social.

Históricamente concebida desde la seguridad nacional o seguridad del Estado, (perspectiva política típica de los regímenes de fuerza que asolaron América Latina), el énfasis con la *seguridad humana* ha iniciado el debate sobre las relaciones de la seguridad con las necesidades (y los derechos humanos) sobre los nuevos riesgos y vulnerabilidades producidos por el desarrollo del capitalismo, en esta etapa de globalización. De tal modo, este concepto progresista busca combinar la tradición de protección de los derechos humanos con las necesidades materiales de los sectores vulnerables.

## El paradigma de la cooperación Sur-Sur

La Cooperación Sur-Sur, también denominada Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD), fue definida en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en 1978 en Buenos Aires, como un “proceso consciente, sistemático y políticamente motivado, elaborado con el objeto de crear una estructura de vínculos múltiples entre países en desarrollo”. Este proceso permite que dichos países adquieran, adapten y transmitan, conocimientos y experiencias en beneficio mutuo.

A lo largo de tres décadas, el “Plan de Acción de Buenos Aires” se ha constituido en un instrumento político que permitió introducir cambios en los criterios rectores de la asistencia para el desarrollo y dar mayor relevancia a las capacidades nacionales y colectivas de los países en desarrollo para desplegar sus estrategias de crecimiento.

La comunidad internacional coincide en reconocer que la responsabilidad primordial de promover la cooperación recae en los países desarrollados. Por tanto, la Cooperación Sur-Sur (CSS) no es un complemento de la Cooperación Norte-Sur (CNS), ni un instrumento de la misma, sino un actor genuino de la cooperación internacional, con peso propio como para centralizar y articular un diálogo fructífero con otras modalidades de cooperación.

En América latina, la cooperación Sur-Sur aparece como un mecanismo relevante no sólo para alcanzar los ODM sino también para estructurar una agenda regional de desarrollo enfocada en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la ausencia de institucionalidad.

Esto se vincula con la búsqueda de la identidad en esta modalidad (Betancourt, 2008) que, si bien goza de una larga y meritoria trayectoria, algunos mecanismos (modalidades operativas, calidad técnica, medición de impacto, cultura de evaluación, visibilidad política y parámetros de homologación) requieren todavía de cierta coordinación para su aceptación universal.

Algunas opiniones critican la falta de homogeneidad en esta práctica, mientras otras destacan que, precisamente, esta diversidad (especialmente visible en América Latina y el Caribe) debería ser percibida como un valor añadido dentro de la oferta cooperación Sur-Sur.

En el caso particular de América Latina, algunos analistas (Ayllon, Surasky, 2010) sostienen que esta modalidades alcanzan una dinámica incluso más intensa que las herramientas teóricas diseñadas hasta la fecha para medir la repercusión y determinar la eficacia de estas modalidades cooperativas.

Para otros investigadores (Hirst, 2010), la cooperación Sur-Sur tiene especial relevancia en los Países de Renta Media (PRM), ya que en ellos, esta modalidad refleja la encrucijada de doble identidad como receptores y “donantes emergentes”, buscando evitando una noción segmentada de la cooperación internacional, con la construcción de una visión dinámica y variable de su doble condición, explorando incluso los beneficios de la cooperación más allá del intercambio tecnológico/comercial para constituirse en un medio de aprendizaje cultural y recíproco fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

## La percepción de la pobreza

*Poverty is a social construct, so its definition varies according to whoever formulates it.*

GILBERT RIST

### Valores implícitos

Algunos discursos que atraviesan el debate académico y la discusión política en torno al desarrollo buscan desplegar una forzada *asepsia cultural* y una mirada desideologizada. Lejos de una artificial esterilidad, la sociología de las ciencias sostiene que los valores culturales, los paradigmas teóricos y las categorías epistemológicas se establecen como mandatos *sobre-determinantes*, sustratos teóricos implícitos que surcan el contexto en que se producen los enfoques sobre el desarrollo.

Max Weber adjudicó a los valores un rol fundamental en el desarrollo del conocimiento, pero sostenía que si bien los valores tienen una función clave en la selección, conceptualización y explicación de los hechos, no tienen rol alguno en el despliegue interior de la ciencia. Esta postura, ha sido criticada al considerar que no refleja la presencia *ubicua y persistente* de los valores *durante* la misma investigación científica.

El politólogo argentino Carlos Strasser destaca la *opaca presencia de los implícitos* en un despliegue científico cuya naturaleza y estructura –Michael Polanyi dixit– implican formalizaciones y manipulaciones simbólicas de modo creciente. La importancia de este asunto es remarcar la relevancia de los valores culturales para la concepción de un paradigma sobre las causas del subdesarrollo y la forma específica de medición de la pobreza.

### La acción performativa

Los analistas destacan el impacto sobre la realidad de una forma de concebir y nombrar un aspecto de la misma. Tal es el valor de la así denominada “acción performativa”, esto es, la capacidad que tienen algunos conceptos que –por el mismo hecho de ser utilizados– se convierten en acción.

Esta perspectiva de la filosofía del lenguaje –elaborada por J L Austin–, que se vale de los trabajos de Wittgenstein y Althusser, sostiene que el acto comunicativo no es una práctica pasiva que simplemente describe una realidad dada, si no una acción que inventa y afecta la realidad a partir de la aplicación de una terminología o la descripción de un fenómeno desde determinado punto de vista.

Así, la estructuración de un discurso centrado en resaltar una y no otra forma de pobreza, podría resultar funcional a cierta distribución de roles el escenario de la cooperación internacional más bien proclive a mantener la antigua tradición entre donantes ricos y beneficiarios pobres, generando la peligrosa ilusión de que los “actores intermedios” deberían quedar fuera de los canales de asistencia multilateral.

De tal modo, este discurso parte de una interpretación de la pobreza (simple, binaria) para terminar otorgando un sentido a la acción de cooperación (norte industrializado, brindando ayuda al sur pobre), eliminando el conflicto central que debe sostener el escenario de cooperación: hay distintas formas de pobreza, la pobreza es multidimensional, descubrir sus causas es revelar el entramado de la construcción de la riqueza de los que ahora son donantes.

Cualquier intento de simplificación de una cuestión compleja pretende instalar un relato móxico, con un diagnóstico *desideologizado* y el intento de desplazamiento del consenso hacia certezas (la pobreza más espectacular requiere más atención que la invisible, la pobreza genera terrorismo, la pobreza no está vinculada con la acumulación de riqueza) que reduzcan el debate y morigeren el compromiso de los países ricos.

Los expertos (Aguilar, 2007) hacen referencia a ese escenario cuando destacan la *construcción discursiva de lo real*, el otorgamiento de un sentido a la realidad compleja y la *vinculación de este dispositivo con los valores culturales y políticos preexistentes a la forma de concebir y medir la pobreza*. Como bien lo destacara Gilbert Rist (Rist, 1997) “The question is actually whether one can talk about poverty without talking about wealth, and, more specifically, whether one can struggle against poverty without also struggling against wealth.”

### Las estadísticas: indicadores

Si las decisiones que se adoptan para lograr el desarrollo se vinculan con la forma de medición de la pobreza, esto nos lleva a analizar el impacto del uso de distintos indicadores económicos. En tal sentido, es importante destacar que el indicador más conocido, GDP (PBI) para la medición de la pobreza y el bienestar ha venido generando crecientes críticas en las últimas décadas.

Otro indicador utilizado, similar al GDP es el GNP (producto nacional bruto, limitado a medir la producción nacional, no doméstica). Similar a éste indicador tenemos el GNI (ingreso nacional bruto) que calcula el total de la producción generada dentro de un país (GDP) más los ingresos recibidos de otros países menos los pagos efectuados a otros países.

A pesar de estas adaptaciones, existe una creciente reticencia a utilizar el GDP (e índices similares), como indicador para medir la salud del economía, toda vez que distintas dimensiones quedan afuera de su cálculo, tales como la economía informal o el bienestar social expresado en términos de productividad.

Un artículo publicado en el New York Times (Hershey, 1995) asevera que “esta cifra no refleja apropiadamente la cambiante dinámica de la sociedad crecientemente orientada a la generación de servicios” y sus deficiencias conceptuales se basan en las limitaciones del paradigma económico y desarrollo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial dedicado a medir sobre todo el potencial del complejo militar industrial.

## El rol de las celebridades

Como consecuencia motivo de la *fatiga de la ayuda*, líderes políticos responsables de organizaciones multilaterales (como Kofi Annan en las Naciones Unidas en 1997) han venido convocando a figuras del deporte y las artes para generar conciencia sobre la pobreza mundial y mejorar los mecanismos de captación de fondos para financiar proyectos de desarrollo.

Según algunos expertos, esta modalidad tiene dos riesgos: el primero radica en la simplificación del diagnóstico de (y, por tanto, de la forma de solucionar) la pobreza. Segundo, banaliza el sufrimiento de los pobres y diluye la responsabilidad política de los países desarrollados, al instalar en el imaginario colectivo popular que la recolección de fondos y la acción directa de las celebridades podría tener un efecto real en la modificación de las estructuras económico-sociales profundas, verdaderas causas del subdesarrollo.

Rafael Domínguez (Domínguez, 2010) aborda con preocupación lo que denomina “el intenso efecto pedagógico en el accionar de las celebridades de la temática humanitaria y del desarrollo”, a partir de un parámetro de interpretación que repite los errores de los donantes tradicionales, simplifica la complejidad de la pobreza y consolida una visión asistencialista la cooperación.

Esta industria del *filantro capitalismo* despliega un *poder blando* que amenaza con reformular la agenda desarrollo mediante dos procedimientos: desacredita la imagen de la política tradicional en la percepción popular y desideologiza el debate sobre las causas del subdesarrollo.

Esto colabora con el establecimiento de prioridades geográficas y la promoción de una agenda de desarrollo banal, vinculada a la estética romántica basada en diagnósticos simplistas que confunden síntomas con causas y promocionan una salida cortoplacista y fragmentaria, más cerca del *asistencialismo* que del *desarrollo*.

Domínguez toma como ejemplo los presupuestos culturales implícitos en las campañas de ONE (ONG conducida por Bono) en África, destacando que esa visión de lucha contra la pobreza es “neocolonial, individualista y consumista”, instalando en el imaginario popular que la conducta heroica de las celebridades pueden solucionar una problemática compleja e histórica sin de necesidad acción colectiva, sin incorporar a los propios afectados, que son desplazados de estas soluciones y cosificados como *víctimas ahistóricas*.

Una de las consecuencias de esta tendencia es la deformación de la agenda original del desarrollo, que estaba basada en la responsabilidad de los países ricos de colaborar con el despliegue económico y social de los países periféricos.

Otra de las consecuencias es la salida de los Países de Renta Media de la fotografía del subdesarrollo y su desplazamiento a la *periferia de la periferia*, toda vez que impone una sesgada noción de la pobreza (basada en parámetros economicistas) en combinación con una visión que pondera *la espectacularidad de la exposición, a la complejidad de la interpretación*.



## La mirada académica

Esta perspectiva es funcional a la fuente de argumental provista por el “Informe Sachs” dirigido por el conocido economista americano Jeffrey Sachs, junto a un equipo de numerosos expertos en cooperación y desarrollo, entregado al secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en enero de 2005.

Entre otras recomendaciones, el informe recomienda una mayor concentración geográfica y sectorial de los esfuerzos de la comunidad internacional de donantes, seleccionando una docena de países para inversiones intensivas (emprendiendo actuaciones de “ganancia rápida” en los terrenos sanitario, productivo y educativo), así como el aumento de los flujos de ayuda.

El informe defiende la concentración de la ayuda al desarrollo a partir de cuatro criterios: primero, países admitidos o en trámite de misión en la iniciativa para países altamente endeudados (HIPC); segundo, ser elegible para la Cuenta del Milenio de la cooperación estadounidense; tercero, someterse al mecanismo de evaluación del Nepad y por último, estar elaborando un documento de estrategia de reducción de la pobreza (DERP).

Como bien lo señala Iliana Olivie (Olivier, 2005), estos cuatro criterios priorizan de manera inequívoca a los países sub-saharianos que ostentan “buenos indicadores de gobernabilidad” (especialmente vinculado con la *Cuenta del Milenio* de la cooperación estadounidense). El informe aconseja el retiro de la ayuda de los Países de Renta Media para que estos financien su desarrollo con sus propios recursos e, incluso, recomienda que los PRM se conviertan en donantes de los países de renta baja. Este enfoque es particularmente dañoso con las prioridades de los países de América Latina y el norte de África.

Olivier, al igual que otros expertos, coincide en señalar que el planteamiento de asignación geográfica de la ayuda tiene varios defectos simultáneos. En primer lugar es reduccionista, al equiparar las necesidades de un país por su renta per cápita, englobando en este renglón países con realidades sociales muy distintas. Asimismo, el uso de *indicadores de buen gobierno* como criterio asignación de la ayuda es subjetivo, si la calidad de la gobernabilidad está vinculada con la performance económica, definida a su vez por recomendaciones vinculadas al Consenso de Washington.

Otra de las recomendaciones del informe demuestra incongruencia al basar la eficacia de la ayuda en función del desarrollo de las instituciones del país receptor, ya que América latina y el norte de África son regiones con buen desarrollo institucional que permitiría una buena capacidad de absorción de la ayuda a canalizar.

## Tendencias recientes

### Financiación al desarrollo

Si bien las estadísticas indican que la Ayuda Oficial al Desarrollo experimenta un relativo aumento (130 billones anuales para 2010), resulta significativo contemplar la

composición real de esta ayuda, toda vez que dentro del concepto de A.O.D. algunos países incluyen aspectos tales como condonación de deuda externa, gastos para asilados y refugiados, costos de operaciones humanitarias, entre otras actividades que no tienen conexión con el desarrollo, pero que incrementan artificialmente el volumen de asistencia.

Otro aspecto relevante, junto al tamaño y la composición de la ayuda, es el de la forma de vehiculización de la ayuda. En tal sentido, se afirma (Stokke, 2009) que el total de ayuda canalizada a través de canales multilaterales ha venido decreciendo de manera permanente en los últimos años.

Como lo señalan distintos expertos (Negrón, 2003), el relativo incremento de la Ayuda Oficial al Desarrollo es un fenómeno simultáneo con la marcada disminución de la proporción que reciben los PRM en general y de América Latina en particular en los últimos 20 años.

La politóloga argentina Miryam Colacrai (Colacrai, 2010) destaca las preocupaciones manifestadas por los países latinoamericanos en su condición de Países de Renta Media por las gravosas consecuencias de esta tendencia. Esta experta sostiene que estos países se perciben “castigados”, en lugar de premiados, por su disciplina fiscal y desarrollo institucional.

En la financiación del PNUD puede observarse que los países donantes disminuyen su apoyo al presupuesto regular mientras que aumentan los recursos para temáticas y proyectos específicos. De ese modo, la propensión de los países donantes disminuye la respuesta multilateral y fortalece la perspectiva anclada en una agenda de política exterior que no necesariamente estaría tomando en cuenta la perspectiva de los países subdesarrollados.

Al observar esa tendencia actual (visible, sobre todo, desde 1999) de los países donantes en su rol dentro del PNUD, uno podría describirla con una fórmula poli-modal que combina cuatro factores: la *securitización* de la agenda del desarrollo (asistir, sobre todo, a un grupo concentrado de países en los que se asocia subdesarrollo extremo con radicalismo político); la predilección por la visibilidad política (ya que la donación al presupuesto central difumina el rol desempeñado por el donante); la desconfianza del uso apropiado de los recursos multilaterales por parte de algunos países subdesarrollados y las limitaciones presupuestarias que atraviesan las agencias de asistencia al desarrollo de los países desarrollados.

### **Securitización de la agenda del desarrollo**

Algunos investigadores (Negrón, 2007) señalan que el aumento de la AOD no se vincula con la asistencia para la promoción económica y el bienestar social, sino que se aplica con un criterio vinculado a las cuestiones de seguridad.

De tal modo, sobre todo desde el año 2002 (y especialmente desde 2006), se ha superado el umbral de los 100,000 millones de dólares al contabilizar los fondos de reconstrucción (y en operaciones humanitarias) post conflicto en Irak y Afganistán.

Vinculado a ello, otros observadores (Hirst, 2010) critican la reinstalación del

viejo paradigma asistencialista en el escenario internacional: “el proceso de *securitización* reciente de la política internacional, además de desviar la atención ante dirigida a temas de desarrollo, profundizó el sesgo asistencialista de la cooperación internacional, reduciendo aún más sus atributos transformadores de los planos social, económico y político-institucional”.

Esta preocupante tendencia a combinar la agenda desarrollo con la agenda de la seguridad internacional fue destacada en el último volumen del Proyecto Intelectual de las Naciones Unidas: “the main rationale for the increases in ODA, particularly when it comes to the remaining superpower, has been more in the area of security than development. This in turn has influenced the utilization of resources for humanitarian (and relief) assistance rather than for social and economic development”.

De tal modo, podríamos encontrar en una situación similar a la acaecida durante la Guerra Fría, en la que el enfoque dominante por parte de los países desarrollados respecto de la adjunta necesidad de asistir al desarrollo de los países periféricos se originaba, en parte, el evitar el crecimiento del comunismo en Occidente.

Si el “manifiesto no comunista” de Rostow promovía el desarrollo de las zonas periféricas para evitar el crecimiento de la alternativa comunista, la preocupación de los países donantes parece replicar esa confusión al asociar la problemática del radicalismo político con la pobreza y la marginalidad.

## Conclusiones

En este artículo hemos analizado algunos de los principales paradigmas sobre el desarrollo, buscando determinar sus presupuestos implícitos, el ambiente político en el que fueron creados, así como sus limitaciones a la hora de comprender la realidad.

Estos paradigmas se han ido sucediendo de modo simultáneo con la evolución de los debates dentro de las Ciencias Sociales en torno a la problemática de la pobreza (sus causas, las múltiples dimensiones vinculadas), en la búsqueda de un modelo que propicie el progreso económico y bienestar social de los países en desarrollo.

En este esfuerzo, hemos destacado también algunos escenarios, mecanismos y modalidades, en lo que estos paradigmas de desarrollo han provisto de una hermenéutica para hacer inteligible la realidad. Finalmente, hemos abordado la cuestión de *la percepción de la pobreza*, esto es, el modo en que se diagnostican las causas de la pobreza y se miden las necesidades básicas insatisfechas.

Así, sugerimos la existencia de un nítido fenómeno de correlación (y, a veces, de causación) entre los distintos elementos que están presentes en la conformación de un paradigma de desarrollo. Estos elementos son: valores culturales implícitos, contexto político, paradigma epistemológico en boga, resultados concretos, el rol de las agendas de política exterior, el papel de la sociedad civil y la limitada neutralidad de las mediciones estadísticas.

Por todo ello, sostenemos que podríamos estar en presencia del ascenso de un

paradigma de desarrollo que parta de una percepción de la pobreza que resulta de la combinación de los siguientes factores:

- El uso distorsivo de determinados indicadores estadísticos (que miden ciertas dimensiones –como las necesidades absolutas– y descartan otras –como la desigualdad en la distribución del ingreso–).
- La prevalencia de las necesidades políticas de los países donantes (priorizando la visibilidad de sus aportes) en función de su propia agenda de política exterior.
- El negativo resultado del accionar filantrópico de las celebridades (que promueven un diagnóstico simplista, binario y emotivo de la pobreza, descartando sus causas complejas –entre la que cabe mencionar, fundamentalmente, la *renovada divergencia internacional en la apropiación de la riqueza*–), fomentando el *asistencialismo cortoplacista* en vez del apoyo a un esquema de desarrollo genuino, atento a las prioridades locales en la materia.
- La creciente tendencia a la *securitización* de la agenda del desarrollo (confundiendo causas y consecuencias, generando paranoia en los países en desarrollo –parapetados tras la antigua concepción de soberanía estatal– y desvirtuando los avances de enfoques contemporáneos progresistas).
- Finalmente, como consecuencia de los elementos antes mencionados, el injusto desplazamiento de la situación de los Países de Renta Media de la lista de prioridades de la comunidad internacional y del sistema de Naciones Unidas para el desarrollo.

# El rol de la diplomacia argentina en la promoción de las exportaciones durante la expansión agroexportadora, c. 1900-1913

Agustina Rayes<sup>1</sup>

## Introducción

**D**urante la década y media en la que focalizaremos nuestro trabajo, la Argentina se insertó en el mundo como exportadora de materias primas y receptora de capitales, productos primarios y bienes manufacturados. No obstante, no siempre existió acuerdo entre los analistas sobre la naturaleza de ese espacio en que la Argentina comenzó a actuar y, mucho menos, acerca de cómo lo hizo. En este artículo procuramos mostrar la diversidad de los mercados en los que participó la Argentina, señalando que ningún destino fue hegemónico para las exportaciones.<sup>2</sup> Ello nos posibilita una mirada que discutiría los clásicos estudios de política exterior o de relaciones comerciales argentinas,<sup>3</sup> los que directa o indirectamente otorgaron una preeminencia casi excluyente a los vínculos con Gran Bretaña, tanto en las corrientes dependentistas<sup>4</sup> cuanto en las revisionistas.<sup>5</sup>

El crecimiento de la economía argentina durante la expansión agroexportadora se advirtió en el desempeño del comercio exterior, en el que las exportaciones tuvieron un rol fundamental. Durante esta época, la diplomacia tuvo un rol relevante en las relaciones económicas internacionales en general y en la promoción de los productos argentinos en el extranjero, en el marco de diversificación de los vínculos arriba planteado.

Nuestro relato parte de una somera caracterización de la época que denominamos *gran expansión agroexportadora* y, luego, nos introducimos en el análisis de las fuentes primarias con miras a observar el papel de la diplomacia argentina, aún en construcción, en relación al desempeño de las exportaciones, rescatando las reglamentaciones y las experiencias históricas, especialmente aquellas orientadas a la promoción de los productos nacionales en el extranjero.

---

1. La autora es Licenciada en Relaciones Internacionales y Licenciada en Historia (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) – Instituto de Estudios Histórico – Sociales (U.N.C.P.B.A) – Universidad Torcuato Di Tella.

2. Latzina, *Estadística*, 1905; Bunge, *Intercambio*, 1918; Sommi, *Los capitales*, 1949; Cortés Conde *et als.*, *Evolución*, 1965; Diéguez, “Crecimiento”, 1972; Platt, *Latin*, 1972; Di Tella *et als.*, *Las etapas*, 1973; Forbes, “German”, 1978; Díaz Alejandro, *Ensayos*, 1983; Bulmer Thomas, *La historia*, 1998; Bart De Groof *et als.*, *En los deltas*, 1998; Fernández, 2004.

3. Fodor & O’Connell, “La Argentina”, 1973; Ferns, *Gran Bretaña*, 1974; Ferrari, *Esquema*, 1981; Satas, *Una política*, 1987; Tulchin, *La Argentina*, 1990.

4. Ferrer, *La economía*, 1963; Kay, *Latin American*, 1989.

5. Irazusta & Irazusta, *La Argentina*, 1933; Scalabrini, *Política*, 1936.

## Las fuentes

Nuestro estudio estuvo orientado por la lectura de la correspondencia epistolar de las legaciones argentinas en el extranjero que encontramos en las *Serie Diplomática y Consular*, *Serie Embajada en Londres* y *Serie Embajada en Washington* en el Archivo Histórico de la Cancillería Argentina (en adelante, AHCA), algunos artículos de la prensa contemporánea y las Memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto argentino (en adelante, MREC), así como documentación foránea relativa a la política exterior. Todo ello ha sido la base elemental de la que partir para conocer algunas de las principales acciones desarrolladas por los funcionarios que actuaron en nombre del estado argentino en otros países, en relación a las exportaciones nacionales.

## La expansión agroexportadora en Argentina

El período que corrió desde las últimas décadas del siglo XIX hasta la I Guerra Mundial quedó retratado como una etapa de desarrollo único y profundo en el mundo y, en la actualidad, es señalado por la nueva historiografía económica como el momento más “globalizado” de la historia, al menos en términos de migraciones<sup>6</sup> y flujos de capital.<sup>7</sup> Siguiendo estas ideas, se ha sostenido, por un lado, la existencia de una rápida globalización en que el capital y el trabajo cruzaron las fronteras sin precedentes y el comercio internacional de *commodities* creció por la baja en los costos de transporte y, por el otro, la convergencia en los *standards* de vida en las economías atlánticas.<sup>8</sup>

Aproximadamente cuarenta años antes de la I Guerra Mundial el comercio exterior tuvo un desenvolvimiento inédito y significativo que marcó para siempre el rumbo de la historia de las relaciones económicas entre países. Los intercambios al exterior crecieron más que la producción.<sup>9</sup> Entonces, las exportaciones mundiales triplicaron su valor, mientras que las importaciones lo duplicaron.<sup>10</sup>

En este contexto, la Argentina se convirtió claramente en la economía más importante en el sur de América Latina. Al Centenario, el país exhibía un P.B.I *per cápita* sólo superado por Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Inglaterra, Suiza y Bélgica, y superior al de países como Suecia, Italia, Francia y Japón.<sup>11</sup> Inclusive, en la típica comparación con Australia, Argentina creció más en los primeros años del siglo XX, mostrando signos de una convergencia inicial hasta la I Guerra Mundial.<sup>12</sup>

6. Chiswick & Hatton en Bordo *et als.*, *Globalization*, 2003.

7. Obstfeld & Taylor en *Ibid.*

8. O'Rourke & Williamson, *Globalization*, 2000, p. 5.

9. Maddison, Angus, *La economía*, 1997.

10. Lamartine Yates, *Forty*, 1959, p. 28.

11. Míguez, *Historia*, 2008, p. 240.

12. Smithies, *Crecimiento*, 1966. Duncan & Fogarty, *Australia*, 1984. Un recorrido por la idea de “desfase temporal” y las condiciones del impresionante desarrollo argentino se encuentra en Gerchunoff, Pablo & Fajgelbaum, Pablo, *¿Por qué*, 2006.

El desarrollo basado en recursos naturales fue un proceso intensificado desde finales del siglo decimonónico cuando fueron incorporados al sistema productivo con alta rentabilidad marginal y atracción de capital, tecnología y trabajo. Este desempeño pudo mantenerse mientras los mercados internacionales respondieron y cuando la alta productividad en el sector agrario fue suficiente para motorizar un alto rendimiento en el conjunto de la economía.<sup>13</sup>

El escenario que someramente hemos descripto favoreció la diversificación en las exportaciones argentinas que, aunque productos primarios o bienes con escaso valor agregado, llegaron a distintos mercados vecinos o trasatlánticos. Es decir, las relaciones comerciales internacionales que la Argentina sostuvo con Alemania, Bélgica, Holanda, Francia, Italia, España y Estados Unidos (y, en menor medida, Brasil, Uruguay y Chile) han sido de peso. Asimismo, la gama de bienes encontró entre su canasta distintos artículos con importancia relativa, a saber, trigo, maíz, lino, carne bovina fría, carne vacuna congelada, carne ovina congelada, carne conservada, tasajo, animales en pie, lana sucia, cueros lanares sucios, cueros vacunos secos, cueros vacunos salados, sebo y grasa derretida, rollizos y extracto de quebracho, entre otros.

Y, como veremos más adelante, ello repercutió en las tareas y alcances de los diplomáticos que actuaron durante la expansión agroexportadora. Para comenzar, expondremos algunas de las imágenes sobre la Argentina que los funcionarios en el exterior notaron.

## Imágenes de la Argentina en los espejos de la diplomacia

Hemos podido reconstruir algunas de las imágenes sobre el lugar de la Argentina en las relaciones económicas internacionales durante la expansión agroexportadora, a partir de las informaciones que los agentes diplomáticos comunicaron desde sus lugares de trabajo en ciertos países europeos y Estados Unidos, algunos de cuyos ejemplos tomamos a continuación para ilustrar la posición particular en la que estuvo el país en relación a la región.

Como podría esperarse en una relación en ascenso, la visión sobre la Argentina fue crecientemente positiva en el Reino Unido. En el Consulado de Londres, uno de los más importantes de la época por su vínculo comercial y las inversiones extranjeras en el país, se expresó que los títulos argentinos allí fueron mirados con preferencia dado el contexto particular.<sup>14</sup> Y ello no sólo fue así en el flujo financiero, sino que el Reino Unido fue uno de los principales mercados de las exportaciones argentinas.

13. Míguez, "El fracaso", 2005, p. 506.

14. Consulado argentino en Inglaterra al Ministro de Relaciones Exteriores y Culto (en adelante, MREC), Londres, el 30 de marzo de 1901, en Archivo General de la Nación (en adelante, AGN), Memorias Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1901, p. 327.

También se vertieron opiniones favorables al desempeño argentino entre los franceses, contados entre los socios comerciales más importantes. En una carta extraoficial en 1906, el Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario (en adelante, EEMP) argentino en Francia, Ernesto Bosch, escribió al MREC:

*...el momento nos favorece. La prosperidad argentina empieza á ser conocida, i la estabilidad política es apreciada como prueba inequívoca de nuestro mas real progreso. Creo pues, que nuestra diplomacia puede actuar en condiciones favorables, y por mi parte no omitiré esfuerzo á fin de aprovechar en cuanto sea posible, tan feliz situación.<sup>15</sup>*

En Alemania, país con el que existieron importantes relaciones comerciales, pese a que comúnmente se sostuviera que el proteccionismo agrario germano impedía la entrada de exportaciones agrícolas, también hubo una valoración positiva sobre la Argentina. A comienzos del siglo XX, desde el Consulado General (en adelante, CG) en Hamburgo se le informó al MREC Amancio Alcorta señalando la importancia que la economía argentina había tomado allí:

*El principal factor de este gran aumento es la inmensa riqueza del suelo argentino que produce esas grandes cantidades de materias primas destinadas á la exportación, y la buena calidad de todos sus productos que da á ellos la preferencia en los mercados europeos.[...] Y este progreso solo ha sido posible por el crédito de que goza la República en Europa, y de la estabilidad de su moneda fiduciaria y problemas económicos puestos en vigencia, para balancear el presupuesto cuyo desequilibrio ha producido á su vez el desequilibrio comercial por tantos años.<sup>16</sup>*

Esta visión también fue compartida por los círculos privados germanos como en la Asamblea de la Sociedad Alemana de Exportación:

*La República Argentina ha sabido conquistarse y ocupar una posición aparte en Sudamérica, por su progreso institucional, por la firmeza y prudencia de su Gobierno en los momentos difíciles, por la honradez de su administración, por la seguridad de que gozan todos los derechos...es hoy un estado europeo en Sudamérica.<sup>17</sup>*

15. EEMP en Francia a MREC, París, 3 de mayo de 1906, en AMHRECIC, SDC, Sec. AC, Caja 938, Exp. 8.

16. CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 28 de febrero de 1901, en AHCA, SDC, Div. Europa y Asia, Sec. AC, Caja 890, Exp. 6.

17. Consulado argentino en Alemania a MREC, Berlín, 19 de noviembre de 1908, en Archivo de la Cancillería Argentina (en adelante, AHCA), Serie Diplomática y Consular (en adelante SDC), División Europa y Asia (en adelante DEA), Sección Asuntos Comerciales y Consulados (en adelante ACC), Caja 1198, Exp. 58.



En Estados Unidos, aún cuando regularmente se entienda que se trató de una relación competitiva por la falta de complementariedad económica, también la legación argentina comunicó sobre la mirada positiva:

*... la República va siendo día a día más conocida y apreciada aquí por las publicaciones cada vez más favorables de la prensa americana, así como merced á las buenas noticias que llegan en los últimos tiempos sobre la prosperidad.*<sup>18</sup>

En el Museo de Filadelfia, especializado en la muestra de productos y objetos de distintos países, la Argentina fue caracterizada:

*Estimando los recursos presentes y prospectivos de la República Argentina, es necesario dar completa cuenta del valor de ciertas particularidades físicas, las cuales divorcian a esta República de los países vecinos en el continente sudamericano. El primero en importancia de estos rasgos distintivos es la circunstancia de que Argentina posee dos elementos fundamentales en su grandeza nacional, abundancia de tierras y de mar costero, proveyéndole poder productivo y facilidades para la distribución.*<sup>19</sup>

Más allá de las imágenes positivas, es preciso recordar que la diplomacia que actuó para diversificar los vínculos económicos de la Argentina, lo hizo en un continuo proceso de construcción del estado nacional que, a continuación, veremos plasmado en el accionar de los funcionarios.

## La diplomacia en construcción

En un estado nacional en ciernes la diplomacia también debió construirse y, aunque en algunos aspectos podríamos señalar los avances de la burocracia, en reiteradas oportunidades las estructuras diplomáticas instaladas en otros países no bastaron para responder a las demandas de los ciudadanos interesados en información acerca de la Argentina, relativas a las facilidades y las condiciones de migración, las oportunidades de inversión y las alternativas para vender y comprar productos. En este sentido, los encargados de atender los asuntos exteriores insistieron en la necesidad de extender algunas legaciones según la importancia que adquirieron. De este modo,

18. Legación argentina en Estados Unidos al MREC, Washington, 21 de mayo de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 171.

19. N.T.: "In forming an estimated of the present and prospective resources of the Argentine Republic, it is necessary to realize fully the value of certain physical peculiarities which separate this Republic from neighboring countries on the continent of South America. First in importance of these distinguished features is the circumstance that the Argentine possesses two elemental foundations of national greatness, wealth of territory and wealth of sea coast, the one giving power of production, the other facilities for distribution" Cfr. Foreign Commercial Guide - The Argentina Republic (Museo Comercial de Filadelfia), Filadelfia, febrero de 1903, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 824, p. 27.

Estados Unidos fue quizás uno de los principales ejemplos en una relación creciente, y así lo manifestó el CG en 1903:

*La actual organización de los consulados argentinos no corresponde, permítame V.E. decirselo, con la importancia política y comercial presente, con el desarrollo creciente de nuestras relaciones y vinculaciones futuras con los Estados Unidos.*<sup>20</sup>

Desde el MREC se pidió al CG en Londres, uno de los puntos en los que las oficinas se habían multiplicado, que se sirviera informar acerca de la conveniencia de establecer un Viceconsulado (en adelante, VC) en Middlesrough (York),<sup>21</sup> puesto que la legación inglesa había informado que la Cámara de Comercio del lugar le había solicitado que interpusiera sus buenos oficios para que el gobierno argentino designara un funcionario consular allí.<sup>22</sup>

El Imperio Alemán era muy extenso y, exceptuando los dos consulados rentados de Hamburgo y Bremen, Argentina tenía pocos VC en los demás. Durante la estación de los hielos, cuando el Elba por el poco caudal de sus aguas no ofrecía facilidades a la navegación en su parte alta, la importación de los productos argentinos se hizo por el Rhin, por los que fueron solicitadas oficinas consulares allí. También tuvieron importancia Düsseldorf, el puerto fluvial más grande y de mayor actividad en Alemania, y Manhein, lazo con Austria y Suiza.<sup>23</sup> El CG en Hamburgo pidió reiteradamente más ingresos para costear los gastos de una actividad creciente y se propició la creación del Consulado en Dresde,<sup>24</sup> los VC en Kiel, Colonia, Karlsruhe y Annaberg para mejorar el servicio de propaganda y contribuir al mayor desenvolvimiento comercial y económico argentino. Asimismo, se recomendó abrir oficinas en la provincia prusiana de Silesia y en Posen, ambos distritos agrarios.

Por otra parte, el CG en Canadá solicitó al MREC extender la jurisdicción en la isla Terranova, puesto que los otros gobiernos extranjeros acreditados en el país tuvieron representación y el comercio allí era muy importante.<sup>25</sup> Previamente, desde la misma oficina se había propuesto la creación de un VC en la provincia marítima Isla del Príncipe Eduardo, lugar intermedio entre Terranova y Argentina en la navegación.<sup>26</sup> También se había clamado por la creación de dos viceconsulados en Nueva Escocia, dado el aumento de la venta de maderas canadienses a Argentina.<sup>27</sup>

20. Consulado General argentino en Estados Unidos al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Nueva York, 14 de febrero de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 287.

21. MREC a CG en Inglaterra, Buenos Aires, 7 de diciembre de 1909, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 1124, Exp. 164.

22. Legación inglesa en Argentina a MREC, Buenos Aires, 16 de junio de 1909, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 1123, Exp. 105.

23. Berlín, 22 de febrero de 1908, en AHCA, SDC, DEA, Sec. Asuntos Comerciales, Caja 1195, Exp. 8.

24. CG en Alemania a MREC, Hamburgo, marzo de 1912, en AHCA, SDC, DEA, Caja 1529, Exp. 28.

25. CG en Canadá a MREC, Ottawa, 9 de octubre de 1909, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 1124, Exp. 141.

26. CG en Canadá a MREC, Ottawa, 2 de septiembre de 1909, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 1124, Exp. 139.

27. CG en Canadá a MREC, Ottawa, 14 de agosto de 1909, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 1124, Exp. 133.

Además del surgimiento de nuevas sedes, los diplomáticos reclamaron al MREC y otras agencias públicas el envío de material actual para trabajar con datos certeros. Así, en Alemania se reclamó que:

*La oficina adolece de dos elementos sumamente útiles, indispensables para las transacciones comerciales: una tarifa de avalúos del año, y una Guía General de la República, que contenga la nómina de los negociantes establecidos en el país, tanto importadores como exportadores.*<sup>28</sup>

Otro obstáculo fue el trabajo dispar entre consulados. En general, las firmas comercializadoras instaladas en el interior de Alemania no encontraron en los VC que residieran en sus inmediaciones información satisfactoria y segura, por lo tanto, acudieron a las Oficinas regenteadas por Cónsules de Carrera mediante sus comisionistas, domiciliados en Bremen o Hamburgo. Ello dificultó la tarea consular, a diferencia de lo ocurrido en Gran Bretaña, Francia, España e Italia, países en los que el servicio estuvo repartido entre varias oficinas. Incluso, el CG en Alemania, estimando que conocía cada una de las jurisdicciones a su cargo, consideró que existían VC perjudiciales para los intereses del país, puesto que los hombres, desconocedores del país y el idioma, eran ineficientes para propagandas benéficas:

*Este servicio deficiente se ha manifestado mas evidentemente en ocasión de las gestiones hechas con motivo de la pasada cosecha, en que ni siquiera se han preocupado de contestar las cartas recibidas solicitando informes... No tienen en su mayor parte la menor idea de nuestras Leyes ni disposiciones oficiales en vigencia, lo que les obliga en los casos de mejor buena voluntad, á remitir las consultas á este Consulado General para su resolución.*<sup>29</sup>

Tampoco la opinión acerca de las bondades y facilidades de la propaganda fue uniforme:

*Los cónsules generales y cónsules en los puertos de ultramar tienen generalmente un abrumante trabajo, y por la naturaleza de sus funciones no pueden dedicarse á un servicio formal de propaganda. Seria por lo tanto cuestión de estudio si no convendría encargar á algunos funcionarios consulares en puntos adecuados de atender especialmente los intereses del servicio de propaganda. El funcionario además de tener profundos conocimientos de las condiciones de la República, debería poseer el idioma del país donde esté llamado á actuar y tener el don de la palabra para poder dar conferencias.*<sup>30</sup>

28. CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 28 de febrero de 1911, en AHCA, SDC, DEA, Caja 1446, Exp. 26.

29. CG en Alemania a MREC, Hamburgo, marzo de 1912, en AHCA, SDC, DEA, Caja 1529, Exp. 28.

30. Consulado argentino en Alemania a MREC, Colonia, 31 de marzo de 1911, en AHCA, SDC, DEA, Caja 1446, Exp. 47.

Como hemos podido ver, algunos obstáculos al fluido intercambio comercial nacieron de la situación de construcción de la diplomacia argentina, proceso nada ajeno a los otros países. Una vía para procurar mitigarlos fue la creación de normas que reglaran la actividad, que veremos, a continuación, mientras analizamos la propia experiencia histórica.

## De reglamentos y experiencias

Algunas leyes y decretos podrían ser citados en este escrito para entender la lógica institucional de la diplomacia argentina. En los inicios de la construcción del estado nacional hallamos algunas normas. El Presidente B. Mitre fue quien decretó, el 6 de noviembre de 1862, el Reglamento Consular sobre el nombramiento de Consulados Generales, Consulados y Vice Consulados. En el exterior, estas oficinas debían dirigirse al MREC,<sup>31</sup> que se organizó desde mediados de 1901, previa modificación del decreto del 2 de enero de 1879, en: Gabinete del Ministro, Subsecretaría, Secciones (Protocolo, Asuntos Políticos, Asuntos Comerciales y Asuntos privados y de beneficencia y culto) y Oficinas (Habilitación, Archivo y Biblioteca y Traducción).

La Subsecretaría fue la encargada de organizar los elementos de la memoria anual del MREC y preparar las instrucciones para los agentes diplomáticos, entre otras tareas. A su vez, a la Sección de Asuntos Políticos le compitió la correspondencia en el exterior y con las misiones extranjeras, la negociación de tratados, convenciones, acuerdos, declaraciones y otros arreglos internacionales, así como cuestiones referentes a congresos, conferencias u otras reuniones que no versaren especialmente sobre negocios comerciales y consulares, su interpretación y ejecución, etc. A la Sección de Asuntos Comerciales le perteneció la correspondencia con los agentes diplomáticos y consulares sobre los asuntos que tuvieran relación con los intereses comerciales y marítimos de la República, la negociación de tratados, convenciones y cualquier otro arreglo concerniente a estos temas, la protección de la navegación y comercio argentinos en países extranjeros y el examen de las reclamaciones del comercio extranjero en la República, etc.

A comienzos del siglo XX se advierte una profesionalización aún más acusada en las actividades diplomáticas. En septiembre de 1905, el Senado y la Cámara de Diputados sancionaron la Ley N° 4.712, que reguló y organizó el servicio consular de la Argentina.<sup>32</sup> Entre otras importantes disposiciones, en la Reglamentación de

---

31. El 7 de octubre de 1876, el MREC, conducido por Bernardo de Irigoyen, lanzó una circular disponiendo que los informes trimestrales de los agentes consulares fueran sustituidos por uno anual que presentarían al CG, para que éste lo elevara al MREC.

32. La organización prevista sería de 4 CG de 1° clase; 6 CG de 2° clase, 10 CG de 3° clase; 4 C de 1° clase; 8 C de 2° clase, 25 C de 3° clase; 6 Cancilleres; y los VC que determine el Poder Ejecutivo. Los CG y los C de 1° y 2° deberían ser ciudadanos argentinos (art. 1°) y el Poder Ejecutivo distribuiría de dichos funcionarios en las oficinas consulares que se establezcan, según la importancia de los lugares y teniendo en cuenta la protección de las personas e intereses argentinos (art. 2°). Cfr. Ley N° 4712 sobre la Organización del Cuerpo Consular, Buenos Aires, 29 de septiembre de 1905 en Biblioteca del Personal del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (en adelante, BPISEN), Exp. R/82 (341.8) MREYC.

la Ley Consular<sup>33</sup> existieron algunos capítulos y normas de nuestro interés que, a continuación, notaremos.

En el Cap. VII (Deberes y atribuciones de los cónsules) se expresó que los funcionarios consulares tenían por misión promover y fomentar la navegación y el comercio entre la República y los países donde estuvieran acreditados (art. 66). En el Cap. VIII (Jurisdicción, subordinación y reemplazo) constó que los CG velarían, asimismo, por el cumplimiento de los tratados de comercio y aduanas celebrados por la República con los países donde residieran, cuidando que los funcionarios de su dependencia les enviaran informaciones al respecto para su trasmisión al gobierno y a la respectiva Legación para las gestiones consideradas convenientes (art. 75).

El capítulo XV (Informes consulares) había previsto en sus artículos que, dentro de los quince primeros días de vencido un trimestre y en el mes de enero de cada año, los funcionarios consulares enviarían directamente al MREC informes trimestrales y anuales, respectivamente, sobre los asuntos de su competencia. Estos documentos serían concisos y claros y las informaciones que contuvieran se fundarían en datos oficiales en cuanto fuera posible, o procedentes de otras fuentes fidedignas, debiendo, en cada caso, expresarse el origen de aquéllas y el grado de exactitud que, a su juicio, pudieran ofrecer (art. 317).

Los informes trimestrales (art. 318) contendrían algunos puntos importantes a ser considerados por la actividad comercial: estudios sobre la importación y exportación, y de las operaciones comerciales en general de la jurisdicción consular, especialmente de las que se efectuaran con la República, determinando, cuando fuera posible, la procedencia de las mercaderías; movimiento de los puertos indicando clase, bandera, tonelaje y destino de los buques, especializando el que se refiere a la República, para lo cual se valdrían, preferentemente, de los datos estadísticos del país de su residencia o de los del Consulado; estados de las importaciones y exportaciones de artículos similares a los de producción argentina; estudios comparativo de los precios corrientes de los productos argentinos y de los similares propios del país o introducidos; fletes, comisiones y otros gastos; relación de las casas comerciales que tuvieran vinculaciones con la República, etc.

Los informes anuales (art. 319) contendrían una síntesis de los informes correspondientes a los cuatro trimestres del año, debiendo consignar, además de informaciones circunstanciales sobre producción agrícola, ganadera, minera y de las otras industrias de la jurisdicción consular, consumo detallado de los productos argentinos y similares; comparaciones de los derechos y tarifas diferenciales, etc. Independientemente de lo que se consignara en los informes trimestrales y anuales, los funcionarios consulares harán estudios especiales (art. 322).

Pese a la existencia de normas, la experiencia diplomática facilitó la corrección de obstáculos que surgieron. En este sentido, desde el CG en Alemania se formularon

---

33. Reglamentación de la Ley N° 4712 sobre la Organización del Cuerpo Consular, Buenos Aires, 25 de enero de 1906 en BPISEN, Exp. R/82 (341.8) MREYC.

observaciones surgidas de la práctica tendientes a la introducción de algunas modificaciones en el reglamento vigente entonces:

*Efectivamente hay algunas disposiciones superfluas e inaplicables hoy al vuelo colosal del comercio argentino, cuya necesidad primordial es la simplificación del procedimiento, complicado en los siguientes casos: autenticación de firma, registro en libro diario del consulado demora la mercadería que está al salir, estampillas postales.*<sup>34</sup>

Estamos en condiciones de sostener que se enviaron informes no sólo por estar reglamentado, sino que la propia experiencia diplomática indicó a los funcionarios seguir estos caminos. De la lectura de las fuentes podemos afirmar que aquéllos tendieron a consolidar lazos comerciales allí donde trabajaron. En este sentido, hemos podido observar que los informes consulares no sólo se circunscribieron a los temas puntuales de su actividad gubernamental, sino que los funcionarios crearon un sistema de información para analizar y mostrar las condiciones económicas internacionales de los distintos países y productos locales y externos, revelando trabajos ricos y detallados que, además de enseñarnos los engranajes de una cadena de la que fueron parte y que a su vez los trascendió, nos facilitó la reconstrucción de mercados y vínculos. Varios ejemplos podríamos citar al respecto.

Los escritos sobre el mercado mundial de lanas se reiteraron a lo largo del período,<sup>35</sup> muy probablemente porque se trató de uno de los principales productos de exportación en las últimas décadas decimonónicas y uno de los bienes que, aún siendo tradicional, persistió en la importancia en épocas de exportaciones modernas como los cereales y las carnes.<sup>36</sup>

Las legaciones argentinas en Londres recibieron información de producciones en Nueva Zelanda y Australia, que remitieron al MREC,<sup>37</sup> datos significativos para la época, dadas algunas similitudes entre estas economías y la argentina. También en 1906, el ministro en París remitió al Ministerio de Agricultura un boletín sobre la estimación estatal de las cosechas en Francia,<sup>38</sup> uno de los potenciales compradores de la producción cerealera nacional en caso de que fallara la propia.<sup>39</sup> Algunos escritos fueron verdaderas reseñas de los otros países como cuando el cónsul en Bélgica B. J. Montero informó sobre el estado de los mercados locales, con detalle sobre la política interna y la economía, los precios del trigo, reglamentos relativos al mejoramiento

34. CG en Alemania a MREC, Belgrano, 30 de marzo de 1909, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 1263, Exp. 20.

35. Legación argentina al MREC, Dessau, 22 de agosto de 1908, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 1197, Exp. 38.

36. Vazquez Presedo, *Estadísticas*, 1971; Giberti, *Historia*, 1986; Mitchell, *International*, 1998.

37. Existen reiterados informes sobre el mercado de cueros, la cría de ganado porcino y la fabricación de tocino y mantequilla y producción de trigo en Sydney en la *Serie Embajada en Londres*, en AHCA.

38. Legación argentina en Francia, París, 9 de agosto de 1906, en AHCA, SDC, Sec. AC, Caja 938, Exp. 25.

39. Olson, *The United*, s/d, pp.7 - 8.

de las especies bovina y equina, adoptado en las distintas provincias del reino, régimen sanitario, estadísticas, cervecería, etc.<sup>40</sup>

Aunque se esperaba que el sistema consular sirviera especialmente a los productos en los que la Argentina destacó en su *performance* a nivel mundial, también existió cierta proyección a otros tantos bienes que ampliarían el espectro de exportables. Los diplomáticos informaron acerca de las posibilidades de adaptarse a algunos mercados como los casos de la margarina y manteca en Bélgica, con las nuevas disposiciones belgas tras la falsificación de dichos bienes por otros productores.<sup>41</sup> También en Gran Bretaña fueron auspiciados los negocios de la manteca y el queso, artículos de primera necesidad entre su población,<sup>42</sup> o se recomendó la preparación en gran escala de la salazón de puerco (bacon), estudiando cómo fue elaborado en los condados ingleses de Wilts, York, Hants y Berks u otros escoceses e irlandeses.<sup>43</sup>

Pero más allá de los datos acerca de áreas geográficas con las que la Argentina tuvo un intercambio comercial fluido o por tratarse de bienes exportables afines, se remitieron también datos sobre países o productos peculiares como las cosechas de cereales en Austria,<sup>44</sup> o los informes sobre la situación contemporánea de la fabricación de salame en Hungría.<sup>45</sup> Además, en la correspondencia existieron advertencias sobre oportunidades en otros países fuera de la órbita concreta de actuación de los consulados. Así, en 1899 desde Estados Unidos se informó acerca de la presunta escasez de cereales y carnes en Alemania<sup>46</sup> o los impuestos que allí se ejecutaban para productos similares,<sup>47</sup> revelando un conocimiento generalizado de las potencialidades en los distintos mercados y un diálogo consular integrado.

En los consulados se encargaron de expedir certificados de origen de las mercaderías transportadas hacia Argentina así como procurar facilidades al comercio y a las compañías de navegación, como lo recordara el CG en Marsella Francisco Molina Salas.<sup>48</sup> Los diplomáticos proveyeron de información sobre los movimientos marítimos a las compañías o consulados interesados. En el caso de Francia, la oficina apostada allí envió datos e informes a pedido de *La Compagnie Général Trasatlantique* para la expedición de buques a puertos argentinos.<sup>49</sup>

40. CG en Bélgica a MREC Drago, Amberes, 29 de abril de 1903, en AHCA, SDC, Caja 821, Exp. 13; Consulado General argentino en Bélgica al MREC, Amberes, 22 de enero de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, pp. 323-329.

41. Consulado General argentino en Bélgica al MREC, Amberes, 22 de enero de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 322.

42. CG en Escocia a MREC, Glasgow, 15 de enero de 1903, en AHCA, SDC, Sec. Asuntos Comerciales, Caja 827, Exp. 11.

43. CG en Inglaterra a MREC, Londres, 2 de abril de 1909, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 1123, Exp. 81.

44. Legación argentina en Austria a MREC, Viena, 17 de diciembre de 1912, en AHCA, SDC, Div. Europa y Asia, Caja 1535, Exp. 138.

45. Legación argentina en Hungría, Budapest, 14 de diciembre de 1912, en AHCA, SDC, Div. Europa y Asia, Caja 1535, Exp. 136.

46. Sociedad Rural Argentina a EEMP en Washington, Buenos Aires, 24 de febrero de 1899, en AHCA, SEW, Caja AH/0141.

47. Legación argentina en Estados Unidos a MREC, Washington D.C., 16 de febrero de 1903, en AHCA, SDC, Sec. Asuntos Comerciales, Caja 824, Exp. 24.

48. Boletín Consular (Francia), Edición 1905, Marsella, 31 de diciembre de 1904, en AHCA, SDC, ACC, Caja 938.

49. Consulado argentino a MREC, Havre, 12 de febrero de 1914, en AHCA, SDC, DEA, Caja 1477, Exp. 29.

Los diplomáticos hicieron varias gestiones tendientes a mejorar algunos aspectos ligados al incremento de las exportaciones, a la búsqueda de nuevos mercados y el desarrollo e inserción de productos. En el caso de las enfermedades y epizootias, la preocupación central estribó en que los puertos de los países adonde debían llegar los productos argentinos estuvieran abiertos, corregir la información cuando los cierres de los mismos fueran infundados y acelerar los canales de datos cuando el alerta debía finalizar. Asimismo, contribuyeron en los proyectos para convenciones internacionales sanitarias que reglaran el comportamiento de los estados frente a estos problemas<sup>50</sup> e informaron sobre soluciones aplicadas por otros países como en Alemania, donde para facilitar la importación de ganado escandinavo se suprimió la inyección de tuberculina y se aplicó la estancia cuarentenaria.<sup>51</sup>

Los funcionarios fueron una suerte de mediadores entre los importadores de los países en los que trabajaron y los exportadores argentinos, y ello fue notable en la venta de cereales al exterior, productos que no siempre arribaron en buen estado por una conjunción de falencias en la estructura productiva. En ese caso, los enviados argentinos se comunicaron con el MREC para hacerle notar la importancia de que esos errores fueran subsanados, so pena de ver disminuido el intercambio comercial.<sup>52</sup> La harina no pudo entrar fácilmente al mercado alemán y existieron comunicaciones entre el CG y la Sociedad de Molineros Argentinos, procurándole una casa consignataria para que arribaran ensayos.<sup>53</sup> También el CG en Alemania José López escribió al MREC para alertar sobre una cuestión que afectó a una línea de navegación alemana que se había presentado para la mediación de los diplomáticos.<sup>54</sup>

Claro que la vía de información fue bidireccional y, aunque exista una preponderancia de informes emitidos por las legaciones argentinas en el exterior –por la clase de fuente primaria utilizada naturalmente–, fueron comunes los pedidos de información de éstas a las distintas oficinas gubernamentales centrales a requerimiento de información en los otros países para desarrollar negocios, incluso privados. Desde el MREC se solicitó al Ministerio de Agricultura documentación acerca de las condiciones sanitarias del ganado argentino, estadísticas de las epidemias ganaderas, etc. para remitir a la legación en Alemania.<sup>55</sup> Existieron, además, algunos casos en que se solicitaba la información sobre derechos con que se gravaron los productos argentinos<sup>56</sup> así como de productos argentinos importados<sup>57</sup> o de la exportación de

50. Legación argentina en Italia al MREC, Roma, 14 de abril de 1901, en AGN, Memorias del MREC, 1901, pp. 185 - 191.

51. CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 20 de abril de 1911, en AHCA, SDC, DEA, Caja 1529, Exp. 61.

52. Legación argentina en Italia al MREC, Roma, 1 de abril de 1902, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 172.

53. Consulado General argentino en Alemania al MREC, Hamburgo, s/d, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 308.

54. CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 26 de septiembre de 1901, en AHCA, SDC, DEA, Sec. AC, Caja 890, Exp. 33.

55. MREC a Ministerio de Agricultura, Buenos Aires, agosto de 1913, en AHCA, SDC, Div. Europa y Asia, Caja 1529.

56. Buenos Aires, 16 de marzo de 1898. Loc. AH/0141, Ministerio Relaciones Exteriores (MRREE). Serie Embajada en Washington (SEW). S. T. C.84 A.36

57. Buenos Aires, 7 de diciembre de 1901. Loc. AH/0054, MRREE, SEW, S. T. C.84 A.14.



otros países.<sup>58</sup> El Enviado de Negocios belga pidió información sobre la legislación especial del comercio de manteca de margarina de Argentina.<sup>59</sup> El ministro argentino en Alemania comunicó que varios comerciantes le consultaron si la tarifa de franqueo para la correspondencia internacional había sido rebajada.<sup>60</sup> Los representantes franceses pidieron al MREC el régimen de los viajantes de comercio y sus muestrarios, los litigios aduaneros y las definiciones de “peso neto” y “peso bruto”.<sup>61</sup> El CG en Sudáfrica consultó al Ministerio de Hacienda qué derechos debían abonar los buques que, procedentes de la India con carga para Argentina, hicieran escala en Cape Town para informarlo allí.<sup>62</sup> La legación de Inglaterra solicitó datos, leyes y disposiciones oficiales sobre la industria lechera.<sup>63</sup>

## El estímulo al comercio internacional

Es probable que el sistema diplomático estuviera más inclinado a la promoción de exportaciones que a las importaciones, especialmente si tomamos en cuenta que la lógica mercantilista ha estado presente en la diplomacia tempranamente.<sup>64</sup> A continuación, señalaremos algunas acciones empleadas para favorecer las ventas al exterior, a saber, la propaganda, la difusión de folletos y obras científicas, las entrevistas y notas en la prensa extranjera, el envío de muestras y ensayos de los productos nacionales y la participación en ferias y congresos.

En 1911 se lanzó un decreto para activar la propaganda encomendada al Cuerpo Consular Argentino, cuyas actividades consistirían en dar conferencias públicas ilustradas con vistas gráficas sobre los progresos en la República en los distintos órdenes de su economía nacional, así como sobre las ventajas que el país ofrecía a los capitalistas, industriales y comerciantes, a la colonización y a la inmigración en general, para las que contarían con información cedida por el MREC.<sup>65</sup> Previamente, algunas legaciones habían advertido esta necesidad, ya que fue un instrumento ampliamente aplicado por sus pares chilenos y brasileños,<sup>66</sup> y temían que la Argentina se rezagara en este aspecto, tan central en un clima de ideas vinculado a las nociones de progreso. Como lo reconociera el CG en Alemania:

---

58. MREC a Legación en Estados Unidos, Buenos Aires, 23 de febrero de 1899, en AHCA, SEW, Caja 0141, Exp. 542.

59. Enviado de Negocios de Bélgica a MREC, Buenos Aires, 18 de octubre de 1900, en AHCA, SDC, Div. Europa y Asia, Caja 863, Exp. 8.

60. Ministro argentino en Alemania a MREC, Berlín, 23 de marzo de 1908, en AHCA, SDC, Div. Europa y Asia, Sec. ACC, Caja 1198, Exp. 17.

61. Legación francesa en Argentina a MREC, Buenos Aires, 15 de enero de 1913, en AHCA, SDC, Caja 1408, Exp. 16.

62. CG en Sudáfrica a MREC, Cape Town, 2 de diciembre de 1909, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 1124, Exp. 171.

63. Legación inglesa en Argentina a MREC, Buenos Aires, 15 de junio de 1909, en AHMERIC, SDC, Sec. ACC, Caja 1123, Exp. 104.

64. Ekelund & Hébert, *Historia*, 1992, pp. 43-70.

65. MREC a EEMP en Washington, Buenos Aires, 17 de febrero de 1911, en AHCA, SEW, Caja AH/0141.

66. Consulado General en Alemania a MREC, Hamburgo, 8 de octubre de 1908, en AHCA, SDC, DEA, Sec. ACC, Caja 1198.

*Otro de los resortes de la labor incesante del funcionario con que debe contribuir al mejor conocimiento de su país, es la actividad publicista para despertar el interés del capital europeo á colocarlo en empresas nacionales; ó estimular al emigrante á dirigirse á la República que le ofrece toda clase de facilidades para ganarse la vida. A este respecto, el que suscribe, ha publicado una serie de artículos en la prensa local y del interior, haciendo conocer el satisfactorio y hasta halagüeño desenvolvimiento de la vida económica argentina en todos sus ramos, y el porvenir que espera al europeo que invierte su capital é inteligencia en el aumento de la producción nacional.<sup>67</sup>*

Y, en este sentido, encontramos varias muestras del trabajo consular. En Bélgica, el CG se preocupó por hacer propaganda al maíz para la alimentación de los caballos –el cónsul en Lieja había informado certeramente sobre esta oportunidad– y las vacas lecheras, dado que la avena estuvo en falta,<sup>68</sup> pese a la competencia norteamericana, aventajada en fletes y envases.

Existieron varias vías para difundir los productos argentinos. Una de ellas fue la impresión de folletos de divulgación u obras científicas. En Francia, el EEMP Ernesto Bosch hizo propaganda sobre el comercio exterior argentino a partir de la publicación “El progreso económico de la República Argentina”, editado por el Banco Español del Río de La Plata.<sup>69</sup> Asimismo, se había previsto la publicación de un poster estadístico en francés para difundir información sobre Argentina relativa a población, las tierras, el comercio exterior y la evolución de la venta de determinados productos.<sup>70</sup> En Alemania, en 1909, se había presentado el VC de Sttetin al CG para solicitar folletos para hacer propaganda en su jurisdicción.<sup>71</sup> Un año antes, el ministro argentino en Berlín había transmitido la propuesta del Sr. Teuler para publicar un libro.<sup>72</sup> Desde el VC de Düsseldorf se informó que hacia 1910 tuvo una importancia creciente la propaganda en la zona de Westfalia, reiterándose los pedidos de la famosa obra de Alberto Martínez y Mauricio Lewandowski<sup>73</sup> para conocer la realidad argentina.<sup>74</sup> Desde la legación en Washington, el propio EEMP argentino Martín García Merou se encargó personalmente de contribuir en la preparación del *Handbook of the Argentine Republic*, editado por la Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas, que mejoraría la llegada de información del país escrita en

67. CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 28 de febrero de 1911, en AHCA, SDC, DEA, Caja 1446, Exp. 26.

68. Consulado General argentino en Bélgica al MREC, Amberes, 22 de enero de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 328.

69. Legación argentina en Francia a MREC, París, 24 de agosto de 1906, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 938, Exp. 27.

70. Legación argentina en Francia a MREC París, 20 de julio de 1906, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 938, Exp. 23.

71. CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 12 de febrero de 1909, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 1263, Exp. 11.

72. CG en Alemania a MREC, Berlín, 8 de octubre de 1908, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 1197, Exp. 44.

73. La obra “La Argentina en el siglo XX” fue escrito por primera vez en 1910 en francés por Alberto Martínez, subsecretario de estado de la República, y por Mauricio Lewandowski, profesor de Derecho de la Universidad, prologada por Emile Levasseur, con Introducción del ex presidente Carlos Pellegrini, fue traducida por el Marqués de Valdeiglesias, director del periódico *La Época*.

74. CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 10 de febrero de 1911, en AHCA, SDC, DEA, Caja 1446, Exp. 18.

inglés y la actualización de una obra anterior de una década pasada.<sup>75</sup> El Cónsul en Cardiff difundió boletines e información sobre Argentina en la Cámara de Comercio, las bibliotecas públicas, tres diarios locales, cinco principales firmas comerciales y entre particulares.<sup>76</sup>

Otras alternativas para la propaganda fueron las entrevistas o notas periodísticas en la prensa de los lugares en los que actuaron. Según las disposiciones vigentes, los cónsules insertarían en los periódicos y transmitirían especialmente a los comerciantes, capitalistas, industriales y agricultores, todas las noticias sobre las riquezas de la República, difundiéndolas en cuanto sea posible y fomentando la formación de asociaciones para su explotación.<sup>77</sup>

Hacia 1906, el EEMP en Francia fue entrevistado en el *Journal des Débats* con vistas a que ese artículo fuera publicado en los diarios del interior, en un recorte que procuró señalar las bondades del comercio argentino.<sup>78</sup> En Alemania, como a principios del siglo XX la propaganda estuvo prohibida, los diplomáticos recurrieron a un método indirecto para hacer conocer la información, la prensa.<sup>79</sup> Una tarea corriente fue desmentir algunos supuestos que trascendieron en las noticias internacionales y que pudieron perjudicar la imagen del país. El ministro en Alemania comunicó sobre los datos erróneos en la revista "*Sudamerikanische Rundschau*", en un artículo que consideró que el gobierno argentino manejaba sus asuntos comerciales con negligencia, también un artículo en el "*Export*" de un comerciante alemán que trabajaba con vinos de Mendoza denunció al gremio como ladrones.<sup>80</sup> Desde el VC en Montreal también se realizaron acciones para activar la propaganda:

*...he comprobado con un vivo placer que los agentes de negocios, comerciantes e industriales canadienses empiezan a interesarse en las cosas de la Argentina, gracias á los artículos que han visto la luz en los diarios y revistas comerciales acerca de nuestras cosechas y exportaciones, similares por la mayor parte, pero mucho más importantes, á las del Canadá. Por su parte el que suscribe, convencido de que la propaganda por la prensa era el mejor medio á su alcance para difundir la idea y el deseo de desenvolver las relaciones comerciales argentino-canadienses hizo publicar varios artículos que le valieron numerosos pedidos de informaciones sobre la República Argentina....*<sup>81</sup>

75. Legación argentina en Estados Unidos al MREC, Washington, 21 de mayo de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 173.

76. CG en Inglaterra a MREC, Londres, 6 de diciembre de 1909, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 1124, Exp. 141.

77. Reglamentación de la Ley N° 4712 sobre la Organización del Cuerpo Consular, Buenos Aires, 25 de enero de 1906 en BPISEN, Exp. R/82 (341.8) MREYC, art. 331.

78. Ministro argentino en Francia a MREC, París, 28 de mayo de 1906, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 938, Exp. 11.

79. Legación argentina en Alemania, Austria-Hungría y Rusia al MREC, Berlín, 21 de febrero de 1901, en AGN, Memorias del MREC, 1901, p. 164.

80. Legación argentina en Alemania a MREC, Berlín, 20 de agosto de 1901, en AHCA, SDC, DEA, Sec. AC, Caja 890, Exp. 26.

81. Viceconsulado argentino en Canadá a MREC, Montreal, 12 de julio de 1909. en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 1124, Exp. 122.

Una vía para promocionar los productos que la Argentina podía colocar en los mercados internacionales fue enviar muestras o ensayos a museos o exhibiciones a lo largo del orbe. Estos puentes fueron tendidos a menudo por los diplomáticos que, cercanos a los ámbitos privados, muchos de ellos grandes observadores de su realidad inmediata, recomendaron la adopción de medidas y mecanismos propios de los países en los que sirvieron al gobierno cuando los creyeron originales o útiles para el desarrollo del comercio exterior de Argentina. Así, el EEMP Llambi Campbell reportó al MREC la creación de dos instituciones privadas en Alemania como el Museo de Aduana y los Museos Comerciales.<sup>82</sup>

En el caso de Estados Unidos, el Museo de Filadelfia había constituido el ejemplo paradigmático por su labor en la difusión de los productos extranjeros en los círculos comerciantes más importantes de la costa noreste norteamericana. La institución editó regularmente una publicación llamada *Foreign Commercial Guide*, dentro de la que dedicó un folleto con información sobre la Argentina, que incluyó datos físicos, políticos, bancarios, postales y portuarios.<sup>83</sup> También en el Museo de Geografía y Comercio en Bremen la Argentina tuvo un lugar especial, aunque desaprovechado dado que el Ministerio de Agricultura no había enviado productos para reemplazar los que se hallaban deteriorados. Las muestras de lana, maíz, trigo, centeno, alpiste, entre otros, expuestas en la Oficina del Consulado eran de la cosecha 1905/1906, siendo contraproducente para dar a conocer al público las riquezas argentinas en los años venideros.<sup>84</sup> Así, en 1908 el cónsul en Bremen remitió al MREC una nota en la que reconoció:

*El hecho de haber conseguido que nuestros productos estén representados en un centro comercial tan importante como esta plaza, a la par de los otros de varios países exportadores, como ser Norteamérica, Canadá, Australia, Brasil debe considerarse, a mi juicio, como un elemento de propaganda bastante importante de por sí.*<sup>85</sup>

Como señaláramos más arriba, una alternativa para difundir las bondades de los productos argentinos fue la participación en las ferias o exhibiciones internacionales.<sup>86</sup> Así, el tipo de trigo Barletta de Chubut fue premiado con la medalla de oro en la exposición de París en 1899;<sup>87</sup> también el CG en Bélgica expresó al MREC la posibilidad de actuar en el Congreso Nacional de Agricultura en 1901:

82. Legación argentina en Alemania a MEC, Berlín, 10 de marzo de 1905, en AGN, Memorias del MREC, 1905, p. 436.

83. *Foreign Commercial Guide-The Argentina Republic* (Museo Comercial de Filadelfia), Filadelfia, febrero de 1903, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 824.

84. Consulado argentino en Alemania a MREC, Bremen, 30 de enero de 1912, en AHCA, SDC, DEA, Caja 1529.

85. Consulado argentino en Alemania a MREC, Bremen, 7 de abril de 1908, en AHCA, SDC, DEA, Sec. ACC, Caja 1198, Exp. 23.

86. Una mirada desde la historia de las empresas se encuentra en Di Liscia & Lluch, *Argentina*, 2009.

87. Vázquez - Presedo, Vicente (1971), *El caso*, 1971, p. 162.

*...dada la importancia de las materias indicadas en su programa, me hice inscribir como miembro, á título privado, á fin de poder asistir á sus reuniones é informar á V. E. sobre las discusiones y sus resultados prácticos.*<sup>88</sup>

Una iniciativa privada para dar a conocer los productos y condiciones de los países de Sudamérica en Inglaterra fue la *London Exhibition Limited*.<sup>89</sup> El CG en Alemania reportó que la Exposición Internacional de Agricultura, que tuvo lugar en ésta durante el mes de junio de 1910 –con asistencia del Ministro Dr. Indalecio Gómez, el Dr. O’Farrel y el estanciero argentino Don Julio Rosa como delegados argentinos–, le otorgó la oportunidad de explicar los adelantos de la maquinaria agrícola, así como el mejoramiento en la cría de animales de cruce.<sup>90</sup>

Claro que las invitaciones para participar de los distintos eventos internacionales no sólo llegaron al gobierno central por las gestiones de sus legaciones en el extranjero, sino que los ministros foráneos llevaron adelante una importante campaña de propaganda de las diversas actividades de este tipo en Argentina. De esta manera, el funcionario francés hizo llegar el convite a la administración argentina para la Exposición Internacional de Industrias Textiles en Tourcoing.<sup>91</sup> El EEMP de Alemania invitó al gobierno a la Exposición Internacional de Cebada, Lúpulo y Cervecería a realizarse en Berlín en octubre de 1908.<sup>92</sup> La legación en Bélgica informó sobre la Exposición en Lieja en abril de 1905:

*El desarrollo rápido y considerable que toman en la República la agricultura y la ganadería, así como las industrias derivadas, hará necesario el desarrollo de los mercados de salida en proporción al aumento de la producción; además, las modificaciones que pueden producirse en las relaciones económicas de los países que son actualmente los principales clientes de la República, parecen deber incitar á los productores á que hagan conocer sus productos en aquellos puntos á donde no llega todavía.*<sup>93</sup>

También en Argentina se hicieron exposiciones especializadas en los productos en los que el país fue dominante en los mercados internacionales y fue necesario el rol de los diplomáticos en el exterior para promocionar este tipo de eventos:

*...este Consulado General recibió el encargo de la Sociedad Rural Argentina de hacer conocer la Exposición de Agricultura, sus derivados y Feria Caballar*

88. CG en Bélgica a MREC, Amberes, 28 de diciembre de 1901, en AHCA, SDC, DEA, Sec. AC, Caja 890, Exp. 36.

89. Consulado argentino en Inglaterra al MREC, Londres, el 30 de marzo de 1901, en AGN, Memorias MREC, 1901, pp. 332.

90. CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 28 de febrero de 1911, en AHCA, SDC, DEA, Caja 1446, Exp. 26.

91. Legación francesa a MREC, Buenos Aires, 9 de mayo de 1906, en AHCA, SDC, Sec. AC, Caja 938, Exp. 9

92. Legación alemana en Argentina a MREC, Buenos Aires, 18 de marzo de 1908, en AHCA, SDC, DEA, Sec. ACC, Caja 1198, Exp. 26.

93. CG en Bélgica a MREC Drago, Amberes, 29 de abril de 1903, en AHCA, SDC, Caja 821, Exp. 10.

*á celebrarse en Palermo en mayo próximo é inmediatamente de recibirse los programas de la misma, los hizo circular entre el gremio de hacendados é industriales del Imperio, solicitando á la vez de la prensa de Hamburgo la publicación de datos.*<sup>94</sup>

En algunas ocasiones, se pidieron muestras con miras a ampliar los mercados más allá de los países a los que llegaran, como las lanas para las exhibiciones permanentes de productos extranjeros en Boston y Nueva York, que facilitarían el contacto de esta clase de bienes con Japón y México.<sup>95</sup> El CG en Inglaterra solicitó guías comerciales, especialmente que contuvieran los nombres de las firmas por gremios, puesto que la más moderna databa de 1904.<sup>96</sup> En 1903 se informó la posibilidad de que en los consulados de Burdeos, El Havre y Marsella, tuvieran bibliotecas y muestrarios acerca de la producción nacional por tratarse de grandes ciudades y puertos.<sup>97</sup>

En algunos informes trimestrales de los consulados argentinos en el exterior se hallaron datos referidos a casas de exportación argentinas de determinados productos y a sus pares de importación en algunas ciudades importantes europeas.<sup>98</sup> El CG en Marsella relató acerca de la Oficina de Información creada allí:

*... me ha obligado á dedicar a su cuidado un empleado especial, publicando trimestralmente una revista que se envía a los periódicos para su publicación, limitándome á que ésta contenga sólo los datos estadísticos oficiales.*<sup>99</sup>

Una de las iniciativas para fomentar el intercambio comercial bilateral del Consulado General argentino en Génova consistió en la creación de la *Cámara Italo-Argentina* a fines de 1912,<sup>100</sup> aunque existía desde 1884 una Cámara de Comercio creada ya por la comunidad italiana en el país. Este tipo de iniciativas no fue excluyente de este caso, sino que fue una estrategia recurrente entre el cuerpo diplomático argentino que vio en la posibilidad de incrementar los vínculos comerciales una forma de estrechar lazos cada vez más fuertes con sus pares de otros países.

Otro ejemplo para ilustrar la situación bien podría ser la constitución de la *Casa de América* en Barcelona en 1911 para viabilizar las relaciones hispanoamericanas —no sólo desde el aspecto comercial, sino también financiero y cultural—, y de la que los funcionarios argentinos participaron activamente. Para el caso argentino,

94. CG en Alemania a MREC, Hamburgo, 9 de marzo de 1903, en AHCA, SDC, DEA, Sec. AC, Caja 959, Exp.7

95. Consulado General argentino en Estados Unidos al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Nueva York, 14 de febrero de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 298.

96. CG en Inglaterra a MREC, Londres, 14 de octubre de 1909, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 1124, Exp. 147.

97. Consulado General argentino en Francia al MREC, París, 30 de marzo de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 366.

98. Consulado en Burdeos a MREC y Ministerio de Agricultura, Burdeos, 25 de octubre de 1906, en AHCA, SDC, Sec. ACC, Caja 938, Exp. 37.

99. Boletín Consular (Francia), Edición 1905, en AHCA, SDC, ACC, Caja 938.

100. Consulado General argentino a MREC, Génova, diciembre de 1912, en AGN, Memorias del MREC, 1913, pp. 327 - 335.

fructíferas fueron las negociaciones que, a través de tal institución, tuvieron lugar para colocar las lanas argentinas en el mercado español.<sup>101</sup> El CG en España había tomado algunas medidas para alentar el intercambio comercial, como promover una cámara para ello.<sup>102</sup> En general, recomendó otras tantas iniciativas:

*El fomento de la marina mercante por medio de primas, los museos comerciales, las exposiciones permanentes, la fundación de cámaras de comercio, las comisiones viajeras y toda clase de propaganda en este sentido, serían indudablemente medios de contribuir al aumento del intercambio.*<sup>103</sup>

## De balances y apuestas

El objetivo último que perseguimos ha sido sentar algunas bases, aún en ciernes, para debatir sobre la naturaleza, las condiciones, los obstáculos y la labor general de la diplomacia en esta época en relación al comercio internacional. A lo largo de este artículo hemos intentado exponer el juego dinámico entre actores que tomaron decisiones en la diplomacia nacional, especialmente orientadas al fomento de las exportaciones.

Como vimos, pese a que se trató de una época en que el sistema consular estuvo en construcción, muchas actividades fueron desarrolladas por los funcionarios para alentar el intercambio con el extranjero, particularmente las ventas afuera haciendo propaganda a través de diversos mecanismos que hemos detallado como las entrevistas y los artículos en la prensa foránea, la participación en exhibiciones y congresos, la divulgación de obras y folletos, el envío de muestras y ensayos hacia museos y bibliotecas extranjeros, etc., revelando, incluso, cierta conexión entre los mundos privado y público.

Finalmente, y como se puede colegir a partir de los datos extraídos de las fuentes primarias con las que hemos trabajado, podemos sostener la existencia de la diversidad en los vínculos comerciales y de productos en la gama exportadora, poniendo en discusión ciertas premisas historiográficas clásicas que sobredimensionaron algunas relaciones bilaterales como la anglo-argentina que, si relevante, debiera ser matizada a la luz de una perspectiva multilateral. En general, podemos concluir que la diplomacia argentina, en algunos aspectos en ciernes, hizo especial hincapié en la variedad de lazos comerciales, con mayor o menos éxito, durante la etapa más madura de la gran expansión agroexportadora.

101. Legación argentina en España a MREC, Madrid, en AGN, Memorias del MREC, 1913, pp. 340 -352.

102. Consulado General argentino en España al MREC, Barcelona, 24 de marzo de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 345.

103. Consulado General argentino en España al MREC, Barcelona, 24 de marzo de 1903, en AGN, Memorias del MREC, 1904, p. 356.

## Fuentes consultadas

### Archivos

Archivo General de la Nación, Argentina.

Archivo Histórico de la Cancillería Argentina.

Biblioteca Raúl Prebisch y Biblioteca Ernesto Tornquist, Banco Central de la República Argentina.

Biblioteca del Personal del Instituto de Servicio Exterior de la Nación, Argentina.

### Bibliografía citada

Bordo, Michael D., Taylor, Alan M. & Williamson, Jeffrey G. (ed.), *Globalization in Historical Perspective*, Chicago, Chicago University Press, 2003.

Bulmer Thomas, Víctor, *La historia económica de América Latina desde la independencia*, México, FCE, 1998.

Bunge, Ernesto, *Intercambio económico de la República, 1910-1917*, Buenos Aires, Dir. Estadística, 1918.

Díaz Alejandro, Carlos F., *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Editorial Amorrortu, 1983.

Bart De Groof, Patricio Geli, Eddy Stols, Guy Van Beeck, *En los deltas de la memoria. Bélgica y Argentina en los siglos XIX y XX*, Lovaine, Universidad de Lovaine, 1998.

Diéguez, Héctor L., “Crecimiento e inestabilidad del valor y el volumen físico de las exportaciones argentinas en el período 1864-1963”, *Desarrollo Económico*, Vol. 12, Nº 46, 1972, pp. 333-349.

Di Liscia, María Silvia & Lluch, Andrea, *Argentina en exposición. Ferias y exhibiciones durante los siglos XIX y XX*, Sevilla, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2009.

Di Tella, Guido; Zymelman, Manuel & Petrecolla, Alberto, *Las etapas del desarrollo económico argentino*, Buenos Aires, Paidós, 1973.

Duncan, Tim & Fogarty, John, *Australia and Argentina. On Paralell Paths*, Carlton, Melbourne University Press, 1984.

Ekelund, Robert B. & Hébert, Robert F., *Historia de la teoría económica y su método*, Madrid, Mc Graw-Hill, 1992-

Fernández, Alejandro, *Un “mercado étnico” en el Plata. Emigración y exportaciones españolas a la Argentina, 1880-1935*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2004.

Ferns, Henry Stanley, *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1974.

Ferrari, Gustavo, *Esquema de la política exterior argentina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1981.



- Ferrer, Aldo, *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, México, FCE, 1963.
- Fodor, Jorge G. & O'Connell, Arturo, "La Argentina y la Economía Atlántica en la Primera Mitad del Siglo XX", *Desarrollo Económico*, Vol.13, N° 49, 1973.
- Forbes, Ian, "German Informal Imperialism in South America before 1914", *The Economic History Review*, New Series, Vol. 31, N° 3, 1978.
- Giberti, Horacio, *Historia económica de la ganadería argentina*, Buenos Aires, Editorial Solar, 1981.
- Halperin Donghi, Tulio, Cortés Conde, Roberto & Gorostegui de Torre, Haydée, *Evolución del Comercio Exterior Argentino I. Exportaciones* (mimeo), 1965.
- Irazusta, Julio & Irazusta, Rodolfo, *La Argentina y el imperialismo británico: los eslabones de una cadena 1806-1933*, Buenos Aires, Tor, 1933.
- Kay, Cristopher, *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Londres, Routledge, 1989.
- Kay, Cristopher, *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Londres, Routledge, 1989.
- Keynes, John Maynard, *A Treatise on Money*, Vol. II, Londres, Mc Millan, 1930.
- Lamartine Yates, Paul, *Forty years of foreign trade: a statistical handbook with special reference to primary products and under-developed countries*, Londres, GB G. Allen & Unwin, 1959.
- Latzina, Francisco, *Estadística retrospectiva del comercio exterior argentino. 1875-1904*, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1905.
- Lewandowski, Maurice & Martínez, Albert B., *L'Argentine au XXe. Siècle*, Paris, Librairie Armand Colin, 1912.
- Maddison, Angus, *La economía mundial, 1820-1992: análisis y estadísticas*, París, OCDE, 1997.
- Míguez, Eduardo José, "El Fracaso Argentino". Interpretando la Evolución Económica en el "corto siglo XX", *Desarrollo Económico*, Vol. 44, N° 176 , 2005.
- Míguez, Eduardo, *Historia económica de la Argentina. De la conquista a la crisis de 1930*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2008.
- Mitchell, B. R., *International Historical Statistics. The Americas 1750-1993*, Abingdon, The Nuffield Press, 1998.
- Olson, Mancur, *The United Kingdom and the world market in wheat, 1870-1914*, s/d
- O'Rourke, Kevin H. & Williamson, Jeffrey, *Globalization and history: the evolution of a nineteenth-century atlantic economy*, Cambridge, Massachusetts, US MIT, 2000.
- Paradiso, José, *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, GEL, 1993.
- Peterson, Harold, *La Argentina y los Estados Unidos, 1810-1960*, EUDEBA, 1970.
- Platt, D. C. M., *Latin America and British Trade. 1806-1914*, Londres, Adam & Charles Black, 1972.
- Satas, Hugo, *Una política exterior argentina*, Buenos Aires, Hyspamerica, 1987.

- Scalabrini Ortiz, Raúl, *Política británica en el Río de la Plata*, Barcelona, Editorial Plus Ultra, 2001 (1936).
- Smithies, Arthur, *Crecimiento económico: comparaciones internacionales. Argentina y Australia*, Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1966.
- Sommi, Luis (1949), *Los capitales yanquis en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Monteagudo.
- Tulchin, Joseph S., *La Argentina y los Estados Unidos; historia de una desconfianza*, Buenos Aires, Planeta, 1990.
- Vázquez Presedo, *Estadísticas históricas argentinas (comparadas)*, Buenos Aires, Macchi, 2da. ed., 1988.

# La asistencia consular y la protección de los derechos humanos de los nacionales fuera de las fronteras

María Florencia Segura<sup>1</sup>

*“Hay días en los que me despierto con una esperanza demencial, momentos en los que pienso que las posibilidades de una vida más humana están al alcance de nuestras manos. Hoy es uno de esos días (...). Les pido que nos detengamos a pensar en la grandeza a la que todavía podemos aspirar si nos atrevemos a valorar la vida de otra manera. Nos pido ese coraje que nos sitúa en la verdadera dimensión del hombre. Todos, una y otra vez, nos doblegamos. Pero hay algo que no falla y es la convicción de que –únicamente– los valores del espíritu nos pueden salvar de ese terremoto que amenaza la condición humana”.*

ERNESTO SÁBATO, LA RESISTENCIA

La mayoría de los tratados internacionales sobre derechos humanos consagran el universal reconocimiento de que “toda persona tiene derecho... a la vida... a su integridad física... a la defensa en juicio... a circular libremente... a la identidad, etc.”. Dichos instrumentos internacionales garantizan a toda persona, en virtud de su dignidad humana, el disfrute de los derechos fundamentales universales e inalienables con total independencia de su nacionalidad e incluso independientemente del lugar donde se encuentre dicha persona. Sólo basta que el estado territorial donde se encuentre, haya ratificado dicho instrumento.

La Constitución de la Nación Argentina reformada en 1994 incorporó con rango constitucional en su art. 75, inc. 22, en las condiciones de su vigencia una nómina exhaustiva de tratados internacionales de derechos humanos, otorgándole dicha protección internacional a todo habitante de la República Argentina.

El siglo XXI caracterizado por la globalización, las crisis financieras internacionales, la libre circulación de personas y el flujo internacional de las migraciones, entre otros factores, plantean nuevos desafíos para la protección internacional de los derechos humanos fuera de las fronteras nacionales.

En tal sentido, nos proponemos en el siguiente artículo presentar una visión que relacione la importante función consular que desempeñamos a través de los consulados de la República Argentina en el exterior, brindando un auténtico servicio público a nuestros ciudadanos argentinos, como garantes de sus derechos fundamentales en los Estados donde residen.

---

1. Cónsul Adjunto. Consulado Argentino en Madrid.

Así lo entendieron quienes negociaron la Convención de Viena de 1963 sobre Relaciones Consulares quienes percibieron en los art. 5 y 36, la necesidad y el derecho de toda persona extranjera de recibir asistencia por parte de sus cónsules nacionales al momento de su detención. Los países signatarios y ratificantes de dicha Convención así lo entendieron y bajo condición de reciprocidad concibieron que tal sería la mejor forma de proteger los derechos humanos de sus nacionales.

Por dicha razón, sin duda alguna, una de nuestras primeras tareas consiste en conocer la legislación interna del país donde nos hallamos acreditados relativa a las garantías mínimas que dicho país reconoce a toda persona y en especial el reconocimiento de los tratados internacionales sobre derechos humanos que dicho país haya ratificado. En tal sentido, resulta de vital importancia la excelente relación y el fecundo vínculo que las autoridades consulares puedan generar en el país donde presten funciones.

Día a día, los Cónsules desde nuestras representaciones diplomáticas, procuramos garantizar el “derecho a la defensa en juicio” cuando de conformidad con el Reglamento Consular, asistimos a todo argentino detenido y se garantiza su adecuada y gratuita defensa técnica a través de un defensor oficial”, “el derecho a la vida y a su integridad psicofísica” cuando velamos por la misma y en caso de advertir situaciones de grave riesgo, ponemos en conocimiento de dicha situación a las autoridades locales y organizaciones de asistencia a la víctima, o bien cuando prestamos asistencia a nuestros CIDARS condenados a la pena capital en franca violación al derecho internacional de los derechos humanos y de las garantías mínimas de toda persona condenada; o cuando velamos por el “derecho a la salud” y solicitamos la colaboración de organizaciones humanitarias para lograr el repatrio de ciudadanos argentinos y sus grupos familiares en situación de indigencia o que padecen problemas de salud; o bien cuando bregamos por garantizar los derechos humanos de toda persona migrante en los puestos fronterizos extranjeros, o a través de la protección de los menores nacionales en el exterior; o bien el reconocimiento novedoso del “derecho a la verdad”, cuando colaboramos con el Poder Judicial para el esclarecimiento de los hechos ocurridos durante la dictadura militar argentina a través de declaraciones testimoniales llevadas a cabo con todas las debidas formalidades en nuestros Consulados, o para garantizar “el derecho a la identidad” a través de la colaboración prestada para la realización de pruebas de histocompatibilidad genética, o cuando nuestros residentes argentinos en el exterior ejercen su derecho a elegir autoridades a través del sufragio en nuestros consulados. La lista es extensa, todo ello sin contar, la noble tarea que desarrollan nuestros funcionarios diplomáticos a favor de sus connacionales, en situaciones de desastres naturales, catástrofes, guerras y levantamientos.

Es cierto, que tal como nos enseñaban en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación profesores y Embajadores con reconocida trayectoria, todos los días desde nuestros Consulados y Representaciones Consulares podemos sentir que ayudamos a nuestros nacionales en la medida en que desde la función que nos ha sido conferida, luchemos con auténtico compromiso, por garantizar el pleno disfrute de todos los derechos humanos de nuestros ciudadanos argentinos en el exterior.

# Literatura, historia y memoria

Pedro Sondereguer<sup>1</sup>

Este texto tiene como intención analizar un aspecto histórico del siglo XX, crucial desde el punto de vista de las relaciones internacionales, pero desde una perspectiva no convencional: relacionando temas históricos y propios de las relaciones internacionales con temas más culturales y literarios. Considero que la carrera del diplomático no debe limitarse a un aspecto de las relaciones internacionales exclusivamente. Nuestras carreras no deben centrarse exclusivamente en temas económicos/comerciales, por poner un ejemplo, sino que deben abarcar diversos aspectos de las relaciones internacionales. En mi caso, como Licenciado en Letras, los temas culturales, en este caso literarios, me atraen y me parecen esenciales.

La misma importancia le doy a la historia: creo que para poder analizar las coyunturas actuales debemos también poder reflexionar sobre el pasado, para poder sacar conclusiones que, quizás, nos sirvan para entender lo que ocurre a nuestro alrededor.

En resumen, en este trabajo voy a juntar varios puntos: por un lado utilizaré el libro *La memoria, la historia, el olvido* de Paul Ricoeur y, por otro lado, me apoyaré en *La ideología* de Van Dijk. Utilizaré estas obras para reflexionar sobre 2 novelas muy importantes del siglo XX y muy vinculadas con un hecho histórico (el nazismo y la Segunda Guerra Mundial): *Opiniones de un payaso* (de Heinrich Böll) y *Años de perro* (de Günter Grass).

La Alemania de postguerra presenta una serie de contradicciones. Después de la derrota en la Segunda Guerra Mundial, la potencia económica renace. Es lo que se conoce como la Era Adenauer: el período durante el cual Alemania (gracias a una intervención muy directa de los Estados Unidos tanto en lo económico, como en lo político e ideológico) se recupera. Sin embargo, los antiguos fascistas siguen siendo empleados (y de manera generalizada) solo que en funciones apartadas, alejadas de la opinión pública (como los servicios de inteligencia). Es en esta sociedad alemana que surgen movimientos intelectuales. Movimientos como el Grupo 47 (del cual Grass y Böll forman parte en su momento). Este grupo intenta reconstruir la narrativa alemana, empezar de nuevo (lo mismo que ocurre a nivel general en el país después de la guerra). Empezar de la nada, de las ruinas que quedan después de la experiencia del nazismo. Dentro de este contexto los escritores tienen un fuerte compromiso

---

1. El autor es Secretario de Embajada y Cónsul de Tercera Clase del Servicio Exterior de la Nación y Licenciado en Letras (UBA).

en el plano político y manifiestan sus críticas y su descontento contra esta “nueva” sociedad alemana que sigue teniendo a los fascistas en lugares de poder, fascistas que simplemente se han puesto otra máscara. Ésta es una de las contradicciones de esa época: se pretende haber dejado atrás la experiencia horrible del nazismo y sin embargo los fascistas siguen en el lugar de siempre. Lo mismo se puede señalar desde el plano ideológico: la pretendida libertad que traen los aliados (frente a la real censura nazi) no es tal. En la RDA la censura nazi ha sido remplazada por la censura comunista mientras que en la RFA, frente a la “amenaza” comunista (hay que recordar que estamos en plena Guerra Fría), aparece también la censura.

Aclaremos que las críticas que estos escritores hacen a esa sociedad de postguerra son múltiples, y no siempre coincidentes. Mi trabajo va a centrarse en un aspecto de estos ataques: el que tiene que ver con la memoria, el recuerdo. Frente a una actitud dominante en la sociedad alemana que consiste en olvidarse del pasado y alegrarse por el “milagro económico” alemán, que lleva poco a poco al país a ser de nuevo una gran potencia, Böll y Grass atacarán ese materialismo que deja de lado los crímenes del período nazi. Crímenes que no han sido expiados. Para estos escritores es importante hablar de la culpabilidad colectiva y de las consecuencias históricas del pasado. Para eso hace falta denunciar a los políticos oportunistas (símbolos de la fusión de pasado y presente), y a la hipocresía reinante. Hace falta reflexionar, ocuparse del pasado (no olvidar ni negar) y de los problemas sociales actuales. Es decir, frente a la actitud generalizada de olvidarse de todo, estos autores van a hacer énfasis en el pasado como requisito para poder superar los problemas del presente. He aquí el eje de este comentario: la memoria y el olvido, el presente y el pasado, como elementos esenciales en las críticas que Grass y Böll llevan a cabo sobre la sociedad alemana de postguerra.

Frente a acontecimientos tan terribles como el nazismo no se puede aspirar a una neutralización ética, no se puede situar al pasado a una distancia tal que se lo pueda comprender. En estos casos, como señala Ricoeur,<sup>2</sup> se impone la palabra de origen bíblico *Zakher*: “acuérdate”. El horror del nazismo va unido a hechos que no se deben olvidar jamás, lo que el autor denomina *tremendum horrendum*. ¿Cómo se puede lograr el “no olvidar”? Con una ficcionalización de la historia que permita reforzar la conciencia de identidad de la comunidad, que permita mostrar la indignación frente a esos acontecimientos. Esto es exactamente lo que observamos en las dos obras: *Años de perro*<sup>3</sup> es una crónica (aunque parcial e incompleta) de la vida antes, durante y después del nazismo; en cuanto a *Opiniones de un payaso*<sup>4</sup>, a través de los recuerdos del payaso narrador de la historia, el lector asiste, también, a una ficcionalización de la época nazi y de la época de postguerra. Ficcionalización en la cual el payaso, personaje positivo de la novela, se dedica a criticar y cuestionar, se

2. Ricoeur, Paul. *Tiempo y narración* (3º tomo). Siglo XXI, México, 1996.

3. Grass, Günter. *Años de perro*. Sudamericana, Buenos Aires, 1979.

4. Böll, Heinrich. *Opiniones de un payaso*. Bruguera, Barcelona, 1980

dedica a mostrar esa indignación que mencionábamos antes. La indignación que acontecimientos como la experiencia nazi deben provocar. Hay muchos ejemplos concretos de esta actitud de recordar en estas dos novelas. La novela de Grass, que recorre todo el período, permite muchas citas sobre lo que significó el nazismo, sobre lo que fue vivir ese período (pero como se nos pide una reseña, un breve comentario, trataremos de no extendernos demasiado). El tema del antisemitismo, por ejemplo, aparece en el peor insulto que le pueden hacer al joven Amsel: “chuetá” (palabra despectiva que designa a un descendiente de judío converso); la realidad de los campos de concentración y de la cremación; los acontecimientos históricos que ocurrieron durante esa época. Es decir, toda la novela es un claro ejemplo de esta actitud de “acuérdate” que señala Ricoeur. Lo mismo ocurre en el libro de Böll.

Las dos novelas llevan a cabo una descripción de la sociedad alemana durante el nazismo, descripción que responde a esa actitud de no olvidar el horror que señalábamos antes. Retomando a Ricoeur, se produce una dialéctica: cuanto más explicamos históricamente, más nos indignamos frente a estos acontecimientos horribles, y cuanto más nos indignamos, más queremos comprender. Es a partir de esa dialéctica que se puede intentar comprender los acontecimientos históricos que nos permitirán analizar la situación actual. En este punto se une el esfuerzo de Grass y Böll por describir la época nazi en estas novelas con las críticas que estos mismos autores hacen a la época de postguerra: a partir de la indignación por el pasado (que como ya vimos posibilita un mayor esfuerzo por comprenderlo), los autores entienden mejor el contexto histórico y por lo tanto “ven” también mejor el presente, la situación en la que viven. A su servicio tienen un elemento poderoso: la ficción. La ficción puede provocar una ilusión de presencia, y de esta forma, permite la individuación de los acontecimientos. Así, la ficción se pone al servicio de lo inolvidable (estos acontecimientos horribles) y permite algo que sólo la ficción logra (en este punto Ricoeur retoma unas ideas de Hannah Arendt): develar el “quién” de la acción, exponerlo y garantizarle la inmortalidad de la fama (en el caso del nazismo podríamos decir la inmortalidad de la infamia) frente a la fragilidad de las cosas humanas. Esto es exactamente lo que ocurre en las dos novelas analizadas. Frente a lo que ocurre en la llamada Era Adenauer: el olvido, la preocupación por lo material, el querer dejar atrás la vergüenza nazi sin expiar culpas (como ya destacamos anteriormente), Grass y Böll retoman el pasado y lo ponen en primera plana. En otras palabras, simplemente al crear estas dos obras, sin tener que entrar en detalles de las mismas, los autores ya expresan una fuerte y poderosa crítica a la sociedad de postguerra, olvidadiza, hipócrita, oportunista.

¿Por qué es tan importante mirar al pasado en esa época de postguerra? Porque la prosperidad que se yergue sobre las ruinas descansa sobre las bases falsas o perversas del dinero, la hipocresía y la mentira. A la apariencia, estos autores oponen la realidad, al olvido oponen la memoria. En la realidad no hay una sociedad exitosa y sin problemas. No se puede olvidar, hay consecuencias, hay secuelas. La sociedad alemana de postguerra pretende actuar como si nada hubiera pasado, pero lo real es

que algo pasó (algo terrible y con innegables consecuencias históricas, psicológicas, sociales).

En otra obra,<sup>5</sup> Ricoeur analiza tres tipos de memoria: la memoria impedida, la memoria manipulada y la memoria obligada. La primera ocurre cuando la persona no reproduce lo olvidado en forma de recuerdo sino en forma de acción (es decir, repite la acción sin saber que está repitiéndola). Esta compulsión de repetición es el opuesto al trabajo de rememoración que se tendría que llevar a cabo con la persona para poder lograr el recuerdo. Hay sectores de la sociedad alemana que encajarían perfectamente en esta categoría. Es lo que Böll destaca con el antagonismo prusianos-renanos: los prusianos son ordenados, obedientes, respetuosos de las jerarquías, mientras que los renanos son todo lo contrario. El ejemplo claro es el payaso Hans (marginal, rechazado, díscolo y, por supuesto, renano), frente a todos los demás, obedientes, ordenados. Esos alemanes que obedecen y no se preocupan por los demás son aquellos que obedecieron durante el régimen nazi, y son los mismos que obedecen y siguen sin preocuparse por los demás en la postguerra. Es decir, sectores de la sociedad que vuelven a hacer lo mismo una y otra vez, posibilitando de esta manera que los acontecimientos se repitan. El personaje obediente durante el nazismo es después obediente durante la democracia. En este contexto, podemos afirmar que el esfuerzo de Grass y de Böll, mediante estas dos obras, es justamente luchar contra esta memoria impedida. Frente a la compulsión de repetición, estos escritores intentan un trabajo de rememoración que permita recordar esos acontecimientos, de manera tal que se puedan superar y dejar así de repetirlos una y otra vez. Es como si las dos novelas le dijeran a la sociedad alemana: “mire como obedeció y calló antes, posibilitando el nazismo, y como obedece y calla ahora, posibilitando la mentira, las injusticias, la hipocresía”, “vea que está actuando igual que antes, no debe hacerlo”.

El segundo tipo de memoria, retomando a Ricoeur, ocurre cuando los que tienen el poder, manipulan. En este caso se da una movilización de la memoria al servicio de la búsqueda de la identidad, movilización que puede desembocar en un abuso de memoria o en un abuso de olvido. El problema, en este punto, es la fragilidad de la identidad. En la identidad influye el tiempo (lo cual ya plantea dificultades que exceden los objetivos de estas páginas), influye la confrontación con el “otro” (generalmente sentido como una amenaza), influye la herencia de la violencia fundadora y la humillación o gloria que conlleva (en el caso de la sociedad de postguerra, la violencia fundadora es el nazismo que claramente deja humillación detrás). Estos elementos sirven para explicar la fragilidad de la identidad, y la consiguiente dificultad que se encuentra cuando se busca esa identidad (de ahí que puede haber abusos de memoria y abusos de olvido). Por otra parte, no podemos dejar de lado a la ideología, que dirige esa movilización, esa manipulación. La ideología siempre está, oculta e inconfesable, pero siempre está. La ideología distorsiona la realidad, legitima el sistema del poder e integra el mundo común por medio de sistemas simbólicos

---

5. Ricoeur, Paul. *La memoria, la historia, el olvido*. FCE, Argentina, 2000.



inmanentes a la acción. Este último punto permite entender a la ideología como guardián de la identidad gracias a que ofrece una réplica simbólica a las causas de fragilidad de esta identidad. Es por esto que la ideología manipula la memoria en esa búsqueda de la identidad. Hay dos manifestaciones de esa manipulación: el recordar o el olvidar. El olvidar responde a lo que denominamos antes abuso de olvido, y es simplemente negar, rechazar, olvidar (para volver a la sociedad alemana: es exactamente lo que ocurre en la postguerra donde se quiere dejar atrás el pasado). El recordar es lo contrario. Pero cuidado, en todo relato hay selección, en toda rememoración hay elección de lo que hay que recordar y lo que no. Esto corresponde al abuso de memoria: es lo que, para dar un ejemplo cercano a los argentinos, se denomina “historia oficial”. Respecto al abuso de olvido ya vimos que la sociedad de postguerra alemana incurrió en ello al tomar como parámetro únicamente el éxito económico y dejar de lado aspectos morales. Veamos algunos ejemplos de esto en las novelas. En el libro de Grass: ex nazis transformados en inocentes negociantes o la madre de Amsel que lo único que quiere en la postguerra es hacer negocios (dinero, dinero, dinero). Es decir, ejemplos de personajes que acatan la idea de dejar atrás el pasado, mirar hacia adelante, alegrarse por el auge económico (exactamente lo que le pasa a la sociedad alemana de la época). Lo mismo se puede señalar en Böll: hay muchos ejemplos, todos muestran este aspecto del abuso de olvido de la sociedad alemana de postguerra. De forma clara, al recordar, al señalar estos olvidos, mentiras e hipocresías, lo que Grass y Böll hacen es criticar a esa misma sociedad. Con respecto al abuso de memoria, se podría pensar que esta actitud de los dos escritores de recordar el pasado nazi obedece, al fin y al cabo, a determinada elección del pasado, y por lo tanto podría pensarse como un abuso de memoria.

Este punto quedará más claro si pensamos en el tercer tipo de memoria definido por Ricoeur: la memoria obligada. Esta memoria aparece cuando hay un deber de recordar, cuando la justicia exige esa memoria. Simplemente, lo que ocurre es que frente a determinados acontecimientos surge el deber de hacer justicia a otra persona, mediante el recuerdo. Es una deuda (pero no culpa) que se tiene frente al otro. En este marco podemos entender la selección y la elección que hacen Böll y Grass del pasado alemán: no sólo enfocan el pasado para comprender el presente, no sólo insisten en el nazismo y sus consecuencias para desnudar las mentiras y los problemas de la postguerra, sino que también lo hacen porque es un deber que la justicia exige que se haga en nombre de todos los humillados, asesinados y marginados por el nazismo. Böll y Grass están respondiendo a esa deuda que, como alemanes, tienen hacia sus compatriotas (deuda que por otra parte la sociedad alemana de postguerra no cumple, con lo cual hallamos aquí otra crítica). De esta forma, lo que un párrafo antes podía ser interpretado como un abuso de memoria, queda más claramente enmarcado ahora como un caso de memoria obligada. Por supuesto, se puede pasar del uso al abuso de esta memoria. Si nos limitamos a estas dos novelas, no creemos que sea el caso (por otra parte, enfrascarse en una discusión acerca de los límites entre uso y abuso de la memoria obligada excede el presente trabajo). En concreto, observamos

entonces que los dos libros funcionan como intentos de recuperar la memoria de esa sociedad alemana de postguerra olvidadiza. Ahí donde se manifiesta una memoria impedida, una memoria manipulada hacia un abuso de olvido y una ausencia de la memoria obligada hacia las personas eliminadas previamente, estas novelas intentan realizar el trabajo de rememoración que permita superar esa memoria impedida y recuperar los recuerdos, contrarrestar esa manipulación que elimina los recuerdos, y cumplir esa deuda de recordar. Frente al olvido de la sociedad alemana, estos escritores apelan a la memoria, a los recuerdos.

Por otra parte, es necesario analizar el aspecto ideológico de la cuestión. Apoyándonos en la teoría de van Dijk,<sup>6</sup> podemos afirmar que hay creencias que compartimos con otros (son las creencias sociales), de manera tal que nuestro “conocimiento del mundo” está constituido por estas creencias, social y culturalmente compartidas. Estas creencias sociales se hallan localizadas en lo que van Dijk denomina la memoria social. Las ideologías son sistemas de creencias sociales y por lo tanto están también localizadas en esta memoria social, y se reproducen a través de su uso cotidiano por los miembros sociales, en el marco de prácticas sociales en general, y de discursos en particular. Como ya señalamos al analizar la memoria en función de la teoría de Ricoeur, las ideologías tienen diversas funciones (legitimar el poder, confundir la verdad). Uno de los principales objetivos de determinadas ideologías (las denominadas por van Dijk “ideologías racistas”) es el de inclusión-exclusión: mantener a los Otros abajo y afuera (fuera de “nuestro país”, de “nuestra casa”) ya que Nosotros tenemos auto-asignada una posición mejor o más alta, posición merecida y por lo tanto justificada. En este contexto se puede otorgar cierto lugar a los Otros pero siempre en una posición inferior a Nosotros. Sin embargo, para que estas ideologías prevalezcan, hace falta un cierto grado de consenso que posibilite la dominación. La denuncia de Grass y Böll es que esta manipulación ideológica ocurrió en la época del nazismo efectivamente, pero también ocurre en la postguerra. La sociedad de postguerra encontró un consenso: hay que ocuparse de lo material y olvidar el resto, hay que seguir la ideología dominante y no enfrentársele, hay que dejar atrás el pasado sin disculparse puesto que, en el fondo, fueron “engañados” por los dirigentes de ese período. Lo preocupante no es que alguna gente piense eso sino que la mayoría lo haga. Lo preocupante es que en dos ocasiones históricas distintas la sociedad alemana responda de la misma manera: manifestando un consenso injustificable (antes se apoya al nazismo, después se apoya al olvido y al materialismo).

Este hecho (este consenso en dos épocas diferentes) se puede explicar justamente por esa falta de memoria de la que ya hemos hablado. Por eso consideramos que el gran eje en el cual se desarrollan todas las críticas de Grass y Böll a la sociedad de postguerra es el eje de la memoria, el recuerdo frente al olvido y la negación de la sociedad alemana. Es cierto que en esas críticas también aparece la ideología. Una ideología que define a sus enemigos: el nazismo y la sociedad materialista y sin memoria de la

---

6. Van Dijk, Teun. *Ideología*. Gedisa Editorial, Barcelona, 1999.

postguerra (por mencionar los opositores ideológicos más pertinentes en el marco de este trabajo). Pero reconocer en estas novelas una orientación ideológica no implica un desmérito para las mismas, puesto que, como señalamos previamente, la ideología siempre está presente. Lo importante es que las críticas sean válidas, y lo son.

Retomemos a Ricoeur en su análisis de la memoria y del olvido, para poder llegar así a otro aspecto fundamental: el perdón, el perdón que permite la reconciliación con el pasado. La memoria y el olvido están relacionados. De la misma manera que el abuso de olvido es algo negativo, también lo es la memoria absoluta (una persona que no olvida absolutamente nada sería vista como monstruosa por los demás), ya que lo se busca es un equilibrio entre memoria y olvido. En relación al olvido aparecen diversas estrategias, diversos recursos: a la hora de olvidar, la conciencia moral recurrirá a un arsenal de excusas para poder disculparse (sin por ello renunciar a ese olvido). Recursos como la negación, el autoengaño, la hipocresía. En las obras de Grass y Böll hay algunos ejemplos de esto: personajes que dicen que fueron engañados por los nazis, personajes que dicen que lo sienten pero que eso ya pasó. Sin embargo, y pese a todos los intentos, el recuerdo permanece: en el payaso Hans; en los lugares más insólitos, como los baños; en los jóvenes; y en el conjunto de estas dos obras.

¿Qué es lo que queda? ¿Cuál es el presente de esa sociedad? Es una sociedad en la cual la tecnología transformó la percepción (a través de la televisión, la radio). Una sociedad que busca el consumo, el consumo de información (alejándose al mismo tiempo de la reflexión). En efecto se busca información (una sobreabundancia de información) y se renuncia al pensamiento. Informarse no es reflexionar, y la sociedad alemana de postguerra no quiere reflexionar porque eso implicaría recordar un pasado que, como ya hemos visto reiteradamente, todos quieren dejar atrás. Lo que ocurre con el olvido es que implica una complicidad secreta por parte de la persona: el olvido es un comportamiento semipasivo y semiactivo, ya que hay una oscura voluntad de no informarse, de no investigar, de no reflexionar sobre los males cometidos. Es lo que Ricoeur denomina un “querer-no-saber”, una fuerte voluntad de olvidar, una estrategia de huida. Pero, frente a esta estrategia de huida (de la sociedad alemana de postguerra), aparece una obsesión: la obsesión del pasado. El pasado que no pasa, el trabajo de rememoración. En este trabajo de memoria podemos colocar a las dos novelas analizadas.

¿Qué otro elemento permite entender este esfuerzo por recordar (además de los ya señalados previamente)? La culpabilidad. Ricoeur retoma una obra de Karl Jaspers (*Die Schuldfrage*, 1946) en la que este autor reconoce cuatro clases de culpabilidad: la culpabilidad criminal (actos de violación de leyes, como es el caso con los nazis); la culpabilidad política en que incurre el ciudadano por el hecho de pertenecer al mismo cuerpo político que los criminales de Estado (en nuestro caso afecta a muchos alemanes de ese período); la culpabilidad moral que se vincula a todos los actos individuales que pueden haber contribuido efectivamente a los crímenes de Estado (como hablar de “nuestro santo suelo alemán” o de los “judíos yanquis”, o

apoyar la figura de Hitler); y finalmente, la culpabilidad “metafísica” que es solidaria del hecho de ser hombre en una tradición transhistórica del mal. Dejando de lado la última clase de culpabilidad definida por Jaspers (porque se aleja de nuestro tema), observamos que la sociedad alemana es culpable de los otros tres tipos: los nazis son culpables criminalmente, la sociedad en su conjunto es culpable políticamente, y una gran mayoría de la sociedad es culpable moralmente (la misma mayoría que en la postguerra olvida todo). Con respecto a la culpabilidad criminal, ésta es imprescriptible, injustificable. No se pueden perdonar esos crímenes. Grass y Böll no pueden, por lo tanto, perdonar u olvidar lo ocurrido durante el nazismo. Aparentemente la sociedad de postguerra sí logra dejar atrás esos crímenes, y es contra esta actitud que se enfrentan los dos escritores. Con respecto a la culpabilidad moral, la persona culpable recurrirá a diversas estrategias para olvidar, para no saber (como ya hemos señalado). Grass y Böll también se opondrán a esta actitud.

La diferencia entre culpabilidad criminal y culpabilidad moral radica en que la última puede ser perdonada. Llegamos así al perdón. El perdón como elemento fundamental para poder reconciliarse con el pasado: aceptando la culpa (sin olvidar, ni negar, ni engañarse) para poder mirar hacia delante pero con aprendizajes de los errores del pasado. Es decir, los líderes nazis son culpables criminales y por lo tanto no deben ser perdonados, pero la sociedad alemana, culpable moralmente, debe aceptar sus errores para poder lograr el perdón. Sólo de esta forma se podrá construir realmente un nuevo proyecto sobre las ruinas de la postguerra (el proyecto que se construye en esa época se basa en mentiras, olvido, hipocresía y por lo tanto no es un proyecto correcto). Retomamos la idea que señalamos antes: la sociedad alemana de postguerra no va en la dirección correcta, hace falta volverse hacia atrás y lograr el perdón que permita construir algo nuevo. Böll y Grass encajan en esta forma de ver la sociedad alemana. ¿Cómo se logra ese perdón? La respuesta no es evidente ni única. Por un lado, no sirve castigar a todos (porque entonces el odio se renueva), pero tampoco sirve la amnistía ni la inmunidad colectiva (que se traduce en el olvido). Ricoeur propone una posible solución: una amnistía individual y condicional, donde no se trata de borrar sino de revelar, descubrir los crímenes. Los criminales deben participar en la reescritura de la historia para ser perdonados ya que la inmunidad se merece e implica el reconocimiento público de los crímenes y la aceptación de las nuevas reglas democráticas.

En la obra de Böll hay un personaje que puede ser interpretado como representante de esta forma de pensar el perdón: Kalick. Ex nazi, este personaje acepta después las reglas de la democracia sin ocultar su pasado (incluso al entrevistarse con otras personas durante la postguerra no elude ese pasado nazi y se disculpa). El problema de esta posible solución radica en que la gente puede simular y transformarse para sacar provecho de la situación, confesando y mintiendo para evitar problemas. La mayoría de los personajes de las dos novelas que se transforman en negociantes, o simples ciudadanos democráticos, parecen responder a esta estrategia de protección. No queda claro que Grass y Böll adhieran a esta forma de perdón, ni queda claro si

intentan dar una forma específica de perdonar. Lo que sí queda claro en estos dos autores es el esfuerzo por recordar, por volver al pasado. Elemento necesario para poder obtener después el perdón necesario para poder avanzar.

Aclaremos, para concluir este trabajo, algo que ya mencionamos: Grass y Böll no critican exactamente lo mismo. Böll cuestiona a todos y a todo (la Iglesia católica, los comunistas, los partidos políticos, etc.), algo que no ocurre con Grass (las críticas a la Iglesia no aparecen, por ejemplo). Desde el punto de vista ideológico, Böll parece cuestionar todas las corrientes mientras que Grass avala determinado sistema político. Esas diferencias no fueron tenidas en cuenta en este comentario ya que, en el eje que elegimos para nuestro análisis (la memoria frente al olvido, el pasado como elemento necesario para poder construir el presente) consideramos que los dos autores sí coinciden. Puesto que hemos enfocado nuestro análisis en las críticas a la sociedad de postguerra alemana a partir de la memoria, y puesto que en esas críticas Grass y Böll están de acuerdo, no consideramos pertinente marcar las otras diferencias. ¿Por qué enfocamos el trabajo exclusivamente en el eje de la memoria, dejando de lado otras posibles críticas a la sociedad de postguerra en estas dos novelas? Principalmente por dos motivos: por un lado la necesidad práctica de acotar el campo de análisis, y por otro lado la estimación de que detrás de ese eje de memoria-olvido se hallan las mayores y más fuertes críticas que Böll y Grass realizan a la Alemania de postguerra.

En nuestro país la memoria también es esencial y problemática. Nuestra sociedad tiene sus propios episodios históricos que nos han enfrentado y lastimado. Y por supuesto tenemos literatura al respecto. Considero que algunas características importantes del diplomático deben ser recordar, conocer, reflexionar. Por eso estas líneas.

# El hermanamiento de ciudades, regiones o provincias: un posible mecanismo de acceso al mercado chino

Miguel Alfredo Velloso<sup>1</sup>

M. Carolina Guerra Zamponi<sup>2</sup>

## Introducción

En el presente trabajo deseamos ofrecer un nuevo enfoque para los sectores público y privado sobre cómo participar en el comercio sostenible con China a través de la utilización de un mecanismo que consideramos integrador, conocido como **hermanamiento**<sup>3</sup>.

## El hermanamiento como instrumento de acercamiento bilateral de la diplomacia civil

Uno de los aspectos clave de este mecanismo es la facilidad para suscitar las reuniones de ciudadanos en el marco del hermanamiento entre ciudades. En ellas se congregan responsables políticos locales y una diversidad de grupos de las ciudades hermanadas, lo cual aumenta el sentimiento de asociación entre las autoridades locales y favorece el desarrollo de sólidas relaciones personales entre los ciudadanos.

A partir de los hermanamientos se fortalece el compromiso de los participantes, se promueve el entendimiento mutuo y la amistad entre las personas, y se fomenta una participación cívica activa a escala local, ya que participa dicha comunidad local en la organización y realización del proyecto.

---

1. El autor es Embajador del Servicio Exterior de la Nación. Egresado del ISEN en 1977. Abogado graduado en la U.B.A. y U.M.S.A. Colaborador y columnista de la Sección Economía y de Comercio Exterior del diario La Nación y medios especializados.

2. La autora es Licenciada en Estudios Orientales, egresada de la Universidad del Salvador. Imparte cursos y conferencias sobre cultura de negocios en Asia Pacífico. Ha publicado diversas notas y artículos periodísticos sobre cultura oriental en medios especializados, desempeñándose además como asesora y facilitadora cultural en instituciones y empresas argentino-chinas.

3. En 1956, poco después de la Segunda Guerra Mundial, el presidente Eisenhower expresaba: “*un mejor entendimiento entre los pueblos, crea amigos y preserva la paz*” e impulsaba el concepto de “Ciudades Hermanas”. La idea de los hermanamientos también surge después de la II Guerra Mundial, de una Europa desgarrada por la guerra y como contribución de las ciudades europeas a la cultura de la paz. Desde 1989 el Parlamento Europeo inicia una política de promoción de los hermanamientos como forma de fomentar la integración europea y en la actualidad el programa Europa de los Ciudadanos (2007-2013) destina 215 millones de euros para fomentar el hermanamiento entre ciudades.

De modo que el hermanamiento de ciudades permite a los ciudadanos participar directamente de una manera significativa, obteniendo beneficios tanto para su comunidad como para sus socios en el extranjero.

Se transforman así los hermanamientos en instrumentos que vinculan, propician el desarrollo municipal, logran que las ciudades participen de la dinámica global a través de la obtención de una perspectiva internacional, permiten el intercambio de ideas, fomentan la paz y la buena voluntad, en muchos casos conducen al crecimiento económico, al aumento del turismo y de los contactos de negocios confiables, ya que se requiere confianza para que se trabaje y negocie en forma conjunta a nivel de actores públicos, privados, y sociedad civil.

En la práctica, este mecanismo consiste en un acuerdo o convenio firmado por los representantes de dos ciudades, regiones o provincias, en el cual se refleja el compromiso mutuo de construir vínculos especiales entre gobiernos, instituciones, empresas o particulares.

Esta iniciativa tiene la particularidad de promover un proceso en el que pueden participar todas las personas: ciudadanos, gobiernos locales, empresas, medios de comunicación, organizaciones voluntarias privadas, e instituciones educativas.

En este orden, para que este emprendimiento sea considerado oficial es necesario que cuente con el aval de autoridades locales que apoyen los esfuerzos de las contrapartes.

Aquí es interesante observar cómo la diplomacia civil –como ha sido caracterizada esta dinámica de relacionamiento– puede convertirse en un recurso importante para impulsar negociaciones entre dos regiones, superando las limitaciones de la distancia.

De acuerdo a su sentido primario<sup>4</sup>, se reconoce la importancia de involucrar a todos los habitantes y de ubicar a las ciudades como centros de oportunidades y expresión de unión y de crecimiento para la construcción de una estructura sólida de paz mundial. Es decir que se le concede al hermanamiento de ciudades el valor de involucrar a todos los habitantes en la diplomacia mundial, ya que propicia el diálogo entre personas de una y otra localidad.

En síntesis, el principal objetivo de esta práctica es crear afiliaciones formales y relaciones de acercamiento en diversos campos, al generarse intercambios económicos, culturales y de cooperación.

Con el paso del tiempo los hermanamientos advirtieron cambios de naturaleza que fueron estableciendo la cooperación en otros campos, si bien los acuerdos poseían exclusivamente en sus comienzos implicancias civiles y humanitarias, hoy se añaden temáticas de concreta utilidad para los gobiernos locales.

En la actualidad, la cooperación se amplía a áreas relacionadas con el medio ambiente, la educación, la cultura, la medicina y la tecnología, entre otros.

---

4. En ese entonces, los acuerdos buscaban el desarrollo del entendimiento entre pueblos y culturas por medio de visitas mutuas, convivencias y reconocimientos con pujante participación de la sociedad civil y dieron lugar a la institucionalización del sostén entre entidades locales, conocida como “cooperación descentralizada”, debido a que las dos partes se enriquecían y aprendían.

Es decir que hoy el hermanamiento es entendido como un mecanismo político-técnico que facilita el vínculo entre entes locales de disímiles naciones que desean incrementar sus contactos y exponer sus capacidades a nivel internacional.

En otro orden, por lo general se identifican cuatro factores que influyen claramente en estados y ciudades que deciden hermanarse:

1. **Motivos Económicos:** cuando las regiones o ciudades inician hermanamientos para hallar contactos comerciales que los beneficien en ese aspecto.
2. **Motivos sociales:** cuando las regiones o ciudades inician hermanamientos para obtener alianzas relacionadas con algún acontecimiento social local.
3. **Motivos históricos:** cuando las regiones o ciudades inician hermanamientos porque tienen lazos contraídos previamente.
4. **Motivos de Utilidad Estratégica:** cuando las regiones o ciudades inician hermanamientos para instaurar proyectos de cooperación en distintas áreas.

Con relación a China, entre las disímiles motivaciones que originan el establecimiento de acuerdos de hermanamiento, las de índole económica son las más relevantes.

## **Importancia que brinda China a los hermanamientos**

### **El caso de Nanjing**

Según un estudio del Instituto Global McKinsey, de las diez ciudades que registrarán mayor crecimiento de aquí a 2025, nueve se encuentran en China. La consultora elaboró un escalafón con el crecimiento estimado de disímiles ciudades hasta el año 2025 el cual está encabezado por Shanghai y Beijing, seguido por Nueva York. Del cuarto al décimo lugar en el escalafón, todas las ciudades se hallan en China: Tianjin, Chongqin, Shenzhen, Guangzhou, Nanjing, Hangzhou y Chengdu.

Asimismo, China encabeza el listado de hermanamientos en el mundo, ya que actualmente cuenta con más de 1700 ciudades hermanas, seguido por Japón, Estados Unidos y Australia. En total, China ha establecido relaciones de hermanamiento con 1.743 ciudades de 127 países desde el año 1973, momento en que Tianjin y Kobe (Japón) se hermanaron.

Estas cifras demuestran la importancia que esta potencia asiática otorga al establecimiento de ciudades hermanas, como parte de su estrategia de relaciones internacionales.

Con la aprobación de las reformas de apertura política en China, Nanjing, la capital de la provincia oriental de Jiangsu, al igual que muchas otras grandes ciudades chinas comenzaron a aumentar sus contactos y cooperación con las metrópolis extranjeras.



Tras la firma del Tratado de Paz y Amistad en diciembre de 1978, Nanjing – famosa por las masacres sufridas durante la ocupación japonesa– y Nagoya (Japón) también se convirtieron en ciudades hermanas.

A partir de ello, la llegada de turistas japoneses a la ciudad china ha sido enorme, a tal punto que ambas ciudades construyeron conjuntamente un hotel en Nanjing para poder alojar a los millones de turistas de este país que la visitan anualmente.

Del mismo modo, en 1979, Nanjing y Saint Louis (E.E.U.U.) establecieron relaciones de amistad, convirtiéndose en el primer par de ciudades hermanas de China y los Estados Unidos. La cooperación cultural desde entonces se vio reflejada en la organización de una serie de actividades periódicas: exposiciones; encuentros musicales en sus respectivas ciudades, etc.

La promoción de la comprensión mutua, a partir del convenio de hermanamiento firmado entre ambas ciudades, ha forjado las relaciones de amistad e intercambio entre universidades, escuelas secundarias y periódicos. Del mismo modo, la ciudad holandesa de Eindhoven, principal sede de Philips, se hermanó con Nanjing, acción que fue acompañada por la creación por parte de la firma holandesa de 24 *joint-ventures* y una inversión que rondaba los mil millones de dólares en China continental. En comparación con otras ciudades chinas, Nanjing es la que mayor inversión por parte de Philips ha recibido.

En la actualidad, esta ciudad china ha establecido amistad con más de una veintena de ciudades de los cinco continentes del mundo, como Florencia en Italia, Leipzig en Alemania, Mexicali en México, y Taejon en la República de Corea, entre otras. En ese orden, los funcionarios de la Oficina de Asuntos Exteriores del gobierno municipal de Nanjing afirman que la firmas de convenios de hermanamientos han aumentado la comprensión mutua entre Nanjing y el mundo exterior, lo cual, concomitantemente ha contribuido al acelerado desarrollo de la economía y de la cultura en esta capital provincial.

Según las estadísticas oficiales chinas, la mayoría de las empresas de capital foráneo en Nanjing se crearon como resultado de firmas de convenios de hermanamientos entre ciudades, lo cual demuestra que este mecanismo facilita el entendimiento y progreso común.

Del mismo modo, Beijing continua tal dirección con relación a esta práctica, ya que formalizó 11 hermanamientos en Asia, 19 en Europa, 2 en Oceanía, 3 en África y 9 en América, uno de los cuales se estableció en la ciudad de Buenos Aires(13/07/1993).

En China, son dos los organismos que conjuntamente trabajan para promover las actividades en torno a las ciudades hermanas

En primer lugar, la Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries (CPAFFC), la cual fue establecida en Beijing en 1954 y es el organismo que promueve la comprensión y la amistad entre el pueblo chino y las personas que viven en el extranjero.

En segundo lugar, la China International Friendship Cities Association, la cual se fundó en Beijing en marzo de 1992.

El programa de Ciudades Hermanas en el contexto chino tiene características especiales que deberían ser relevantes para los gobiernos, ciudadanos u organismos interesados.

Primordialmente, persiguen en un contexto de marcado pragmatismo, la generación de la confianza con miras a la cooperación económica, y un compromiso para mejorar los intereses económicos y comerciales entre las dos ciudades, provincias o regiones sobre una base mutuamente beneficiosa.

En segundo término, estos acuerdos son vistos por las contrapartes chinas como centro o punto de partida de una amplia red de acuerdos de cooperación posteriores (o memorandos de entendimiento o MOU).

En ese orden, el punto de vista chino se basa en gran parte en la antigua práctica de Guangxi, o red de relaciones personales, que se sintetiza en una máxima de Confucio: *Con el impulsivo pero evasivo, con el simple pero deshonesto, con el torpe e indigno de confianza, no tengo relación* (Analectas).

Aunque muchas prácticas de negocios están cambiando gradualmente en China, ya que se observa un mayor acercamiento a las tácticas occidentales, esta tradición de Guangxi, o redes personales, sigue siendo un elemento importante en la forma de las disposiciones en que los hermanamientos de ciudades están estructurados.

Del mismo modo, el gobierno chino a partir de los hermanamientos perpetúa la política reafirmada por el ministro Wen Jiabao en la Undécima Asamblea Popular Nacional, la cual remarca la voluntad de armonía de China hacia el resto de los países.

Son numerosos los beneficios derivados de esta práctica que pueden favorecer tanto a la comunidad base como al gobierno local. A partir de las relaciones de ciudades, provincias o regiones hermanas se logra una mayor comprensión, amistad y un mutuo beneficio. Se facilita el intercambio de programas e ideas en diversos campos, se promueven y desarrollan estrategias nacionales y alianzas internacionales y se suscita el desarrollo económico, el intercambio estudiantil, y el turismo. Los vínculos creados a través del hermanamiento propician la transferencia de información y tecnología.

Pero por sobre todas las cosas son susceptibles de generar la “confianza reciproca” entre las dos comunidades, y ayudar a identificar las oportunidades que dos países como Argentina y China ofrecen por su carácter definitivamente complementario.

## Los hermanamientos en Argentina

Según las informaciones proporcionadas por el website de nuestra Cancillería, 270 Provincias o ciudades de nuestro país habrían suscripto hasta agosto del 2006 acuerdos de este tipo con contrapartes extranjeras. Una rápida lectura, nos permite constatar que los países que más acuerdos han firmado con nuestro país son: Italia, 107;

España, 33; Brasil: 22 y EEUU, 15. Lo cual nos permite inferir “prima facie” que los factores culturales y los vínculos con las comunidades de origen de nuestra población, han jugado un papel preponderante en estos acuerdos.

En el caso de los acuerdos suscriptos con China, observamos que 7 han sido las Provincias de nuestro país que han suscripto acuerdos de hermanamientos: Bs As - Hebei (1992); Entre Ríos - Jilin (1996); San Juan - Jiangsu (1998); Santa Fe- Jiangsu (2001); Entre Ríos - Henan (2005); La Pampa - Anhui (2006); y Misiones - Fujian (2007).

Y 10 las Municipalidades que han seguido los mismos pasos: Rosario - Shanghai ((1997); Córdoba - Xi'an (2000); Bariloche - Haiyang (2000); Mar del Plata - Tianjin (2001); Bell Ville - Yongkang (2004); Florencio Varela - Chizou (2007); La Plata - Jiujiang (2008); Pergamino - Chaohu (2008); Quilmes - Nanchang (2008); y San Isidro - Xuhui (Distrito de Shanghai) en octubre del 2010.

Se trata de acuerdos firmados en fechas relativamente recientes, 4 antes del 2000, y 15 de ese año hasta el presente. El único elemento que nos permite vincular estos hermanamientos con las migraciones a nuestro país, es el suscripto con Fujian en el 2007, Provincia de donde proviene la gran mayoría de estos nuevos argentinos.

En muchos casos estos acuerdos han coronado visitas de mandatarios provinciales o municipales, o han sido la resultante de visitas de delegaciones chinas al país. Pero al no existir en muchos casos dependencias que hagan un seguimiento de los compromisos asumidos, o planes de acción pautados en el tiempo y con entidades responsables de su ejecución, muchos quedan en el olvido.

De allí la importancia de revalorizar estos instrumentos para conferirles en la práctica una dinámica que genere una nueva sinergia entre nuestras dos sociedades, tan alejadas geográfica como culturalmente, y tan necesitadas de sus experiencias y recursos humanos y naturales.

## **Cómo promover una nueva dinámica dinamizadora con impacto comercial entre los dos países**

Como se ha visto en los ejemplos analizados, los acuerdos de hermanamientos, tanto a nivel de ciudades, distritos o provincias, han demostrado ser un instrumento válido de acercamiento intercomunitario, y un vehículo adecuado para la creación de un “entrettejido” de intereses y lazos susceptible de contribuir de manera significativa en la expansión de vínculos comerciales entre los participantes del emprendimiento.

En la práctica, una labor sistemática de “identificación de complementariedades” permitiría reunir a ciudades con intereses comunes, así como a empresarios de ambas partes pertenecientes a sectores de interés mutuo en el ámbito de la actividad productiva y de inversión.

Muchas veces la desproporción que se registra en la identificación de las posibles contrapartes de ambos países, por poseer China un territorio 3 veces y medio

superior al nuestro y una población 400 veces más grande, puede generar problemas de asimetrías. Pero un estudio previo que permita la identificación de empresas comercialmente afines (“match finding”), permitiría identificar entidades de ambas partes interesadas en llevar adelante una cooperación mutuamente beneficiosa. Este estudio, es un elemento indispensable para garantizar el éxito del emprendimiento, y muchas veces conlleva el beneficio de eliminar las triangulaciones comerciales y promover contactos directos. El interés en los emprendimientos que se susciten será seguramente la medida del éxito de la iniciativa en la que se combinan esfuerzos públicos y privados. Recordemos la importancia determinante del sector oficial en China, derivada su estructura productiva y política.

Los aspectos culturales de estos lazos, especialmente los que se generan desarrollando la “confianza recíproca” pueden también consolidar estos acuerdos significativamente junto al apoyo de entidades oficiales. Es práctica común que toda vez que una delegación oficial o comercial china se propone visitar nuestro país procurará, previamente, identificar provincias o ciudades con características comunes, o que complementen las necesidades e intereses de los visitantes.

Esta práctica debería contar con una estructura a nivel nacional, provincial o municipal, dispuesta a ofrecerle una gama de opciones en la identificación del “futuro mejor socio”, y que evalúe las propuestas con más posibilidades de éxito en los encuentros que mantengan con sus contrapartes nacionales. China, con su estructura productiva planificada, suele disponer de una radiografía del perfil económico de cada unidad administrativa, con amplios detalles de los planes a corto, mediano y largo plazo.

Este mismo factor debería ser tenido en cuenta toda vez que se organicen misiones comerciales hacia dicho país, así como en la participación de delegaciones nacionales en ferias sectoriales. Para la tradición china, la promoción de misiones compradoras –e inversas–, sobre la base del aprovechamiento de ventajas comparativas reveladas y complementación comercial deben preferentemente contar con apoyo estatal para tener garantías de éxito.

## ¿Porqué China?

En el mundo contemporáneo, donde la revolución de los medios de transporte y los sistemas de comunicaciones han reducido el factor distancia a límites económicamente y fácticamente aceptables, los vínculos de las provincias y municipios con pares de otros países han cobrado una nueva dimensión. Ya nadie ni nada es ajeno a esta interdependencia, y la búsqueda de oportunidades de bienestar que ofrecen los desarrollos alcanzados por otras sociedades abre perspectivas infinitas a nuestra sociedad. Y sin dudas la transformación que se ha registrado en China en los últimos 40 años, que no encuentra precedentes en la historia de la humanidad, abre una incalculable gama de oportunidades asociativas a provincias y municipios de nuestro país.

Basta observar la rápida transformación que ha experimentado en pocas décadas su tradicional estructura económica agrícola, convirtiendo a China en el más poderoso complejo tecnológico industrial y segunda economía mundial, que es objeto de admiración particularmente por el impacto que ha tenido en su sociedad el avanzado cumplimiento de gran parte de los objetivos lanzados en la Cumbre del Milenio (pobreza, educación, reducción de mortalidad infantil, etc.). Ciertamente con la experiencia recogida en todos estos ámbitos, la sociedad china está en condiciones de hacer un importante aporte a los pueblos con los que se vincule.

Además, hay otras razones de peso que invitan a llevar adelante esta iniciativa con el país que alberga a un quinto de la humanidad. Según los especialistas para el año 2020 la mitad de la población china vivirá en ciudades.

Hoy, el país tiene 655 ciudades que combinan una población de 621 millones de personas, cerca del 47% de la población nacional. Por contraste, en 1949 apenas el 10% de la gente vivía en las 132 ciudades que tenía entonces China.

Se han creado 246 nuevos pueblos a partir de 1990 hasta el 2008, y están previstas 400 nuevas ciudades antes de 2020 para acoger a los nuevos campesinos llegados a la ciudad. Antiguas ciudades, como Shenzhen o Chongqing han superado los 10 millones de habitantes. Entre las 89 ciudades chinas de más de un millón de habitantes, 49 han sido creadas entre finales del decenio de 1980 y 2008. Sólo el 45% de los ciudadanos chinos vivían en ciudades en 2008, pero esta tasa será del 60% en 2020, de acuerdo con los estudiosos que creen que el éxodo rural llegará a los 300 millones de habitantes en las ciudades. Está en desarrollo un primer proyecto de ciudad ecológica para 1 millón de habitantes.

Según un informe que acaba de publicar The Economist, la urbanización prevista permitirá a China continuar con un crecimiento positivo durante al menos 20 años a pesar del envejecimiento de la población. Se prevé que la población urbana de China no comience a disminuir hasta 2037, cuando llegaría a 880 millones de personas.

Durante la próxima década hasta el 2020, la población de las 20 ciudades emergentes crecerá un 27% llegando a 85 millones, convirtiendo el interior de China como uno de los puntos geográficos con mayores oportunidades de negocio. Por el contrario, la población de las 20 ciudades más ricas de China, crecerá a un ritmo menor (entorno al 19%) llegando a 100 millones. Las ciudades más ricas seguirán siendo muy importantes pero ya son, hoy, mercados muy saturados con muchísima competencia internacional y local.

En el 2009 los ingresos medios de las 20 ciudades más ricas de China eran un 42% superior a las 20 ciudades emergentes. Para el año 2020 esa brecha se habrá reducido al 15%. Así, las mejores oportunidades de crecimiento para productos dirigidos a clases medias y altas se darán, en la mayoría de los casos, en las “nuevas” ciudades del interior.

Estos fenómenos de periurbanización y de urbanización se acompañan de un gran desarrollo automovilístico y de la red de carreteras, con alto impacto en materia de contaminación, de pérdida de áreas naturales y agrícolas, así como de fragmentación

ecológica del territorio. Todos desafíos que encara con decisión el gobierno central, poniendo a disposición de los nuevos centros urbanos ingentes recursos financieros y sistemas tecnológicos novedosos.

Los rápidos cambios que este país ha vivido, tanto en términos sociales como económicos, pueden ser una fuente inagotable de experiencias que podrían ser compartidos por nuestras provincias y municipios, si lográramos crear un entretejido de vínculos institucionales entre ambos países.

Bastaría imaginar en el sector alimentario una colaboración entre un Municipio o una Provincia argentina con una empresa o grupo de empresas Chinas con “expertise” en el desarrollo de productos no tradicionales para nuestro país, o con técnicas de producción diferentes, con miras a una producción de escala destinada a abastecer las necesidades prácticamente ilimitadas del gigante asiático.

De allí la necesidad de revalorizar y jerarquizar instrumentos como el de los hermanamientos, con los que los Estados Provinciales podrían celebrar convenios internacionales (con contrapartes extranjeras de igual jerarquía) 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”, como faculta el Artículo 124 de nuestra Constitución Nacional.

## La dinámica interna en China

Para entender la forma sobre cómo China encara esta estrategia de relacionamiento, debemos asir el entramado institucional que utiliza al efecto, que esta guiado básicamente por esquemas pragmáticos, y que podrían sintetizarse en:

- Todo Municipio con actividad internacional (comercial, política o cultural), posee una OAE (Oficina de Asuntos Exteriores), a cuyo cargo está un agente generalmente ducho en el arte de las relaciones públicas, y con cierto dominio de idiomas. Esto le permite organizar misiones hacia o desde el exterior en forma eficiente.
- Estas OAE Municipales, al tiempo de depender de sus autoridades locales, reporta a la autoridad Provincial toda vez que lo estima necesario, en razón de la importancia de los temas de que se traten.
- Y las Oficinas de Asuntos Exteriores Provinciales (OAEP), que hacen lo propio con las delegaciones de otras Entidades que los visitan, mantienen informada a la Cancillería y demás Ministerios Nacionales de todos los avances que se registren en los relacionamientos con otras ciudades del exterior. Los hermanamientos siempre requieren de un “nihil obstat” del Gobierno Central, que –una vez obtenido–, habilita a efectuar desplazamientos y encarar iniciativas con la contraparte extranjera.

## Su instrumentación en nuestro país

Nuestra Cancillería ha puesto a disposición de los gobiernos provinciales y municipales, a través de la Dirección de Asuntos Federales (DIRFE) una dinámica para apoyar y facilitar estos acercamientos toda vez que lo estimen necesario. Esta dependencia asesora a los funcionarios, asiste a los poderes y agrupaciones regionales, y respalda a las provincias y municipios en todo lo referido a la negociación y firma de los Acuerdos que busquen suscribir de conformidad al citado Art. 124 de la Constitución Nacional. Asimismo, colabora con las autoridades subnacionales en la concertación de “Acuerdos de hermanamiento” con contrapartes extranjeras, y presta apoyo a las misiones oficiales de autoridades provinciales, municipales o de representantes regionales que deban cumplir actividades en el exterior, así como asesoramiento, en coordinación con las Representaciones Diplomáticas y Consulares de la República.

De igual modo, una guía con los pasos necesarios para llevar adelante con éxito esta propuesta se encuentra disponible en la página electrónica de la Cancillería.

Sin embargo, el interés primordial por impulsar y avanzar con estas iniciativas debería recaer en las mismas Provincias y Municipios que habrán de beneficiarse con las experiencias enriquecedoras que podrán aportar sus contrapartes extranjeras. Contar en sus dependencias con funcionarios experimentados de nuestra Cancillería en forma constante o recurrente, podría facilitar esta acción.

En las 23 Provincias de nuestro país existen 2171 Municipios, pocos de los cuales han tenido la posibilidad de impulsar iniciativas con el exterior por carecer de experiencia o el necesario “expertise” al efecto.

Ciertamente resulta difícil imaginar formas de vinculación exitosas cuando se comparan superficies, habitantes y niveles de desarrollo con China. No obstante, el fantástico crecimiento que se ha registrado en la relación entre las dos regiones, justamente por los serios problemas que enfrenta Beijing para solucionar sus limitaciones en materia energética, de recursos naturales, y en especial en la forma de subvenir a su seguridad alimentaria, demuestran que nuestras Provincias y Municipios se encuentran en una posición privilegiada para buscar acuerdos de complementación. No debe olvidarse que en la actualidad China detenta en sus arcas las mayores reservas de divisas, y que su acción de posicionamiento internacional la obliga a descubrir nuevas fuentes de abastecimiento.

El Consejo Federal de Inversiones cuyo objetivo fundacional es promover el desarrollo armónico e integral de las provincias y regiones argentinas, y sustenta su accionar son el Federalismo y el Desarrollo Regional podría llevar adelante programas que permitan contar rápidamente con una radiografía de las necesidades, potencialidades y posibles complementariedades con otras Provincias chinas.

De igual modo, la Federación Argentina de Municipios cuya misión consiste –entre otras cosas– en gestionar la cooperación y aportes provenientes de organismos y programas de origen provincial, nacional e internacional, y establecer acuerdos con asociaciones afines de otros países, como también con organizaciones regionales, e

internacionales, con la finalidad de fomentar el intercambio de información, documentación y experiencias afines, podría hacer su aporte en el mismo sentido procurando identificar sectores que podrían ser objeto de cooperación con contrapartes chinas.

Sin dudas, ambas entidades deberían contar con recursos financieros disponibles suficientes para expandir sus actividades hacia el exterior.

Un elemento de importancia en su éxito o fracaso serán los “Planes de Acción” que se negocien y acompañen estas iniciativas, donde los objetivos que se persigan (turísticos, culturales, comerciales o de intercambio de experiencias) deben ser claramente pautados, con plazos de cumplimiento rígidos, y dependencias identificadas que estén a cargo de su ejecución.

Pero lo que garantizará su continuidad, serán seguramente los acuerdos de complementación que acuerden las fuerzas económicas de ambas partes, que –más allá de los intereses que las guiaran– tendrán mayor sustentabilidad y continuidad en el tiempo que las autoridades políticas que bendijeron los Convenios.

## Reflexiones finales

La práctica de hermanar ciudades, provincias o regiones posee una importancia mundial, ya que promueve intercambios e iniciativas que se centran en diferentes áreas –comercio, educación, cultura, turismo, deporte, tecnología, entre otras–, fomenta la paz internacional y la buena voluntad, enriqueciendo a las comunidades con una mayor comprensión de otras naciones, sus tradiciones, costumbres y culturas.

Fundamentalmente, en el caso de China proporciona un marco multilateral para el desarrollo de asociaciones económicas internacionales. Del mismo modo, este mecanismo ayuda a identificar contactos de negocios confiables y sustentables, y con ello mejora las oportunidades comerciales con este país.

Las implicancias prácticas que emergen de la firma de convenios o acuerdos de hermanamientos nos invita a convertirlos en una estructura integral que facilite la consecución de los intercambios comerciales, si bien en una primera instancia por lo general no se tiene un enfoque comercial, sí se puede evolucionar hacia ello.

Los vertiginosos cambios sociales y económicos que este país está vivenciando pueden convertirse en una fuente interminable de experiencias de las que nuestras provincias y municipios pueden ser participantes, si lográsemos conformar un entretejido de lazos institucionales entre ambos países.

Para tal fin, nuestra Cancillería proporciona a los gobiernos provinciales y municipales una dinámica para dichos acercamientos toda vez que lo estimen conveniente.

Por tanto nuestras Provincias y Municipios cuentan con el marco necesario para obtener acuerdos de complementación con China, lo cual les permitirá favorecerse dadas las experiencias enriquecedoras que podrán brindarles sus contrapartes extranjeras.



El hermanamiento puede convertirse así en una puerta de entrada al mercado chino, a través de alianzas comerciales, como catalizador de nuevas inversiones y oportunidades de intercambio de conocimientos, y al mismo tiempo como promotor del turismo e intercambio educativo.

En ese orden, a través de dichos intercambios culturales, educativos y deportivos, entre otros, el hermanamiento de ciudades, provincias y regiones ayuda a romper las barreras interculturales, lo cual promueve la diversidad y alienta la apertura, la tolerancia y la comprensión mutua, y sin dudas ello enriquece a ambos países.

Agustín Blanco Bazán<sup>1</sup>

## Un comienzo peculiar

“¿Cree usted estar preparado para asumir este puesto?” “Seguramente. De no ser así no me hubiera presentado al concurso”. Algo sorprendido por mi respuesta, el Jefe de la Oficina de Personal (en 1984 no se había aún acuñado “recursos humanos”) pasó a su segundo interrogante: “¿Se ha asegurado que su Gobierno le guardará el puesto para poder reasumirlo cuando termine su contrato con la OMI?” Nuevamente mi respuesta fue inesperada: “No hay necesidad, porque yo no tengo ningún puesto gubernamental. Mi relación con el Gobierno Argentino es la de simple ciudadano.” En este caso la pregunta era pertinente. Como ocurre en otros organismos de Naciones Unidas, la mayoría de los profesionales de OMI vienen de oficinas gubernamentales, y la introducción de contratos a término fijo (de entre dos a cinco años) obliga a asegurarse que el contratado no utilizará chicanas para presionar la renovación, por la pretensión de haber adquirido un derecho a la renovación de contrato por haber dejado un puesto oficial de por vida en su país nativo.

Venga o no el candidato de una oficina gubernamental, es siempre importante que el gobierno del país de nacionalidad del candidato exprese interés en el nombramiento. En mi caso el interés de contar con un argentino en OMI se acrecentaba teniendo en cuenta que ningún argentino trabajaba allí en 1984. Fue gracias a esta circunstancia que una vez presentados mis papeles para el concurso obtuve del Gobierno Argentino lo que otros concursantes del suyo, a saber, una expresión de interés por mi solicitud de empleo.

Las credenciales profesionales que pueden haber despertado este interés incluían una cierta notoriedad como residente argentino en Londres, luego de mi mediación entre compañías aseguradoras argentinas y británicas durante el conflicto bélico de 1982 y mi asesoramiento en un caso judicial entre el Instituto Nacional de Reaseguros (INDER) y “Oceanus” una mutual de seguros marítima con sede en Londres.

---

1. El autor es abogado de la Universidad de Buenos Aires. Ingresó en 1984 como Consultor Interregional en legislación marítima a la Secretaría de Organización Marítima Internacional (OMI) una agencia especializada dentro del sistema de Naciones Unidas con sede en Londres y competencia en la elaboración de normas internacionales de seguridad de navegación y prevención de la contaminación marina procedente de buques. En 1987 fue transferido a la Oficina Jurídica de la Organización donde actuó como su titular desde 1999 hasta su retiro en 2009.

Una vez terminado mi trabajo en OMI veinticinco años más tarde los abogados londinenses que conseguí para representar a INDER me confirmaron agradecidos que el caso sigue, lo mismo que la entrada de honorarios. Fue el único momento en que pensé si no hubiera sido mejor continuar en el sector privado.

Como normalmente ocurre en Naciones Unidas mi ingreso a la Secretaría de OMI fue condicionado a la certificación de un juramento solemne de no aceptar instrucciones de ningún gobierno. Ni la Argentina ni la mayoría de los países miembros de OMI pretenden instruir a sus nacionales, conformándose simplemente con la indudable ventaja de charlas informales gracias a las cuales obtienen un mejor conocimiento de la marcha de la Secretaría. La excepción a esta regla en tiempos de la guerra fría eran los gobiernos comunistas. Un funcionario soviético de Naciones Unidas en Ginebra llevó la colaboración con su gobierno hasta el límite de tener dos oficinas, una en el *Palais des Nations* y otra en la sede de la Representación de la URSS. Es en ésta última donde pasaba la mayor parte de su tiempo, ante la irritación de sus colegas del *Palais* y con el asentimiento de su supervisor, un nacional de la República Democrática Alemana.

## Primeros pasos

Luego de la entrevista con el Jefe de Personal partí a la Argentina de vacaciones largas, convencido que, como en otras oportunidades, mi solicitud no tendría éxito o tardaría en tenerlo. Mi vuelta se precipitó días después ante la confirmación del nombramiento y la sospechosa insistencia que me presentara para asumir el puesto lo antes posible. Semanas después y en una Mozambique agitada por la guerra civil comprendí la inusual premura de la burocracia internacional en este caso. Mi puesto, Asesor Interregional en Legislación Marítima era financiado por el Gobierno de Noruega, que con típico idealismo escandinavo había establecido una escuela náutica en Maputo. Mi misión ostensiva consistía en asesorar al gobierno marxista de Mozambique sobre la adopción e implementación de uno de los tratados pilares de OMI, el Convenio de formación, titulación y guardia de la Gente de Mar (abreviado de acuerdo a su sigla inglesa STCW). También debía asegurarme discretamente que la escuela no era utilizada para fines de entrenamiento militar teniendo en cuenta el alcance de la artillería de la guerrilla apoyada por el vecino gobierno de África del Sur y los servicios de espionaje que podían denunciar la escuela como blanco justificable de acuerdo a las reglas de confrontación armada. Mi tarea transcurrió en medio de bombardeos que por suerte no alcanzaron ni la escuela ni el hotel, y también en medio de una hambruna que afectaba a todos, desde los profesores y alumnos de la escuela hasta mi contraparte en el gobierno, un padre de cinco hijos que languidecía por falta de alimento a partir del mediodía. Fue entonces que aprendí que la legislación marítima tenía una importancia relativa, y pasé a integrar el grupo de funcionarios internacionales que durante la siesta compraban en el *Duty Free* la leche

en polvo con que sus contrapartes nacionales, reconstituidos por el descanso de la tarde, alimentarían a su prole. Fue sin duda el servicio más útil que recuerdo haber prestado durante toda mi vida profesional.

Mi primera desobediencia a las instrucciones de OMI fue al pedido de Londres de actuar cautelosamente y sin conocimiento del gobierno en mis averiguaciones sobre si en la escuela náutica se entrenaba militarmente. Si así lo hubiera hecho no hubiera podido enterarme de lo que realmente estaba ocurriendo, ya que las autoridades de la escuela sabían lo que todo gobierno sabe, esto es, como ocultar verdades desagradables a los consultores internacionales. Un atardecer, luego de repartir la leche en polvo, me presenté inesperadamente en la escuela, donde pude constatar para constatar la existencia del entrenamiento militar en medio del estupor de dos consultores cubanos a cargo de esta tarea. Al día siguiente, luego de explicar al Ministro de Transportes el peligro que corría la escuela, le pedí que por favor se olvidara de la asistencia técnica de OMI y de Noruega si este tipo de entrenamiento seguía adelante.

## Chafes y comerciantes

Aparte de una misión similarmente disparatada a un Sudan que prefería postergar mi asesoramiento jurídico hasta el final de su guerra civil, la OMI me envió a otros países de África, Asia y el Medio Oriente siempre con el fin de presionar la adopción de convenios claves en materia de seguridad de la navegación y protección del medio ambiente marino. Pero fue en América Latina donde se concentró gran parte mis tareas durante mis dos años de asesor interregional en legislación marítima.

A diferencia de los países desarrollados donde el sector marítimo ha seguido históricamente las premisas trazadas por intereses comerciales, América Latina insiste aún en una visión militarista de las operaciones de marina mercante, tal vez como consecuencia que sus flotas fueron creadas para fines de defensa, porque de comerciar se encargaba Inglaterra y quienes querían quitarle el monopolio a ésta. En el ámbito de OMI, el tinte militarista latinoamericano se manifiesta en la presencia de las instituciones guardacostas y de la Marina de Guerra como puntos focales componentes de delegaciones a reuniones y representantes ante al OMI en Londres. En una palabra, nada de esos ministerios o secretarías de transporte marítimo o de marina mercante que en las naciones desarrolladas llevan la voz cantante, sino agregados navales residentes en Londres que entre actividades como discutir intereses de defensa y pertrecho de armamentos con el Gobierno del Reino Unido dedican algún tiempo (no mucho) a asistir a las reuniones de OMI que se concentran exclusivamente en aspectos no militares.

Ciertamente, una parte importante en la implementación de convenios de la Organización es el ejercicio del poder de policía en aguas jurisdiccionales. Y también es cierto que los buques de guerra juegan un papel importante en operaciones de

búsqueda y rescate, prevención de piratería y otros crímenes en alta mar. Sin embargo el asunto no acaba allí, porque estas tareas son estrictamente de tipo preventivo y defensivo mientras que en la OMI se ventilan también temas de importancia para el desarrollo de una marina mercante, como por ejemplo la reducción de burocracias para facilitar el transporte marítimo, incluidas las operaciones portuarias y la responsabilidad civil de propietarios de buques por daños provocados al medio ambiente y otras reclamaciones de derecho marítimo. Es por ello que representantes de la industria y el comercio figuran como miembros importantes de las delegaciones de países desarrollados. No así en el caso de América Latina, cuyos portavoces en Londres forman en el caso de OMI un GRULAC mayoritariamente uniformado, severamente sensible frente a iniciativas que ellos entienden pueden afectar las famosas soberanías sobre sus territorios marítimos, y excesivamente pasivos en la presentación de propuestas que impliquen un avance o una novedad destinada a beneficiar sus políticas de desarrollo marítimo y portuario. En mis veinticinco años de OMI no recuerdo haber visto una sola iniciativa latinoamericana que haya fructificado en una innovación decisiva del transporte marítimo comercial. América Latina es también el único grupo regional que jamás ha presentado un candidato a Secretario-General de OMI y los agregados navales que comienzan desarrollar conocimiento en temas no militares son removidos luego de dos años, tal vez a un submarino o una base naval, siempre de acuerdo a una ideología de mando que antepone así los escalafones internos de su propia institución a los intereses marítimos generales de los países que los delegados representan.

## La Argentina y la OMI

A fines de octubre de 1984, recibí de la oficina del Secretario-General una lista de personalidades argentinas a las cuales éste enviaba normalmente tarjetas de fin de año, con el pedido de que ayudara a actualizar nombres, cargos y direcciones. Aún figuraba en la lista un comandante en jefe de la Armada en prisión, resabio de una época en que la fuerza ejercía el monopolio de la representación oficial ante OMI. El nombre fue removido cuando sugerí a la Oficina de Gabinete del Secretario General que redirigiera la correspondencia a la cárcel respectiva.

La restauración del régimen democrático en Argentina permitió un cambio esencial y fructífero, al separar de la Armada a la Prefectura Nacional Naval y dividir entre ambas la gestión de asuntos técnicos de OMI, con la supervisión diplomática y jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y Comercio Internacional. Inevitablemente, corresponden a Prefectura la mayoría de los temas relacionados con el ejercicio de poder de policía marítima en cumplimiento de los convenios de OMI de los cuales la Argentina es parte. Gran parte de las leyes que incorporan estos convenios a la legislación nacional son reglamentadas por la Prefectura para asegurar el efectivo ejercicio de actividades como la inspección de

buques y la vigilancia costera y de puertos. El rol de la Armada es institucionalmente compartido con Prefectura teniendo en cuenta la división de tareas propias entre las actividades de una marina de guerra y una policía costera. Por ejemplo, la Armada desempeña un papel importante en búsqueda y rescate que importa algunas operaciones que normalmente exceden la jurisdicción de un servicio guardacostas. Particularmente intensas son las actividades a cargo de Prefectura en un tema importante para OMI, a saber la asistencia a países de América Latina dentro del marco de actividades de cooperación técnica horizontal. Como parte de sus tareas en OMI, Relaciones Exteriores ha logrado que la Argentina sea miembro del Consejo (órgano gubernativo de OMI) durante más de veinte años. Se trata de una tarea difícil en relación a un país con notorias dificultades para transferir a tiempo sus contribuciones financieras a organismos internacionales. En una ocasión en que la demora amenazaba el éxito de la candidatura argentina al Consejo, el peligro sólo logró ser contrarrestado por acto heroico de última hora. La mañana en que una de las Asambleas de OMI se aprestaba a elegir a los miembros del Consejo, el director de finanzas me informó que la cuota argentina acababa de llegar, pero que por problemas de transferencia faltaban como cinco libras. En respuesta, una funcionaria de Relaciones Exteriores no vaciló en abrir su billetera para cubrir la diferencia, minutos antes que el Secretario General actualizara oralmente en el Plenario de la Asamblea la nómina de países que habían cumplido con sus obligaciones financieras.

La estrictez técnica de los temas que se tratan en OMI ha puesto a la gestión argentina ante esta agencia a salvo de ingerencias desgraciadamente tan frecuentes en nuestro país, como lo son las ingerencias políticas en nombramientos de delegados a las reuniones de la organización. Gracias a ello el nivel general de funcionarios de Relaciones Exteriores, Armada y Prefectura encargados del seguimiento de las actividades de la Organización ha sido entre muy bueno y excelente durante mis veinticinco años de OMI. Las delegaciones argentinas siempre van bien preparadas a las numerosas reuniones de Comités, Subcomités, el Consejo, la Asamblea y grupos de trabajo y sus intervenciones y cooperación con delegaciones de otros países es de reconocida profesionalidad. Durante mi gestión y haciéndome eco de comentarios en la Secretaría sobre la particular excelencia de algunos delegados, pregunté a representantes del gobierno de turno por qué nuestro país no apoyaba la carrera internacional de estos funcionarios, incluyendo la preparación de sus candidaturas a Secretario-General de la Organización o algún otro cargo de importancia, como por ejemplo la presidencia de los comités técnicos donde se cocinan las decisiones de mayor relevancia para la industria marítima comercial internacional. Las indecisiones, dudas o relativa falta de interés en seguir estas sugerencias me llevó a una conclusión desalentadora. A diferencia de otros organismos como la FAO o la OIT en que la Argentina se empeña en una presencia particularmente activa no solo en la participación de reuniones sino en la presentación de candidatos a cargos electivos, frente a la OMI es notoria su falta de interés en este sentido.

La razón es que la Argentina no tiene una política marítima robusta, coherente y asertiva, como correspondería a un país de extenso litoral y tradición institucional comparativamente sofisticada para una nación en desarrollo. Luego del conflicto del Atlántico Sur abrigué la esperanza que nuestro país complementaría sus reclamos de soberanía sobre territorios insulares con una estrategia multidisciplinaria y constante de explotación racional de recursos marinos, desarrollo de flotas mercantes y pesqueras y fortalecimiento de infraestructuras portuarias. De otra manera, ¿como podrían sustentarse ante los ojos del mundo un reclamo que la opinión pública internacional ve como nominal y simbólico? Tanto en el caso de OMI como de cualquier otro organismo de Naciones Unidas, la Argentina es más activa que nunca cuando se trata de denunciar, ya sea deslices en la nomenclatura de documentos que no tienen en cuenta la terminología telúrica de las islas, como de cualquier acto del Reino Unido susceptibles de afectar los intereses nacionales. ¿No hubiera sido conveniente agregar a estas protestas una política de desarrollo del sector marítimo y portuario demostrativa de una Argentina que ha descubierto una vocación marítima inexistente en el pasado? De otra manera, y en un mundo donde el concepto de soberanía se moderniza o esfuma frente a políticas pragmáticas y globales, ¿como es posible demostrar que la Argentina quiere asentar derechos insulares, no solo por justificación histórica, sino también de acuerdo a intereses tangibles de desarrollo económico?

Ciertamente, notables progresos se han registrado en Argentina en temas marítimos relacionados con OMI. El puerto de Buenos Aires cuenta con un sistema de radares inexistente en los años ochenta y la Argentina es sede de la Secretaría del Acuerdo de Viña del Mar, un instrumento regional destinado a armonizar la supervisión de buques extranjeros que arriben a puertos de los países latinoamericanos firmantes. Pero estos y otros aciertos son sólo parciales y relativamente relevantes ante la falta de una política marítima multidisciplinaria a nivel de prioridad nacional. En este sentido nótese que mientras en muchos países existen ministerios o secretarías dedicados al transporte marítimo que lideran delegaciones ante la OMI, la Argentina solo tiene una Subsecretaría normalmente ausente en las reuniones de la Organización, y sólo dentro de esta Subsecretaría existe una Dirección Nacional de Transporte Marítimo y Fluvial.

Inevitablemente, mi asesoramiento sobre el nombre de Malvinas a la Secretaría de OMI se convirtió en proverbial cuando luego de más de dos años como Asesor Interregional en Legislación marítima fui promovido a Oficina Jurídica donde pude agregar ocupaciones con nomenclaturas similares, por ejemplo la de discutir con las delegaciones soviéticas y de Alemania Oriental las traducciones en diferentes idiomas a la denominación “Berlin Oeste”, o con los países árabes e Irán la de “Golfo Pérsico.” También me tocó fiscalizar que en ningún documento de OMI se imprimiera la expresión “Taiwán.”

## En la oficina jurídica

En mi primer día en la Oficina Jurídica mi supervisor me dio la bienvenida advirtiéndome que como toda oficina jurídica digna, la nuestra tampoco era querida por el resto de la Organización. “¡Nadie quiere a los abogados!” concluyó risueñamente, días antes de mi primera confrontación con una sección técnica de la Secretaría que en colaboración con un organismo no gubernamental había preparado un voluminoso y sofisticado manual sobre los puertos del mundo. “¿Consultaron ustedes con la Oficina Jurídica sobre el contenido de este manual? pregunté con la timidez de un recién llegado. “No. ¿Y por qué habríamos de hacerlo? ¿Este es un asunto técnico!”, fue la respuesta. “Bien, –les contesté– Tienen ustedes dos opciones: o remueven en el nombre de Taiwan después de la mención de Taipei, o destruyen toda la edición e imprimen una nueva sin la palabra Taiwan.”

Junto a la inevitable destrucción del manual, me hicieron impopular otros asesoramientos como el de seguir las recomendaciones de Naciones Unidas de no utilizar títulos conferidos por universidades o instituciones nacionales, ya que si se aceptaban “doctores”, “licenciados”, “ingenieros”, o “capitanes”, también debía reconocerse el título de divinidad de un monje budista exilado de Burma que trabajaba con nosotros. Asimismo me vi obligado a recordar a algunos colegas la impopular regla de no aceptar condecoraciones de países miembros y la obligación de pagar sin chistar las multas por infracciones a las reglas de tránsito del país anfitrión (Reino Unido). Afortunadamente, la abrumadora rutina de temas administrativos como los que acabo de describir no impidió asesoramientos sobre temas de mayor interés y relevancia internacional. A lo largo de más de veinte años pude afilar mis conocimientos de derecho de tratados en la redacción de numerosas convenciones y protocolos de OMI sobre responsabilidad civil por derrames de sustancias contaminantes y otras reclamaciones de derecho marítimo, terrorismo en el mar, salvamento, remoción de restos de naufragio, hipotecas y privilegios marítimos y embargo preventivo de buques.

En relación a todas estas materias, gran parte de mi tiempo fue abocada a asesoramientos al Secretario General en materia de implicaciones jurídicas de iniciativas políticas riesgosas. Para evitar la remanida queja que los abogados asesoramos sobre pro y contra sin dar recomendaciones concretas, siempre me incliné por la práctica de opinar por escrito a favor de una alternativa, advertir sobre las consecuencias negativas de seguir otra, y terminar recordando que mis opiniones no tenían el poder de veto sino que constituían una indicación que de no ser seguida, desvinculaba el asesoramiento jurídico de una decisión política que podía ser justificable pero que en todo caso caería enteramente bajo la responsabilidad del Secretario General. En estos casos es imperativo que el asesoramiento no aparezca como displicente o distanciado, porque los titulares de organismos internacionales, al deber su posición a compromisos políticos, son frecuentemente inseguros e irritables antes de tomar decisiones fundamentales. Es por ello necesario que los asesoramientos jurídicos sean a la vez



de asertivos, convincentes en su afirmación de las virtudes de actuar con certidumbre jurídica, y comprensivos frente a circunstancias políticas que excepcionalmente obliguen a apartarse de aquellas. Otra regla de oro es poner todo por escrito, sobre todo en casos en que el asesoramiento jurídico es invitado como opinión informal en una conversación en persona o telefónica. Luego de la conversación, el asesor debe elaborar inmediatamente una nota para su archivo personal, algo sumamente útil en el momento de analizar post-mortem iniciativas fallidas tomadas contra su opinión.

Como cualquier repartición oficial, los departamentos jurídicos de organismos internacionales saben contrarrestar presiones internas con alianzas exteriores. En mi caso el aliado más útil e importante fue la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de las Naciones Unidas, normalmente aludida bajo la sigla inglesa de “DOALOS.”

## Antes y después de CONVEMAR

Con la adopción en 1982 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) DOALOS, la oficina de Naciones Unidas en Nueva York bajo cuya competencia se encuentran todos los asuntos referentes a la implementación de este tratado, se convirtió en un departamento de consulta y cooperación clave para cualquier organización internacional cuyo mandato incluyera materias relacionadas con el ejercicio de jurisdicción estatal sobre buques y aguas jurisdiccionales, la delimitación de estas últimas en diferentes zonas y la explotación de recursos naturales oceánicos. Al ser la OMI la única agencia especializada de Naciones Unidas con mandato exclusivo para adoptar normas internacionales sobre seguridad y prevención de la contaminación en relación a la navegación marítima comercial, la relación con DOALOS es particularmente estrecha. No ha sido sin embargo una relación desprovista de roces, y ello por una razón muy simple: CONVEMAR regula comprehensivamente actividades marítimas y contiene medidas de protección ambiental de recursos naturales que las potencias marítimas tradicionales que llevan la voz cantante en OMI prefieren dar una interpretación restringida. Por ejemplo, es en CONVEMAR que pueden encontrarse provisiones que justifican el establecimiento de rutas o zonas marítimas de protección especial que obligan a los buques mercantes a rodeos que extienden la longitud de un itinerario y encarecen el transporte marítimo.

No es por ello de extrañar que mi entusiasmo por CONVEMAR y en particular sobre su minucioso capítulo ambientalista fuera contrarrestado durante años por mis supervisores con la advertencia que CONVEMAR era un tratado que no se sabía si entraría alguna vez en vigor, dado el gran número de ratificaciones requeridos para ello y la reticencia a depositarlas de parte de algunas tradicionales potencias marítimas y los países con registro abierto. Mi opinión en el sentido que un tratado de Naciones Unidas de tipo “constitucional” como CONVEMAR aun sin haber

entrado en vigor, constituía una referencia necesaria para cualquier tipo de actividad de OMI era recibida con un escepticismo fronterizo con la alarma y respondida con el pedido de evitar en lo posible alusiones a CONVEMAR como instrumento interpretativo esencial de los convenios de OMI sobre seguridad de la navegación marítima y prevención de la contaminación proveniente de buques. Los Convenios de OMI debían considerarse como enteramente autónomos, sin relación hermenéutica con CONVEMAR.

Mientras en la sede de OMI en Londres se tejía un manto de caución sobre los alcances ambientales de CONVEMAR, en las Naciones Unidas en Nueva York comenzó a predominar un lobby ambientalista que proponía lo contrario. La puja no reflejaba una división de naciones sino entre reparticiones dentro de un mismo país. Los delegados de ministerios de transportes asistentes a las reuniones de OMI se mostraban hostiles frente al avance ambientalista, mientras que en Nueva York los mismos países enviaban a representantes de su ministerios del medio ambiente para tomar la postura contraria. A menudo tuve que confrontar con esta incoherencia a representantes de los ministerios de relaciones exteriores y pedirles que por favor aseguraran que sus países hablaban con la misma voz en Londres y Nueva York.

La entrada en vigor de CONVEMAR en 1994 permitió el progresivo afianzamiento del lobby ambiental dentro de la misma OMI, en respuesta a los imperativos de protección del medio ambiente marino reconocidos en Europa, los Estados Unidos de America y Japón como respuesta a incidentes como los del *Exxon Valdez*, *Erika* o *Prestige*.

Los más recientes tratados y recomendaciones internacionales de OMI contienen constantes referencias a la necesidad de interpretarlos de acuerdo a CONVEMAR, y DOALOS se ha convertido en la mano derecha de OMI a través de consultas constantes sobre todos los aspectos de esta interpretación. Un documento de OMI actualizado bianualmente sobre las implicaciones de CONVEMAR en la actividad de OMI certifica la estrecha colaboración entre la Organización y DOALOS, y en materia jurídica mis asesoramientos a partir de mediados de los noventa pudieron hacerse dando vista a DOALOS para que esta división los fortaleciera con comentarios o sugerencias. Junto a este fructífero dialogo, la OMI ha intensificado sus actividades de cooperación con otros organismos similares en temas de condiciones de trabajo a bordo (OIT), pesca (FAO) y asuntos ambientales (PNUMA y Secretaría del Convenio de Basilea), entre otros.

## El dilema ambientalista

Más dificultosas, y precisamente por temas ambientales han sido siempre las relaciones entre OMI y organismos regionales, en particular la Unión Europea (UE). Como organismo internacional global, la OMI es un foro donde la adopción de normas de seguridad de navegación y protección ambiental tiene lugar en órganos

deliberativos en los cuales todos los países miembros tienen derecho a participar. También el contenido de estas normas es tan global como la navegación comercial internacional misma: no puede pretenderse que buques que comercian en diferentes regiones del mundo deban afrontar requisitos distintos en zonas costeras y puertos diferentes en lo que respecta a su mantenimiento, equipos de seguridad y preventivos de contaminación a bordo y entrenamiento de tripulación. Por ello, los buques que llegan a aguas jurisdiccionales europeas cumplen con normas técnicas de OMI que los estados ribereños deben aceptar como parte de su propia legislación. En el caso de los estados con litoral marítimo de la Unión Europea la vigencia de normas técnicas de OMI tiene lugar a través de legislación nacional y regional, esta última sancionada por directivas a los países miembros.

Cuando los naufragios de los buques tanque *Erika* y *Prestige* resultaron en masivos derrames petroleros en la costa occidental europea, la UE pidió a OMI la rápida adopción de medidas técnicas como parte de medidas preventivas para evitar nuevos incidentes de este tipo, y en primer lugar una aceleración en el período establecido para el reemplazo de buques de casco sencillo por los de casco doble regulado en un convenio internacional adoptado por OMI para prevenir la contaminación por buques conocido bajo la sigla inglesa MARPOL. Sólo que en la OMI la adopción y entrada en vigor de enmiendas a un Convenio tarda un promedio de tres años, debido al tiempo requerido para circular, deliberar y adoptarlas. Más aún, el hecho que todos los miembros de OMI tienen derecho a votar enmiendas no siempre garantiza un tratamiento rápido o exitoso de las mismas. En este caso, muchas naciones periféricas de Asia, África o América Latina no tenían interés en ver desaparecer demasiado rápido los buques de casco sencillo, debido a los incrementos de costos de desmantelamiento, reciclaje y reemplazo. Por lo demás, vociferaban algunos países en desarrollo en los corredores de OMI, "¿Qué nos va a nosotros acelerar la desaparición de buques que sólo han causado problemas en Europa? ¿Por qué hacer que los incidentes petroleros en las tormentosas aguas del norte afecten tráfico entre países africanos, asiáticos o latinoamericanos?" Y ya se sabe que el movimiento ambientalista, una verdadero emblema de las democracias occidentales es también más débil o inexistente en muchos países sin estructuras democráticas similares. No así la UE, que presionada por sus ambientalistas telúricos y no conforme cuando finalmente obtuvo enmiendas a MARPOL reduciendo plazos para la remoción de buques tanque de casco sencillo, decidió aplicarlas con antelación a la fecha establecida, simplemente prohibiendo *ipsu facto* la navegación de estos buques en el litoral occidental europeo. Mientras los representantes de la industria naviera internacional se rasgaban las vestiduras y el Secretario-General de OMI expresaba su preocupación sin lograr impresionar demasiado a los presidentes de Francia y España, tocó a los abogados de la Organización la tarea similarmente fútil de explicar porqué la decisión europea violaba el derecho internacional. Mis contrapartes en las asesorías jurídicas de la UE recibieron nuestros alegatos sin escucharlos demasiado, porque en tiempos de crisis la urgencia política prima sobre el derecho internacional. Mis

gestiones incluyeron desde encendidas intervenciones en un seminario organizado por el Parlamento Europeo hasta una conferencia en Galicia donde los encendidos eran los pescadores galleros que habían visto perecer su fuente de ingreso en medio de la marea negra. Frente a alguno de ellos literalmente en llanto, y esgrimiendo carteles de “¡Nunca mais!”, opté por reemplazar mis argucias jurídicas con una simple disculpa, como introducción a mi charla sobre las limitaciones del derecho de tratados y la burocracia internacional para resolver reclamos de justicia siempre más genuinos que la miríada de intereses que representan la OMI y las Naciones Unidas. En una palabra: me puse del lado de ellos para que comprendieran mejor mi posición, utilizando una estrategia tan esencial como poco enseñada en cursos de derecho internacional, a saber la empatía y el acomodamiento recíproco de posiciones contrarias. Mi premio fueron abrazos y tazas de vino (en Galicia el vino se sirve en tazas). A nivel más alto, el acomodamiento recíproco (más cínico, pero acomodamiento al fin), tuvo lugar cuando los intereses navieros prefirieron no desafiar con el derecho internacional la decisión de los guardacostas europeos de no dejar pasar buques de casco simple. Simplemente comenzaron a utilizarse más los de casco doble ya existentes, transfiriendo los de casco sencillo a regiones perisféricas y aumentando así el riesgo de contaminación en aguas jurisdiccionales de estados ribereños menos preocupados por la prevención de la contaminación marina o imposibilitados por escasez de recursos financieros de desarrollar un servicio guardacosta eficaz. En vano esperamos los abogados de OMI que algún país se presentara a la Corte Internacional de Justicia o el Tribunal de Derecho del Mar en busca de una opinión consultiva capaz de estigmatizar a la UE por violación de derecho internacional. Los intereses políticos y comerciales involucrados en este conflicto prefirieron navegar en aguas de incertidumbre jurídica antes que obtener una opinión que limitara las posibilidades de un acomodamiento que habían preferido buscar al margen del derecho.

## La OMI y el derecho penal

Mis últimos años en OMI estuvieron signados por las consecuencias del 11 de septiembre de 2001 y la crisis desatada por el surgimiento de la piratería en el Somalia y el Golfo de Adén. En el primer caso, la reacción de OMI fue todo lo rápida que pudo ser frente a un acontecimiento inesperado. Meses después del “9-11”, el Convenio de Seguridad de la Vida Humana en el Mar era enmendado para incluir medidas de protección contra actos ilícitos de terceros. Se trata de normas que han cambiado para siempre la práctica marítima comercial. Parafraseando el título de una famosa película checa, hemos pasado a un mundo de buques y puertos rigurosamente vigilados donde agentes de seguridad a bordo y en las oficinas de compañías navieras molestan con su vigilancia a los contratados para marketing, y recelosas policías portuarias dificultan la mayor atracción de cualquier puerto como son los desembarques de marineros extranjeros para turismo y diversión. En el 2010, la entrada

en vigor de enmiendas a un convenio sobre la supresión de actos ilícitos contra la navegación marítima cambió para siempre el concepto de libertad de navegación al regular la posibilidad de buques de guerra o en servicio gubernamental de abordar en alta mar buques de pabellón diferente sospechosos de preparar la perpetración de un delito contra otros buques o instalaciones portuarias. No existe aún sin embargo una normativa internacional para combatir terrorismo a través de un mayor control e información sobre los propietarios de buques. La primacía de los registros abiertos perpetúa en este caso una situación anómala que la comunidad internacional no se anima aún a contrarrestar.

A diferencia de 9-11, la piratería en Somalia no fue una crisis inesperada para OMI. Como parte de los esfuerzos del Secretario-General de OMI en advertir sobre un tema que la burocracia internacional persistió por demasiado tiempo en ignorar, me tocaron gestiones relativamente desalentadoras ante órganos de Naciones Unidas en Nueva York reticentes a escuchar las advertencias de una pequeña agencia especializada como OMI con la excusa de tener temas mucho más acuciantes en sus manos. Mi experiencia en este sentido me permite cuestionar la gestión en el manejo de crisis del Consejo de Seguridad, que siempre aparece como un cuerpo acorralado por la necesidad sacar las papas del fuego a último momento, en lugar de desarrollar una infraestructura que le permita evaluar problemas en estado germinal para tomar enseguida las medidas necesarias que impidan las complicaciones que los llevan a alcanzar un punto crítico.

## Epílogo

Cuando ingresé a la OMI la edad de retiro era de 60 años, y en mi caso lo justo necesario para obtener la ansiada pensión por 25 años de servicio. Cuando el Jefe de Recursos Humanos me preguntó si deseaba optar por beneficio de extensión hasta los 62, en vigor desde hace algunos años, comuniqué mi negativa a ello, ante el estupor de colegas que aprecian exageradamente beneficios de la artificialidad de la exención del pago de impuestos o la posibilidad de utilizar lugares de estacionamiento para diplomáticos. Mis años en la Organización, que confío haber servido dignamente debían llegar a su fin según lo previsto de acuerdo a un plan de vida que admite actividades diferentes.

Nada más reconfortante que el jubilarse para aquellos que busquen el reconocimiento de sus colegas. Las despedidas proveen una oportunidad única para escuchar palabras de homenaje y elogios nunca oídos, y tal vez algunas observaciones atinadas, capaces de evocar emociones genuinas en los salientes. En mi caso atesoro la despedida del Comité Jurídico de OMI, el órgano deliberativo intergubernamental al cual dediqué tantas horas de asistencia en la redacción de tratados y recomendaciones, y la recepción en la Embajada Argentina donde el Secretario General de OMI, el Encargado de Negocios y yo intercambiamos genuinas expresiones de afecto en un

ambiente que nuestra amistad reciproca transformó en cordialmente distendido. Fue allí que confesé que después de recibido de abogado comencé mi carrera internacional embarcándome en un buque de carga en el puerto de Buenos Aires y ofreciendo mis servicios al capitán. Éste comenzó por preguntarme de qué me había recibido, y al oír mi respuesta me advirtió: “Doctor, ustedes los abogados no conocen mucho de temas de navegación y cualquier trabajo suyo a bordo puede crear un peligro. Mejor no haga nada.” Inevitable asociar este consejo con la sospecha traicionada por el Jefe de Personal cuando me preguntó en 1984 si estaba preparado para desempeñar mi cargo. Confío que a lo largo de mis veinticinco años en OMI logré disipar algunas de las aprehensiones que rodean a los abogados en el mundo marítimo.

# Un gremio en busca de la excelencia profesional

Jorge A. Osella<sup>1</sup>

-----  
PRENSA  
Diario EL CRONISTA  
COMERCIAL  
14/04/2011  
-----

La Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior (APSEN) es una asociación civil de defensa de los intereses profesionales de sus miembros con personería gremial nro. 1473, creada en 1985. Desde ese momento dieciocho presidentes lideraron los destinos de la institución durante circunstancias políticas difíciles pero convencidos de preservar un cuerpo diplomático profesional al servicio de los intereses nacionales y en búsqueda de una continua excelencia profesional. La Asociación renovó sus autoridades habiéndose elegido como presidente de nuestra institución.

Desde su origen la Asociación ha iniciado un camino que nos toca continuar desarrollando tanto en la defensa de nuestros derechos laborales y previsionales como a través de la contribución que realizamos a la formulación y ejecución de una política exterior que consolide la inserción de la Argentina en el mundo. Es la parte que nos corresponde en la tarea de promover el desarrollo y el bienestar del pueblo argentino.

En 1985, cuando el APSEN dio sus primeros pasos, la democracia en nuestro país recién comenzaba a consolidarse tras varias décadas de inestabilidad política y de períodos de ruptura del orden institucional, con un alto costo económico y social, muy especialmente en el campo de los derechos humanos. Al mismo tiempo, la estructura de las relaciones internacionales vigentes apenas empezaba a abrirse a la superación de la guerra fría. Por sólo nombrar algunos elementos que constituían el escenario de aquella época, aún no se había concretado la implosión del sistema soviético ni en el ámbito regional existían el MERCOSUR ni los esquemas de diálogo político en los cuales participa nuestro país en la actualidad. Tampoco se había producido el acceso masivo a la tecnología de las comunicaciones a través de la telefonía celular y de Internet. El proceso de globalización, lejos de disminuir las demandas sobre la diplomacia, las ha incrementado y diversificado, planteándonos nuevos desafíos tanto en la ejecución de la tarea diplomática como en las herramientas con las que contamos para ello.

En este contexto, un grupo de colegas, asumiendo con vocación de servicio nuestro compromiso con los valores y objetivos del APSEN, y convencidos que podemos realizar un aporte genuino en esta cuestión, nos hemos incorporado a la

---

1. Presidente de la Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación (APSEN).

conducción de nuestra asociación durante los próximos dos años. Todos tenemos experiencia en nuestra profesión y en la actividad sindical, por lo que creemos estar en condiciones de contribuir tanto en la defensa de nuestros derechos laborales como en la calidad profesional del Servicio Exterior de la Nación, dando continuidad a la labor iniciada por las anteriores Comisiones Directivas. Es así que nuestro gremio se ha convertido a través de los años en un gremio moderno, abierto, federal y democrático, que busca la excelencia profesional de sus miembros para bien de la sociedad a la cual pertenece y al gobierno al cual debe servir.

Entre los principales temas para cuya gestión y desarrollo convocamos a la totalidad de nuestros colegas tanto en el país como en el exterior contamos los siguientes: cumplimiento de la Ley del Servicio Exterior, brindar un adecuado cuidado al funcionario y su familia, eficiencia operativa del Ministerio, fomentar la profesionalidad de los miembros del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación y capacitación constante de todos sus cuadros a los efectos de poder afrontar los desafíos del mundo moderno.

A través de la constante búsqueda de la excelencia profesional estamos convencidos de que podremos brindar más y mejores servicios a la sociedad a la cual pertenecemos. Un cuerpo profesional satisfecho en sus necesidades profesionales y gremiales podrá contribuir mas eficientemente en la ejecución de la política exterior diseñada por el gobierno nacional.



# Diplomacia y profesionalidad

Jorge A. Osella<sup>1</sup>

-----  
PRENSA  
Diario LA NUEVA  
PROVINCIA  
12/09/2010  
-----

Un desafío mayor significa la presencia de funcionarios diplomáticos en representaciones consulares o diplomáticas en el exterior en países impactados por desastres naturales o provocados por el hombre; llámese inestabilidad política, guerra civil o revolución. Por lo general la labor de estos funcionarios se la asocia a las actividades para el fortalecimiento de relaciones políticas, la promoción comercial, la canalización de inversiones hacia nuestro país, la difusión cultural y las actividades vinculadas a cuestiones consulares. Poco se sabe de la situación de nuestros colegas en caso de desastres naturales, o provocados por hombres, en los países en los cuales están prestando funciones. Poco se sabe del servicio que brindan a los conciudadanos residentes en esas zonas.

Sin duda no se trata de una tarea menor. Así lo ponen de manifiesto el desafío que representó para nuestros colegas destinados en Japón, Libia, Túnez y Egipto, para enfrentar la incertidumbre, la falta de información, el nerviosismo generalizado. No ha sido menor el desafío que tuvieron las autoridades para contar con instrucciones claras y precisas, como así también con un “plan de contingencia” que permitiera considerar el estado de situación de cada uno de ellos en particular, como así también la eventual evacuación de los argentinos residentes.

En el caso de Japón, el trabajo de nuestros colegas en condiciones difíciles ha puesto a prueba el temple, valor y la fortaleza del espíritu de cada uno de ellos, demostrando su vocación de servicio y su profesionalidad. Ello debe ser puesto en evidencia en un contexto en que debieron afrontar el mayor desastre natural de la historia del mundo donde el poder del hombre ha quedado reducido a escombros frente al poder de la naturaleza. La dedicación 24 horas, 7 días, alimentándose y descansando mal, tras la búsqueda de argentinos perdidos o varados en la zona del desastre, brindando y recibiendo la escasa información que fluía por esas latitudes.

La incertidumbre de los acontecimientos hace cada vez más difícil mantener la calma y la tranquilidad para justamente brindar calma y tranquilidad a aquellos que la necesitan. Es un trabajo de equipo, “yo apoyaba a mis colegas para luego recibir el apoyo de ellos para seguir adelante”, así lo manifestaba un funcionario diplomático que se encontraba en medio del desastre provocado por el Tsunami, Terremoto e Sendai, y Accidente Radioactivo de Fukushima. Se hace todo lo posible para manejar esta situación de la mejor manera, pese a que a veces surgen dudas sobre si vale la

---

1. Presidente de la Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación (APSEN).

pena tanto esfuerzo frente a la gran cantidad de dificultades que deben sobrellevarse. Son conscientes que si ese sacrificio calma, atempera el estado de ánimo de un ciudadano, ello vale la pena.

No todo era ayuda material, en estas circunstancias un llamado telefónico, un email con una voz de aliento, de comprensión, un hombro donde llorar permiten aliviar y dar fuerzas para proseguir con esta difícil tarea. En algunas circunstancias las fuerzas físicas y morales han disminuido, sintiendo desamparo y frustración frente a la magnitud de la escena, frente a la falta de reacción, frente a la falta de apoyo, así que ellas nos juegan una mala pasada, es en esas circunstancias que debemos redoblar nuestros esfuerzos de comprensión y apoyo para poder realizar la reinserción en la vida familiar y profesional.

No menos importante ha sido el compromiso de los empleados locales de nuestras representaciones para ayudar a la comunidad argentina residente en esos lugares. Ello merece todo nuestro reconocimiento por la labor diaria y apoyo que brindan a los funcionarios diplomáticos. Ellos son esenciales en países como Japón, en donde el idioma es una barrera difícil de franquear.

En estas circunstancias el liderazgo juega un papel fundamental para indicar el camino a seguir, para calmar las inquietudes para orientar los pasos a seguir. Se debe estar a la altura de las circunstancias tratando de dejar de lado intereses personales y pensar en el beneficio de conjunto en forma solidaria.

Sin duda es difícil valorar todo esto desde la lejanía y el confort que implica un cielo limpio, adecuada comida sana y agua no contaminada, un buen descanso y la seguridad de un techo estable. Para comprender esta situación debemos situarnos a 20.000 km de distancia de Buenos Aires, con una cultura e idioma distinto, frente a la escasez de alimentos, de energía, de agua potable y frente al sufrimiento de miles de seres humanos que aceptaban con dignidad y con dolor lo que estaban ocurriendo. Este es el contexto en el cual están desempeñando invaluable funciones los miembros del Servicio Exterior de de la Nación.

# Sepa a quién recurrir cuando se le presenta un problema en el exterior

Jorge A. Osella<sup>1</sup>

PRENSA WEB  
iProfesional  
(Diario INFOBAE)  
06/04/2010

El Presidente de la Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación, explicó cuáles son los servicios que brinda la Cancillería a los argentinos.

Pocos argentinos toman conciencia de la importancia de contar con los servicios que brindan los consulados o embajadas argentinas en el exterior antes de viajar fuera del país.

Por otra parte, pocos países en el mundo cuentan con una política de protección consular tan activa e intensa como la de Argentina. Ello se origina en respuesta a la gran cantidad de argentinos que viajan al exterior, como así también a los numerosos connacionales que residen fuera de nuestro país.

En este contexto vale recordar que el objetivo de la política consular es, entre otros, **la defensa de los derechos de nuestros connacionales en el país en el que se encuentren**, como así también hacer valer su dignidad como personas.

El funcionario consular comprende que cada caso de actuación consular es único, y requiere de un enfoque particular e individualizado, que tome en cuenta la dimensión humana de cada ciudadano afectado.

Sólo ante una emergencia (fallecimiento, detención, accidente, pérdida de pasaporte, o necesidad de documentación, etc) se toma conciencia de **la importancia de contar con la ayuda de funcionarios profesionales y debidamente capacitados que conozcan el lugar y a sus autoridades y normativa**, estén familiarizados con nuestra idiosincrasia y que estén dispuestos a solucionar nuestro problema.

Se desprende entonces, que la misión de los consulados y los diplomáticos allí destacados, va más allá de funciones de promoción cultural y comercial, para insertarse en un esquema mucho más amplio, que es el del **servicio a los conciudadanos argentinos en el exterior**.

Actualmente, la cobertura de asistencia consular al ciudadano argentino se hace efectiva en los 125 Consulados Generales, Consulados y secciones consulares en 80 países.

Más de 240 funcionarios diplomáticos –profesionales que integran el Servicio Exterior de la Nación–, contando con la asistencia de funcionarios administrativos, desempeñan esta función buscando brindar un servicio los más eficiente posible.

---

1. Presidente de la Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación (APSEN).

Es así como **durante el año 2009 se registraron más de 620.000 actuaciones consulares** que beneficiaron a una gran cantidad de compatriotas en el exterior.

## Marco legal

La Convención de Viena, el Derecho Internacional, la Ley del Servicio Exterior y el Reglamento Consular brindan el marco legal para la actuación de los funcionarios que desempeñan estas altas responsabilidades de servicio a la población argentina.

En este sentido, su labor podría definirse como “el conjunto de acciones, gestiones e intervenciones que realizan funcionarios consulares en el extranjero en beneficio de sus connacionales dentro de los límites permitidos por el Derecho Internacional, respetando la legislación interna de cada país”.

## Ámbitos de acción

Se podrían identificar dos ámbitos de acción:

- La **asistencia y ayuda** directa a sus connacionales.
- Las **gestiones ante autoridades locales** para evitar abusos y brindar adecuada asistencia a ciudadanos encausados o detenidos, preservando, de esta manera, los principios básicos de derechos humanos.

La asistencia que otorga el servicio consular brindado por la Cancillería comprende, además, las **funciones notariales** en las que se actúa en calidad de “Escribanos Públicos”, permitiendo así dar certeza jurídica a las actuaciones que se realizan en sus sedes.

Esta asistencia brinda un servicio importantísimo a los argentinos en el exterior, al facilitar la **gestión de poderes, contratos y certificación de documentación** en general, así como también visas de viaje, sin necesidad de tener que desplazarse el recurrente a la República.

Igualmente importantes son las funciones que se cumplen por delegación del Registro Nacional de las Personas a través del **registro de matrimonios, nacimientos o defunciones** como así también a través del otorgamiento, actualización y renovación de DNI y registro de cambios de domicilio, o bien la tramitación de las opciones de nacionalidad argentina.

Los servicios consulares completan sus labores con la actuación durante las elecciones nacionales, facilitando la **emisión del voto de aquellos ciudadanos empadronados en el exterior**, lo que se suma a las ya mencionadas tareas de **asistencia a empresarios en cuestiones comerciales o de inversión**, identificando nichos de mercado para productos argentinos y difundiendo posibilidades de inversión, así como también las tareas de promoción cultural y turística.

Cabe por último hacer una breve mención a las delicadas tareas que en **materia migratoria** realiza el funcionario consular desde el exterior, en coordinación, naturalmente, con la Dirección Nacional de Migraciones.

Más allá de ello, el funcionario diplomático estará a las órdenes del recurrente y procurará facilitar una rápida solución al problema que se pudiera plantear.

La vocación de servicio de los funcionarios en el exterior se pondrá de manifiesto en estas circunstancias a través de su acabado conocimiento de la temática a resolver, su buena predisposición, trato amable y buena voluntad.

Naturalmente, la crítica constructiva, informada y bien intencionada podrá siempre ser considerada y servirá para seguir mejorando este servicio esencial para el ciudadano argentino en el exterior.

Los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación (SEN) son conscientes de la necesidad de brindar un servicio concreto y eficaz a la comunidad.

No cabe duda que dentro de una nueva concepción de una diplomacia más moderna, transparente y democrática, los servicios consulares constituyen hoy un pilar fundamental de la actividad que desarrollan nuestros funcionarios diplomáticos en el exterior.

Es este un servicio esencial que brinda la Cancillería Argentina y que se encuentra a disposición de todos los argentinos en el exterior.



Asociación Profesional  
del Servicio Exterior de la Nación

[www.apsen.org.ar](http://www.apsen.org.ar)