

¿Cambio o continuidad?

15 miradas sobre
los gobiernos de
Néstor Kirchner y
Cristina Fernández
de Kirchner 2003-2013

Luis Ignacio
García Sigman
[Comp.]

¿Cambio o
continuidad?

¿Cambio o continuidad?

15 miradas sobre
los gobiernos de
Néstor Kirchner y
Cristina Fernández de
Kirchner 2003-2013

Luis Ignacio García Sigman [comp.]

¿Cambio o continuidad? : 15 miradas sobre los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2013 / Santiago Leiras ... [et al.] ; coordinación general de Luis Ignacio García Sigman ; prólogo de Alberto Rodolfo Lettieri ; Ricardo López Göttig. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundación Universidad de Belgrano, 2015.

Libro digital, PDF.

ISBN 978-950-697-086-4

1. Ciencia Política. I. Leiras, Santiago II. García Sigman, Luis Ignacio, coord. III. Lettieri, Alberto Rodolfo, prolog. IV. López Göttig, Ricardo, prolog. CDD 320

UNIVERSIDAD DE
Belgrano
BUENOS AIRES - ARGENTINA

EDITORIAL DE
Belgrano
BUENOS AIRES - ARGENTINA

Fundación Universidad de Belgrano

Presidente: Dr. Avelino Porto

Editor Responsable: Ignacio Tomé

Cambio o continuidad? 15 miradas sobre los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2013

E-book 1ª Edición, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, noviembre de 2015

© 2015 Fundación Universidad de Belgrano

© 2015 Fundación Editorial de Belgrano

© 2015 Luis Ignacio García Sigman

ISBN 978-950-697-082-6 [impreso]

978-950-697-086-4 [digital]

Editorial de Belgrano

Zabala 1837 C1426DQG Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Email: editorialdebelgrano@ub.edu.ar

Facebook/Universidad.de.Belgrano

Twitter: @ubeduar

Web: www.ub.edu.ar

Teléfono: [54 11] 4788 5400

Miembro de:



Red de Editoriales de Universidades Privadas

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

Diseño editorial: Santángelo Diseño

Edición: Victoria Villalba

Impreso en Talleres Gráficos Universidad de Belgrano, Argentina.

Luis Ignacio García Sigman

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (UB). Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (UB). Doctorando en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becario de postgrado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente en las carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UB).
Contacto: <nachogarciasig@yahoo.com.ar>

Santiago Leiras

Politólogo por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Doctor en América Latina Contemporánea por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid (IUOG). Profesor Adjunto UBA y Profesor Asociado Universidad de Belgrano (UB). Docente-Investigador Categoría III, Programa de incentivos a docentes investigadores, Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación.
Contacto: <leiras2@hotmail.com>

Bruno Danelon

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Belgrano (UB). Maestrando en Historia, Universidad Nacional de Tres de Febrero. Docente de Historia Contemporánea I y II e Historia de América I y II en las carreras de Relaciones Internacionales, Ciencia Política y Ciencias de la Comunicación de la UB.
Contacto: <bruno.danelon@gmail.com>

Ariadna Gallo

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (UB). Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET/UNSAM), categoría Adjunta y profesora adjunta en Tendencias Actuales de la Ciencia Política Contemporánea en el Doctorado en Ciencia Política, UB. Ha sido miembro del grupo responsable del Proyecto de Investigación Plurianual (PIP) 2009-2011, CONICET.
Contacto: <doctoraag75@hotmail.com>

Silvia La Ruffa

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (UB), doctoranda en Ciencia Política (UB). Profesora auxiliar en la carrera de Ciencia Política, UB en las materias “Análisis de la Política Comparada”, “Política comparada” y “Práctica profesional” y profesora adjunta en la carrera de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE) en la materia “Funcionamiento de los Poderes del Estado”. Tiene varias publicaciones científicas relacionadas con la temática de la seguridad ciudadana.

Contacto: <s.laruffa@hotmail.com.ar>

María Elena Acosta

Licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (UB). Cursos de Posgrado en la Universidad de Salamanca y Carlos III de Madrid. Profesora Adjunta Regular en la Facultad de Derecho de la UBA. Investigadora del Instituto Ambrosio L. Gioja de la Facultad de Derecho, UBA y miembro integrante de proyectos UBACYT. Autora de varias publicaciones sobre temas político-institucionales, ha participado en numerosos congresos relacionados a esa especialidad.

Contacto: <eleacosta@fibertel.com.ar>

Norberto Emmerich

Doctor en Ciencia Política y Licenciado en Relaciones Internacionales. Miembro del Comité Científico y de la Junta Directiva de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales (ALICE). Investigador del Ministerio de Seguridad de la Nación, Investigador senior del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI), Investigador de la Facultad de Estudios para Graduados de la Universidad de Belgrano (UB). Ex Becario CONACYT, México. Becario SENESCYT, Ecuador. Catedrático del Instituto Ortega y Gasset México. Presidente de la Fundación Ciudadanos del Mundo. Miembro de Migrantólogos, especialistas en Migración, Instituto Mora,

México. Miembro de la Red de Investigadores Parlamentarios de México. Especialista en narcotráfico.

Contacto: <norberto.emmerich@gmail.com>.

María Paula A. Cicogna

Doctora en Antropología y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesora Adjunta del seminario “Derechos Humanos: temas actuales”, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Investigadora posdoctoral, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Contacto: <mpacate@yahoo.com>; <www.nucleoderefugio.com.ar>

Leandro Rodriguez Medina

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (UB), Master of Arts in Philosophy por State University of New York at Stony Brook, Magíster en Epistemología e Historia de la Ciencia por la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Doctor en Sociología por University of Cambridge. Profesor Asociado de tiempo completo en el Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política en la Universidad de las Américas Puebla, e Investigador Afiliado al Departamento de Sociología de la Universidad de Cambridge. Desde 2010 es Coordinador Académico de *The Puentes Consortium*, un consorcio de universidades mexicanas y estadounidenses que fomenta la investigación en temas relevantes para ambos países.

Contacto: <leandro.rodriguez@cantab.net>

Karina Patraca Lara

Estudiante y miembro del Programa de Honores de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad de las Américas, Puebla. Ha realizado investigación etnográfica en la comunidad de Zempoala, Veracruz (México) sobre tradiciones culturales y se encuentra investigando la problemática de la violencia infantil en la zona de los Grandes Lagos en África.

Julio Burdman

Politólogo argentino. Secretario de Investigación y Desarrollo de la Universidad Metropolitana (UMET). Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA), de la Universidad de Belgrano (UB) y de la Escuela de Defensa Nacional (EDENA). Co-Director del Grupo de Estudios de Geopolítica (GEO).

Contacto: <julio.burdman@gmail.com>

Guillermo Javier Duberti

Abogado por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Belgrano (UB). Doctor en derecho por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Ex becario Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor adjunto de la Facultad de Lenguas y de la Facultad de Abogacía de la UB de las materias Derecho Público, Derecho de la Integración y trabajo final de carrera. Miembro del International Institute of Space Law.

Contacto: <guillermo.duberti@gmail.com>

Ezequiel Silva

Licenciado en Teología con Especialización en Teología Sistemática. Actualmente realiza una investigación para la obtención del Doctorado en Teología en el área de teología y política. Es Encargado de Pastoral del Colegio Marianista de Buenos Aires. Miembro de la Asociación Ecuménica de Teólogos/as del Tercer Mundo (ASETT). Desarrolla tareas de asesoría teológica y pastoral a diversas instituciones y comunidades.

Contacto: <silva.ezequiel@marianista.edu.ar>

Ricardo López Göttig

Profesor y Doctor en Historia, egresado de la Universidad de Belgrano y la Universidad Karlova de Praga, respectivamente. Es Profesor Asociado de Historia Contemporánea I y II en las carreras de Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Ciencias

de la Comunicación en la UB. Fue Director de la Carrera de Ciencia Política en UB (2007-2009). También es profesor en la Universidad ORT Uruguay.

Alberto Lettieri

Doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor Titular Regular (UBA). Director Académico del Instituto de Revisionismo Histórico Argentino e Iberoamericano "Manuel Dorrego". Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

SUMARIO

Prólogo

Ricardo López Göttig 17

La Patria y la colonia

Alberto Lettieri 23

Introducción 31

Democracia delegativa: reseñando sus principales rasgos a propósito de las reflexiones de Guillermo O'Donnell sobre los gobiernos kirchneristas

Luis Ignacio García Sigman 37

Los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner desde la mirada de Laclau. ¿Populismos? Una reseña de la noción a propósito de la opinión del filósofo sobre tales experiencias políticas

Luis Ignacio García Sigman 59

La vocación fundacional en la política argentina de Alfonsín a Kirchner

Santiago C. Leiras 95

Rupturas y continuidades en el discurso kirchnerista (2003-2013) <i>Bruno Danelon</i>	121
La reforma electoral del kirchnerismo. Análisis de las paso en su primera aplicación efectiva <i>Ariadna Gallo</i>	143
Decisiones en materia de “seguridad” en la era K <i>María Elena Acosta y Silvia La Ruffa</i>	181
El narcotráfico en la década kirchnerista <i>Norberto Emmerich</i>	209
Políticas de derechos humanos en Argentina: evolución de las políticas migratorias y de refugio (2003-2013) <i>María Paula A. Cicogna</i>	241
La producción de conocimiento en Argentina durante la década kirchnerista: un balance comparativo <i>Leandro Rodríguez Medina y Karina Patraca Lara</i>	263
La identidad geopolítica argentina en la era kirchnerista: mundo, representación y políticas <i>Julio Burdman</i>	291
Una Argentina litigante <i>Guillermo Javier Duberti</i>	335

Poder político y poder eclesiástico. Un breve
balance de las relaciones entre la Iglesia
Católica Apostólica Romana y el gobierno
nacional (2003-2011)

Ezequiel Silva 369

Prólogo

Ricardo López Göttig

Analizar y comprender las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner cuando se es contemporáneo y aún se está viviendo el tercer período consecutivo de este ciclo, es una labor tan ineludible como irremediablemente inconclusa. Este libro es la compilación de estudios realizados por profesores y egresados de la Universidad de Belgrano y, por consiguiente, está impregnado del más policromo pluralismo, un valor cuidado sin vacilación en las aulas de esta casa de altos estudios desde sus inicios. Reúne una serie de textos de aproximación, en el que cada capítulo busca responder a una interrogante, esa búsqueda sin término que nutre la sed de conocimiento del cientista social, una exploración que es necesidad vital para el humanista.

Todo libro es una impertinencia, porque jamás puede agotar en su totalidad la cuestión abordada; se presenta, entonces, como un resultado inacabado, un territorio apenas conocido por el que otros deambularán en el futuro con la esperanza –vana– de arribar al final de tantos desvelos. Y bienvenida sea esta impertinencia, porque abre nuevos itinerarios para el análisis y la reflexión.

Lo que se ha dado en llamar el “kirchnerismo” es un hijo de la crisis que se desató a fines de 2001 y que tan hondas repercusiones ha tenido en el universo simbólico y material de los argentinos. Crisis que, como la hiperinflación

de 1989 y 1990, pudo ser administrada dentro del marco democrático, sin apelar a los pronunciamientos militares como en los decenios anteriores. Tanto aquella como la más próxima, dejaron una reconfiguración del sistema de partidos políticos, los actores de la competencia electoral y la alternancia democrática, con rupturas, deslizamientos y retiradas.

Tal como ocurrió con el peronismo histórico, el kirchnerismo se fue creando desde la presidencia, enhebrando protagonistas del justicialismo de las administraciones de Carlos Saúl Menem y Eduardo Duhalde, así como atrajo a elementos de otras tradiciones políticas como el radicalismo, el experimento del Frente País Solidario (FREPASO) y el socialismo. Tras ser electo a la primera magistratura con un magro 22% en el año 2003, Néstor Kirchner precisó del apoyo de sectores políticos ajenos al justicialismo en aquello que se denominó la “transversalidad”, así como imprimió a su mandato una presencia de hiperejecutividad que contrastó con el estilo –y posibilidades– de Fernando de la Rúa.

Con una oposición desarticulada, astillada en fragmentos dispersos con arraigo localizado, Néstor Kirchner y luego Cristina Fernández de Kirchner le dieron impulso a un proyecto con discurso de pretensiones refundacionales, perspectiva que se vio potenciada por las celebraciones del Bicentenario. De este modo, sustentó una narrativa que reformuló relatos y consignas de decenios precedentes, elaborados en el período de entreguerras o bien durante las décadas de 1960 y 1970, que nutrieron lo que llamamos la historiografía revisionista. Aquellas reinterpretaciones del pretérito se hicieron desde cosmovisiones muy diferentes, ya desde corrientes nacionalistas o de autores más o menos afines a heterodoxias del socialismo, que aspiraban a demoler los cimientos de una historiografía canónica mitrista, genéricamente llamada “liberal”.

El kirchnerismo se propuso desmontar discursivamente las políticas de apertura económica, privatizaciones

y desregulaciones que caracterizaron las dos presidencias de Carlos Menem –también justicialista–; y para ello contó con el apoyo activo de una intelectualidad formada en la lectura de los revisionistas. El “noventismo” se transformó, pues, en la fuente de los males. En su afán de monopolizar una nueva narrativa desde el poder, el kirchnerismo supo sumar y darle potentes megáfonos a quienes cuestionan *in toto* al “liberalismo”.

La confrontación es el sello distintivo del kirchnerismo, en los distintos planos en los que desplegó su política. En la economía, con las nacionalizaciones de empresas y las AFJP (Administración Federal de Ingresos Públicos), las crecientes regulaciones y trabas comerciales al sector privado, expandiendo al sector público en números que hoy se acercan a los de los países nórdicos, pero sin su desarrollo. En las instituciones, cercenando la independencia del Poder Judicial o directamente eliminando la del Banco Central, en la manipulación de las estadísticas oficiales, y con el intento de vulnerar la forma de elegir a los miembros del Consejo de la Magistratura. En la política exterior, entrando en colisión con la República Oriental del Uruguay, el Reino Unido, Estados Unidos y España, a la vez que buscando acercamientos con gobiernos o regímenes cuestionados por su falta de respeto a las libertades individuales. En su relación con los medios de comunicación, con su feroz enfrentamiento con el Grupo Clarín, utilizando recursos y edificios del Estado nacional para exhibir su antagonismo de un modo desembozado. Ese ánimo de doblegar al adversario es lo que llevó al enfrentamiento con los productores agrícolas en torno a la Resolución 125, pero el proyecto de ley fue derrotado en el posterior debate parlamentario.

A diferencia de las utopías pseudocientíficas de geometrías dialécticas, el populismo de la posguerra fría no busca la resolución definitiva del conflicto en una etapa superadora, síntesis del curso inexorable de la Historia.

No. El combustible que alimenta día a día esta confrontación es la necesidad misma del conflicto, perpetuándolo en la búsqueda constante de nuevos enemigos, internos y externos que, agazapados en las sombras, solo conspiran para desmontar el “modelo nacional y popular”. Lo agonal como fin y no como medio, creando una atmósfera de asperezas y fricciones que desgastan la convivencia pluralista, el debate democrático y el funcionamiento de las instituciones que equilibran y controlan al Poder Ejecutivo.

Para alimentar la narrativa épica y maniquea, no puede ni debe callar las voces opositoras; las precisa para seguir librando ese Armagedón profano, pero no en la llanura de Megido en Tierra Santa, sino en las pampas en las que se cultiva soja para comensales asiáticos. Los actos habituales de gobierno se transforman en “logros”, otorgándole una dimensión heroica a lo que no es más que gestión cotidiana de la administración de lo público. Se enaltece la militancia a alturas olímpicas, procurando articular un cuerpo de entusiastas sin fisuras para propulsar el “modelo”. Estos aires de epopeya se desvanecen cuando se advierte un inusual incremento del patrimonio de varios funcionarios, o cuando el voluntarismo político no puede evitar el aumento de las divisas extranjeras, la disminución de las reservas del Banco Central y la suba de los precios como consecuencia de la emisión monetaria. No obstante, la retórica del combate contra los “poderosos” resulta grata a los oídos de muchos argentinos; y nos basta recordar las teorías conspirativas que danzaron en las mentes y conversaciones durante el apocalíptico 2002, cuando se especulaba con intervenciones extranjeras para apoderarse de las aguas, las tierras y los recursos minerales. En aquella atmósfera escatológica nació el fenómeno del kirchnerismo, y a ella ha apelado para legitimarse a modo de plebiscito en cada convocatoria a los comicios: hay que derrotar al caos que acecha en los márgenes para impedir que devore el orden celosamente custodiado por el oficialismo en el gobierno.

Los partidos, coaliciones y figuras de oposición al kirchnerismo no han alcanzado a decodificar la dimensión de esta cartografía simbólica; y en ello radica buena parte del éxito del Frente para la Victoria. Además de haberse beneficiado con un viento a favor en la economía por la mayor demanda de los *commodities* –circunstancia que no sólo se vivió en Argentina, sino también en el resto de América del Sur–, el kirchnerismo supo apelar e interpretar el imaginario de una parte significativa de los argentinos. De allí la persistencia de un núcleo electoral que no parece ser fácil de horadar, ni siquiera por candidatos que hasta hace poco fueron parte de la primera fila del elenco gubernamental.

Este libro es el resultado dichoso del trabajo intelectual de docentes y egresados con los que he trabajado en forma cotidiana, por lo que soy testigo de su valía, compromiso y rigor metodológico. Es un enfoque académico que resultará fecundo para profesores, estudiantes y público en general, proponiéndose provocar la reflexión inteligente del lector, que dialogará en modo silencioso con cada uno de los autores en el correr de las páginas. Han tenido el valor de adentrarse en el laberinto de aquello que estamos viviendo, que nos resulta contemporáneo, en la confusión vertiginosa de lo que es contiguo y presente.

La Patria y la colonia

Alberto Lettieri

El 19 y 20 de diciembre de 2001 el Estado nacional argentino colapsó. El neoliberalismo había hecho su tarea con probidad, destrozando la economía y poniendo al país de rodillas frente a los grandes centros internacionales de poder. La aplicación a rajatabla de las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI), el endeudamiento sin límite ni control alguno, la corrupción generalizada, la sangría incontenible de nuestras riquezas a través de la transferencia de recursos hacia el exterior y el saqueo de las empresas estatales fueron minando la consistencia de una absurda política de convertibilidad. Durante su vigencia, la soberanía financiera de nuestro Estado nacional fue suprimida, con nuestro signo monetario convertido en *alter ego* desprestigiado del dólar, para luego forzar, al momento del inevitable fracaso de una política nefasta, la emisión de famélicas cuasi monedas provinciales –los descalificados bonos– o el restablecimiento del sistema del trueque. La industria argentina virtualmente desapareció y, con el librecambio como slogan, se alcanzaron rápidamente indicadores récord de desocupación, precariedad laboral y empleo en negro. En consonancia, los colegios industriales fueron eliminados, ya que no cumplían función alguna en la nueva versión del modelo semicolonial.

El éxito del proyecto de convertibilidad entrañó, hacia fines del siglo xx, una inevitable crisis económica y social, de inédita magnitud. Su creador, el aprendiz de brujo Domingo Cavallo, convocado ahora por la gestión de Fernando de la Rúa, solo atinó a tratar de “enfriar” la economía, imponiendo una retención del 13% de los ingresos a los empleados estatales, una desesperada toma de deuda a tasas exorbitantes –el denominado “blindaje”– que hizo eclosión en nuestros días y el establecimiento de un estricto “corralito” financiero. Estas iniciativas, aún más recesivas, esfumaron los últimos restos de tolerancia social. La huida en helicóptero de De la Rúa, en el marco de una represión absurda e injustificada, reiteraba la pauta de retiro anticipado del radicalismo del gobierno instalada en 1930.

¡Que se vayan todos!

Tal como había sucedido en las gestas históricas del 25 de mayo o el 17 de octubre, el pueblo ocupó la Plaza de Mayo exigiendo un cambio drástico. Sin embargo, mientras que en el nacimiento de la Patria o en 1945 existían programas concretos –la creación de un gobierno propio con liderazgo criollo y la liberación y la restitución del líder que había implementado el proceso de cambio social, respectivamente–, la demanda de 2001 era mucho más perturbadora. Ese “que se vayan todos” implicaba que el único consenso existente se refería a la impugnación de una dirigencia política corrupta y genuflecta ante las presiones de los mercados o de los organismos internacionales. La situación era terrible y no se avizoraba la luz en el fondo del túnel. El pueblo se movilizaba *contra* algo, pero, a diferencia de las otras gestas históricas, carecía de propuesta o programa positivo de acción. La gestión de Eduardo Duhalde –autoridad emergente de la gravísima crisis político-institucional que siguió al estallido y la rebelión social de 2001– aportó módicos avances en la consolidación institucional, una pesificación desigual que sólo benefició a las empresas y

corporaciones más poderosas –*Clarín, La Nación*, las privatizadas, etc.– y un recurso sistemático al uso de la violencia para contener las legítimas demandas sociales, que aportó dos nuevos mártires –Maximiliano Kosteki y Darío Santillán– y forzó la salida anticipada de quien había asegurado, en clave demagógica, que los argentinos estábamos “condenados al éxito”.

Néstor Kirchner y la fundación de una nueva Argentina

El proceso electoral para suceder a Duhalde conllevaba las marcas de la crisis. La síntesis de altísimo endeudamiento, profundo clima de conflictividad social y una economía colapsada disuadieron a algunos competidores destacados de la racionalidad de hacerse cargo de un país en llamas. En ese momento dramático, en el cual incluso la unidad territorial de la república estaba puesta en discusión, exclusivamente una personalidad excepcional podía asumir el desafío de ponerse el sayo en una situación en la que solo el fracaso parecía estar garantizado. En medio del lodazal y del espanto surgió un líder, transgresor, políticamente incorrecto, dispuesto a hacer realidad un programa nacional y popular que había sido sistemáticamente descalificado por los gurúes y los comunicadores del neoliberalismo en la década precedente. Y así, con su raquítrico capital electoral de poco más del 20% de los sufragios emitidos, acometió la ciclópea empresa de convertir en realidad el auténtico peronismo, el de Evita y el coronel Perón, adaptado a las condiciones y exigencias del siglo XXI.

De nada valieron las zancadillas que trataron de forzar su rápido declive. La decisión de Carlos Menem de eludir la segunda vuelta electoral para obligarlo a asumir con el voto de solo 1 de cada 5 electores constituyó un nuevo fracaso para el riojano. Pragmático al extremo y consecuente con sus ideales y compromiso doctrinario, Néstor fue capaz de revertir la debilidad de origen de su

mandato construyendo legitimidad a través de una llamativa capacidad de gestión. Vino a proponernos un sueño, y el sueño fue tomando cuerpo y convirtiéndose en la más concluyente de las realidades. En poco tiempo la economía fue relanzada, la manipulación de las variables monetarias permitió garantizar la competitividad de las exportaciones argentinas, su apuesta por el mercado interno impulsó el crecimiento industrial, avalando la reapertura de aquella prestigiosa educación técnica a la que el neoliberalismo le había otorgado carta de defunción.

A poco de andar, Néstor Kirchner había transformado su escuálido capital electoral en más del 70% de apoyo en la opinión pública. Anuló los indultos de Carlos Menem a los genocidas, imponiendo políticas de Estado basadas en la verdad y la justicia. Así se convirtió en hijo adoptivo de las heroicas Madres de Plaza de Mayo y en sostén primordial de la encomiable lucha de las Abuelas.

Néstor Kirchner impulsó un drástico e inédito proceso de desendeudamiento. En lugar de las balas del pasado, respondió a las demandas sociales con políticas efectivas y expansión del empleo. Revirtió la desocupación endémica, garantizó el crecimiento económico sostenido en el tiempo a tasas chinas y dejó constancia en el contexto internacional de que otra política económica era posible, y también deseable.

La apuesta de Néstor permitió recuperar la historia, en su condición de usina inspiradora y proveedora de insumos en clave nacional y popular, y fundamento del proyecto de construcción de la Patria Grande Americana a través del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). También reafirmó el papel del Estado como nivelador de las desigualdades e injusticias creadas por el mercado y como promotor del crecimiento económico y la integración social, y restituyó el principio de autoridad en clave democrática, deshilachado tras la desafortunada experiencia de Fernando de la Rúa.

Esto le permitió reivindicar la política, la participación y el compromiso social, que habían sido desacreditados deliberadamente por el neoliberalismo, para garantizar la primacía del mercado sobre los ciudadanos como instancia de control y de guía de los gobernantes.

Y, sobre todo, Néstor consiguió devolvernos a los argentinos la utopía sepultada a partir de la instalación de la dictadura cívico-militar. La convicción de que una sociedad más justa, inclusiva e igualitaria era posible, con compromiso y consecuencia, con organización y participación popular.

Su compañera y sucesora, Cristina Fernández de Kirchner, continuó con la marcha hacia una sociedad más justa, más integrada, más americana. Las reestatizaciones de las empresas públicas –con Aerolíneas e YPF a la cabeza–, la Asignación Universal por Hijo, el plan Conectar Igualdad, las jubilaciones para las amas de casa, los planes Procrear y Progresar, la construcción de más de 1.700 escuelas y jardines de infantes en una década, la política de desarrollo de cooperativas y pymes que espantaron el fantasma de la desocupación, el impulso de planes de vacunación y de salud que nos colocan en el primer nivel mundial, y niveles de escolarización inéditos propiciados por el Estado, dan cuenta de un compromiso claro con la inclusión y las grandes mayorías populares.

La ciencia y la técnica alcanzaron su máxima expresión en la historia nacional. La educación recibe un inédito 6,8% de un creciente presupuesto nacional, cifra que nos coloca en los primeros niveles de planeta. La creación de laboratorios ultramodernos y de 9 nuevas universidades nacionales, sumadas a la repatriación de centenares de científicos y la multiplicación de docentes y de estudiantes a lo largo del país expresan esa apuesta por la renovación y el futuro. Con los Derechos Humanos como guía, el restablecimiento de la identidad de más de un centenar de nietos apropiados, la Ley de Medios como reaseguro de

la libertad de expresión y la integración americana como horizonte, el pueblo recuperó el orgullo de sentirse argentino y de vivir en una Patria soberana.

Del otro lado, la colonia

Frente al modelo democrático, pluralista, nacional y popular, aparecen los indignados, los nostálgicos de 1943, de una sociedad para unos pocos, con privaciones y exclusión para la mayoría, sesgo distintivo del mediopelo indignado a lo largo de nuestra historia. Beneficiados por las políticas generosas de un gobierno popular al que han retaceado sus votos y su apoyo, en su postura autoritaria se niegan a aceptar que las mayorías se pronuncien a través del sufragio, y descalifican a sus referentes sociales: ayer Evita y hoy Cristina son designadas como “yeguas”.

Con amargura, podemos comprobar una vez más que la dictadura cívico-militar no pasó en vano. La porción más reaccionaria de las clases medias y altas, que combinan soberbia e ignorancia, descreen de la democracia, a punto tal que en lugar de reclamar a la oposición que defina un programa y una estrategia, exigen al gobierno nacional y popular que abandone las banderas por las que fue votado, que condene a la miseria a los niños pobres suprimiendo la Asignación Universal y la entrega de computadoras, que elimine los subsidios, arrojando a miles de familias a la indigencia más extrema, para poder dedicarse al perverso juego de viajar por el mundo y derrochar su dinero ante los ojos de los humildes.

Y así cierran los ojos y los oídos para evitar enterarse de la cruda realidad de que la mayor parte de los motivos de su reclamo son la consecuencia del modelo que ellos mismos contribuyeron a instalar con su voto cuota en la década de 1990, inmoral y excluyente, del mismo modo que hace cuatro décadas pretendían desconocer la desaparición forzada de personas, ufanándose mientras tanto por haber obtenido un Mundial de Fútbol amañado.

¿Qué es lo que quieren? No lo saben. Sus demandas no pueden traducirse a un programa. Van a reclamarle al gobernante prescindiendo de los partidos, porque no tienen incorporada la cultura democrática. Desconocen las competencias de las instituciones, y le reclaman a Cristina por las necesidades de Mauricio Macri. Y lo que es peor, los partidos de la oposición que deberían proponerse para expresar sus reclamos, también descreen de ella. Por eso movilizan desde las sombras, por eso permiten que *Clarín* les fije su agenda y su programa. Por eso, celebran la ofensiva descabellada e incalificable de un juez norteamericano cómplice de los capitales que pretenden saquear al país y negarnos nuestro futuro.

De este modo, expresan la soberbia autoritaria de los que se creen con derecho a impedirle a la mayoría de los argentinos que viva en democracia. Consumistas e individualistas, confunden libertad con odio racial y discriminación de los más débiles. Expuesto a su conciencia, este medio-pelo no cuenta con una tradición en la cual reconocerse sin avergonzarse. Carece de mártires, de líderes y de programa. Expresión del temor de quienes no quieren perder sus privilegios, han sido en todas partes el caldo de cultivo de los fascismos y de las tiranías. Hoy son una masa en disponibilidad, contradictoria, amorfa, dispuesta a entregarse a cualquiera que le prometa exclusión y disciplinamiento social para los humildes y dólares abundantes, sin importar a qué costo. Viven del hoy y reniegan del futuro, por eso critican las re-estatizaciones y la protección a la producción y al empleo nacional. Desesperan por evitar cualquier clase de reforma de la Constitución neoliberal de 1994, porque con ella se sienten a cubierto del libre ejercicio de la voluntad popular, al impedir la reelección indefinida.

Miran al pasado y no hay nada: ni tradiciones, ni héroes, ni banderas. Miran al futuro y no hay nada: ni proyecto común, ni fuerza política que los represente, ni un líder capaz de convertir su frustración en programa.

Introducción

Aproximadamente once años median entre la redacción de esta introducción y el comienzo del ciclo de gobiernos kirchneristas. El domingo 27 de abril de 2003, Néstor Carlos Kirchner obtuvo, bajo el patrocinio de Eduardo Duhalde, el segundo puesto en las elecciones presidenciales. El 14 de mayo de ese mismo año (tan solo cuatro días antes de que se celebrase el ballottage), Carlos Saúl Menem, quien se había impuesto el citado turno electoral por menos de dos puntos porcentuales, renunció a participar de la segunda vuelta;¹ así, el hasta entonces gobernador de la Provincia de Santa Cruz se convirtió en Presidente de la Nación.

Cuatro años más tarde, Cristina Fernández de Kirchner se postuló para suceder a su marido en el ejercicio de la primera magistratura y, en las elecciones que se celebraron el 28 de octubre de 2007, obtuvo una contundente victoria (recuérdese, en este sentido, que estuvo cerca de alcanzar el doble de votos que Elisa Carrió, candidata de la Coalición Cívica) que la llevó a ocupar la

1 Carlos Saúl Menem (Alianza Frente por la Lealtad-UceDé): 4.740.907 (24,45%); Néstor Carlos Kirchner (Frente para la Victoria): 4.312.517 (22,24%). Ver <www.electoral.gob.ar>.

Presidencia del país.² El 21 de junio de 2011, la Presidenta confirmó, a través de cadena nacional, que iría por la reelección; en octubre de ese mismo año, Cristina Fernández de Kirchner se hizo con un triunfo aún más imponente que el anterior (en este caso, llegó a triplicar el número de votos obtenidos por Hermes Binner, candidato del Frente Amplio Progresista) que le permitió mantenerse en el cargo por otros cuatro años.³

En este trabajo colectivo se intentó reflexionar sobre los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2013) y, para lograrlo, se convocó a un grupo de académicos (egresados, docentes y/o investigadores de la Universidad de Belgrano) para que –desde sus respectivas perspectivas ideológicas y en relación con sus áreas de interés– presentaran un análisis o balance de los gobiernos kirchneristas; a su vez, se les solicitó que, de considerarlo posible, trataran de determinar los rasgos de continuidad y ruptura que, en el marco de la materia cuyo análisis privilegiaran, existieron entre tales experiencias políticas y aquellas que, desde 1983 hasta 2003, las precedieron.

El Dr. Luis Ignacio García Sigman en *Democracia delegativa: reseñando sus principales rasgos a propósito de las reflexiones de Guillermo O'Donnell sobre los gobiernos kirchneristas* y en *Los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner desde la mirada de Laclau. ¿Populismos? Una reseña de la noción a propósito de la opinión del filósofo sobre tales experiencias políticas* buscó presentar los principales rasgos de los citados conceptos; intentó determinar si tales académicos

2 Cristina Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria): 8.651.066 (45,29%); Elisa Carrió (Coalición Cívica): 4.401.981 (23,04%). Ver <www.electoral.gob.ar>.

3 Cristina Fernández de Kirchner (Frente para la Victoria): 11.865.055 (54,11%); Hermes Binner (Frente Amplio Progresista): 3.684.970 (16,81%). Ver <www.electoral.gob.ar>.

consideraron, respectivamente, que los gobiernos kirchneristas podían ser definidos como democracias delegativas y populismos; y, por último, trató de establecer si la caracterización que cada uno de estos teóricos políticos hizo de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner implicó o no una ruptura en relación con la que habían hecho de las experiencias políticas que los antecedieron (en particular, aquellas que tuvieron lugar a partir del retorno de la democracia).

El Dr. Santiago Leiras en *La vocación fundacional en la política argentina de Alfonsín a Kirchner* intentó evaluar si los gobiernos kirchneristas compartieron o no con el resto de los que, desde 1983 hasta 2003, los precedieron una marcada vocación fundacional, es decir, una pretensión de encarnar un nuevo ciclo histórico de la nación que, al refundar el Estado y la sociedad, lograra constituirse como un auténtico punto de inflexión en su historia.

El Lic. Bruno Danelon en *Rupturas y continuidades en el discurso kirchnerista (2003-2013)* analizó los discursos de asunción presidencial y de Apertura de Sesiones Ordinarias de los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández durante el decenio 2003-2013 con el propósito de establecer si prevalecieron las semejanzas o las disimilitudes entre el modo en que cada uno de los citados titulares de la primera magistratura concibió el contexto en el que les tocó desempeñarse y también el rol del estado.

La Dra. Adriana Gallo en *La reforma electoral del kirchnerismo. Análisis de las PASO en su primera aplicación efectiva* estudió el contexto de surgimiento de Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (Ley 26571) que implementa el sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, examinó los presuntos beneficios de este sistema y, por último, buscó determinar si estos se dieron la primera vez que, en este país, se aplicó el citado mecanismo de selección partidaria.

La Lic. Silvia La Ruffa y la Dra. María Elena Acosta en *Decisiones en materia de “seguridad” en la era K* estudiaron las leyes sancionadas sobre temas vinculados con la seguridad durante el período 2003-2011 con el objetivo de establecer, por un lado, la importancia que tuvo la cuestión de la seguridad/inseguridad en la agenda política de los primeros dos gobiernos kirchneristas y, por otro lado, si existió una concepción de seguridad atribuible a tales experiencias políticas.

El Dr. Norberto Emmerich en *El narcotráfico en la década kirchnerista* examinó la evolución del narcotráfico en la Argentina durante el período 2003-2013; en tal sentido, el autor analizó el desarrollo de sus cinco mercados (tránsito, producción, consumo, precursores químicos y lavado de dinero) teniendo en cuenta la orientación, los aciertos y las deudas de las políticas públicas que, en la materia, se promovieron durante la citada etapa.

La Dra. María Paula Cicogna en *Políticas de derechos humanos en Argentina: evolución de las políticas migratorias y de refugio (2003-2013)* estudió las políticas migratoria y de refugio promovidas durante las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner y, para hacerlo, enfocó su atención en las normas y políticas públicas que, sobre tales materias, se implementaron entre los años 2003 y 2013; a su vez, la autora trató de establecer las diferencias y similitudes que, en el marco de tales asuntos, existieron entre estos gobiernos y aquellos que los precedieron.

El Dr. Leandro Rodríguez Medina y la Lic. Karina Petraca Lara en *La producción de conocimiento en Argentina durante la década kirchnerista: un balance comparativo* analizaron las transformaciones institucionales que tuvieron lugar en el espacio científico tecnológico durante los gobiernos kirchneristas (2003-2013), evaluaron el impacto de tales mutaciones en la productividad del citado ámbito y, a su vez, compararon el caso argentino con los de Brasil y México.

El Dr. Julio Burdman en *La identidad geopolítica argentina en la era kirchnerista: mundo, representación y políticas* se propuso establecer los principales rasgos de la visión geopolítica de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner y, al mismo tiempo, estudiar las líneas de ruptura y las de continuidad existentes entre aquella y las que caracterizaron a las experiencias políticas que los antecedieron.

El Dr. Guillermo Duberti en *Una Argentina litigante* estudió la intensa actividad del país como litigante en distintos foros extranjeros e internacionales (en particular, enfocó su atención en los casos ventilados ante los tribunales arbitrales del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), ante el Tribunal Internacional del Mar y ante la Corte Internacional de Justicia) con el propósito de responder tres interrogantes: ¿Qué factores influyeron en el momento de promover estos procesos internacionales? ¿Es posible pensar que se trasladó la política de confrontación atribuida a Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en el ámbito local a la arena internacional? ¿Puede pensarse que es un rasgo distintivo de la política de ambos gobernantes sostener este alto nivel de litigiosidad?

Finalmente, el Dr. Ezequiel Silva en *Poder político y poder eclesiástico. Un breve balance de las relaciones entre la Iglesia Católica Apostólica Romana y el gobierno nacional (2003-2011)* analizó el tipo de relación que, durante los gobiernos kirchneristas, se trabó entre el Estado y la Iglesia y también las diferencias y similitudes que, en este aspecto, podían advertirse, desde su perspectiva, entre este ciclo político y los anteriores.

De este modo, se espera que los análisis y las reflexiones que, sobre las referidas dimensiones del kirchnerismo, realizaron, desde sus respectivas posiciones ideológicas, los autores que formaron parte de este proyecto colectivo contribuyan con la profundización del conocimiento

existente sobre los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner y, al mismo tiempo, configuren disparadores para seguir pensándolos y también puntos de referencia para los debates y discusiones que, sobre ellos, se desplieguen en el futuro.

Democracia delegativa: reseñando sus principales rasgos a propósito de las reflexiones de Guillermo O'Donnell sobre los gobiernos kirchneristas

Luis Ignacio García Sigman

Introducción

Guillermo O'Donnell fue uno de los más destacados politólogos argentinos. Resulta difícil entender la dinámica de la ciencia política argentina de los últimos tiempos sin hacer referencia a sus trabajos. El concepto de democracia delegativa (en adelante, DD) propuesto por este teórico político al principio de la década de 1990 (y reformulado en algunos aspectos a partir de los últimos años de la década de 2000) se convirtió en uno de los principales núcleos alrededor de los que gravitaron los trabajos de muchos de los politólogos que se preocuparon por estudiar, en general, los gobiernos posteriores al retorno de la democracia (1983) y, en particular, los de Néstor Kirchner (en adelante, NK) y Cristina Fernández de Kirchner (en adelante, CFK).¹

La centralidad adquirida por tal concepto en el marco de los citados estudios no implicó que se hicieran notables esfuerzos tendientes, en primer lugar, a la realización de una exposición de tal noción que, por un

¹ En tal sentido, basta mirar los artículos que componen el libro de O'Donnell, Iazzetta y Quiroga (2011) y también las referencias bibliográficas presentes en tal obra colectiva.

lado, tuviera en cuenta tanto la formulación original del mismo como su revisión y, por otro lado, se preocupara por establecer las más destacadas similitudes y diferencias entre ambas etapas; y, en segundo lugar, a la identificación y sistematización de las opiniones que brindó dicho politólogo en relación con la manera en que se desplegaron los rasgos de las DD durante los gobiernos kirchneristas. Este trabajo busca convertirse en un aporte en dicho sentido.

El objetivo será triple. En un primer momento, se buscará presentar en profundidad los principales rasgos del concepto aludido; tal presentación *in extenso* permitirá, por un lado, revelar las más notables similitudes y diferencias entre la propuesta original del concepto y la revisión del mismo que el autor realizó casi veinte años después y, por otro lado, reconstruir los más salientes lineamientos de la noción con la que, en gran medida, el autor analizó el período seleccionado y brindó su parecer al respecto.

En un segundo momento, se intentará observar el modo en que los rasgos de la DD encarnaron, según O'Donnell, en los gobiernos kirchneristas. Por último, se tratará de establecer si la caracterización que el politólogo hizo de los gobiernos de NK y CFK implicó o no una ruptura en relación con la que había hecho de las experiencias políticas que los precedieron (en particular, aquellas que tuvieron lugar a partir del retorno de la democracia).

Será necesario recurrir a diversos tipos de fuentes para completar los objetivos planteados. La consecución del primer propósito solo resultará posible si se recurre a los trabajos científicos en los que O'Donnell desplegó la noción que se busca exponer. Completar los dos objetivos restantes implicará centrarse en las entrevistas que el autor brindó durante el período 2003-2012. En este sentido, la concentración se enfocará en aquellas que fueron publicadas en

Clarín, *La Nación* y *Perfil*.² Los reportajes que le han hecho al autor para los citados diarios no han sido muy numerosos y, al mismo tiempo, no en todos ellos O'Donnell vertió sus pareceres sobre los gobiernos en lo que se concentra este estudio; esta es la razón principal por la que los últimos dos propósitos que el presente trabajo se plantea no tengan el mismo despliegue que el primero.

Con dichos objetivos en mira, el trabajo se dividirá en tres secciones. En la primera, se intentará realizar una detallada exposición del concepto de DD en la que se prestará especial atención a las más relevantes similitudes y diferencias que puedan identificarse teniendo en cuenta las dos etapas de su formulación. En la segunda, se tratará de establecer la opinión de O'Donnell en relación con las dimensiones señaladas. En la tercera, se propondrán algunas reflexiones derivadas del trabajo realizado en los apartados anteriores.

Democracia delegativa y kirchnerismo

Democracia delegativa

La exposición del concepto de democracia delegativa (DD) se hará teniendo en cuenta dos artículos de O'Donnell. El primero representa la formulación original de dicha categoría y el segundo una revisión de la misma realizada veinte años después; de este último se extraerá la estructura de la presentación.

El concepto de DD fue acuñado por O'Donnell a en el año 1990.³ En la primera etapa, el politólogo se

2 Solo fue posible encontrar entrevistas del autor en los citados periódicos. La búsqueda inicial también incluyó *Página 12* y *Tiempo Argentino*; lamentablemente, en dichos diarios no fue posible encontrar notas brindadas por el autor del que se ocupa el presente trabajo.

3 Tal como lo señalan O'Donnell, Iazzetta y Quiroga (2011), el texto fue publicado por primera vez como documento de trabajo en el Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Brasil,

propuso describir lo que denominó una “nueva especie” de democracia, es decir, un tipo dentro de esta categoría de regímenes políticos sobre el que no se había teorizado previamente (O’Donnell, 2009a, p. 7; 2011, p. 19). Plantearse dicho objetivo implicó, para el autor, sostener que si bien debía reconocerse que el concepto que buscaba exponer compartía ciertos rasgos con otras categorías o formas políticas conocidas, también era necesario afirmar que su estudio diferencial se justificaba en tanto contaba con un conjunto de significativas características que lo distinguían de aquellas (O’Donnell, 2009a, p.7; 2011, p. 19).

Veinte años más tarde el autor retomó, a la luz de las nuevas experiencias políticas latinoamericanas, sus reflexiones en torno a la noción de DD. En este segundo período, O’Donnell intentó, por un lado, demostrar que el concepto todavía era útil para dar cuenta de ciertas realidades políticas y, por otro lado, revisar algunos de los rasgos que lo caracterizaban (O’Donnell, 2011, p. 19).

La exposición se dividirá del siguiente modo. En primer lugar, se identificarán los rasgos más salientes de las DD. En segundo lugar, se establecerán las condiciones que deben reunirse para que puedan surgir este tipo de experiencias políticas. En tercer lugar, se analizará la dinámica que caracteriza a las DD una vez que se establecieron. Por último, se estudiarán los caminos posibles que pueden adoptarse luego de que las DD entran, como resultado de la lógica con la que se desenvuelven, en profundas crisis que pueden no superar. En cada caso, se tratarán de establecer

en diciembre de 1990. Un año más tarde fue publicado en portugués en la revista *Novos Estudos* del Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), en 1992 en español en *Cuadernos del CLAEH* y en 1994 en inglés en *Journal of Democracy* (aunque ya circulaba en dicha lengua como Working Paper de la Universidad de Notre Dame). En 1997 O’Donnell incluyó dicho texto en su libro *Contrapuntos*, obra que también fue publicada en inglés dos años más tarde.

las diferencias y similitudes más importantes que resulte posible identificar entre ambas etapas del pensamiento de O'Donnell en torno a la citada noción.

Los principales rasgos de las DD

Los dos principales rasgos que definen a las DD no sufren ningún tipo de modificación si se consideran ambos períodos de las reflexiones de O'Donnell en torno a dicho concepto. Por un lado, debe tenerse en cuenta que las DD son democráticas en tanto resultan de elecciones libres y competitivas, y también respetan ciertas libertades políticas básicas. Por otro lado, resulta necesario señalar que las DD son delegativas en la medida en que existe una débil rendición de cuentas horizontal; es precisamente el adecuado funcionamiento del conjunto de instituciones que configura la *accountability* horizontal lo que las convertiría en democracias representativas (O'Donnell, 2009a, pp. 13-14; 2011, pp. 21-22).

No se pueden entender las citadas características de las DD sin tener en cuenta que este tipo de regímenes políticos encarnan un modo de concebir el ejercicio del poder político que se distingue por sus rasgos autoritarios y que se encuentra firmemente arraigado en la cultura política de los países en los que se instalan. Una fuerte crisis socioeconómica, junto con otros factores que se indicarán más adelante, sirven para actualizar tales tendencias que, por un lado, son sostenidas por ciertos presidentes y sus colaboradores y, por el otro, son apoyadas por relevantes segmentos de la opinión pública (O'Donnell, 2009a, p. 15; 2011, p. 21). El supuesto central alrededor del que se articula tal concepción se basa en considerar que el presidente, por el hecho de haber sido elegido, se convierte en la encarnación de la nación o por lo menos su mejor intérprete (O'Donnell, 2009a, p. 12; 2011, p. 21).

Esto tiene cuatro grandes consecuencias. En primer lugar, el titular del ejecutivo parece resultar facultado para

tomar las decisiones que considere más adecuadas para el país solo limitado por las relaciones de poder existentes y por el resultado de futuras elecciones presidenciales (O'Donnell, 2009a, p. 12; 2011, p. 21).

Las *accountability* horizontal y social son consideradas como “obstáculos” por estos titulares del ejecutivo. En este sentido, los presidentes se preocupan por debilitar, suprimir, cooptar y/o eliminar dichas instituciones de tal modo que no puedan erigirse como “interferencias” a la hora de tomar decisiones (O'Donnell, 2009a, p. 14).

Las políticas públicas, al no existir controles horizontales y concentrarse el poder de decisión en manos del titular del ejecutivo, tienden a formularse de manera rápida y abrupta (O'Donnell, 2009a, p. 15; 2011, p. 22). En consecuencia, tales políticas –en particular, los “paquetes” iniciales– difícilmente están exentas de graves errores y no resulta fácil implementarlas.

La lógica descrita tiene dos efectos. Por una parte, hace que la responsabilidad por tales decisiones se concentre exclusivamente en el presidente; esto explica las bruscas oscilaciones que se verifican en la popularidad de tales líderes (O'Donnell, 2009a, p. 15). Por otra parte, garantiza que el Congreso no le preste apoyo al Ejecutivo cuando este lo necesite. Esta actitud debilita aún más al Legislativo, en tanto se aísla del proceso de toma de decisiones. Al hacerlo, el primer mandatario lo condenará públicamente por su irresponsabilidad. En definitiva, todos los actores pierden porque crece la desconfianza hacia ellos en la opinión pública (O'Donnell, 2009a, p. 19).

En segundo lugar, el movimiento se revela como la base política más apropiada para estos presidentes. El líder no puede servirse de los partidos en tanto estos representan intereses parciales. Solo el movimiento resulta un vehículo adecuado para estos presidentes en la medida en que permite expresar los intereses del todo que encarnan (O'Donnell, 2009a, pp. 12, 23).

En tercer lugar, estos mandatarios promueven –tal como lo indicó con énfasis el autor al revisar el concepto que había propuesto en la década de 1990– un discurso que polariza el escenario político. Por un lado, los que apoyan su gestión redentora son considerados patriotas o defensores de la nación. Por otro lado, los que se oponen a sus medidas salvadoras son acusados de “enemigos de la patria” y también de haber generado la crisis que estos ejecutivos buscan resolver con sus providenciales medidas (O’Donnell, 2011, p. 23).

En cuarto lugar, las políticas públicas adoptadas por los presidentes no corresponden con las que se habían comprometido a promover durante la campaña. Los presidentes, tal como se desprende de los supuestos centrales alrededor de los que se articulan las DD, no tienen necesidad de respetar las promesas que habían realizado durante el período previo a la elección; estos líderes se consideran facultados para gobernar como les parezca adecuado y para tomar las decisiones que consideren más pertinentes en relación con los intereses del país (O’Donnell, 2009a, p. 12).

Por último, es necesario señalar que las DD son ideológicamente neutrales o imparciales. Existen casos que pueden ser asociados con la derecha, otros vinculados con la izquierda y el resto ubicados en algún punto intermedio entre ambos polos (O’Donnell, 2011, p. 23).

¿Cómo surgen las DD?

O’Donnell, en las dos etapas de su pensamiento, sostiene que existen diferentes razones que explican el surgimiento de las DD⁴ y también que tales factores pueden clasificarse

4 Las reflexiones que O’Donnell realizó, en el texto original, en torno a los factores que más influyen en la configuración de diferentes tipos de democracias implicó una revisión de los supuestos sobre los que se había estructurado la transitología. Esta corriente politológica consideraba que los elementos más determinantes para la generación de diversas

en dos grupos. Tal argumento, sostenido durante ambos períodos, es presentado de un modo más rico y complejo en los últimos trabajos del autor en torno a esta temática que en los que había escrito a principios de la última década del siglo pasado.

Por un lado, deben tenerse en cuenta los diferentes factores inmediatos o razones de corto plazo; solo el primer rasgo de los que se enunciarán se encontraba presente en la formulación original del concepto de DD. En primer lugar, la existencia de graves crisis socioeconómicas o dilatadas y virulentas situaciones de guerra interna (O'Donnell, 2009a, p. 8; 2011, p. 25). En segundo lugar, la presencia de una crisis y fragmentación del sistema de partidos y, en tercer lugar, la existencia de una crisis estatal en tanto las instituciones que lo configuran (al Estado) se encuentran fragmentadas y solo alcanzan un pobre desempeño (O'Donnell, 2011, p. 24). Los tres factores señalados no operan aisladamente sino que se refuerzan mutuamente agravando la situación general del país en el que se manifiestan (O'Donnell, 2011, p. 24).

Por otro lado, resulta necesario tomar en consideración los factores mediatos. El más relevante es la existencia de una concepción acerca del ejercicio del poder político de carácter plebiscitario fuertemente arraigada en la cultura política de un determinado país (O'Donnell, 2009a, p. 8; 2011, p. 24).

La existencia de ambos tipos de factores no implica, según precisa O'Donnell en el segundo período analizado,

clases de democracias eran las características del régimen autoritario y los procesos de transición. O'Donnell, por su parte, rechazó dichas apreciaciones y sostuvo que las diferencias entre los regímenes democráticos resultaban de dos elementos: la tradición política plebiscitaria arraigada en la cultura política de determinados países y la gravedad de las crisis socioeconómicas heredadas de los regímenes autoritarias (O'Donnell, 2009a, pp. 7-8).

que necesariamente deba surgir una DD. Aun cuando estén presentes los dos grupos de razones también resulta imprescindible, sostiene el politólogo a principios de la década de 2010, que existan liderazgos que promuevan marcos de referencia o interpretación delegativos y también que tal tipo de discurso llegue a ser compartido, al menos inicialmente, por un amplio sector de la sociedad (O'Donnell, 2011, p. 25).

Las razones inmediatas y las mediatas se potencian mutuamente. Las agudas crisis socioeconómicas (mucho más aún cuando se conjugan con un sistema de partidos fragmentado y un aparato estatal ineficiente) generan fuertes demandas de surgimiento de un poder capaz de resolverlas. Tales expectativas son peligrosamente compatibles con ciertas tradiciones plebiscitarias arraigadas en algunas sociedades. La presencia de ambos tipos de factores genera un terreno fértil para el florecimiento de las DD. Que tales tipos de regímenes políticos emerjan no es el corolario necesario de la configuración de dicho escenario, solo se instalarán si existen ejecutivos capaces de difundir exitosamente discursos de carácter delegativo.

La dinámica de las DD

O'Donnell indica que las tendencias autoritarias que caracterizan a las DD se manifiestan (y refuerzan) de diferentes modos una vez que estas se instalan; los primeros cuatro rasgos que se enunciarán pertenecen a la etapa de la revisión del concepto, mientras que los restantes representan líneas de continuidad entre ambos períodos. En primer lugar, los líderes otorgan un lugar central a las crisis en sus discursos. Los titulares de la primera magistratura se presentan como los únicos capaces de resolver la crisis o como los únicos garantes de que no vuelva a repetirse (O'Donnell, 2011, p. 25).

En segundo lugar, los presidentes promueven un discurso que tiende a polarizar el escenario político. Dos

de los supuestos con los que trabajan dichos ejecutivos tienden a convertirse en los fundamentos de este tipo de prácticas. Por un lado, el presidente, en tanto encarnación de la nación, se considera como el único capacitado para definir los “auténticos” intereses de la nación y los caminos para satisfacerlos. Asumir esto configura el paso previo para organizar el espacio político en dos campos antagónicos. Uno de los polos se estructura alrededor de los grupos que se oponen a su gestión; esta oposición al Ejecutivo no solo deriva en que sean acusados de estar en contra de la patria y de sus intereses, sino también en que sean responsabilizados por la generación de la crisis que aqueja al país. El otro polo se organiza en torno a los partidarios de la gestión del líder; estos son asociados con la defensa de los intereses de la nación y también se los considera como las víctimas de las crisis generadas por los tradicionales sectores antipatria (O'Donnell, 2011, pp. 25-26).

Por otro lado, los presidentes, al considerarse salvadores de la patria, entienden que son los únicos capaces de salvar a la nación de la crisis en la que está inmersa o, en caso de que sus efectos más fuertes hubieran pasado, de garantizar que no retorne. Al partir de este supuesto, estos ejecutivos se sienten inclinados a percibir su tarea como una gesta heroica. La lógica, en este caso, es la misma que en el anterior. Todos aquellos grupos que no se muestren de acuerdo con la orientación de las decisiones tomadas por el Ejecutivo serán acusados de antinacionalistas y responsables de la crisis. En cambio, los sectores que apoyan la gestión del Ejecutivo serán asociados con la defensa de la patria y el resguardo de los intereses nacionales (O'Donnell, 2011, p. 27).

En tercer lugar, los ejecutivos, en tanto son los más adecuados intérpretes de la voluntad nacional, sostienen que deben convocar a lo mejor de la nación (independientemente de su filiación partidaria) para lograr superar la crisis o evitar que retorne. Esta dimensión del discurso

presidencial no hace más que reforzar el carácter movi-
mentista de su base política (O'Donnell, 2011, p. 26).

En cuarto lugar, los presidentes consideran que tienen el derecho para gobernar como estimen adecuado, en tanto haber sido elegidos los convierte en los principales exégetas de la voluntad de la nación. Esta convicción se refleja en dos tipos de comportamientos que son típicos de estos presidentes. Por un lado, los ejecutivos, al partir de tal supuesto, sienten que toda institución que prevé algún mecanismo de control sobre su gestión configura un auténtico “obstáculo”. De este modo los primeros mandatarios buscan debilitar, anular cooptar y/o controlar las instituciones que configuran la *accountability* horizontal y también las que constituyen la *accountability* social. En relación con esta última, los líderes siguen dos estrategias: se proponen controlar ciertos sectores sociales con capacidad de movilización; y buscan limitar o marginar el impacto de los medios de comunicación independientes (O'Donnell, 2011, pp. 26-27).

Por otro lado, tales titulares de la primera magistratura, al asumir que pueden gobernar como les parezca más adecuado, pueden sentirse inclinados, durante el transitorio período en que sus políticas logran mitigar la gravedad de las crisis, a promover reformas constitucionales con el objetivo de modificar las cláusulas que limiten su permanencia en el poder (O'Donnell, 2009a, p. 21).

En quinto lugar, los presidentes están sujetos a la lógica que la paradoja del éxito les impone. Los titulares del Poder Ejecutivo asumen en contextos críticos. En tanto consideran que pueden gobernar como juzgen más adecuado, formulan políticas públicas de modo abrupto e inconsulto. Estas medidas extraordinarias suelen estar plagadas de errores y también resulta difícil su plena implementación. A pesar de esto, los presidentes pueden lograr cierto éxito en mitigar los efectos más fuertes de dichas crisis (O'Donnell, 2009a, pp. 19-20; 2011, p. 28).

Pero esta victoria es solo pasajera. Las decisiones adoptadas solo configuran parches y son incapaces de solucionar los problemas de fondo; estos, luego de un tiempo, reaparecen. El contexto en el que vuelven a emerger las crisis es mucho más hostil para los presidentes que aquel en el que habían asumido; en tal escenario se conjugan una alta conflictividad resultante de la promoción de un discurso que dicotomiza el escenario político, la reticencia de las instituciones despreciadas por los líderes a colaborar con ellos y una creciente desconfianza de los seguidores del Ejecutivo como resultado de la reaparición de la crisis (O'Donnell, 2009a, pp. 19-20; 2011, p. 28).

Tales rasgos del nuevo escenario se combinan con la inclinación que muestran tales líderes a aferrarse a modos de decisión con los que tuvieron éxito en tiempos pasados para reforzar el camino adoptado hasta el momento: la crisis se trata de resolver mediante nuevas medidas de emergencia. En tal momento, la continuidad de estos gobiernos puede correr riesgo (O'Donnell, 2009a, pp. 19-20; 2011, p. 28).

Por último resulta necesario realizar dos aclaraciones en relación con los puntos expuestos. En primer lugar, se debe señalar que las diversas maneras en que se manifiestan las tendencias autoritarias de las DD no solo se refuerzan mutuamente sino que, al hacerlo, permiten la recreación permanente de las condiciones que legitimaron la concentración excesiva del poder y el desprecio por la *accountability* horizontal.

En segundo lugar, es necesario indicar, tal como lo hace el autor en la segunda etapa de sus reflexiones en torno a las DD, que las tendencias a las que se está haciendo referencia no se manifiestan con la misma intensidad en los períodos más críticos que en las etapas en las que existe cierta prosperidad económica y social. Los rasgos típicos de la tradición política plebiscitaria no desaparecen en ningún momento (de hacerlo, ya no se podría hablar de

una DD) pero se expresan con más fuerza en los contextos críticos y más débilmente durante los momentos de mayor bonanza socioeconómica (O'Donnell, 2011, p. 26).

*Posibles deslizamientos: progreso,
estancamiento o retroceso*

O'Donnell señaló, en el texto original, que existían dos transiciones. La primera fue la que se dio entre los regímenes autoritarios y los democráticos; y, la segunda es la que podría tener lugar entre los gobiernos elegidos democráticamente y los regímenes democráticos institucionalizados. La segunda transición no se completará en todos los casos; las alternativas están abiertas. Las DD y sus posibles deslizamientos no pueden entenderse sino en el marco de este razonamiento (O'Donnell, 2009a, pp. 8-9).

Luego de completarse la primera transición, se instalaron DD en muchos de los países de América Latina. Estos “nuevos animales” están, por la lógica con la que se despliegan, condenados, por lo menos en el largo plazo, a fracasar. Los contextos críticos actualizan las tendencias plebiscitarias arraigadas en la cultura política de determinados países. Dicho modo de concebir el ejercicio de la autoridad política y las prácticas derivadas impiden que se formulen políticas públicas de calidad capaces de solucionar los problemas de fondo que provocan las crisis. A pesar de algún éxito inicial (en el caso que se alcance), las dificultades de base reaparecen (O'Donnell, 2009a, pp. 18-19; 2011, p. 28).

Los ejecutivos vuelven a encontrarse con una situación crítica pero en un contexto diferente al inicial; en este momento, existe un nivel mayor de conflictividad derivada de la dicotomización del escenario político, una creciente desconfianza en los grupos que apoyaban al Ejecutivo como consecuencia del retorno de la crisis y un enorme recelo en los diferentes poderes del Estado (en particular, el Legislativo y el Judicial) con el Ejecutivo como

resultado del desprecio que este mostró por aquellos. Tales circunstancias, sumadas a la tendencia que muestra tales Ejecutivos a seguir resolviendo los problemas recurriendo a los métodos de decisión que resultaron exitosos en el pasado, hace que vuelvan a adoptar medidas de emergencia. La lógica se reproduce en un contexto aun más grave que el inicial; las probabilidades de que se interrumpa tal experiencia política son grandes (O'Donnell, 2009a, pp. 18-20; 2011, p. 28).

Los posibles desenlaces de una determinada DD, en ese momento, son múltiples. En primer lugar, la DD puede evolucionar hacia una democracia representativa. El factor decisivo para que se complete la segunda transición es la creación y consolidación de un sólido conjunto de instituciones democráticas. Por su parte, esto solo puede lograrse en la medida en que todos los actores relevantes del juego democrático acuerden sobre la necesidad de erigir tales instituciones democráticas y actúen en consecuencia (O'Donnell, 2009a, pp. 8-9).

En segundo lugar, la DD puede ser reemplazada por otra DD. En este caso, se reproduciría la lógica que se ha explicitado previamente. En tercer lugar, la DD puede deslizarse hacia el autoritarismo. Para que el régimen político que se está analizando deje de ser considerado democrático (aunque sea “disminuido”) es necesario que dejen de existir elecciones libres y limpias, y también que no se respeten más ciertas libertades políticas básicas. En América Latina, en el pasado, las regresiones autoritarias se daban como consecuencia de golpes de Estado, en cambio, actualmente, son el resultado de la profundización de los rasgos autoritarios de algunas DD (O'Donnell, 2011, pp. 28-29).

¿Fueron los gobiernos kirchneristas DD?

En relación con las preguntas que se plantea este trabajo, resulta adecuado señalar dos cosas. En primer lugar, se debe recordar que O'Donnell consideró a los gobiernos de

NK y de CFK como DD; esto fue así porque el politólogo pudo verificar, tal como se verá, que los rasgos más salientes del concepto que había acuñado se manifestaron con claridad durante tales experiencias políticas.

En este sentido, también es preciso apuntar que el teórico solo comenzó a manifestar cierto temor hacia un posible desenlace autoritario a partir del final del primer mandato de CFK. En segundo lugar, es necesario establecer que nuestro autor interpretó al kirchnerismo en términos de continuidad con el pasado, ya que también había caracterizado a las experiencias políticas que lo precedieron (y, en particular, a la experiencia menemista) como DD.

O'Donnell no dudó en definir al conjunto de los gobiernos que tuvieron lugar desde el retorno de la democracia como DD. Al cumplirse 25 años de tal hito, el politólogo, cuando se le preguntó si en Argentina se había instalado una democracia deficitaria durante dicho período, respondió afirmativamente y argumentó tal postura:

“La base de todo esto está en una fuerte tradición argentina movimentista y delegativa. No solo el peronismo; en su tradición histórica, también el radicalismo. Esta concepción movimentista totalizante lleva a patrones de democracia delegativa, democrática porque las autoridades resultan de elecciones razonablemente limpias. Pero la idea es que una vez elegido, el presidente o la presidenta sienten el derecho, sino también la obligación, de gobernar según les parece mejor, sin restricciones institucionales, que serían simplemente molestias impuestas por el régimen democrático a las que hay que tratar de eludir, cooptar, anular, hacerlas lo más inefectivas posible, para que el Ejecutivo elegido decida frente a sí lo que mejor le parece para el país, bien o mal, en mala o buena fe. Esa forma de concebir el poder es intrínsecamente antiinstitucionalista [...]. El enorme desafío de la política argentina es superar esta visión” (Mendelevich, 2008).

El gobierno de NK implicó, para el politólogo, una continuidad en relación con el carácter delegativo de los gobiernos precedentes; en particular, con el de Carlos Saúl Menem (1989-1999). En el año 2006, consultado sobre el gobierno de NK, el autor indicó la falencia que caracterizaba, tal como hemos visto, a este tipo de regímenes: la debilidad de las instituciones democráticas. En dicha entrevista, el teórico consideró:

“Creo que hemos mejorado mucho en relación con el pozo en el que estábamos. Pero, a la vez, hay una serie de cosas que me preocupan muchísimo. [Consultado por tales cosas, el politólogo contestó]: El descuido institucional. Las democracias sobreviven cuando se invierte mucho en el progreso y saneamiento de las instituciones. Y, en este sentido, este gobierno tiene un déficit grave” (Di Marco, 2006).

Un año después, su lectura sobre NK no se había modificado. En una entrevista señaló:

“Veo síntomas preocupantes, de la misma tentación. Los gobiernos sujetos a ella tienden a agravar los problemas que arrastran los países, al alejar la escena política y la discusión pública de las soluciones a mediano y largo plazo. Desde que tenemos democracia ningún gobierno se ha salvado de la tentación de perpetuación del elenco gobernante. Para ello hay un recurso típico: adoptar una práctica delegativa o decisionista de gobierno que se sustenta en las leyes de emergencia que se prolongan indefinidamente. Las facultades extraordinarias resultantes son una droga muy peligrosa: permiten hacer muchas cosas en el corto plazo pero erosionan terriblemente las instituciones políticas y estatales cuyo sustento es indispensable cuando pasa la época de vacas gordas. Los estrepitosos derrumbes que suelen entonces ocurrir no los pagan solo

los gobiernos sino los países, sobre todo la parte más pobre y desprotegida de ellos” (Bosoer, 2007).

O'Donnell también consideró que el gobierno de CFK era una DD. Testimonio de dicha convicción es el artículo “La democracia delegativa” que publicó en *La Nación* en 2009. En tal escrito, el autor no solo se propuso repensar el concepto a la luz de las nuevas experiencias políticas latinoamericanas sino que también pretendió afirmar la vigencia de su utilidad en relación con muchos de tales casos. O'Donnell, en este artículo, sostuvo el carácter delegativo de los gobiernos kirchneristas pero también se mostró convencido de que no se convertirían en autoritarismos. En ese sentido, el politólogo indicó:

“Entonces también surge uno de los riesgos de la democracia delegativa: en respuesta a la crispación que produce su líder la para él/ella injustificable aparición de aquellas oposiciones, le tienta amputar o acotar seriamente las libertades cuya vigencia la mantienen en la categoría democrática. Que este riesgo no es baladí se muestra en el desemboque autoritario de Fujimori en Perú y de Putin en Rusia, y en el similar desemboque hacia el que hoy Chávez empuja a Venezuela. Felizmente, la Argentina no tiene condiciones propicias para ese desenlace, pero no es ocioso recordar que la democracia también puede morir lentamente, no ya por abruptos golpes militares sino mediante una sucesión de medidas, poco espectaculares pero acumulativamente letales” (O'Donnell, 2009b).

Un año después, su modo de concebir al gobierno de CFK no había cambiado pero sí se había modificado su opinión en relación con un posible deslizamiento hacia el autoritarismo. En relación con el carácter delegativo de tal gobierno, el autor sostuvo:

“La Argentina es un caso clavado de lo que he llamado democracia delegativa. Con esto quiero decir que los presidentes, elegidos en comicios limpios y competitivos, sienten que tienen el derecho y la obligación de decir, como a ellos les parece, sin interferencias, sin trabas, lo que les parece mejor para el país. Cuando se encuentran obstáculos, como sucedió a partir de las elecciones de junio pasado o de algunos fallos judiciales, esta concepción se expresa al límite: está diciendo que no reconoce limitaciones institucionales, que lo único que sirve para el bien del país es el Poder Ejecutivo. No el Congreso, ‘la máquina de impedir’, ni el Poder Judicial. Además, la dominación de los organismos de control, de las fiscalías, ha sido casi completa. Es una manera de concebir el poder de origen democrático que se niega a cumplir las reglas de juego de un orden constitucional” (Carpena, 2010).

En la misma nota se verifica el citado cambio de postura en relación con las convicciones que había expresado en torno a la completa inexistencia de condiciones que posibilitaran, en el país, un viraje autoritario. Consultado por los rasgos autoritarios del kirchnerismo, el politólogo contestó:

“Hay un riesgo autoritario. No tanto cuando se comete el despropósito de caer en los insultos. Sobre todo, en estos comentarios muy negativos hacia el Poder Judicial y el Poder Legislativo. Son muy amenazantes. Porque si lo dijeran en serio, tuvieran razón y pudieran, la conclusión a sacar es que hay que eliminar o sojuzgar por completo a esos poderes. Si eso fuera así, que fue lo que hizo Fujimori y que casi completan Chávez y Putin, ahí se habría acabado la democracia” (Carpena, 2010).

Conclusión

El presente trabajo se propuso presentar los principales rasgos del concepto DD acuñado por Guillermo O’Donnell;

al realizar dicha tarea se buscaron identificar las más significativas similitudes y diferencias entre la formulación original del concepto y la revisión del mismo realizada casi veinte años más tarde. También se intentó determinar y sistematizar las opiniones del destacado politólogo en relación con la manera en que los rasgos de las DD se desplegaron durante los gobiernos de NK y CFK. En relación con esto, hemos llegado a una serie de conclusiones:

- Se pudo observar que prevalecen las líneas de continuidad entre la formulación original del concepto de DD y su revisión. El modo en que el autor definió a las DD durante la primera etapa no fue alterada en el segundo período. El politólogo mantuvo la manera de concebir el surgimiento y la dinámica de las DD; aunque, en estos casos, complejizó sus reflexiones. En relación con los factores que deben coexistir para que pueda surgir una DD, O'Donnell mantuvo un doble esquema (corto y largo plazo) pero incorporó algunas dimensiones a las razones de corto plazo. En torno a la dinámica que siguen las DD una vez que se establecieron, el autor añadió algunos rasgos derivados de la lógica discursiva adoptada por los líderes delegativos (dicotomización del escenario político y apelación permanente a la crisis) y también comenzó a prestar atención sobre el modo en que estos se relacionan con la *accountability* social. O'Donnell tampoco modificó significativamente el esquema de posibles alternativas a adoptarse luego del colapso de una DD.
- Se pudo observar que O'Donnell consideró que los gobiernos kirchneristas podían ser caracterizados como DD; lo hizo porque, según él, las características centrales del concepto que había formulado se manifestaron durante las presidencias de NK y CFK. En relación con ello, resultó posible indicar que el

autor interpretó tales experiencias políticas en términos de continuidad con los gobiernos posteriores al retorno de la democracia (y, en particular, el de Carlos Saúl Menem) que los precedieron en tanto también definió a aquellos como DD. También pudo verificarse que el politólogo solo comenzó a evaluar la posibilidad de un deslizamiento autoritario a partir del último tramo del gobierno de CFK.

Fuentes bibliográficas

- Bosoer, F. (2007), “A fondo: Guillermo O’Donnell. Politólogo. ‘Tenemos democracias políticas, pero nos falta un estado democrático’”, en *Clarín*, Buenos Aires, 10 de junio, en <<http://old.clarin.com/suplementos/zona/2007/06/10/z-03815.htm>>.
- Carpena, R. (2010), “Entrevista con Guillermo O’Donnell. ‘Debemos pedir un armisticio en la política’”, en *La Nación*, Buenos Aires, 31 de enero, en <<http://www.lanacion.com.ar/1227521-debemos-pedir-un-armisticio-en-la-politica>>.
- Di Marco, L. (2006), “La entrevista. Guillermo O’Donnell: ‘El poder tiende a olvidar su origen’”, en *La Nación*, Buenos Aires, 19 de febrero, en <<http://www.lanacion.com.ar/781900-guillermo-odonnell-el-poder-tiende-a-olvidar-su-origen>>.
- Fontevicchia, J. (2009), “Entrevista a Guillermo O’Donnell”, en *Perfil*, Buenos Aires, 17 de enero, en <<http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0357/articulo.php?art=13980&ed=0357>>.
- Mendelevich, P. (2008), “Los intelectuales. ‘El gran error es eludir las instituciones’. Guillermo O’Donnell analiza la concepción de poder en el país”, en *La Nación*, Buenos Aires, 10 de diciembre, en <<http://www.lanacion.com.ar/1079101-el-gran-error-es-eludir-las-instituciones>>.
- O’Donnell, G. (1997), “Democracia delegativa?”, en *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, pp. 287-304.
- O’Donnell, G. (2009a), “Democracia delegativa”, en *Journal of Democracy en español*, año 1, N° 1, Santiago de Chile.
- O’Donnell, G. (2009b), “La democracia delegativa”, en *La Nación*, Buenos Aires, 28 de mayo, en <<http://www.lanacion.com.ar/1132901-la-democracia-delegativa>>.
- O’Donnell, G. (2009c), “Una gran pregunta”, en *La Nación*, Buenos Aires, 30 de junio, en <<http://www.lanacion.com.ar/1145049-una-gran-pregunta>>.

- O'Donnell, G. (2011), "Nuevas reflexiones acerca de la democracia delegativa (DD)", en G. O'Donnell, G., O. Iazzetta y H. Quiroga (coords.), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo, pp. 19-34.
- O'Donnell, G., O. Iazzetta y H. Quiroga (coords.) (2011), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo.
- Pikielny, A. (2000), "Entrevista con el politólogo Guillermo O'Donnell. 'Vale la pena aprender a oír a la ciudadanía'", en *La Nación*, Buenos Aires, 25 de enero, en <<http://www.lanacion.com.ar/2869-vale-la-pena-aprender-a-oir-a-la-ciudadania>>.

Los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner desde la mirada de Laclau.

¿Populismos? Una reseña de la noción a propósito de la opinión del filósofo sobre tales experiencias políticas

Luis Ignacio García Sigman

Introducción

Ernesto Laclau fue uno de los más eminentes teóricos políticos argentinos. Sus aportes fueron decisivos en la configuración de la agenda de investigación en la ciencia política nacional de las últimas décadas. En particular, el concepto de populismo concebido por este filósofo político se transformó en uno de los principales ejes en torno a los que se articularon los estudios de muchos de los politólogos que abordaron el análisis, en general, de las experiencias políticas posteriores al retorno de la democracia y, en particular, de los de Néstor Kirchner (en adelante, NK) y Cristina Fernández de Kirchner (en adelante, CFK).

A pesar de la centralidad que adquirió tal categoría en los referidos trabajos, no fueron muchos los esfuerzos que se hicieron por identificar y sistematizar las opiniones que brindó dicho autor en relación con la posibilidad de definir a tales gobiernos con el concepto que había formulado. Este trabajo busca convertirse en un aporte en dicho sentido.

El objetivo será triple. En primer lugar, se buscará presentar, en profundidad, los principales rasgos del concepto aludido; el espacio que se dedicará a tal tarea se justifica en la medida en que es con tal noción que el autor

indicado analizó el período seleccionado y brindó su parecer al respecto. En segundo lugar, se intentará determinar si Laclau consideró que los gobiernos kirchneristas podían ser definidos como populismos. En tercer lugar, se tratará de establecer si la caracterización que el filósofo político realizó de los gobiernos de NK y CFK supuso o no una ruptura en relación con la que había hecho de las experiencias políticas que los antecedieron (específicamente, aquellas que se desplegaron a partir del retorno de la democracia).

El hecho de alcanzar los propósitos enunciados supondrá que se consulten diversos tipos de fuentes. El logro del primer objetivo implicará que se recurra a las investigaciones en las que Laclau expuso el concepto de populismo. La consecución de los otros dos propósitos supondrá que el interés se concentre en las entrevistas que el autor ofreció a lo largo del período comprendido entre el año 2003 y el 2012; el hecho de enfocar la atención, en este punto, en tal tipo de fuentes deriva de que el autor no expresó sus opiniones al respecto en sus obras académicas del período, sino en este tipo de intervenciones públicas. En este sentido, la mirada se concentrará la atención en aquellas que fueron publicadas en *Clarín*, *La Nación*, *Página 12* y *Tiempo Argentino*.

El presente capítulo constará de tres secciones. En la primera, se buscará exponer, de manera minuciosa, el concepto de populismo. En la segunda, se intentará determinar la opinión de Laclau acerca de los aspectos referidos. En la tercera, se plantearán algunas consideraciones derivadas de la labor realizada en las secciones precedentes.

¿Cómo concibe el populismo Ernesto Laclau?

En la presente sección se intentará reconstruir de manera sucinta y superficial la noción de populismo acuñada por Laclau. Se buscará alcanzar dicho objetivo respetando la estructura de *La razón populista*. Esto no implica que no se

busque completar la presentación aludiendo, toda vez que se considere conveniente, a razonamientos y argumentos que el autor haya desarrollado en otras obras.¹

El objetivo y la crítica a los enfoques tradicionales

Laclau se propone analizar la lógica de formación de las identidades colectivas, en particular, la del populismo (Laclau, 2005, p. 9). El autor comienza sosteniendo que los estudios que se concibieron en el marco de la teoría política contemporánea no pudieron dar cuenta satisfactoriamente de las experiencias políticas populistas (Laclau, 2005, pp. 15-16).² Resulta posible distinguir dos momentos en el razonamiento que el teórico político esboza para sustentar la afirmación previa.

En primer lugar, Laclau sostiene que dichos estudios se concentraron en la búsqueda “del” contenido real o “del” significado del populismo. Asumir dicho supuesto derivó en que tales trabajos fracasaran en su intento por definir tal tipo de experiencia política en tanto el enfoque adoptado les impidió identificar su especificidad. De este modo, pasaron a describir al populismo en términos de su “vaguedad” y a desestimarlo en la medida en que lo consideraron “mera retórica” (Laclau, 2005, pp. 31-34).

1 La preocupación del autor por la noción de populismo se remonta a su artículo “Hacia una teoría del populismo” publicado en el año 1978. En tal sentido, puede consultarse Laclau (1978). Algunos trabajos se ocupan, aunque no de manera exclusiva ni principal, de analizar las diferencias y similitudes entre ambos momentos de sus reflexiones en torno a dicha categoría: Aboy Carlés (s/d); Barros (2006a, pp. 65-73).

2 En la línea del debate abierto por Laclau en *La razón populista* puede entenderse la discusión que tuvo lugar, en el marco de la academia argentina, entre Gerardo Aboy Carlés (concentrado en la forma del populismo) y Carlos María Vilas (preocupado por el contenido de dichas experiencias políticas). Dicho debate fue reconstruido en diferentes obras: Aboy Carlés (2010a, pp. 11-30; 2005, pp. 125-137), Aboy Carlés, Aronskind y Vilas (2006); Barros (2006b, pp. 145-162).

Al quedar asociado con tales nociones, el populismo pasó a ser considerado lo opuesto de aquellas experiencias políticas caracterizadas como racionales y conceptualmente aprehensibles. Trabajar de este modo implicó que dichos estudios promovieran una interpretación del escenario político cuyo rasgo distintivo resultó ser su estructuración alrededor de opciones excluyentes. Por un lado, las experiencias políticas normales y deseables y, por el otro, las formas políticas irracionales y aberrantes; representando, estas últimas, la degradación o, inclusive, la negación de las primeras (Laclau, 2005, pp. 31-34).

En segundo lugar, el teórico político señala que el rechazo y la condena ética de las experiencias populistas a los que arriban los trabajos criticados también debe entenderse en relación con el debate que se dio en torno a la psicología de las masas en el marco de las ciencias sociales durante el siglo XIX (Laclau, 2005, pp. 34-35).

Los trabajos alrededor de los que se organizó dicha discusión consolidaron una interpretación negativa de las masas. Estos estudios, tal como las obras contemporáneas hicieron con el populismo, describieron el fenómeno en términos de vaguedad, transitoriedad o pura retórica. Esto hizo que tales trabajos, del mismo modo en que los citados estudios contemporáneos lo hicieron con las experiencias populistas, condenaran y rechazaran a las masas en tanto fenómenos sociales opuestos a las experiencias políticas más diferenciados e institucionalizados. Al llegar a estas conclusiones, tales obras se estructuraron en torno a un rígido dualismo entre, por un lado, diferenciación y, por el otro, homogeneidad. Tal antagonismo solo pudo ser superado en la medida en que ambos principios pudieron ser integrados en el marco de una teoría que los unificó; tal fue el aporte de Freud (Laclau, 2005, pp. 34-35).

Los primeros pasos en la formulación de un nuevo enfoque

Laclau se propone efectuar una tarea similar a la realizada por Freud pero en relación con el estudio del populismo.³ Con dicho objetivo en mente el teórico político indica dos cosas. En un primer momento, el autor sostiene que resulta necesario, por un lado, tomar en sentido literal las categorías que se utilizan en la descripción del populismo y, por otro lado, rechazar los prejuicios (asociados a tales atributos) que derivan en su desestimación (Laclau, 2005, p. 91).

Son dos los supuestos principales en relación con los cuales debe operar dicha transformación. Por una parte, resulta necesario pensar en la “vagueza” y en la “indeterminación” como rasgos propios y constitutivos de la realidad social en el marco de la que se inscriben las experiencias populistas. Por otra parte, es indispensable considerar a la “retórica” como la lógica propia con la que se configuran las identidades políticas. Tal inversión solo puede realizarse en tanto la propuesta laclausiana asume una serie de principios radicalmente opuesto a los afirmados por los tradicionales estudios sobre el populismo (Laclau, 2005, pp. 32-34, 91).

En un segundo momento, el autor explicita tales supuestos ontológicos; alrededor de estos articulará su

3 Cuando se habla del carácter freudiano de la empresa laclausiana solo se hace referencia a la intención del politólogo de proponer una matriz teórica que integre alternativas consideradas, hasta el momento, como excluyentes; de ninguna modo se busca señalar, adjetivando la tarea de Laclau de tal modo que su trabajo se restringirá al enfoque propuesto por Sigmund Freud. El propio autor aclara este último punto al señalar: “Aunque tomamos a Freud como punto de partida, este libro no debería concebirse como un ejercicio ‘freudiano’. Hay muchas cuestiones que Freud no trató, y muchos caminos, bastante importantes para nuestros propósitos, que él no siguió. Por eso es que nuestra investigación debe apelar a una pluralidad de tradiciones intelectuales. Mi esperanza es, de todos modos, que esta intertextualidad no la haga excesivamente ecléctica” (Laclau, 2005, p. 88).

razonamiento.⁴ En primer lugar, se refiere a la categoría de *discurso*. El discurso “constituye el terreno primario de constitución de la objetividad como tal” (Laclau, 2005, p. 92). Los elementos significativos que configuran al discurso se constituyen, a su vez, solo en su marco. Cada uno de dichos elementos (que no solo abarcan el habla y la escritura sino también las acciones y los comportamientos) solo adquieren significado en función de las relaciones diferenciales que establecen entre ellos; tal complejo relacional es el discurso. Desde este punto de vista, nada hay por fuera del juego de las diferencias, por lo tanto, el hecho de que alguna diferencia asuma un lugar central solo puede explicarse en el marco de dicho juego (Laclau, 2005, pp. 92-93).

En segundo lugar, hace referencia a los *significantes vacíos*⁵ y a la *hegemonía*⁶. El despliegue de dichas categorías solo adquiere sentido en relación con una doble necesidad. Por un lado, resulta necesario determinar, en tanto se trabaja con identidades diferenciales, el todo dentro del que tales identidades, como diferentes, se configuran. Por otra parte, es indispensable distinguir, en la medida en que se considera que ningún elemento significativo está necesariamente destinado a ocupar un lugar central, la operación que explique la preeminencia que un determinado elemento adquirió en el marco de un juego de diferencias (Laclau, 2005, pp. 93-94).

4 Muchas de las categorías presentadas a continuación habían sido propuestas o elaboradas previamente por el autor en Laclau y Mouffe (2004, pp. 129-190).

5 Tal noción había sido trabajada por el autor en “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?”, en Laclau (1996).

6 Una crítica interesante que revela los límites de la categoría de hegemonía propuesta por Laclau puede consultarse en De Ipola (2009). También resultan, luego de tres décadas, importantes, en relación con otros argumentos vertidos por el teórico político en la obra que se está analizando, las críticas realizadas por De Ipola y Portantiero (1989) al primer artículo que Laclau dedicó a la noción de populismo.

El razonamiento orientado a satisfacer dichas necesidades se divide en varios pasos. Uno, en tanto ningún elemento adquiere significado sino en el marco del conjunto relacional, es necesario que exista un todo para que la significación sea posible. Dos, el todo, al ser algo, también adquiere su significado diferenciándose de otra cosa. En este punto se presenta una situación problemática ya que la totalidad, por un lado, comprende el conjunto de las diferencias y, por el otro, no puede totalizarse diferenciándose de un elemento que abarca o interno a ella. Tres, la totalidad, en consecuencia, necesita excluir (y lo hace) una de las diferencias para constituirse a sí misma. Las diferencias remanentes (las que no fueron excluidas) pasan a ser equivalentes entre sí en relación con el elemento expelido. En función de lo señalado, resulta evidente que toda identidad se configura en el marco de la tensión que se da entre la lógica de la diferencia y la lógica de la equivalencia (Laclau, 2005, p. 94).

Cuatro, la totalidad con la que se trabaja asume, de este modo, dos características. Por un lado, es imposible en la medida en que la tensión entre diferencia y equivalencia resulta insuperable. Por otra parte, es necesaria en la medida en que si no existiera algún tipo de cierre no sería posible ninguna significación ni identidad. Quinto, la totalidad necesita acceder al campo de la representación. Como resulta inaprensible conceptualmente, solo puede hacerlo por intermedio de las diferencias particulares. Es posible que alguna de las diferencias, sin renunciar completamente a su particularidad, asuma la representación de una totalidad incommensurable. Tal operación se denomina *hegemonía* y la diferencia que adquiere dicha centralidad, en tanto se vacía tendencialmente de su particularidad para asumir la representación del todo, se considera un *significante tendencialmente vacío* (Laclau, 2005, pp. 94-95; 2009, pp. 59-60).

En tercer lugar, alude a la categoría de retórica. Es posible otorgar a una palabra determinada un sentido

diferente al que usualmente le corresponde para designar algo que carece de nombre especial. Tal maniobra se denomina, en la retórica clásica, catacrexis. Existen dos modos de entender el fenómeno descrito. Por un lado, tal escasez puede considerarse como un problema de carácter empírico. Esta interpretación asume que todo significante tiene un significado original con el que se encuentra necesariamente vinculado. Los términos figurativos, de este modo, adquieren entidad en la medida en que los literales, en tanto son utilizados para designar una cosa diferente a la que les “corresponde”, se desvían de su sentido primordial. En dicho marco, la catacrexis solo puede ser considerada como una figura retórica más (Laclau, 2005, p. 96).

Por otro lado, puede entenderse, tal como lo hace Laclau, la escasez como “un bloqueo *constitutivo* del lenguaje que requiere nombrar algo que es *esencialmente* innombrable como condición de su propio funcionamiento”. Esta lectura admite como supuesto la dislocación entre significantes y significados; esto implica dejar de considerar que existe un sentido primordial que corresponde necesariamente a cada palabra. El lenguaje original, de este modo, pasa a ser el figurativo. La catacrexis, por su parte, se convierte en “algo más que una figura particular: es el denominador común de la retoricidad como tal” (Laclau, 2005, p. 96).

En este punto no resulta difícil vincular la categoría de retórica con las de hegemonía y de significante vacío. Tales significantes, sin abandonar completamente su particularidad, dan nombre a una totalidad inconmensurable. La operación hegemónica, por lo tanto, tiene un carácter catacrético (Laclau, 2005, p. 96).

Por último debe indicarse que, entre las diferentes figuras de la retórica clásica, la sinécdoque (la parte representa al todo) adquiere una importancia decisiva en el presente argumento. Asume dicha centralidad en la medida en que cumple una función ontológica diferente al resto de los recursos retórico. Se afirma que desempeña

una tarea de tal naturaleza en tanto se la relaciona con el modo de concebir la hegemonía, es decir, como la representación de un todo necesario e imposible por parte de una diferencia particular (que no renuncia completamente a dicha particularidad) (Laclau, 2005, p. 97).

Las demandas como unidades mínimas de análisis y la primera noción de populismo

Laclau concibe, en el momento de definir la unidad mínima de análisis que asumirá, dos caminos alternativos y excluyentes. Por un lado, se podría partir de los grupos. Trabajar de este modo implicaría alcanzar resultados similares a los obtenidos por los trabajos criticados en tanto se consideraría al populismo como un epifenómeno de una realidad social preexistente y diferente de dicha expresión política. Por otro lado, resultaría posible tomar como unidad mínima a la demanda social. Esto permitiría trascender la tradicional preocupación por el contenido del populismo y concentrarse en su forma de constitución o lógica de articulación. Este último camino es el que toma el teórico político (Laclau, 2005, p. 97; 2009, pp. 51-52).

El término *demanda*, en el idioma inglés, es ambiguo. Puede significar una petición y, también, un reclamo o reivindicación. Tal ambigüedad resulta decisiva para el argumento de Laclau en tanto los principales rasgos del populismo pueden esbozarse a partir del análisis de la transición de las peticiones a los reclamos (Laclau, 2005, p. 98).

Se debe concebir un escenario en el que se presenten una serie de demandas, peticiones por el momento, ante una autoridad. Existen dos posibilidades. Tales peticiones pueden ser satisfechas o, por el contrario, rechazadas. Si sucede esto último con pocas demandas, la situación no se modifica. En cambio, si el número de insatisfacciones es significativo, es posible que las peticiones se conviertan en reclamos. En el marco de tal proceso pueden comenzar a manifestarse las principales características de

la constitución de una identidad populista. En primer lugar, la formación de una cadena equivalencial a partir del agrupamiento de una pluralidad de demandas insatisfechas. En segundo lugar, el trazado de una frontera interna que polariza el espectro político entre el pueblo y el poder. En tercer lugar, la unificación de la cadena equivalencial –que hasta el momento no había sido más que un vago sentimiento de solidaridad– en un sistema estable de significación o identidad popular (Laclau, 2005, pp. 99-102).

La cadena equivalencial como primer rasgo

La construcción de lo social puede responder, tal como se indicara previamente, a dos lógicas: la lógica de la diferencia y la lógica de la equivalencia. Para comprender la primera debe concebirse un escenario en el que las peticiones son satisfechas por la autoridad ante la que son presentadas. En la medida en que todas las demandas son canalizadas institucionalmente o satisfechas de un modo administrativo, los que peticionan no cuestionan a la instancia superior a la que apelan para la satisfacción de sus planteos, ni la autoridad pone en tela de juicio el derecho de aquellos a interponer demandas; tales motivos hacen que el presente modo de construcción de lo social no implique el trazado de una frontera interna de naturaleza dicotómica (Laclau, 2005, pp. 103-104; 2009, pp. 55-57).

Este tipo de demandas no permanecen aisladas sino que se relacionan con otras particularidades pero de un modo diferencial. Esto hace que los sujetos de las demandas sean tan particulares como la naturaleza de cada una de las peticiones; dichos sujetos son conocidos como sujetos democráticos (Laclau, 2005, pp. 103-104; 2009, pp. 55-57).

Entender la lógica de la equivalencia implica construir otro tipo de escenario. En este caso debe pensarse en que las peticiones presentadas a una determinada autoridad son rechazadas por esta. En tanto un número significativo de demandas no puede ser satisfecho de un modo

administrativo, los que interpusieron tales peticiones comienzan a cuestionar a la autoridad que las rechazó. Así se crean las condiciones para el establecimiento de una fractura o para el trazado de una frontera interna de carácter antagónico: por un lado, el poder y, por el otro, los de abajo; en este punto, las demandas dejan de ser peticiones para convertirse en reclamos (Laclau, 2005, pp. 103-104; 2009, pp. 55-57).

Aquello no podría suceder si las diversas demandas insatisfechas no se reagruparan a partir de la negatividad que comparten, es decir, la ausencia de satisfacción que deriva del hecho de haber sido rechazadas por la autoridad ante la que fueron presentadas. Las demandas, al articularse de este modo, configuran una cadena equivalencial. Cada una de tales demandas se encuentra constitutivamente dividida en dos elementos: su particularidad (la original petición no satisfecha) y la universalidad (en tanto pertenecen a la cadena equivalencial) (Laclau, 2005, pp. 103-104; 2009, pp. 55-57).

El mismo proceso puede culminar con la constitución de un sujeto popular. Este será mucho más amplio que el analizado en el caso anterior en tanto su extensión estará determinada por la longitud de la cadena equivalencial (Laclau, 2005, pp. 103-104; 2009, pp. 55-57).

El modo de organizar la exposición puede llevar a creer que ambos principios (diferencia y equivalencia) se encuentran en una relación de mutua exclusión. Esto sería un grave error en la medida en que Laclau considera, tal como se indicara previamente, que lo social se encuentra definido por la irresoluble tensión entre la lógica de la diferencia y la lógica de la equivalencia; la eliminación de una a expensas de la otra implicaría la disolución de lo social (Laclau, 2005, pp. 106-107).

Trabajar con dicho supuesto implica sostener que los diversos modos de construcción de lo social serán el resultado de la prevalencia de una de las lógicas sobre la otra

(pero, de ningún modo, de la exclusiva existencia de una a expensas de la desaparición de la otra). En los populismos se privilegia el momento equivalencial mientras que en las experiencias institucionalistas, el diferencial (Laclau, 2005, p. 107).

El predominio de una u otra lógica se verifica en el plano de los significantes vacíos o de las particularidades que, a través de una operación hegemónica, asumen la representación de un todo tan imposible como necesario. Tal como se indicó, las totalizaciones institucionalistas se caracterizan por la satisfacción diferencial de las demandas que se presentan y, en relación con ello, por la inexistencia de una ruptura radical del espacio social. Esto hace que dichas experiencias busquen hacer coincidir los límites de la formación discursiva con los de la comunidad. En dicho contexto, el significante privilegiado dará cuenta de lo único en que son equivalentes las diversas demandas, es decir, su diferencia (Laclau, 2005, pp. 107-108).

El caso de las experiencias populistas es completamente diferente. La insatisfacción de un significativo número de demandas por parte de la autoridad hace que se establezca una frontera antagónica que divide a la sociedad en dos campos: el pueblo y el poder. El pueblo se configura como una parte del todo que aspira a ser concebido como la única totalidad legítima o, dicho de otro modo, como una *plebs* que reclama ser el único *populus*. En el marco de las identidades populistas, en la medida en que existe una dicotomización de la sociedad, la diferencialidad ya no puede dar cuenta de lo que hace equivalentes a las diversas demandas. En este caso, es una demanda particular, entre las que fueron rechazadas por el poder, la que se convierte, mediante una operación hegemónica, en el punto nodal alrededor del que se articula dicha formación discursiva; tal significante vacío otorga una expresión simbólica positiva a la cadena equivalencial que consolida (Laclau, 2005, pp. 107-108).

La frontera antagonica como segundo rasgo

La frontera antagonica que divide a la sociedad en dos campos irreconciliables reúne ciertas características. Por un lado, se debe indicar que tal corte implica una fractura radical en el espacio social. Se establece una insalvable discontinuidad entre los campos opuestos que deriva en la imposibilidad de aprehenderlos conceptualmente en tanto no puede concebirse como integrados a un todo coherente. Por otro lado, dicha fractura es una dimensión constitutiva de las identidades populistas en la medida en que configura un rasgo sin el que tales experiencias no tendrían lugar (Laclau, 2005, pp. 110-112).

La lógica del establecimiento de una frontera antagonica y algunas de sus principales consecuencias pueden reconstruirse siguiendo una serie de pasos. Primero, debe señalarse que el trazado de dicho corte es el resultado de la insatisfacción que experimentan las demandas que son rechazadas por la autoridad. Esto abre una brecha en la continuidad de lo social; dos campos antagonicos quedan definidos: el conjunto de las demandas insatisfechas y el poder que las rechazó (Laclau, 2005, pp. 112-113).

Segundo, resulta adecuado apuntar que el establecimiento de tal frontera implica la desintegración de un marco simbólico y la necesidad de construir uno nuevo. Hasta tanto el poder no comienza a rechazar algunas de las peticiones que se presentan puede considerarse que tales demandas adquieren significado, en el marco simbólico de dicha sociedad, en función de sus posiciones diferenciales. Cuando un número significativo de demandas no son satisfechas por la autoridad puede surgir una cadena equivalencial. La formación discursiva se ha modificado; el marco simbólico precedente se desintegra y surge la necesidad de erigir uno nuevo (Laclau, 2005, pp. 113-114).

Tercero, es pertinente indicar que la instauración de una ruptura se relaciona con el surgimiento del pueblo. Las demandas que se inscriben dentro de una cadena

equivalencial experimentan un doble impacto. Por un lado, adquieren una densidad o entidad que no experimentarían de otra manera. Por otra parte, se subordinan a las leyes estratégicas del movimiento; las opciones son múltiples y van desde la ocupación de un lugar central en el marco de dicha táctica hasta su sacrificio en función de las necesidades colectivas (Laclau, 2005, pp. 116-117).

Por último, debe señalarse que la desaparición de la frontera antagónica implica lógicamente la disolución del pueblo. Las opciones para que esto suceda son múltiples; su forma más extrema consiste en “la absorción de cada una de las demandas individuales, como diferencialidad pura, dentro de un sistema dominante –con su resultado concomitante, que es la disolución de sus vínculos equivalenciales con otras demandas–” (Laclau, 2005, p. 117).

Consolidación de la cadena equivalencial como tercer rasgo

La identidad populista solo termina de configurarse una vez que las demandas insatisfechas, cuya equivalencia, hasta el momento, no había superado un vago sentimiento de solidaridad, se unifican en un sistema estable de significación. La lógica de dicho proceso puede ser reconstruida siguiendo una serie de pasos. Se parte de concebir un escenario en el que un conjunto significativo de peticiones son rechazadas por la autoridad. Esto puede desencadenar un proceso que, como Jano, tiene dos caras: el trazado de una fractura radical en el espacio social y la construcción de vínculos equivalenciales entre dichas demandas insatisfechas.

La consolidación/cristalización de los lazos equivalenciales en una identidad popular solo tiene lugar cuando, mediante una operación hegemónica, una de las demandas rechazadas asume la representación de ese todo inconmensurable. Debe entenderse, en este punto, que la identidad popular no preexiste a su nombramiento sino

que, por el contrario, se constituye en el momento en que el significante privilegiado la expresa; el nombre, así, se convierte en el fundamento de la cadena equivalencial (Laclau, 2005, pp. 122-124, 129).

Existen diversos elementos sobre los que se debe llamar la atención en el marco de este proceso. En primer lugar, se debe indicar que, una vez que se constituye una experiencia populista, el significante privilegiado se divide internamente: por un lado, mantiene su particularismo y, por el otro, encarna la cadena equivalencial. Lo mismo sucede con el resto de las demandas que se articulan en torno a tal punto nodal o significante vacío. Su significado también se divide entre el particularismo de cada demanda y el universalismo de la cadena equivalencial en la que están inscriptas (Laclau, 2005, p. 124).

En segundo lugar, resulta pertinente señalar que existe una relación inversamente proporcional entre la vacuidad de los significantes privilegiados y la extensión de la cadena equivalencial cuya representación asumieron. Tales significantes, como se indicara, se encuentran internamente divididos entre el significado particular y el popular. La posibilidad de encarnar la representación de identidades cada vez más amplias implica que deban privilegiar la dimensión universal de su significación por sobre la particular (Laclau, 2005, p. 125).

Este modo de concebir la cristalización del pueblo permite dar cuenta satisfactoriamente de dos dimensiones del populismo a las que los trabajos sobre el tema hicieron mucha referencia pero fueron incapaces de explicar satisfactoriamente. Por un lado, se hará mención a la “vaguedad” e “imprecisión” de los símbolos populistas. Tales rasgos de los símbolos populistas ya no pueden, teniendo en cuenta el razonamiento expuesto en relación con el surgimiento del pueblo, ser explicados como el resultado del supuesto subdesarrollo político o ideológico de dichas experiencias (Laclau, 2005, pp. 127-128).

El argumento desplegado permite entender que la “vaguedad” de los significantes privilegiados resulta de la lógica que gobierna la construcción de las identidades populares. El surgimiento del pueblo implica que una de las diferencias particulares asuma la representación del todo inconmensurable. Para hacerlo, dicho significante necesitará vaciarse, aunque sin renunciar completamente, de su particularidad (Laclau, 2005, pp. 127-128).

Por otro lado, se hará referencia a la centralidad del líder. No resulta adecuado, considerando el razonamiento relativo a la emergencia de identidades populares al que se hizo referencia, seguir explicando este rasgo de las experiencias populistas apelando a categorías tales como “manipulación” o “sugestión” (Laclau, 2005, pp. 129-130).

El lugar central de los líderes se debe entender en relación con la lógica que rige la constitución del pueblo. El populismo solo adquiere entidad en tanto una de las demandas rechazadas encarna, a través de una operación hegemónica, la representación de un todo necesario e imposible. Una identidad popular es, en tanto se constituye a partir de que una particularidad asume su representación, una singularidad. La forma extrema de la singularidad es una individualidad. Así se llega a entender la importancia del nombre del líder en el surgimiento de las identidades populares⁷ (Laclau, 2005, pp. 129-130).

Nominación y afecto

Laclau se refiere “al nombre como tornándose el fundamento de la cosa” (Laclau, 2005, p. 131). Entender la naturaleza de tal afirmación implica analizar los indisociables pilares teóricos sobre los que descansa: la nominación y el afecto. En primer lugar, señala, recurriendo a las

7 Una crítica al rol que Laclau otorga al líder puede consultarse en De Ipola (2009); Vilas (2003, pp. 13-36).

reflexiones de Slavoj Žižek, las operaciones significantes que posibilitan a un nombre desempeñar dicha función. El filósofo esloveno, siguiendo a Lacan, considera que la nominación dota de unidad e identidad al objeto nombrado. El punto nodal (*point de capion*), para desempeñar dicha función, no solo debe ser contingente sino también vacuo. Queda claro que no podría pensarse en términos de investidura radical si no se concibiera la nominación de este modo (Laclau, 2005, pp. 131-135).

En segundo lugar, señala, apelando a los aportes de Joan Copjec, la fuerza que actúa detrás de tales operaciones, el *afecto* (Laclau, 2005, p. 131). La autora estadounidense indica que la díada primordial madre/hijo “contenía todas las cosas y toda la felicidad y a la cual el sujeto se esfuerza por regresar a lo largo de su vida” (Laclau, 2005, p. 144). El niño, luego de nacer, no puede retornar a ese estado de pura satisfacción, por lo tanto, dirige sus pulsiones hacia objetos parciales que le permiten reproducir el goce perdido. De este modo, el objeto *a* lacaniano, mediante un proceso catético (y en esto consiste el afecto), satisface de manera sustitutiva el deseo de la totalidad mítica, es decir, encarna la representación de una plenitud ausente. La lógica del objeto parcial se revela, en función a lo expuesto previamente, idéntica a la lógica de la hegemonía (Laclau, 2005, pp. 143-149).

Hacia una noción completa de populismo: significante flotante y heterogeneidad

Con el análisis realizado en el acápite anterior se alcanza una noción preliminar de populismo. Este se estructuró alrededor de dos supuestos simplificadores que deben, ahora, ser abandonados. En primer lugar, resulta necesario dejar de asumir que la frontera antagonica que divide a la sociedad en dos campos irreductibles tiene un carácter estable; hacerlo conducirá a la noción de significantes

flotantes.⁸ En segundo lugar, se debe dejar de suponer que toda demanda antisistema puede incorporarse a una cadena equivalencial ya existente. La suspensión de tal creencia demandará emprender un análisis más profundo de la idea de heterogeneidad social (Laclau, 2005, pp. 157-158).

Significante flotante

El populismo implica la consolidación de una cadena equivalencial. Las demandas inscriptas en dicha cadena sufren un doble impacto: adquieren una corporeidad que no tendrían de otro modo y se subordinan a la estrategia del conjunto. Esto deriva en que se genere una tensa relación de subordinación/autonomización entre las demandas particulares y la cadena equivalencial/pueblo (Laclau, 2005, p. 163).

En el marco de dicho argumento, asumir que solo existe una frontera antagonica estable en la sociedad implica aceptar que la única opción para toda demanda que se autonomiza de una cadena equivalencial es su absorción diferencial por parte del sistema institucional. Cuando dicho supuesto se abandona, las posibilidades son otras (Laclau, 2005, pp. 163-164).

La existencia de una nueva frontera dicotómica en el espacio social implica la emergencia de otra cadena equivalencial. Este proyecto hegemónico alternativo puede comenzar a ejercer presión sobre alguna de las demandas que estaban inscriptas en la cadena equivalencial preexistente. Tal fuerza puede generar una autonomización de dichas demandas que difiere de la concebida en el escenario anterior. No se trata ya de su independización de cualquier inscripción en una cadena equivalencial sino de “que su sentido permanece indeciso entre fronteras equivalenciales alternativas” (Laclau, 2005, p. 165). Los significantes

⁸ Tal categoría había sido trabajada por el autor en Laclau (1996).

que se encuentran en dicha situación son denominados *significantes flotantes* y la definición de su sentido (es decir, la definición de la cadena en la que terminarán inscribiéndose) derivará del resultado de la lucha hegemónica planteada (Laclau, 2005, pp. 163-165).

Heterogeneidad

Toda experiencia populista presupone, tal como se indicara, la consolidación de una cadena equivalencial. Toda vez que esto sucede, las demandas que se inscriben en dicha cadena quedan divididas en dos: el significado particular y el significado popular. Hasta ahora solo se tuvo en cuenta la dimensión universal de las demandas que formaban una cadena equivalencial, a la hora de analizar la posibilidad de que una nueva petición rechazada se integrase en tal identidad popular. Esto derivó en que se considerara que toda demanda, por el solo hecho de haber sido insatisfecha, podía inscribirse en una cadena equivalencial preexistente (Laclau, 2005, p. 174).

Cuando se comienza a tomar en cuenta también el aspecto particular que retienen las demandas que forman parte de una determinada identidad popular a la hora de estudiar si es posible que una nueva demanda insatisfecha se inscriba en ella, el escenario se complejiza. En este caso, la integración de una demanda a una cadena equivalencial ya existente no solo depende de que comparta la experiencia del rechazo a un régimen con el resto de sus eslabones, sino también de que no se oponga a las particularidades que cada uno de aquellos (esos eslabones) conserva (Laclau, 2005, p. 175).

En este nuevo escenario, la cadena equivalencial no solo se opone al campo antagónico, sino que también a las demandas insatisfechas que no pueden incorporarse a ella. Tal oposición tiene connotaciones diferentes en cada caso. En el caso del poder antagónico implica dos cosas. Por un lado, tal fuerza es constitutiva de la identidad popular en

la medida en que esta no podría existir sin esa referencia negativa. Por otra parte, dicho campo no deja de mantener algún tipo de inscripción discursiva en tanto configura la referencia en función a la que dicha identidad populista adquiere entidad (Laclau, 2005, pp. 175-176).

Cuando se trata de las peticiones rechazadas que no pueden inscribirse en la cadena equivalencial por oponerse a los objetivos particulares que las demandas ya inscriptas retienen, las implicaciones son diferentes. Por un lado, esta externalidad no interviene de ninguna manera en la configuración del pueblo y, por el otro, se encuentra excluida del espacio de representación. Esta clase de exterioridad no se trata, como en el caso del poder antagónico, de una diferencia sino de la heterogeneidad social (Laclau, 2005, pp. 175-176).

El análisis de la heterogeneidad social no se detiene en este punto. El autor busca relacionarla con sus reflexiones en torno a las identidades populares. Esto implica comenzar concibiendo dos escenarios alternativos. El primero se caracteriza por la existencia de una frontera dicotómica estable que divide la sociedad en dos fuerzas antagónicas claramente definidas. De este modo, todos los elementos pueden acceder al campo de la representación; la homogeneidad es pura y la heterogeneidad está ausente. El segundo escenario se construye abandonando el supuesto alrededor del que se articulaba el primero: en este caso, se acepta el carácter dinámico de las fronteras dicotómicas. Esto deriva en la necesidad de lidiar con la irrupción de lo heterogéneo. Existen dos caminos para hacerlo (Laclau, 2005, pp. 176-177).

La primera posibilidad implica sostener la noción de espacio saturado y se caracteriza por reinsertar tal tipo de exterioridad en el marco de un relato coherente y unificado por una lógica única y totalizante. El segundo camino abandona la idea de representabilidad plena y se distingue por concebir a lo heterogéneo como algo constitutivo en

tanto no puede ser recuperado dialécticamente. Este último es el seguido por Laclau (Laclau, 2005, p. 185).

Explorar tal opción deriva en que Laclau considere que la heterogeneidad social no solo se encuentra en las demandas que no pueden inscribirse en el marco de una cadena equivalencial preexistente. Según el autor, también está presente este exceso en el antagonismo que se plantea entre los campos antagonicos (el “otro heterogéneo que es dialécticamente irrecuperable”) y en las particularidades que conservan las demandas inscriptas en una determinada cadena equivalencial (Laclau, 2005, p. 191).

Con la incorporación de las ideas de significativo flotante y de heterogeneidad se alcanza una noción completa de populismo en tanto lógica o forma política. Resulta necesario, antes de concluir esta breve e incompleta reconstrucción del argumento de Laclau, señalar que la razón populista no es una lógica política más sino “la” lógica política⁹ (Laclau, 2005, p. 279). Al sostener esto, el autor parece agregar un nuevo término a la identidad que había establecido entre hegemonía y política (Laclau y Mouffe, 2004). A partir de *La razón populista*, tales nociones quedan indisolublemente vinculadas con la de populismo (Laclau, 2005, pp. 192-197, 279).

¿Fueron, según Laclau, populistas los gobiernos de NK y CFK?

En relación con los interrogantes planteados al inicio del presente trabajo, corresponde indicar una serie de cuestiones. En primer lugar, es posible señalar que Laclau

9 La distancia entre populismo y política se va achicando a lo largo del libro hasta terminar en una identidad. Es interesante, en este sentido, el trabajo de Arditi (2010, pp. 488-497); también pueden consultarse análisis críticos realizados sobre la identidad establecida entre populismo y política en los estudios de Aboy Carlés (2010a, pp. 11-30); Barros (2006a, pp. 65-73); De Ipola (2009); Melo (2011, pp. 48-69); Vilas (2006).

interpreta a los gobiernos de NK y CFK en términos de un predominio de la lógica equivalencial. Sin embargo, el teórico político solo parece comenzar a considerar la posibilidad de la cristalización de una experiencia populista a partir del segundo gobierno de CFK; se sostendrá que tal modificación puede relacionarse con su insistencia en la necesidad de reformar la constitución. En segundo lugar, se puede establecer que, para Lalcau, el kirchnerismo representa una ruptura en relación con los gobiernos que lo precedieron en tanto aquellos se caracterizaron por una prevalencia de la lógica diferencial.

La ruptura en relación con las experiencias políticas previas y el “populismo a medias” de Néstor Kirchner

En relación con el gobierno de Carlos Menem, el teórico político no duda en sostener que se distinguió por una preeminencia de la lógica de la diferencia: “Esta idea de pureza de la política como administración estuvo ligada al desarrollo de neoconservadurismo. Fue la forma en que el menemismo concibió el espacio público” (Natanson, 2005). En el mismo sentido se expresaba el autor un año antes cuando indicaba que la idea de la construcción del pueblo “fue débil y se fue disgregando en los años 90, en los que se impuso un gran cinismo y un desencanto total con el sistema político” (Bosoer, 2004).

Las cosas se modifican, según Laclau, a partir de los gobiernos kirchneristas en tanto, desde entonces, comienza a verificarse un predominio de la lógica de la equivalencia. Afirmar esto no implica dejar de reconocer que el autor no creyó que se terminara de consolidar una identidad popular durante el gobierno de NK.

En relación con dicho presidente, Laclau sostuvo, al principio del gobierno de tal mandatario, que observaba dos escenarios posibles:

“Más bien lo que puede ocurrir en la Argentina son dos cosas: o que las máquinas partidarias tradicionales se impongan nuevamente, y entonces tengamos un sistema liberal sin grandes aperturas democráticas y que vuelva la desesperanza –y esta es una posibilidad real, en lo inmediato–; o un populismo de tipo nuevo, un populismo progresivo que sea compatible con el sistema democrático, que abarque una cantidad de demandas, pero que va a tener, necesariamente, que romper con las distintas formas existentes de institucionalización del poder para producir un desplazamiento en las fronteras de lo social” (Bosoer, 2004).

En dicho contexto consideraba:

“El problema de Kirchner es que todavía no ha llegado a cristalizar en el imaginario colectivo cómo poner juntos esos elementos y significantes diversos de un modo más definido y convocante. Espero que lo vaya a hacer. Puede llegar a ser un líder populista, y no veo en eso, en sí mismo, nada malo. Siempre, claro, que no se quede solo en las formas” (Bosoer, 2004).

Tan solo un año después, reproducía una lectura similar cuando se lo consultaba por el carácter populista de los gobiernos de Chávez y Kirchner:

“En Venezuela había una masa que, antes del ingreso de Chávez, no estaba integrada al sistema, por lo que se plantea la necesidad de integrarla de algún modo. Eso se produce a través de mecanismos populistas, a través de la identificación con el líder, y después viene el momento de la construcción institucional. En la Argentina no funciona de la misma manera porque hay una sociedad civil que no estaba tan desintegrada como en Venezuela. La función de Kirchner, si va a ser un líder populista real, es

construir y articular políticamente, a partir de una pluralidad de fuerzas que estaban parcialmente organizadas. La forma política va a ser distinta, pero no hay dudas de que el futuro latinoamericano pasa por este tipo de proyectos” (Natanson, 2005).

Solo unos días después de la muerte de NK, en una entrevista que se le hizo en relación con el impacto de tal acontecimiento, el autor se encargó de responder el interrogante que él mismo había planteado al principio del primer gobierno kirchnerista; tal presidente no logró convertirse, según Laclau, en un auténtico líder populista: “Al comienzo de la era kirchnerista creo que comenzó a funcionar pero no llegó a plasmarse. No sé si se daba la situación para un populismo maduro; pensémoslo como un populista a medias” (Sánchez, 2010).

Los gobiernos de CFK: el camino hacia la configuración del populismo

La transición entre el gobierno de NK y el de CFK es interpretado por el filósofo político en términos de continuidad. Cuando fue consultado en relación con las diferencias que observaba entre ambas presidencias, el autor respondió: “Ninguna. Ambas se engarzaron, de hecho” (Sánchez, 2010). En la misma dirección se manifestó cuando le preguntaron, en la misma entrevista, si creía que CFK continuaría con las líneas directrices trazadas por el ex presidente: “Pero indudablemente el país se ha remozado con todo lo que pasó a partir de 2003 y seguirá avanzando en esa dirección” (Sánchez, 2010).

Tampoco se verificó, según Laclau, la cristalización de una identidad popular durante el primer mandato de CFK. El filósofo político sostenía en 2009:

“En Argentina hay una situación más indefinida porque el gobierno popular de los Kirchner no tiene características

ideológicas tan nítidas como otros gobiernos de latinoamericanos y entonces son más vulnerables para una ofensiva que venga de la derecha. De todos modos, espero que se consoliden, son la única posibilidad de que haya una alternativa popular en el país. Yo sé que lo que viene del otro lado es la traición nacional” (Pomeraniec, 2009).

Un año más tarde la lectura que Laclau hizo del gobierno de CFK no difería del expuesto previamente:

“No creo que las identidades hayan llegado a constituirse en torno de ese eje, porque el kirchnerismo todavía no ha logrado crear una frontera interna en la sociedad argentina que divida al campo popular del otro campo. El peronismo clásico dividía a la sociedad en esos términos, el chavismo en Venezuela y Evo en Bolivia dividen a la gente en esos términos. El kirchnerismo no ha llegado al punto de cristalización de una identidad popular que divida a la sociedad de esa manera, aunque hay indicios de que el proceso está avanzando en ese sentido. Pero es un proceso que no está cerrado” (Lorca, 2010).

Solo a partir del año 2011 el autor parece comenzar a modificar su postura en relación con la consolidación de una identidad popular. Laclau empieza a considerar que se constituyó (o que se estaba muy cerca de la constitución) un populismo. Tal afirmación se sostiene en tanto el teórico político comienza a referirse al kirchnerismo con las mismas nociones que utiliza en sus libros y artículos para referirse a las experiencias populistas cristalizadas. No resulta adecuado dejar de relacionar tal cambio de postura con la insistencia del autor en la necesidad de promover una reforma constitucional.

El carácter complementario de tales ideas puede observarse con claridad. Por un lado, aceptar que la continuidad de una experiencia populista se encuentra

íntimamente vinculada con la necesidad de evitar que resulte ineludible el reemplazo del nombre que, al expresarla, la constituyó. Esto podría lograrse, según el autor, estableciendo la posibilidad de la reelección indefinida. Por otro lado, reconocer que la emergencia de una identidad popular ejerce una presión para que se modifique el entramado institucional (entre otras cosas, para que se deroguen las disposiciones que impiden la reelección indefinida del líder) de tal modo que se adecue a las nuevas relaciones de fuerza. Laclau considera que tal operación debe lograrse a través de una reforma constitucional.

Primeramente, se debe observar cómo el autor modifica su postura en relación con la cristalización del pueblo y, en referencia a ello, comienza a postular, en tanto la continuidad del nombre resulta decisiva para que dicha experiencia política no se interrumpa, la necesidad de establecer la posibilidad de la reelección indefinida del titular del Ejecutivo.¹⁰ A fines del año 2011, al ser consultado sobre

10 La relación entre la consideración de las instituciones como elementos que permiten la profundización de una experiencia populista, la evaluación del kirchnerismo como un populismo pleno y la promoción de la reforma constitucional podría, en otro trabajo, ser analizada desde una perspectiva skinnereana. El historiador inglés considera que todo enunciado, para ser comprendido, debe ser situado en su contexto intelectual; solo a partir de tal operación resulta posible identificar, en relación con los problemas e interrogantes que busca resolver y responder, la naturaleza de la intervención que se está analizando (Skinner, 2007). Esto permitiría, por un lado, identificar, al situarlas en sus correspondientes contextos, la naturaleza de las diferentes intervenciones y, por otro lado, analizar cómo se relacionan (o qué impacto tienen) los enunciados realizados en el marco de debates de diferente naturaleza. En relación con este último punto, podría sostenerse, como idea directriz, que las expresiones de Laclau orientadas a responder los principales interrogantes del debate político de coyuntura no pueden entenderse desarticuladas de las intervenciones que realizó en el marco del debate teórico cuya obra anima. El desarrollo de tal argumento implicaría, por lo menos, tres momentos. Primero, se debería indicar que la modificación de la postura de Laclau en torno al rol de las instituciones durante una experiencia populista solo puede comprenderse en el marco del debate teórico suscitado

los posibles sucesores de CFK, Laclau comienza a manifestarse en el sentido indicado al sostener:

“En primer lugar hay que ver si Cristina no puede ser reelecta, si no se modifica la Constitución. Sé que a ella no le gusta que se mencione el tema, pero me parece que una democracia real en Latinoamérica se basa en la reelección indefinida. Una vez que se construyó toda posibilidad de proceso de cambio en torno a cierto nombre, si ese nombre desaparece, el sistema se vuelve vulnerable. En Brasil la transición no ha sido fácil. No obstante, el kirchnerismo ha producido cuadros excelentes: Agustín Rossi, Carlos Tomada, Amado Boudou. No van a faltar sucesores” (Bullentini, 2011).

En 2012 su postura estaba mucho más clara. No había ya margen para otros nombres en el argumento del autor. En relación con la necesidad de la reelección, el teórico político afirmó la necesidad de su establecimiento al indicar: “No creo que la democracia se base en la reelección

por sus trabajos. En relación con este tema particular (instituciones y populismo) resultan insoslayables, a la hora de reconstruir las discusiones de tal contexto, los trabajos de Melo (2009; s/d) y Aboy Carlés (2010b). Segundo, resultaría necesario indicar que los enunciados referidos a la reforma constitucional y al carácter populista del segundo gobierno de CFK deben entenderse en relación con los principales interrogantes planteados en el marco del debate político argentino del último año y medio. Tercero, se debería tratar de argumentar que las intervenciones en el debate político no pueden entenderse sino en relación con las realizadas en el debate teórico; en este sentido, se podría sostener que si Laclau no hubiera modificado, en el marco de las discusiones con otros teóricos, su modo de concebir la relación entre populismo e instituciones, habría resultado imposible que, en el marco del debate político de coyuntura, promoviera la reforma constitucional y se sintiera, en relación con aquello, inclinado a afirmar, en la medida en que resultaría ilógico que se promoviera una radical modificación del entramado institucional vigente para reforzar una identidad popular inexistente, que el kirchnerismo se había convertido en un populismo pleno.

indefinida, pero es uno de sus componentes. Una vez que un cierto nombre se ha transformado en el punto aglutinador de un programa de cambio, su sustitución crea una serie de problemas” (López San Miguel, 2012a). En el mismo sentido se manifiesta cuando, en una entrevista concedida tan solo unos meses después, señala:

“Cuando hablo de la posibilidad de la reelección indefinida, no pienso solo en la Argentina. Pienso en los sistemas democráticos en América Latina, que son muy distintos de los europeos, donde el parlamentarismo es una respuesta al hecho de que la fuerza social de cambio se ha opuesto históricamente al autoritarismo de la realeza. En América Latina, en cambio, tenemos sistemas presidencialistas fuertes y los procesos de voluntad de cambio se cristalizan alrededor de ciertas figuras, por lo que sustituirlas crea un desequilibrio político” (Alconada Mon, 2012).

En segundo lugar, resulta necesario observar como Laclau, al comenzar a concebir al kirchnerismo como una experiencia populista cristalizada, también empieza a sostener la necesidad de promover una modificación del entramado institucional para que represente las nuevas relaciones de fuerza a partir de una reforma constitucional.¹¹ El autor declaró, en el marco de una entrevista:

11 Resulta claro que la opinión de Laclau en relación con el vínculo existente entre populismo e instituciones se modifica entre la edición de *La razón populista* y la publicación de algunas de las notas que se citan. El autor consideró, al escribir la obra que se analizó, que la institucionalidad representaba una amenaza para el potencial renovador de las experiencias populistas. En el caso de estas entrevistas, Laclau sostuvo que la reforma de la carta magna y del entramado institucional facilitaría la profundización y consolidación de los populismos. En este sentido, pueden consultarse Aboy Carlés (2010b, pp. 21-40) y Melo (2009; s/d).

“En cierta medida es un objetivo alcanzado, aunque queda mucho por hacer. Y dado que usted alude a la institucionalidad, hay que verla desde una perspectiva histórica. Hay un discurso de la derecha conservadora que es exclusivamente institucionalista, cuando un proyecto de cambio oscila entre dos polos: uno populista, que es el de movilización, y otro institucionalista, que trata de darle a esa movilización formas permanentes de acción. Un proyecto de cambio necesariamente tiene que modificar el aparato institucional. Las instituciones no son neutrales. Son una cristalización de la relación de fuerzas entre los grupos. Por consiguiente, cada cambio histórico en el que empiezan a participar nuevas fuerzas debe modificar el cuadro institucional de manera que asegure la hegemonía más amplia de los sectores populares” (Alconada Mon, 2012).

En el mismo sentido se pronunció en una entrevista brindada a *Página 12* en octubre del año pasado. En tal momento, al ser consultado sobre la necesidad de una reforma de la carta magna, señalaba:

“Hay quienes piensan que no, yo pienso que sí es necesaria. La última reforma constitucional de 1994 expresó la preponderancia del modelo neoliberal. Hoy, que el modelo está radicalmente cambiando, es necesario pasar a un orden constitucional nuevo. Se habla mucho de la cuestión de la reelección, pero no veo que eso sea tan sustantivo aunque estoy a favor de una reelección indefinida. No tiene que ver solo con las circunstancias de Argentina sino con las circunstancias latinoamericanas en términos más generales” (Cibeira, 2012).

También se manifestó en el mismo sentido en una columna que escribió en *Tiempo Argentino*. Allí puede leerse:

“La moraleja de lo que venimos diciendo es que cualquier proceso de transformación de la relación de fuerzas en el campo sociopolítico no puede verificarse sin una reforma profunda de las instituciones. Gramsci ya lo había entendido. A diferencia de Marx, que hablaba de la extinción del Estado, Gramsci hablaba de la construcción de un Estado integral, que fuera más allá de la tradicional dicotomía Estado/sociedad civil. Las dimensiones horizontal y vertical del accionar político, en sus interacciones mutuas, es lo que Gramsci denominó “hegemonía”. La Argentina ha iniciado en 2003 un proceso emancipatorio que está conduciendo a una considerable expansión de la esfera pública y a la incorporación de numerosos sectores que tradicionalmente habían estado excluidos de ella. Este proceso de construcción de una hegemonía popular no podía darse, evidentemente, sin cambios fundamentales en el sistema institucional, cambios que han tenido lugar a través de una serie de medidas legislativas que están produciendo un desplazamiento progresivo en la relación de fuerzas entre los grupos. Todo esto debería culminar, en un futuro cercano, en una reforma constitucional” (Laclau, 2012).

Conclusión

El presente trabajo se propuso configurar un aporte en relación con la determinación y sistematización de las opiniones de Ernesto Laclau en relación con la posibilidad de caracterizar a los gobiernos de NK y CFK con su noción de populismo. En referencia a ello, hemos llegado a una serie de conclusiones:

- El teórico político estimó que los gobiernos de NK y CFK implicaron una ruptura con el pasado en tanto encarnaron experiencias políticas en las que prevaleció la lógica de la equivalencia. Las experiencias políticas previas se habían caracterizado, según el

autor, por una marcada preeminencia de la lógica de la diferencia.

- Laclau estableció que el mandato de NK y el primero de CFK no podían ser considerados como populistas. En todas las entrevistas que brindó durante el período que abarcan tales gobiernos, el autor se encargó de dejar en claro que tales experiencias políticas no reunían las condiciones necesarias para ser caracterizadas de tal modo.
- Solo el segundo gobierno de CFK fue evaluado por el autor en términos de populismo. Se argumentó que dicho cambio de postura podía relacionarse con su argumento a favor de la reforma constitucional y de la reelección indefinida. Su apoyo a tal modificación del entramado institucional también implicó una ruptura con algunas de sus posiciones teóricas del pasado: el filósofo político comenzó a sostener que las instituciones podían profundizar la ruptura que las experiencias populistas encarnan.

Fuentes bibliográficas

- Aboy Carlés, G. (2005), “Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación”, en *Estudios Sociales*, N° 28, pp. 125-137.
- Aboy Carlés, G. (2010a), “Populismo, regeneracionismo y democracia”, en *Revista POSTData*, vol. 15, N° 1, pp. 11-30.
- Aboy Carlés, G. (2010b), “Las dos caras de Jano: acerca de la compleja relación entre populismo e instituciones políticas”, en *Pensamiento Plural*, N° 7, pp. 21-40.
- Aboy Carlés, G. (s/d), La democratización beligerante del populismo, en <<http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/aboycarles.pdf>>.
- Alconda Mon, H. (2012). “Entrevista con Ernesto Laclau: ¿por qué tiene que haber límites a la reelección?”, en *La Nación*, 8 de enero, en <<http://www.lanacion.com.ar/1438389-por-que-tiene-que-haber-limites-a-la-reeleccion>>.
- Arditi, B. (2010), “¿Populismo es hegemonía es política?”, en *Costellations*, vol. 17, N° 2, pp. 488-497.
- Arenes, C. (2004). “Ernesto Laclau: ‘El populismo garantiza la democracia’”, en *La Nación*, 10 de julio, en <<http://www.lanacion.com.ar/719992-ernesto-laclau-el-populismo-garantiza-la-democracia>>.
- Barros, S. (2006a), “Espectralidad e inestabilidad institucional. Acerca de la ruptura populista”, en *Estudios Sociales*, N° 30, pp. 145-162.
- Barros, S. (2006b), “Inclusión radical y conflicto en la constitución del pueblo populista”, en *Confinés*, N° 2/3, pp. 65-73.
- Bosoer, F. (2004), “Entrevista. Ernesto Laclau, sociólogo y politólogo. ‘El gobierno camina en una cornisa y no lo hace mal’”, en *Clarín*, 8 de agosto, en <<http://edant.clarin.com/suplementos/zona/2004/08/08/z-03416.htm>>.
- Bullentini, A. (2011), “El filósofo político Ernesto Laclau habla sobre un segundo mandato de Cristina Kirchner. ‘La real izquierda es el kirchnerismo’”, en *Página 12*, 2 de octubre, en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-178005-2011-10-02.html>>.

- Chiaravalli, V. (2004), “Los intelectuales y el país hoy. ‘Si los piqueteros no evolucionan, van a desaparecer pronto’. La visión de Ernesto Laclau, un filósofo de la política radicado en Gran Bretaña”, en *La Nación*, 21 de agosto, en <<http://www.lanacion.com.ar/629341-si-los-piqueteros-no-evolucionan-van-a-desaparecer-pronto>>.
- Cibeira, F. (2012), “El filósofo Laclau y los modelos posibles de democracia: ‘Los medios se han transformado en el principal partido opositor’”, en *Página 12*, 14 de octubre, en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-205556-2012-10-14.html>>.
- De Ipola, E. (2009), “La última utopía: reflexiones sobre la teoría del populismo de Ernesto Laclau”, en C. Hilb (comp.), *El político y el científico: ensayos en homenaje a Juan Carlos Portantiero*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- De Ipola, E. y J.C. Portantiero (1989), “Lo nacional popular y los populismos realmente existentes”, en E. de Ipola, *Investigaciones políticas*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Keve, C. (2007), “Entrevista con Ernesto Laclau, filósofo. ‘La política es caminar entre dos precipicios’”, en *Página 12*, 21 de mayo, en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-85297-2007-05-21.html>>.
- Laclau, E. (1978), *Política e ideología en la teoría marxista. Capitalismo, fascismo y marxismo*, Madrid, Siglo XXI.
- Laclau, E. (1996), *Emancipación y diferencia*, Buenos Aires, Ariel.
- Laclau, E. (2005), *La razón populista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2009), “Populismo: ¿qué nos dice el nombre?”, en F. Panizza (comp.), *El populismo como espejo de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2012), “Institucionalismo y populismo”, en *Tiempo Argentino*, Buenos Aires, 29 de agosto, en <<http://tiempo.infonews.com/2012/08/29/editorial-84541-institucionalismo-y-populismo.php>>.
- Laclau, E. y Ch. Mouffe (2004), *Hegemonía y estrategia socialista*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- López Oncón, M. (2011), “Entrevista. Ernesto Laclau. ‘El kirchnerismo realizó un milagro histórico’”, en *Tiempo Argentino*, 1 de octubre, en <<http://tiempo.infonews.com/notas/kirchnerismo-realizo-milagro-historico>>.

- López San Miguel, M. (2008), “Diálogo sobre la coyuntura con el filósofo político Ernesto Laclau. ‘Un gobierno nacional y popular debe redistribuir el ingreso’”, en *Página 12*, 6 de abril, en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-101968-2008-04-06.html>>.
- López San Martín, M. (2012a), “Entrevista a Ernesto Laclau. ‘Yo veo que no se puede privar a la gente de reelegir a alguien’”, en *Página 12*, 17 de junio, en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-196579-2012-06-17.html>>.
- López San Miguel, M. (2012b), “Yo veo que no se puede privar a la gente de reelegir a alguien”, en *Página 12*, 17 de junio, <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-196579-2012-06-17.html>>.
- Lorca, J. (2010), “Entrevista con el filósofo Ernesto Laclau, autor de *La razón populista*. ‘Vamos a una polarización institucional’”, en *Página 12*, 17 de mayo, en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-145804-2010-05-17.html>>.
- Melo, J. (2009), “Fronteras populistas. Populismo, peronismo y federalismo entre 1943 y 1955”, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Melo, J. (2011), “Hegemonía populista, ¿hay otra? Nota de interpretación sobre populismo y hegemonía en la obra de Ernesto Laclau”, en *Identidades*, vol. 1, N° 1, pp. 48-69.
- Melo, J. (s/d), “La institución populista. Sobre la relación entre populismo e instituciones políticas”.
- Moledo, L. y N. Olsevicki (2009), “Diálogo con Ernesto Laclau, teórico político, autor de *La razón populista*. ‘Las amenazas a la democracia no vienen del populismo sino del neoliberalismo’”, en *Página 12*, 1 de junio, en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-125915-2009-06-01.html>>.
- Natanson, J. (2005), “Entrevistas. Ernesto Laclau contra Negri, Hardt y Žižek. Las manos en la masa”, en *Página 12*, 9 de junio, en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/radar/9-2286-2005-06-09.html>>.
- Pomeraniec, H. (2007), “Ernesto Laclau: ‘El populismo no es una amenaza para América Latina’”, en *Clarín*, 19 de mayo, en <<http://old.clarin.com/diario/2007/05/19/elmundo/i-04201.htm>>.
- Pomeraniec, H. (2009), “Entrevista con Ernesto Laclau, teórico político y ensayista. ‘Los regímenes

- populares latinoamericanos están muy bien instalados en el poder”, en *Clarín*, 10 de mayo, en <<http://edant.clarin.com/diario/2009/05/10/elmundo/i-01915030.htm>>.
- Poore, F. (2010), “Entrevista con el filósofo y politólogo Ernesto Laclau. ‘Si prevalecen los monopolios, la guerra está perdida’”, en *Página 12*, 29 de agosto, en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-152181-2010-08-29.html>>.
- Sánchez, M. (2010), “La muerte del ex presidente. ‘Kirchner fue un populista a medias’”, en *Clarín*, 29 de octubre, en <http://www.clarin.com/politica/Kirchner-populista-medias_0_362363841.html>.
- Skinner, Q. (2007), *Lenguaje, política e historia*, Buenos Aires, UNQ.
- Vilas, C. (2003), “¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? El mito del ‘neopopulismo’ latinoamericano”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, N° 3, pp. 13-36.
- Vilas, C. (2006), “Las resurrecciones del populismo”, en G. Aboy Carlés, R. Aronskind y C. Vilas, *Debate sobre el populismo*, Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento.

La vocación fundacional en la política argentina de Alfonsín a Kirchner*

Santiago C. Leiras

*Estamos acostumbrados a los mitos de fundación.
El punto regenerativo es un lugar común repetido
luego de cada una de las crisis nacionales.*

La lechuza y el caracol. Contrarrelato político
Tomás Abraham

Introducción

Uno de los ejes principales de la discusión política argentina en los últimos años ha girado en torno al carácter de “ruptura o continuidad” del proyecto kirchnerista con relación a aquel encarnado por el menemismo durante la década de 1990. La radicalización del conflicto político, cuyas expresiones más emblemáticas han sido entre otras el conflicto con el sector agropecuario en el año 2008 y la dura confrontación entre el poder ejecutivo nacional y

* Una versión original ha sido presentada bajo el título “La vocación fundacional en la política argentina” en el X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia: “La democracia como proyecto abierto: nuevo orden mundial y desafíos del siglo XXI”, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 3-6 de septiembre de 2012.

el grupo mediático Clarín a partir de dicho año,¹ generó condiciones para la propia radicalización del debate intelectual y político siendo el eje cambio/continuidad uno de los tópicos principales en la discusión.

En dicho debate han sido partícipes, entre otros, destacados intelectuales afines al oficialismo como los filósofos Ricardo Forster (2010a; 2010b), vocero principal del colectivo Carta Abierta, o José Pablo Feinmann (2011), como así también importantes voces críticas como la socióloga Maristella Svampa (2007) y la ensayista Beatriz Sarlo (2011), quien presentara esta visión en la publicación de su autoría, *Entre la audacia y el cálculo. Kirchner 2003-2010*.

Por cierto que, más allá de la rica discusión planteada en torno de este tema, está presente en la política argentina una pretensión de refundación del Estado y la sociedad en los inicios de cada nueva etapa política: aquello que bien podría representar un proceso de alternancia política entre diferentes actores es percibido como el comienzo de un nuevo ciclo histórico de la república que viene a constituir una verdadera bisagra de la historia.

Así entonces es como durante el gobierno de Raúl Alfonsín estuvo presente esa pretensión fundacional, estableciendo el año 1983 como frontera entre la democracia y la dictadura, en las postrimerías de un régimen militar en franca y desordenada retirada tras la debacle militar de Malvinas.

Con la asunción de Carlos Menem en 1989, en medio de la vorágine hiperinflacionaria que obligó a la entrega anticipada del poder por parte de Raúl Alfonsín, el propio año 1989 se constituyó en la nueva bisagra de la política argentina, estableciendo de hecho una continuidad

1 En este marco se lleva a cabo el debate sobre el rol de los medios de comunicación y la aprobación en el año 2009 de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

entre gobiernos civiles, militares, democráticos o pseudo-democráticos en cuanto expresiones de un mismo modelo de Estado desde la segunda posguerra.

Esta inclinación a inaugurar un nuevo tiempo histórico (Pérez Liñán, 2013) no estará ausente durante las experiencias de Néstor y Cristina Kirchner, siendo 2003 el momento de quiebre de la historia hasta entonces vivida. La construcción de este nuevo relato político tuvo como marco la crisis terminal de la Argentina entre finales del año 2001 y comienzos del año 2002.

¿Son las crisis crónicas de la política argentina una posible explicación de la vocación fundacional de sus actores políticos? ¿Es cierta fantasía movimientista que anida en esos actores estratégicos un combustible que alimenta esa pretensión fundacional?

El propósito del presente trabajo es interrogarse sobre los factores que explicarían esa vocación fundacional, con foco particular en el período comprendido entre 1983 y 2011.

La vocación fundacional en tiempos de Raúl Alfonsín

Con el triunfo de la fórmula radical conformada por Raúl Alfonsín y Víctor Martínez en las elecciones presidenciales del 30 de octubre de 1983 y su posterior asunción el 10 de diciembre de ese mismo año, el régimen político democrático comienza a ser el punto de anclaje para la organización política institucional del país. Su establecimiento fue la consecuencia del proceso de transición democrático que las Fuerzas Armadas empezaron en las postrimerías de su gobierno, más como producto de la necesidad ante sus reiterados fracasos que por sus propias convicciones.

En efecto, luego de la derrota militar ante Gran Bretaña en la Guerra de las Islas Malvinas en el mes de junio de 1982, se inició un proceso de transición a la democracia signado por dos características centrales.

La primera de ellas ha sido la imposibilidad de establecer algún tipo de pacto institucional tendiente a definir entre los actores políticos las reglas de juego de la reconstrucción democrática. Al respecto, nuestro país es un buen ejemplo de lo que en la literatura académica de aquellos años se denominó como “transición por ruptura” (O’Donnell y Schmitter, 1989), caracterizada por la ausencia de mutuas garantías entre el nuevo gobierno que se instalaba y el régimen autoritario que reemplazaba.

Luego del colapso del régimen provocado por la derrota militar en el conflicto del Atlántico Sur, las Fuerzas Armadas se vieron fuertemente cuestionadas tanto en su desempeño gubernamental como profesional, puesto este último en tela de juicio precisamente a raíz de su actuación en este conflicto bélico.

Por las razones antes expuestas, los líderes políticos no encontraron incentivos suficientes para negociar con las Fuerzas Armadas el conjunto de cuestiones vinculadas con la agenda de la transición democrática, como efectivamente sucedió en Brasil, Chile y Uruguay (Stepan, 1988; Garretón, 1987; Gillespie, 1995), paradigmáticas experiencias del Cono Sur, o en los casos de España e Italia (Maravall y Santamaría, 1989; Morlino, 1986; 2000; Pasquino, 2002), ejemplos en aquel entonces de exitosas experiencias de democratización política.

La segunda característica ha sido la ausencia de algún tipo de acuerdo partidario por parte de las fuerzas civiles que las dotara de mayores y mejores recursos institucionales para poder así hacerse cargo de la difícil herencia que recibirían del gobierno de las Fuerzas Armadas (Mustapic y Goretti, 1992).²

2 Los compromisos establecidos durante la fase de instauración democrática, como por ejemplo el Pacto de Punto Fijo en Venezuela en 1958 o el Pacto de la Moncloa suscripto entre los principales actores políticos y sociales de España en 1977, tuvieron como objetivo reducir los conflictos

La ausencia de estos acuerdos coloca a las fuerzas políticas en abierta competencia entre sí, sin un previo acuerdo en torno a los temas centrales de la agenda pública, como tampoco acerca de una modalidad de distribución del poder que fuera en buena medida independiente de los resultados electorales (Mustapic y Goretti, 1992).

Fue así como los dos principales partidos políticos de la Argentina, la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), encararon la nueva situación democrática jugando sus roles de acuerdo a las reglas propias de una democracia consolidada, pero debiendo enfrentar al mismo tiempo los dilemas de la transición democrática.

Los desafíos y exigencias que tenía ante sí la reciente democracia eran cuantiosos entonces. El ciudadano y fundamentalmente los actores estratégicos (Coppedge, 1994)³ debían aceptar y hacer propio el postulado referido a que el único principio de legitimidad válido para el orden político provenía de la legitimidad popular. Al mismo tiempo, tenían ante sí la obligación de fijar las reglas y procedimientos para determinar los caminos de acceso a los cargos electivos. Sin embargo, el mayor reto que enfrentaba el régimen democrático era el de asegurar su continuidad y validez institucional, para lo cual, era necesario lograr que esas reglas y procedimientos fueran acatadas, al menos, por aquellos a quienes esas reglas determinan como participantes en el proceso.

y fijar límites a la competitividad política a fin de fortalecer la adhesión de todos los actores al sostenimiento de las instituciones.

3 Definimos aquí como actores estratégicos a todos aquellos grupos que tienen recursos de poder suficiente para poder influir, obstaculizar y hasta oponerse al proceso de afirmación del régimen político. Esta definición ha sido reelaborada a partir de aquello que Michael Coppedge (1994) entiende por actores estratégicos: "aquellos que son capaces de socavar la gobernabilidad interviniendo en la economía o en el orden público o grado en que un grupo es capaz de utilizar ciertos recursos políticos para su propio beneficio".

Además, la democracia argentina debutaba de la mano de requerimientos éticos. La ciudadanía exigía esclarecer los hechos y juzgar a los responsables del golpe de Estado de 1976 por su sistemática violación de los derechos humanos. Las heridas imborrables que el *Proceso* había dejado en el imaginario colectivo fueron determinantes para que se redimensionara el significado que tenía el orden político democrático para organizar la vida en sociedad, canalizar los conflictos sociales y dirimir el antagonismo político. Fueron, en consecuencia, parte de una frontera no negociable la elección de las autoridades por sufragio universal, asegurar la libertad de asociación e información sin prohibiciones, proscripciones o censuras y garantizar la libre participación ciudadana de la mano de la lealtad a la institucionalidad.

En la década de 1980, en consecuencia, se inicia el tiempo de la democracia identificado como tiempo de no-retorno a pasados recientes. Es en definitiva un tiempo de grandes imperativos morales y grandes exigencias sociales. Se generaliza la creencia acerca de la bondad de la democracia para organizar los comportamientos sociales y estilos de vida y se extiende el sentido socialmente compartido que identifica a la democracia con *buen gobierno* y, como tal, capaz de solucionar en tiempo y forma la multiplicidad de problemas legados por el período militar. El trípode legitimidad popular-imperativos éticos-eficacia de la democracia sintetiza este tiempo democrático y expone cuán difícil iba a resultarle a la democracia argentina no romper con sus promesas que, en definitiva, eran sus propios anclajes.⁴

Existía en la sociedad argentina de 1983 una fuerte demanda vinculada con reivindicaciones de justicia sustantiva, largamente postergadas como consecuencia de la

4 El autor recupera en estas líneas desarrollos oportunamente elaborados en Kerz y Leiras (2004).

acción institucional del gobierno militar, que dará lugar a una revalorización de la democracia política como marco para la satisfacción de las distintas y heterogéneas demandas sectoriales, no existiendo en consecuencia margen alguno para la formulación de políticas de ajuste y reforma estructural (Torre, 1998) que dieran lugar a la existencia de nuevas “víctimas sociales” (Novaro y Palermo, 1996).

Esto explicará en buena medida la convicción, y la puesta en práctica de políticas en consecuencia a partir de 1983, de que la reconstrucción posautoritaria era exclusivamente un hecho político-institucional,⁵ siendo *el cambio del régimen político* el problema central de la agenda política de la transición, definida como *transición del autoritarismo al régimen democrático*. Al ser privilegiada en forma inicial y de manera excluyente la construcción de un régimen democrático de gobierno, no se advertía que el proceso debía incluir necesariamente, y con el mismo peso, la reorganización de la economía (Portantiero, 1993; Torre, 1994).

A partir de estos presupuestos se propone a la sociedad un proyecto de refundación democrática y reforma en los planos *económico* (Plan Austral y Modernización del Estado), *político/institucional* (reforma constitucional; Bosoer y Vázquez, 2012), *administrativo* (propuesta de traslado de la capital del Estado a la ciudad de Viedma) y *moral/intelectual* (planteado en los lineamientos del discurso pronunciado por Raúl Alfonsín en el predio de Parque Norte el primero de diciembre de 1985).

La convicción aquí explicada encontró su primer límite en las elecciones realizadas en Argentina el 6 de septiembre de 1987. Sus principales consecuencias fueron, en primer lugar, el principio del fin del vasto proyecto de

5 Esta fuerte convicción estaba presente en las ciencias sociales de la época. Ver Portantiero (1984), Grossi y Dos Santos (1984), O'Donnell y Schmitter (1989), Flórida (1988), Agulla (1996), Fernández (2002), entre otros. De más reciente factura y especial interés es Bercholz y Bercholz (2012).

reforma económica, institucional y moral-intelectual del alfonsinismo y, en segundo término, la instalación en la sociedad del debate en torno a la sucesión presidencial con diferentes repercusiones en el seno de los partidos mayoritarios.⁶

El colapso estatal –fiscal regulatorio y administrativo– producido durante los años 1989-1990, representó el segundo límite en la medida en que significó un fuerte replanteo de la noción misma de la transición, sustituyendo la *reforma-reconfiguración del poder estatal* al cambio político como problema central de la democracia.

Una vez más... el fin de un ciclo: el menemismo y su “promesa modernizadora”

La década de 1990 mostrará cómo la lógica del mercado, que por su propia naturaleza genera desigualdad social, avanza sobre la lógica democrática. El discurso hegemónico neoliberal izará como bandera la promesa de cumplimiento del círculo virtuoso formado entre apertura de la economía, Estado mínimo y democracia. Mientras más se abra la economía al mundo, mientras el Estado más se achique, único remedio para combatir su ineficacia, y mientras la democracia política genere previsibilidad en sus procedimientos, los efectos benéficos de este círculo se derramarían para toda la sociedad.

Su consecuencia fue más bien el quiebre del contrato entre mercado y democracia propio del Estado de Bienestar, o en nuestro país asistencialista, y el rompimiento de ese círculo virtuoso. El efecto derrame se convirtió en goteo y los postulados de mayores beneficios materiales para todos, se reconvirtieron en beneficios para pocos y desasosiegos para muchos.

6 Desarrollado en Leiras (2009; 2011).

La existencia de fuerzas internacionales imponiendo límites severos a la naturaleza y al tipo de políticas económicas y de bienestar social fueron aceptadas durante la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), quien adoptó fielmente las indicaciones del Consenso de Washington y circunscribió sus opciones políticas y económicas dentro de los parámetros fijados por este Consenso con el convencimiento de que para asegurar el éxito en la acción de gobierno, debían aceptarse, sin cuestionamientos, las exigencias impuestas más allá de las fronteras nacionales.

Al asumir como una especie de determinismo histórico la ineludible extensión de la lógica del mercado sobre la democracia, la democracia representativa argentina sufrió su propia metamorfosis. Las formas de manipulación que se adoptan para la construcción de acuerdos operativos se desarrollan o bien a la sombra del mecanismo representativo o bien practicando formas de cooptación de voluntades individuales para inclinar el debate deliberativo, que en sus resoluciones contribuyan al éxito del programa económico adoptado.

Esta *transición del estatismo al mercado* operará así también en medio de la construcción de una nueva matriz ideológica (Bosoer y Leiras, 2001) de la democracia argentina con base en tres ejes estructurantes:

- Una resignificación de la salida del autoritarismo y del primer período de gobierno democrático como etapa final en la crisis del modelo estatal de desarrollo económico y regulación social, a partir de la cual el punto de inflexión o bisagra histórica trazado en 1983 queda desdibujado y se traslada al año 1989, como verdadero momento de la ruptura con el pasado.
- Una reevaluación de la gestión presidencial de Raúl Alfonsín a partir del último tramo de su mandato, signado por el debilitamiento progresivo en el ejercicio del poder que finalmente desencadena la

entrega adelantada del gobierno cinco meses antes de cumplir el sexenio constitucional. Dicho final es atribuido no solamente a la pérdida de apoyos y la falta de resultados de las políticas de gobierno ensayadas para remontar la coyuntura de emergencia, sino también, y sobre todo, al agotamiento e inviabilidad de un proyecto reformista de mayor envergadura, al que se venía cuestionando desde hace mucho tiempo desde diferentes sectores de poder para quienes dicho proyecto constituía una amenaza.

- Un proyecto de reconstrucción/redefinición del poder estatal, con centralidad de políticas orientadas al mercado, en sus tres principales dimensiones: ideológica (*neodecisionismo*), burocrático-funcional (*reforma del Estado*) y jurídico-constitucional (*reforma constitucional*).

Todo ello en medio de un régimen democrático que se desarrollaba en el marco de un estado de excepción (Leiras, 2010), al cual se invocará de manera permanente a lo largo de la última década, entrando dicha apelación en contradicción con el carácter y pretensión fundacional sobre el que se elabora el relato político de la década de 1990.

Merece ser destacado que el recambio presidencial del año 1989 en la Argentina se desarrolló en un contexto inédito, dado que por primera vez en la discontinua historia democrática de este país se produjo la entrega del poder entre presidentes de distinto signo partidario. Al mismo tiempo, dicho recambio tuvo lugar en el marco de la más severa crisis económica conocida hasta ese entonces, consecuencia de un proceso hiperinflacionario que llevó a la renuncia del Dr. Raúl Alfonsín cinco meses antes de la finalización de su mandato presidencial –la “resignación” de su cargo fue presentada ante la Asamblea Legislativa el 30 de junio de 1989– y la asunción del mando el 08 de julio de 1989, por parte del Dr. Carlos Menem.

El balance será ambiguo: el (*neo*)*decisionismo*⁷ se demostró funcional y exitoso para resolver una crisis de gobernabilidad y cerrar las brechas entre gobierno del Estado, gobierno de las leyes y contratos básicos de la estructura social y económica.

Pero a la vez, contenía en su núcleo las razones de su propia limitación, lo que afectó la calidad institucional de la democracia argentina, como era su incapacidad de institucionalizarse, al descansar en última instancia en la figura del líder plebiscitario como única fuente de la decisión efectiva y garantía de la estabilidad política y económica. Encontraba de este modo en los confines de su energía política, una y otra vez las circunstancias en las cuales se produjo su ascenso; es más, precisaba recrearlas para mantener su base de sustentación argumental. En términos hobbesianos, fuera de este principio “acecha” permanentemente el estado de naturaleza.

Tal escenario, lejos del de una normalización del sistema político argentino, con una alternancia posible entre fuerzas o coaliciones en condiciones de llevar adelante una agenda de consensos y disensos, sería el del peligro de la ingobernabilidad y la ilegitimidad a partir del momento en que Carlos Menem concluyera su mandato

7 Se entenderá por *decisionismo* un modelo de decisión política fuertemente concentrado en la figura presidencial, un replanteo y adecuación del régimen presidencialista en el contexto de la doble transición del autoritarismo a la democracia y del estatismo económico al gobierno orientado hacia políticas de libre mercado, desregulación y activa inserción a los ritmos impuestos por el proceso de globalización capitalista. Este *nuevo decisionismo* se basa en una concepción de la gobernabilidad asentada en las prerrogativas y la “performance” del Ejecutivo decisor, prevaleciente, con todos sus atributos, sobre los otros poderes con sus atributos y funciones. Ver al respecto Bosoer y Leiras (1999; 2001). Sin embargo la experiencia del “decisionismo kirchnerista” nos puede llevar a reformular dicha definición en la medida en que este decisionismo lleva a pensar en la separación entre el estilo de decisión política y el contenido sustantivo de la política pública. Ver Pérez Liñán (2012).

presidencial. La falsa profecía se autocumpliría con las sucesivas crisis producidas tanto durante el gobierno de la Alianza, que lo sucedería a partir del 10 de diciembre de 1989, como así también durante los gobiernos interinos del justicialismo, entre los últimos días del mes de diciembre de 2001 y comienzos de 2002, dando por tierra con muchos de los supuestos sobre los cuales se realizaba la lectura del proceso democrático:

- La crisis por el caso de sobornos en el Senado nacional que llevaría a un enfrentamiento público entre el entonces presidente Fernando de la Rúa y el vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez, episodio que culminaría con la renuncia de este último el 6 de octubre de 2000.
- La crisis económica que derivó en la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía en el mes de marzo de 2001.
- Los desfavorables resultados electorales de las elecciones legislativas de octubre de 2001 para el oficialismo, como expresión de un fenómeno más profundo de creciente apatía política en el terreno electoral.
- Los sucesos políticos del mes de diciembre de 2001, que derivaron en la renuncia del entonces presidente Fernando de la Rúa, en medio de un trágico saldo de 30 muertos y centenares de heridos en todo el país, y la más profunda crisis institucional vivida hasta entonces.
- La abrupta aunque anunciada salida de la convertibilidad con la consecuente ruptura de las reglas de juego macroeconómicas imperantes a lo largo de la última década y la declaración de cesación de pagos de la deuda con los acreedores privados ya durante las presidencias de Eduardo Duhalde y Adolfo Rodríguez Saá, respectivamente.

Este “menemismo y después”, su legado, consecuencias y proyección será abordado en forma sucinta a continuación (Baldioli y Leiras, 2010).

La pretensión fundacional en tiempos del kirchnerismo

La repuesta a la crisis durante los años del menemismo, como verdadero intento de elaboración de una nueva matriz ideológica, adquirió su expresión a través de un discurso de legitimación de alta eficacia simbólica. Dicha eficacia se pondría de manifiesto en el hecho de que el relevo gubernamental producido en diciembre de 1999 no implicó una sustantiva reformulación de los presupuestos ideológicos, jurídico-políticos y organizacionales contenidos en dicha matriz y presentes a lo largo de la década de 1990, sino más bien una ratificación y profundización de dichos contenidos programáticos, los cuales se han mantenido vigentes hasta la fecha inclusive, aún contextos de carácter “terminal” como la crisis del año 2001.

No obstante, la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia de la nación ha sido definida como “*una fisura impredecible e imprevista en el devenir de la historia argentina*” por parte de intelectuales afines al oficialismo como el filósofo Ricardo Forster, dado que la misma había sido precedida por y se constituía en un resultado de los traumáticos acontecimientos de diciembre de 2001 y el derrumbe del gobierno de la Alianza (Leiras, 2003; Novaro, 2002; Serrafero, 2002).

Forster sostiene acerca de las fisuras de la historia:

“Constituyen momentos que, por lo general suelen tomarnos desprevenidos o poco atentos para leer sus características y lo que abren en el horizonte de una sociedad. Pocos imaginaron las consecuencias que traería el ya famoso discurso de Raúl Alfonsín durante los días de Semana Santa de 1987, cuando ante una multitud congregada

en Plaza de Mayo para defender la democracia contra la rebelión golpista de los carapintadas comandados por el entonces ignoto oficial Aldo Rico, lejos de apuntalar el ánimo movilizadode gran parte de los argentinos congeló su entusiasmo hablando de “héroes de las Malvinas” y de que “la casa está en orden”, inaugurando la etapa de las leyes de la impunidad que, como todos ya sabemos y unido al deterioro económico y a la hiperinflación, allanaron el camino para la llegada de Menem y su “revolución” neoliberal de la mano de Cavallo y su convertibilidad. [...] Esa “fisura” no inmediatamente perceptible de aquella Semana Santa del ‘87 vino a clausurar las ilusiones del alfonsinismo“(Forster, 2010a).

En este registro se plantea la existencia de una nueva etapa con ribetes históricos a partir del 25 de Mayo de 2003:

“Lo que es importante señalar con todas las palabras, que como destacaba Horacio González, estamos delante de una ‘fisura en la historia’de esas que nos ofrece la oportunidad de ser contemporáneos de un proceso de transformaciones”(Forster, 2010a).

Cuatro serían los pilares sobre los cuales se plantearía la existencia de este “nuevo tiempo histórico” de la política argentina:la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo productivo con inclusión social y radical redistribución del ingreso;la mejora en la calidad de las instituciones democráticas;la puesta en marcha de una política en el terreno de los derechos humanos que viene a finalizar con un ciclo de impunidad consagrado en las leyes de Punto Final y Obediencia Debida dictadas durante el gobierno de Raúl Alfonsín,y los indultos de Carlos Menem; y la recuperación del rol del estado, “ausente” durante la década de 1990.

Merece ser destacado que el inicio de un “nuevo ciclo productivo” data de finales de 2001 y comienzos de 2002

cuando, en el marco de la más grave crisis de la historia política argentina, los ex presidentes Adolfo Rodríguez Saá y Eduardo Duhalde adoptaron estrategias drásticas de ajuste en el comienzo de este nuevo ciclo declarando la cesación de pagos de la deuda externa el primero y devaluando la moneda argentina y pesificando la economía el segundo, llevando a cabo la “tarea sucia” de la implementación del nuevo modelo. Tras el ajuste inicial y en el marco de un nuevo proceso de recuperación de la economía internacional hasta el año 2008, la economía argentina alcanzó niveles de crecimiento similares a los de la década anterior.

Por otra parte, la evidencia empírica no acompaña las referencias a la mejora de la distribución del ingreso y la inclusión social proclamada, manteniéndose patrones de naturaleza similar a los de la década de 1990. En relación con los niveles de pobreza, se advierte una mejora de los mismos hasta el año 2007, y un paulatino incremento de la misma, en correlación con el incremento de las tasas de inflación a partir de dicho año, en un promedio muy similar a la media de la década anterior, aun en el contexto de la puesta en marcha de iniciativas como la asignación universal.

En relación con la mejora de la calidad democrática resulta difícil sostener esta afirmación dado que, siguiendo lineamientos definidos por sus antecesores, el ex presidente Néstor Kirchner ha sustentado el ejercicio de su gestión gubernamental sobre la base de la invocación de la emergencia (Bercholz, 2007; Botana, 2004; Quiroga, 2005; Serrafiero, 2005) como principio de legitimidad, con la correspondiente apelación a la utilización de recursos de excepción, en detrimento de los procesos deliberativos propios de la democracia representativa. Pese a controlar la mayoría de ambas cámaras del Congreso, Néstor Kirchner ha preferido en reiteradas ocasiones hacer uso de las facultades legislativas del Ejecutivo, a través de decretos de necesidad y urgencia, en vez de seguir los trámites ordinarios previstos para la sanción de leyes, aunque ha sido escasa,

en el caso de Cristina Fernández, la recurrencia a los decretos de necesidad y urgencia como herramienta para la decisión política.

En el terreno de los derechos humanos, Néstor Kirchner ha dado lugar a la reapertura de los juicios a los integrantes de las Fuerzas Armadas, iniciativa clausurada durante los años del gobierno de Raúl Alfonsín a través de las “leyes de la impunidad” en un contexto de fuerte presión corporativa y mayor capacidad para el ejercicio de dicha presión por parte de las Fuerzas Armadas que el actualmente presente –un párrafo aparte merece el indulto de Carlos Menem intencionalmente comparado con las leyes mencionadas para poder construir esa continuidad y la ruptura a partir de 2003–.

También merece ser destacado que esta reapertura y su relato correspondiente han hecho omisión de hitos centrales en la búsqueda de justicia, como la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), la investigación realizada por dicha comisión que sirvió de insumo para la sustanciación de los históricos juicios a las Juntas Militares en el complejo escenario descrito, y el juicio a los responsables de la dirección política de la guerra de las islas Malvinas (Leiras, 2010).

Con respecto a la recuperación del papel del Estado en la economía nacional, si bien el mismo se ha advertido a través del recobro de empresas y servicios transferidos al sector privado durante la década de 1990, podemos advertir los límites de dicha recuperación a través de hechos de carácter emblemático, como ha sido la tragedia de Once, producto de la conjunción de un esquema de *rent seeking* empresarial vía subsidios, ausencia de rendición de cuentas en la asignación de dichos fondos y debilidad de las agencias estatales encargadas de la regulación de los servicios privatizados o concesionados.

Durante las elecciones presidenciales de 2007, la entonces candidata a presidente Cristina Fernández de

Kirchner basó su propuesta de campaña en la idea de continuidad dentro del cambio, que se manifestaría a partir de tres “promesas” centrales: la primera de ellas, la reinserción de la Argentina en el contexto internacional; la segunda, la inauguración de un nuevo tiempo político que diera lugar al diálogo y la mejoría de la calidad institucional de la democracia argentina, dejando atrás el ciclo de emergencia permanente inaugurado en la última década; y la tercera, la inauguración de una presidencia que establecería un cambio en relación con la de su antecesor Néstor Kirchner.

De alguna manera ese “final de época” se encontraba presente en el ánimo de algunos intelectuales, aunque la mirada fuera ciertamente crítica respecto del giro que aparentaba materializarse:

“Y hacia el final del artículo, que recuerdo al amigo lector fue escrito durante la jornada electoral de 2007, me lanzaba con cierta temeridad a desplegar algunas anticipaciones que serían magníficamente refutadas por la realidad venidera y, claro, por la decisión de la propia Cristina Fernández. Cito lo escrito en ese umbral de época que vendría a reforzar lo inaugurado en mayo de 2003: Nos preparábamos para despedirnos de la larga primavera camporista que, en muchos aspectos, caracterizó el tiempo de Kirchner; es probable que lo que vendrá se asemejará más a un gobierno a lo Bachelet, con mayores dosis de prolijidad institucional y mejores vínculos con el insaciable mundo empresarial. Hay, y eso se percibe más allá del resultado electoral, una atmósfera por la que circulan mejor los aires de la derecha, esos mecanismos de producción de sentido tan astutamente desplegados por los medios de comunicación que, insisto con esta idea, constituyen hoy el espacio más decisivo y poderoso de la derecha. No hay en el discurso de Cristina una vocación genuinamente distribucionista ni una retórica que la pueda asociar al espectro del populismo” (Forster, 2010b).

La propuesta tuvo un acompañamiento electoral masivo. La fórmula encabezada por Cristina Fernández de Kirchner y Julio Cobos representando a la Alianza Frente para la Victoria se impuso en la primera vuelta obteniendo un 44,92% de los sufragios frente al 22,95% de su más inmediata competidora, aquella conformada por Elisa Carrió y Rubén Giustiniani de la Confederación Coalición Cívica (Baldioli y Leiras, 2012).

La expectativa del cambio pareció diluirse de manera casi inmediata, a partir del momento de darse a conocer el gabinete de ministros para el nuevo gobierno. De los doce integrantes designados, siete ya ocupaban carteras en el gobierno de Néstor Kirchner y solo cinco de ellos asumieron por primera vez un ministerio.

La promesa de un nuevo tiempo político fundado en el diálogo quedó sepultada por la continuidad de una estrategia de “confrontación calibrada”, muy característica del gobierno de Néstor Kirchner, contra actores que se percibían en condiciones de poder ser derrotados como el ex presidente Carlos Menem, los jueces de la desprestigiada corte menemista, los militares genocidas del proceso y, entre los meses de marzo y julio de 2008, ya durante la gestión de Cristina Fernández, contra la “oligarquía agropecuaria” y luego los “monopolios mediáticos” encarnados en particular por el grupo Clarín.

Así también, la permanencia en el tiempo de iniciativas como la ley de emergencia económica no nos permite afirmar que se ha inaugurado una nueva etapa en lo referente a la calidad de las instituciones democráticas, aunque, como sostuviéramos precedentemente, ha sido escasa en esta etapa la recurrencia a los decretos de necesidad y urgencia como herramienta para la decisión política.

En función de lo expuesto podemos afirmar que, en definitiva, el “kirchnerismo” representa la continuación por otros fines –más que por otros medios– del estilo decisionista de gobierno instaurado durante los años de Carlos

Menem, ratificado y profundizado durante las gestiones de Fernando de la Rúa (1999-2001), Alberto Rodríguez Saá (2001) y Eduardo Duhalde (2002-2003) que lo sucedieron.

Conclusiones inconclusas

*¿Puede ser que en nuestro país cada vez que
asume la presidencia un personal gubernamental
se anuncie una mutación del sistema de valores?
[...] Como si existiera un grado cero de la cultura.*

*Santos, mártires, excomulgados, una nueva
epifanía consagra al poder de turno y se proclama al
reciente victorioso de una batalla cultural.*

La lechuga y el caracol. Contrarrelato político

Tomás Abraham

Ha sido el propósito del presente trabajo interrogarse sobre los factores que explicarían la vocación de pretensión fundacional presente en la política argentina, con foco particular en el período comprendido entre 1983 y 2011.

Así entonces es como durante el gobierno de Raúl Alfonsín estuvo presente esa pretensión fundacional, estableciendo el año 1983 como frontera entre la democracia y la dictadura, en las postrimerías de un régimen militar en franca y desordenada retirada tras la debacle militar de Malvinas. La convicción, y puesta en práctica de políticas en consecuencia a partir de 1983, de que la reconstrucción posautoritaria era exclusivamente un hecho político-institucional siendo *el cambio del régimen político* el problema central de la agenda política de la transición, definida como *transición del autoritarismo al régimen democrático* representa una de sus, sino su, principal consecuencia. Al ser privilegiada en forma inicial y de manera excluyente la construcción de un régimen democrático de gobierno, no se advertía que el proceso debía incluir

necesariamente, y con el mismo peso, la reorganización de la economía.

El colapso estatal –fiscal regulatorio y administrativo– producido durante los años 1989-1990, significó un fuerte replanteo de la noción misma de la transición, sustituyendo la *reforma-reconfiguración del poder estatal* al cambio político como problema central de la democracia. Con la asunción de Carlos Menem en 1989, en medio de la vorágine hiperinflacionaria que obligó a la entrega anticipada del poder por parte de Raúl Alfonsín, el propio año 1989 se constituyó en la nueva bisagra de la política argentina, estableciendo de hecho una continuidad entre gobiernos civiles, militares, democráticos o pseudo democráticos en cuanto expresiones de un mismo modelo de Estado desde la segunda posguerra.

La repuesta a la crisis durante los años del menemismo, como verdadero intento de elaboración de una nueva matriz ideológica, adquirió su expresión a través de un discurso de legitimación de alta eficacia simbólica. El (*neo*) *decisionismo* se demostró funcional y exitoso para resolver una crisis de gobernabilidad y cerrar las brechas entre gobierno del Estado, gobierno de las leyes y contratos básicos de la estructura social y económica.

Pero a la vez, contenía en su núcleo las razones de su propia limitación, lo que afectó a la calidad institucional de la democracia argentina, como era su incapacidad de institucionalizarse, al descansar en última instancia en la figura del líder plebiscitario como única fuente de la decisión efectiva y garantía de la estabilidad política y económica. Encontraba de este modo en los confines de su energía política, una y otra vez las circunstancias en las cuales se produjo su ascenso; es más, precisaba recrearlas para mantener su base de sustentación argumental. En términos hobbesianos, fuera de este principio “acecha” permanentemente el estado de naturaleza.

Este escenario, lejos de una normalización del sistema político argentino, con una alternancia posible entre

fuerzas o coaliciones en condiciones de llevar adelante una agenda de consensos y disensos, sería el del peligro de la ingobernabilidad y la ilegitimidad a partir del momento en que Carlos Menem concluyera su mandato presidencial. La falsa profecía se autocumpliría con las sucesivas crisis producidas tanto durante el gobierno de la Alianza, que lo sucedería a partir del 10 de diciembre de 1999, como así también durante los gobiernos interinos del justicialismo entre los últimos días de diciembre de 2001 y comienzos de 2002, dando por tierra con muchos de los supuestos sobre los cuales se realizaba la lectura del proceso democrático.

Esta inclinación a inaugurar un nuevo tiempo histórico no estará ausente durante las experiencias de Néstor y Cristina Kirchner, siendo el año 2003 el momento de quiebre de la historia hasta entonces vivida. La construcción de este nuevo relato político tuvo como marco la crisis terminal de la Argentina entre fines de 2001 y comienzos de 2002. Cuatro serían los pilares sobre los cuales se plantearía la existencia de este “nuevo tiempo histórico” de la política argentina: la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo productivo con inclusión social y radical redistribución del ingreso; la mejora en la calidad de las instituciones democráticas; y la puesta en marcha de una política en el terreno de los derechos humanos que viene a finalizar con un ciclo de impunidad consagrado en las leyes de Punto Final y Obediencia Debida dictadas durante el gobierno de Raúl Alfonsín, y los indultos de Carlos Menem y la recuperación del rol del estado, “ausente” durante la década de 1990.

Así, el círculo “no virtuoso” *crisis-emergencia-refundación política* aparece de manera recurrente: con la profundización de la crisis, la apelación a la definición de la crisis como emergencia (institucional, económica y/o social) encuentra su oportunidad más propicia de producción/circulación y también el resurgimiento de propuestas

¿Cambio o continuidad?

que vienen a reinterpretar un nuevo ciclo político como la oportunidad para la transformación radical del estado y la sociedad; agotado el mismo se abre la puerta hacia una nueva crisis y reinicio del ciclo.

El gran desafío es intentar evitar la reedición del círculo.

Fuentes bibliográficas

- Agulla, J.C. (1996), *Ideologías políticas y ciencias sociales. La experiencia del pensamiento social argentino (1945-1995)*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires.
- Baldioli, A. y S. Leiras (2010), “Argentina en la década de la decisión política. El liderazgo neodecisionista de Carlos Saúl Menem”, en S. Leiras (comp.), *Estado de excepción y democracia en América Latina. Argentina, Brasil Perú y Venezuela en perspectiva comparada*, Rosario, Editorial Homo Sapiens, pp. 53-79.
- Baldioli, A. y S. Leiras (2012), “De Néstor C. Kirchner a Cristina Fernández. ¿Un cambio ideológico dentro de la continuidad?”, en S. Leiras (comp.), *Democracia y estado de excepción. Argentina 1983-2008*, Buenos Aires, Editorial Prometeo, pp. 243-276.
- Bercholz J. (2007), *El estado en la emergencia permanente*, Buenos Aires, Editorial Lajouane.
- Bercholz, J. y D. Bercholz (2012), *Los discursos presidenciales en la Argentina democrática 1983-2011*, Buenos Aires, Editorial Lajouane.
- Bosoer, F. y J.C. Vázquez (2012), “El liderazgo presidencial de Raúl Alfonsín. Teoría y práctica”, en S. Leiras (comp.), *Democracia y estado de excepción. Argentina 1983-2008*, Buenos Aires, Editorial Prometeo, pp. 31-85.
- Bosoer, F. y S. Leiras (1999), “Posguerra fría, neodecisionismo y nueva fase del capitalismo. El alegato del Príncipe-gobernante en el escenario global de los 90”, en A. Boron, J. Gambina y N. Minsburg (comps.), *Tiempos violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad económica en América Latina*, Buenos Aires, EUDEBA-CLACSO, pp. 171-195.
- Bosoer, F. y S. Leiras (2001), “Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial: Argentina 1989-1999. ¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?”, en J. Pinto (comp.), *La argentina entre dos siglos: la política que viene*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, pp. 41-89.
- Botana N. (2004), “La emergencia perpetua”, en *La Nación*, 7 de noviembre, Buenos Aires.

- Coppedge, M. (1994), "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en *Síntesis. Revista de Ciencias Sociales Iberoamericana*, N° 22, pp. 61-68.
- Feinmann, J.P. (2011), *El Flaco. Diálogos irreverentes con Néstor Kirchner*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Fernández, A. (2002), *La ciencia política en la Argentina. Dos siglos de historia*, Buenos Aires, Ediciones Biebel.
- Floria, C. (1988), "La transición hacia la democracia pluralista", en J. Pinto (comp.), *Ensayos sobre la crisis Argentina*, Tomo II, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, pp. 175-220.
- Forster, R. (2010a), "Las fisuras de la historia", en *El Argentino*, 15 de abril, Buenos Aires.
- Forster, R. (2010b), "De aquella ficción a esta realidad: la impronta de Cristina", en *Tiempo Argentino*, 6 de septiembre, Buenos Aires.
- Garretón, M., (1987), *Reconstruir la política: transición y consolidación democrática en Chile*, Santiago de Chile, Editorial Andante.
- Gillespie, G. (1995), *Negociando la democracia. Políticos y generales en Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, Instituto de Ciencia Política.
- Grossi, M. y M. Dos Santos (1984), "La concertación social. Una perspectiva sobre instrumentos de regulación económico-social", en O. Oszlak (comp.), *Proceso, crisis y transición democrática*, tomo I, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, pp. 136-163.
- Kerz, M. y S. Leiras (2004), "Que veinte años no es nada... Algunas reflexiones en torno a los difíciles tiempos de la democracia argentina", en *Revista SAAP*, vol. 3, N°1, pp. 475-488.
- Leiras, S. (2003), "Gobernabilidad y crisis de liderazgo: los difíciles años del gobierno de Fernando de la Rúa", en N. Legnani et al., *La democracia y sus laberintos*, Buenos Aires, Editorial Tierra Firme, pp. 45-66.
- Leiras, S. (2009), *El Cono Sur y sus líderes. Carlos Menem y Fernando Collor de Mello en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Editorial Lajouane.
- Leiras, S. (2011), *Nuevos liderazgos políticos en América Latina: estilo populista, estrategia decisionista. Los casos de Carlos Menem en Argentina y Fernando Collor de Melo en Brasil*, Saarbrücken, Editorial Académica Española.

- Leiras, S. (comp.) (2010), *Estado de excepción y democracia en América Latina. Argentina, Brasil Perú y Venezuela en perspectiva comparada*, Rosario, Editorial Homo Sapiens.
- Maravall, J.M. y J. Santamaría (1989), “El cambio político en España y las perspectivas para la democracia”, en G. O’Donnell y P. Schmitter (eds.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, pp. 71-108.
- Morlino, L. (1986), “Consolidación democrática: teorías modelos e hipótesis”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N°35, pp. 7-61.
- Morlino, L. (2000), “Consolidación democrática: la teoría del anclaje”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, N°4, pp. 9-34.
- Mustapic, A.M. y M. Goretti (1992), “Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)”, en *Revista Desarrollo Económico*, vol. 126, N°32, pp. 251-269.
- Novaro, M. (2002), “La Alianza de la gloria del llano a la debacle del gobierno” en M. Novaro (comp.), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Buenos Aires, Norma editorial, pp. 33-105.
- Novaro, M. y V. Palermo (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- O’Donnell, G. y P. Schmitter (1989), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.
- Pasquino, G. (2002), “La experiencia italiana: dos transiciones (1943-1948, 1989-2001)”, en *Posdata*, N° 8, pp. 197-214.
- Pérez Liñán, A. (2012), “Prólogo: Crisis delegación y trayectoria histórica” en S. Leiras (comp.), *Democracia y estado de excepción. Argentina 1983-2008*, Buenos Aires, Editorial Prometeo, pp. 9-13.
- Pérez Liñán Aníbal (2013), “Liderazgo presidencial y ciclos de poder en la Argentina democrática”, en *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, pp. 389-399.
- Portantiero, J.C. (1984), “La democratización del Estado”, en *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N° 5, pp. 99-126.
- Portantiero, J.C. (1993), “Revisando el camino: las apuestas de la democracia en Sudamérica”, en *Revista Sociedad*, N° 2, pp. 17-34.
- Quiroga H. (2005), *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhassa Editorial.
- Sarlo, B. (2011), *Entre la audacia y el cálculo. Kirchner 2003-2010*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

¿Cambio o continuidad?

- Serrafero, M. (2002), "Argentina: rebelión en el granero del mundo", en *Revista de Occidente*, N° 251, pp. 19-51.
- Serrafero, M. (2005), *Exceptocracia ¿Confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Editorial Lumiere.
- Stepan, A. (1988), *Repensando a los militares en política*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Svampa, M. (2007), "Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo", en *Cuadernos del CENDES*, vol. 24, N° 65, Universidad Central de Venezuela, pp. 39-61.
- Torre, J.C. (1994), "América Latina, el gobierno de la democracia en tiempos difíciles", Buenos Aires, Serie Documentos de Trabajo, Instituto Torcuato Di Tella.
- Torre, J.C. (1998), *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.

Rupturas y continuidades en el discurso kirchnerista (2003-2013)

Bruno Danelon

Introducción

En el presente opúsculo se realiza un estudio de los análisis de discursos de asunción presidencial y de apertura de sesiones ordinarias de los presidentes Néstor Kirchner y Cristina Fernández durante los diez años que van desde la llegada a la primera magistratura por parte del político santacruceño. A lo largo de las siguientes páginas se pone el foco en el análisis de las concepciones que estos actores tienen en torno a dos nociones: la forma en que ellos ven el contexto en que les toca actuar y cómo conciben al *Estado*. Se ha decidido hacer hincapié en estos dos temas porque se considera que la primera de estas concepciones servirá de marco para comprender, explicar y dar sentido a la acción de gobierno, dentro de la cual se halla –entre otras– la práctica política estatal. Así, este enfoque se diferencia de aquél que plantea que el discurso y la acción política son aspectos autónomos, pues se considera que el primero es una forma más de entender la segunda, esto es, los discursos en tanto sistema de significados se erigen en los marcos que permiten dilucidar la toma de posiciones al momento de la decisión política. Esto implica que el supuesto subyacente a este breve trabajo trata sobre la existencia de una vinculación entre el decir y el hacer políticos.

La fundamentación de tomar como objeto de estudio estos discursos trata sobre su esencia, esta es, la de dar cuenta de la acción de gobierno y la de presentar las medidas a futuro, como así también presentar el estado de la Nación, según se desprende el art. 99 inc. 8 de la Constitución Nacional, por lo cual se cree que estos, a diferencia del resto de las alocuciones que un presidente pueda realizar en cualquier otro ámbito o momento, reúnen las características centrales que permiten un análisis más acabado de las diferentes concepciones. En este sentido, a lo largo de las siguientes páginas se intentará esbozar un análisis cualitativo de estas disertaciones haciendo hincapié en las dos variables mencionadas en el párrafo precedente. Las citas textuales que se incluyen corresponden a los discursos de cada presidente, para lo cual se agrega una referencia entre paréntesis al locutor –NCK, para el caso del presidente Néstor Kirchner y CFK cuando la frase pertenece a la presidenta Cristina Fernández de Kirchner–y al año en que fue pronunciada. En el caso en que hay más de un discurso por año –en 2011, la presidenta Fernández dio dos discursos, el de apertura de sesiones ordinarias, el 1 de marzo, y el de asunción del segundo mandato, el 10 de diciembre–, se incorpora la aclaración necesaria.

Las interpretaciones del contexto en los discursos

Hacia mediados de 2003, momento de la asunción de Néstor Kirchner a la primera magistratura, la situación económica, política y social argentina dejaba traslucir unos leves signos de mejoría respecto de la profundísima crisis que afectó al país en el bienio 2001-2002. No obstante, esa situación mostraba muy marcadamente los efectos que esa debacle tuvo en las diferentes esferas de la sociedad. Entre los principales achaques de esa crisis pueden identificarse la deuda externa, el prolongado estancamiento económico, la exclusión social (materializada en el altísimo desempleo

y una rampante pobreza) y la pérdida de legitimidad de la clase política (en especial, en el descreimiento en la capacidad de Estado de satisfacer las variadas demandas sociales y en el descrédito de los partidos políticos), entre otros problemas emanados de estos (Svampa, 2005, cap. 9; Quiroga, 2005, pp.347-358; Cavarozzi, 2009, pp.133-147). En este sentido, Kirchner solía referirse a esta particular situación mediante la siguiente fórmula discursiva: “Hemos dicho que estamos en el peor de los mundos, en el propio infierno, y que la mejora que percibimos es solo el ascenso del primer escalón” (NCK, 2004).

Como se ha dicho, uno de los principales problemas era la deuda externa, un flagelo atribuido a los gobiernos anteriores y que debía ser enfrentado desde una perspectiva diferente a la que se había implementado en el pasado:

La deuda no es un problema que haya creado este gobierno. La deuda es responsabilidad de los malos gobiernos de la Argentina y de quienes los prohijaron, protegieron y tomaron como modelos desde el exterior. Sin embargo, la deuda es nuestro problema. Es un problema de toda la sociedad argentina que debe comprometerse con seriedad y racionalidad a brindarle una solución definitiva (NCK, 2004).¹

Esa *solución definitiva* que propone el presidente Kirchner tiene como primer paso el reconocimiento de la situación a la que se enfrenta: “Debemos decirnos la verdad y comenzar por tener presentes las dificultades que la situación nos presentará, para asumir la importancia del esfuerzo constante y conjunto que deberemos aplicar para hacer realidad esos sueños que nos proponemos” (NCK, 2004). Así, mediante estas alocuciones, el presidente Kirchner

1 Ver Esteves (2003, pp. 22-25).

busca remarcar uno de los principales aspectos en los que se enfocará su acción de gobierno, esto es, hacer frente a la deuda externa, la que era considerada como uno de las principales causas de la crisis económico-financiera y de su resultante: la exclusión social.

En el razonamiento del titular del Poder Ejecutivo, ese sinceramiento ha de ser secundado por la necesidad de un proyecto a largo plazo, el cual—de la misma manera que con el problema de la deuda y por similares razones—debe diferenciarse de los anteriores, pues estos han mostrado su inutilidad para hacer de la sociedad argentina una sociedad justa:

La Argentina no ha tenido desde hace demasiado tiempo un proyecto. Su proyecto de país que le garantice un crecimiento económico con equidad, sustentable, ese es nuestro primer problema [...]. Solucionar de un modo permanente y no coyuntural esos temas nos llevará la mayor parte del esfuerzo [...]. No pueden aplicarse [las recetas del pasado], porque la Argentina se ubicó en el límite de su viabilidad social y destrucción institucional, por incremento de la exclusión y por agotamiento del recurso del ajuste constante, que reveló su costado más perverso al transformar en depresión la recesión incipiente [...]. Nuestra democracia no puede tardar otros veinte años para estructurar estratégicamente un nuevo proyecto nacional, debemos marcar un final de época los argentinos. Es la oportunidad y tenemos la posibilidad de hacerlo. Hasta nuestras carencias tienen que transformarse en la oportunidad de construcción de lo nuevo [...]. Ese debe ser el Proyecto Argentino. Hemos puesto al gobierno del lado de la gente, del lado de nuestro pueblo. A nuestro modo, con nuestro estilo, hemos sacado al gobierno de los despachos a la calle, a los barrios, a los pueblos y a las ciudades donde nuestra gente vive, trabaja, sufre y lucha (NCK, 2004).

Puede decirse entonces que ese *proyecto*, además de erigirse como posible solución de esos achaques, marcará un punto de inflexión en el devenir histórico, pues permitirá lograr una sociedad más justa. En este sentido, siguiendo la línea argumentativa de Martínez Villarroel (2010), puede decirse que, desde el retorno de la democracia en 1983, hubo cuatro momentos fundacionales que se construyeron discursivamente, todos los cuales tomaban como referencia al período histórico anterior inmediato: autoritarismo-democracia (alfosinismo), inestabilidad económica-convertibilidad (menemismo), corrupción-ética pública (delarruismo) y crisis-inclusión social (kirchnerismo). Esto nos lleva a considerar la cuestión de las continuidades y rupturas en la historia política reciente de Argentina (Leiras, 2007).

De esta forma, abonando a esta tesis de rupturas, el nuevo gobierno busca diferenciarse de los anteriores promoviendo un *modelo* que permitirá al país solucionar los problemas que le aquejan, un modelo considerablemente diferente de aquellos implementados desde el retorno de la democracia y que fue conceptualmente definido recién en 2007² durante el último discurso de Kirchner ante la Asamblea Legislativa:

Un modelo argentino con crecimiento e inclusión, a partir de la creación de trabajo digno, un modelo en que el pueblo argentino resulte el principal actor y beneficiario, sin copiar recetas enlatadas, que ponga de pie nuestra capacidad de actuar colectivamente, tiene que ser el norte de nuestra sociedad, con sólida base en lo que hemos logrado hasta aquí (NCK, 2007).

2 Si bien pueden leerse comentarios en los discursos previos sobre las características de ese “modelo”, no es hasta 2007 que se encuentra una descripción sistemática en los discursos analizados.

Así, esta propuesta es asimilada a un cambio sustancial, de tal manera que es vista como un “cambio de los paradigmas” (NCK, 2005), visión que, años más tarde, será retomada por Cristina Fernández de Kirchner para analizar el contexto internacional y ensalzar el modelo aplicado desde la llegada al poder por parte de su predecesor en 2003:

Los paradigmas han caído y vemos todos los días noticias que agobian, caídas de bancos, despidos masivos, fábricas quebradas, parece que nada pudiera tener fin en este vacío sin fin. Y lo que es más importante, los que toda la vida pronosticaron lo que iba a pasar sobre nosotros, sobre ellos, sobre el mundo y sobre la historia, no aciertan en ninguna de las medidas, en ninguno de los diagnósticos. Tengo también mis serias dudas que quienes fueron los causantes de esta crisis puedan tener la capacidad intelectual de formular alternativas y soluciones diferentes. No por malos, sino simplemente por estructuras mentales muy consolidadas por mucho tiempo de pensamiento único rechazando toda otra alternativa, lo cual nos obliga a todos nosotros a ejercitar una fuerza diferente en cuanto a encontrar alternativas a un mundo que se ha derrumbado (CFK, 2009).

El notorio cambio de la situación cuando promediaba el mandato del presidente Kirchner, manifestado en la mejora de los indicadores sociales y económicos y en el logro de la estabilidad política –variable muy comprometida durante el cuatrienio 1999-2003–, es interpretado por él como una representación positiva de ese *modelo* implementado desde su asunción. En ese sentido, se encuentran algunas alocuciones que refieren a este aspecto sin por ello soslayar los apremios que todavía aquejan al país:

No resulta ocioso en este momento y en este lugar recordar de dónde venimos para poder valorar la situación en

su exacta dimensión. Despojados de voluntarismos, sin subordinar a las urgencias lo que constituyen las decisiones estratégicas, ni proceder con lentitud en los procesos de modo que las tardanzas provoquen más daño que el sufrido y que estamos superando [...]. Son los hechos los que con toda contundencia marcan a veces cuánto hemos avanzado, cuánto nos falta por recorrer y otras tantas, cuánto cuesta reconstruir lo que ha sido destruido [...]. Aclaremos siempre que venimos de la más profunda crisis escalando peldaño a peldaño lo que ha sido y es el calvario de Argentina. Superando con esfuerzo lo que constituyó la peor crisis de nuestra historia (NCK, 2005).³

Ya en su último discurso, el presidente Kirchner se refiere repetidamente a ese cambio en la situación que tuvo lugar durante los cuatro años y medio de su gobierno: “Estamos a la puerta de un nuevo país y depende de nosotros que forjemos un modelo que no esté atado a rígidas recetas enlatadas, un modelo donde el eje de la definitiva recuperación sea el trabajo” (NCK, 2007). Sin embargo, reconoce que esa mejora no implica el efectivo abandono de esa particular realidad en la que asumió, sino que ese avance sirve solamente para salir de esa situación extrema y hallarse así ante una nueva realidad que, aunque no tan comprometida como la anterior, dista de ser la ideal. Para ejemplificar su interpretación utiliza una metáfora a la que ya había recurrido anteriormente:

3 En una línea similar, en 2006 también se refirió a este tema mediante las siguientes palabras: “Es preciso siempre recordar de qué situación venimos; vamos de a poco superando con esfuerzo lo que constituyó la peor crisis de nuestra historia; vamos escalando peldaño a peldaño lo que ha sido y todavía es el calvario de la Argentina. Venimos del infierno intentando todavía salir de él, por eso debemos actuar con memoria. Debemos repasar los hechos que marcan con toda contundencia a veces cuánto hemos avanzado, otras veces cuánto nos falta recorrer y otras tantas cuánto cuesta reconstruir lo que ha sido destruido” (NCK, 2006).

Nosotros lo que queremos es que este tiempo de la historia sea recordado como el resurgir de un nuevo amanecer, donde la Argentina empezó a pensar que se podía soñar. Pero como se está saliendo del infierno, y esperamos salir el 10 de diciembre de 2007, hay que salir del infierno primero y ya vendrá el purgatorio, donde con toda la visión estratégica que tenemos discutiremos y debatiremos todas las ideas estratégicas (NCK, 2007).

Al momento de la asunción de Cristina Fernández a la presidencia, la situación económica, política y social del país era considerablemente mejor que en 2003, lo cual era atribuido a la implementación del *proyecto* económico y social durante el mandato del presidente Kirchner: “Este es un escenario diferente al de hace apenas cuatro años y medio, el 25 de Mayo de 2003. El Presidente, que está sentado a mi izquierda, junto a todos los argentinos cambió en estos cuatro años y medio ese escenario que teníamos aquel 25 de mayo”⁴ (CFK, 2007). En una misma línea interpretativa, puede leerse:

¿Cómo estamos hoy? Estamos por primera vez en cien años en cinco años ininterrumpidos de crecimiento económico a tasas superiores al 4 y 5 por ciento. Si este año volvemos a crecer, habremos completado en toda nuestra historia, desde 1810 a la fecha, el mayor período de crecimiento de toda nuestra historia. Por lo pronto, lo que hemos logrado hoy hasta aquí, es lo más importante hecho en los últimos cien años. No es poca cosa (CFK, 2008).

4 Alocuciones similares a estas se encuentran en los discursos de apertura de sesiones ordinarias de 2011 y 2013 y el discurso de asunción del segundo mandato.

Ya en 2013, y haciendo referencia a la caracterización ampliamente compartida sobre la década de 1980 como *década perdida*, la presidenta Fernández revierte esa fórmula para referirse a los diez años que transcurrieron desde la llegada al poder por parte de su predecesor. En ese discurso (como en todos los anteriores) hace constante alusión a las políticas implementadas, a los *logros* de ellas emanados. En sus palabras:

Desarrollo y crecimiento son las dos palabras que, creo, más sintetizan estos últimos 10 años. Desarrollo laboral y de seguridad social que ha sido posible por el período de crecimiento económico más sostenido, más importante y más prolongado de nuestros 200 años de historia, y además, crecimiento y desarrollo que se siguió acentuando a pesar de que en el año 2008 el mundo se derrumbó, y a pesar de que aún hoy la crisis parece no tener límites. Yo quiero compartir con ustedes lo que a mi criterio constituye esta década que yo denomino la década ganada por todos los argentinos. Ganada por las cosas que hemos logrado, y que se entienda bien, se puede ganar una elección pero se puede perder el gobierno. Cuando hablo de década ganada lo hago no en términos electorales o partidarios sino de recuperación social, económica, cultural, democrática, de igualdad de los 40 millones de argentinos. Por eso me atrevo calificar sin lugar a dudas que esta década iniciada el 25 de mayo del año 2003 es la década ganada por todos los argentinos (CFK, 2013).

El año 2008 constituirá para el discurso de la Presidenta un momento central, pues la crisis económica y financiera mundial le servirá como punto de referencia para remarcar la diferencia entre los efectos que las crisis internacionales han tenido sobre el país en otros momentos y cómo se ha enfrentado esta nueva debacle. De acuerdo a su interpretación, el *modelo* puesto en escena en el país sirvió tanto

como mecanismo de defensa ante posibles embates⁵ como ejemplo a seguir por los países más fuertemente afectados por esa crisis.⁶

El inicio del segundo mandato de Cristina Fernández encontró a la Argentina en una situación económica algo más tensa, cuyas razones pueden hallarse tanto dentro como fuera de país. Por esto, la Presidenta introdujo una nueva fórmula discursiva para referirse a las políticas que se implementarán durante este período: la *sintonía fina*. La incorporación de esta nueva fórmula no implica abandonar el modelo, sino importa la *profundización*. En sus palabras:

He dado orden a mis ministros de la necesidad de hacer sintonía fina [...]. Porque, ¿saben qué me tocó observar en estos cuatro años de Presidenta? Claro, desde el año 2003 al 2007, era todo una ola impresionante de cosas que había que resolver, agujeros que había que tapan. Pero luego, cuando las cosas van ordenándose, uno puede observar con mayor precisión y uno ve que hay muchas ventanas separadas en el Estado con los mismos fines y,

5 “Porque yo me pregunto y no cese de preguntarme: ¿qué pasaría si esta crisis a nivel mundial hubiera encontrado a la Argentina en otra situación o, tal vez, con alguna dirigencia política que siempre concibe al ajuste y el no tocar los privilegios de los que más tienen para enfrentarla? ¿Por dónde hubieran ajustado? ¿Quiénes estarían pagando los costos de esta crisis en otro momento? Creo que la respuesta la tienen todos los argentinos, basta con mirar para atrás lo que vivimos para entender lo que se hubiera hecho tal vez en esa oportunidad” (CFK, 2009).

6 “Vamos a ir al G-20 llevando las propuestas que venimos sosteniendo desde hace mucho tiempo, pero sinceramente creo que lo económico y lo financiero es solamente la punta del iceberg. Creo que hay un modelo en crisis que tiene que ver también con una forma de relacionarse en el mundo basado en la subordinación y no en la cooperación, basado, fundamentalmente, en que las reglas solo existen y deben ser cumplidas por los países débiles o emergentes, y tal vez los que integran un selecto grupo que hasta ahora ha dirigido las economías, las finanzas y la política del mundo no deben atenerse a esas reglas. Por eso, pienso, sostengo y creo que no solamente el problema es económico o financiero” (CFK, 2009).

entonces, los que ya tienen gimnasia de años en estas cosas, van tocando diferentes ventanas a ver qué pueden sacar. Y la falta de conexión muchas veces y de armonización entre las propias áreas del Estado, nos convierte en un Estado bobo y yo quiero ser cualquier cosa, menos boba (CFK, 2011; asunción del segundo mandato).

Sin embargo, no se encuentran propuestas específicas en torno a qué implica esa *sintonía fina*, sino más bien frases demasiado generales, lo que amplía el marco de acción política sin por ello recaer en una contradicción entre discurso y acción.

De esta forma, es en este discurso que la noción de *cambio* adquiere una nueva perspectiva, pues hasta ese momento se utilizaba para hacer referencia a las diferencias existentes entre otros momentos históricos y el comenzado en 2003.⁷ De esta forma, la *sintonía fina* implica el *cambio* necesario para *profundizar el modelo*. En esta línea, el *cambio* es visto no solo como algo deseable y natural a toda gestión, sino también como necesario para seguir avanzando por el camino elegido en un primer momento:

De esto se trata, la gestión es cambio permanente, la vida es cambio permanente, lo que nunca se debe perder es la dirección que ese cambio tiene que tener y créanme que no solamente tengo un compromiso en la dirección de ese cambio con mis propias convicciones y con mi propia historia, como militante, como legisladora y como Presidenta, sino también por la persona que más he querido en toda mi vida y por todos los compañeros,

7 En esta línea argumentativa, puede leerse la siguiente frase pronunciada por Néstor Kirchner en su discurso de asunción presidencial: "Por mandato popular, por comprensión histórica y por decisión política, esta es la oportunidad de la transformación, del cambio cultural y moral que demanda la hora. Cambio es el nombre del futuro" (NCK, 2003).

por todos aquellos que dieron su vida para tener un país mejor (CFK, 2012).

En el último discurso analizado tiene especial relevancia la propuesta de *democratización de la justicia*, la cual implicaría una considerable modificación desde el punto de vista institucional, pues afectaría a uno de los poderes del Estado, al menos en una de sus instituciones: el Consejo de la Magistratura. Esta propuesta de cambio –más allá de las consecuencias prácticas que pueda tener esta potencial modificación en el quehacer político– implica una importante variación a ser analizada desde la óptica del decir político, pues importa una alteración de uno de los poderes del Estado. No obstante lo cual, no se encontraron alusiones directas que permitan colegir algún tipo de relación entre esta propuesta y la *intonía fina* o la *profundización del modelo*, lo cual no excluye que estén relacionadas de alguna manera sino que no puede decirse, mediante el análisis de los discursos, que haya una vinculación determinada entre estas últimas y la primera.

En esta sección se ha perseguido el objetivo de conocer la forma en que ambos presidentes interpretan el contexto en el que desarrollan su acción de gobierno. La pertinencia de analizar las lecturas de esta variable radica en la influencia que esta acción tiene en la justificación y explicación de la acción política puesto que esta, para ser comprendida más acabadamente, ha de ser considerada a la luz del entorno en el que sucede, lo cual implica considerar la acción política como *contexto-dependiente*. En este sentido, puede verse que la lectura que cada uno de los actores realiza del contexto –en sentido amplio, tanto nacional como internacional– les habilita a plantear los cambios y las continuidades que ellos creen necesarios tanto para hacer frente a los problemas que identifican como para justificar, una vez transcurrido cierto tiempo y *probada la eficacia* de las medidas propuestas, su acción de gobierno.

En esta línea, pueden verse continuidades en ambos discursos relacionadas con la *pertinencia* de las medidas implementadas, pero también una digresión –llamarla ruptura puede ser un tanto excesivo– cuando se introduce la idea de la *sintonía fina* ya en los últimos discursos analizados de la presidenta Fernández. Lo que puede ser considerado una ruptura, la propuesta de *democratización de la justicia* incluida en el discurso de 2013, no tiene relación directa, al menos desde el punto de vista discursivo, con la *sintonía fina* y la *profundización del modelo*. Sin embargo, se está en presencia de un cambio sustancial que, desde el punto de vista cualitativo, tiene más peso que la modificación del Consejo de la Magistratura del año 2006.

El “Estado” en el discurso kirchnerista

En este apartado se busca analizar la concepción de *Estado* a partir de los discursos objeto de estudio. La conveniencia de este análisis radica en la renovada centralidad que este actor recobró desde el año 2003 en la acción política. En esta línea, en consonancia con los planteos de Kerz (2010) y Martínez Villarroyel (2010: 20, 24-25, 26), puede argumentarse que el rol del Estado cambió sustancialmente en relación con la última década de la pasada centuria, pues resurgió como actor central de la política, la economía, lo social y lo cultural, (re)tomando de esta manera el lugar que había tenido en otros momentos de la historia argentina. En este sentido, y como se ha visto en la sección precedente, el Estado se convierte en el medio y la herramienta necesarios para llevar adelante los cambios pretendidos por el proceso iniciado en mayo de 2003, mostrando esto una marcada ruptura respecto del rol asignado a esta institución durante los años neoliberales.⁸ Con estas hipótesis

8 Vale aclarar que el cambio en el rol del Estado no es característica exclusiva de los “años kirchneristas”, sino que ya comienza a manifestarse

en mente, a continuación se incluyen algunas frases que parecieran corroborar estas conjeturas, alocuciones que a su vez muestran una continuidad discursiva durante los diez años analizados.

Del estudio de los discursos del presidente Kirchner se desprende una concepción amplia del Estado en tanto actor político que se caracteriza por dos grupos de funciones diferentes (pero no necesariamente excluyentes entre sí o contradictorias): por un lado, este ha de cumplir los roles *tradicionales* del ejercicio del monopolio de la violencia física, para lo cual se erige como el centro político por antonomasia; y, por el otro, se presenta como el garante y el medio necesario para la aplicación del *modelo* propuesto por los gobernantes de turno. De esta forma, en cuanto al primer grupo de funciones, Kirchner afirma:

Entre los fundamentales e insustituibles roles del Estado ubicamos los de ejercer el monopolio de la fuerza y combatir cualquier forma de impunidad del delito [...], para lo cual se hace indispensable que El Estado [sea] esclavo de la ley para enfrentar el delito, pero no puede aceptar extorsiones de nadie, ni de quienes aprovechan una posición de fuerza en cualquiera de los poderes del Estado o en la economía, ni de quienes usan la necesidad de los pobres para fines partidistas (NCK, 2003).⁹

en el gobierno interino de Eduardo Duhalde. Ver Cavarozzi (2009, pp. 133-147).

9 En 2006, Kirchner plantea que se ha logrado un avance a este respecto pero aún no se cumplió con todos los objetivos: “Este Gobierno se ha propuesto recuperar los fundamentos éticos del Estado, un Estado gobernado por la ley y no por la arbitrariedad, un Estado capaz de erradicar la impunidad y sus efectos perversos. Uno de los cuales inmediato y no menor, es la pérdida de legitimidad en la persecución del delito común, en la medida que los crímenes de lesa humanidad, cometidos a través del aparato del Estado, continúen impunes” (NCK, 2006).

En cuanto al segundo grupo de funciones que el Estado ha de asumir, se halla la siguiente afirmación:

Acortando los plazos, el Estado se incorporará urgentemente como sujeto económico activo, apuntando a la terminación de las obras públicas inconclusas, la generación de trabajo genuino y la fuerte inversión en nuevas obras. No se tratará de obras faraónicas, apuntaremos más a cubrir las necesidades de vivienda y de infraestructura en sectores críticos de la economía para mejorar la calidad de vida y a perfilar un país más competitivo, distribuyendo la inversión con criterio federal y desarrollando nuestro perfil productivo (NCK, 2003).¹⁰

Como puede leerse, el capitalismo pregonado por el presidente Kirchner difiere de aquel aplicado durante la década de 1990, período durante el cual se propugnó una total separación entre economía y política (Fernández, Molina y Veneranda, 2003).

En esta línea argumentativa, el nuevo rol asignado al Estado permite, además, luchar contra unos de los principales efectos que tuvo la crisis de principios de década: la *exclusión social*.

Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente

10 En una línea similar, en el mismo discurso pueden encontrarse, entre otras, las siguientes ideas: “Sabemos que el mercado organiza económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona. Para eso [construir un capitalismo nacional] es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá, el Estado cobra en eso un papel principal, en que la presencia o la ausencia del Estado constituye toda una actitud política” (NCK, 2003).

de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores (NCK, 2003).

Esta concepción del Estado se encuentra en consonancia con las propuestas teóricas –muy vigentes en el cambio de siglo– que abogan por un Estado activo en la construcción de una ciudadanía en el sentido propuesto por Marshall en su ya clásica conferencia *Ciudadanía y clases sociales* (Fernández, Molina y Veneranda, 2003; Pastore, 2003). Sucintamente, lo que proponen estos autores es que el Estado ha de convertirse en el garante del pleno goce de los derechos civiles, políticos y sociales, siendo estos últimos parte constitutiva esencial del nuevo concepto de ciudadanía, razón por la cual su garantía adquiere el rango de condición necesaria para la existencia de una ciudadanía completa.

Además, este antiguo pero renovado papel adjudicado al Estado, servirá también para poner fin a la conflictividad social resultante de las desigualdades económicas emanadas de las políticas económicas implementadas en el pasado inmediato:

Capitalismo con reglas claras en las que el Estado cumpla su rol con inteligencia, para regular, para controlar, para estar presente donde haga falta mitigar los males que el mercado no repara. Un Estado que ponga equilibrio en la sociedad y que permita el normal funcionamiento del país [...]. El Estado en un rol protector, acompañado por la participación ciudadana, se constituye en el mejor garante de accesibilidad dando cobertura directa a los sectores etarios

más vulnerables. Ejerciendo un rol promotor estimula las iniciativas de las personas, familias e instituciones para su desarrollo, concibiendo la generación de ingresos como un eficaz integrador social (NCK, 2004).

Pero, amén de la regulación y el control, la conversión del Estado en un sujeto económico implica, como condición *sine qua non*, la inversión pública, la cual fue caracterizada durante los años neoliberales como improductiva:

Tenemos que volver a planificar y ejecutar obra pública en la Argentina, para desmentir con hechos el discurso único del neoliberalismo que las estigmatizó como gasto público improductivo. No estamos inventando nada nuevo, los Estados Unidos en la década del treinta superaron la crisis económica financiera más profunda del siglo que tuvieron de esa manera (NCK, 2003).

De esta forma, el retorno del Estado en este campo económico se transforma de uno de los ejes centrales de la acción política de los tres gobiernos desde 2003, según puede leerse en la siguiente alocución extraída del último mensaje que brindó el presidente Kirchner ante la Asamblea Legislativa:

Uno de los principales desafíos que enfrentamos vinculados con el papel del Estado es volver a poner a la inversión en obra pública, en infraestructura, como una de las prioridades de la gestión estatal, considerando su capacidad de mejorar la calidad de vida, de motorizar rápidamente el nivel de actividad y generar mejor competitividad económica y social. Para ello hemos dado la pelea también en el plano de las ideas, tuvimos que luchar contra un pensamiento muy arraigado en determinados sectores acerca de que las políticas activas en materia de infraestructura y obras públicas, significan un gasto y no una inversión (NCK, 2007).

En cuanto a los discursos de la presidenta Fernández, las alocuciones respecto del papel del Estado se relacionan más con las variables macroeconómicas que con la definición de la noción, lo cual no implica disonancia alguna entre ambas concepciones, sino más bien la existencia de una clara continuidad conceptual. Esta diferencia discursiva puede explicarse recurriendo a la variable contextual: durante los primeros años del gobierno kirchnerista resulta necesario sentar las bases conceptuales que servirían de marco para la acción política, mientras que más avanzado el tiempo se requiere una rendición de cuentas que permita demostrar la viabilidad del *modelo* implementado desde 2003.¹¹ En este sentido, la Presidenta señaló:

En este compromiso económico del capítulo nacional, el Estado debe garantizar la subsistencia de estas dos columnas que significan el superávit comercial, producto de nuestras diferencias en materia de exportaciones, y del superávit fiscal primario, política de desendeudamiento y acumulación de reservas (CFK, 2008).

En una línea similar se hallan las siguientes ideas:

Creo en un modelo de absoluta racionalidad con un Estado sosteniendo la demanda agregada; con un sector privado que invierta y aumente la oferta; con un Estado que también proteja esa oferta; con una capacitación de nuestros recursos humanos a través de la educación, de la ciencia y la tecnología para agregar cada vez más valor a sus productos (CFK, 2010).

11 Esta hipótesis fue propuesta por el Lic. Luis Ignacio García Sigman, a quien agradezco por su comentario. No obstante, me hago absolutamente responsable de su inclusión en estas páginas.

Por eso le decimos también al sector empresarial que aquí está el Estado, para hacerse cargo de los roles indeclinables en materia de construcción de infraestructura, en materia de sostenimiento de la demanda agregada, en materia de sostenimiento de los pilares macroeconómicos que le han dado sustentabilidad y andamio a este modelo (CFK, 2011; apertura de sesiones ordinarias).

De lo trabajado en este acápite puede decirse que existe, a pesar de las diferencias en la forma de presentar la concepción de *Estado* de ambos presidentes, una clara continuidad en cuanto a las funciones que este debe tener para lograr los objetivos de gobierno del *Proyecto Argentino* presentado por el presidente Kirchner en 2004. Pero esta continuidad pareciera verse matizada por los comentarios de Cristina Fernández en 2011 y 2012 respecto de la necesidad de implementar la *sintonía fina*. Y decimos pareciera porque, siempre desde el punto de vista discursivo—y como se señalara anteriormente—, son pocas y abstractas las referencias a en qué consiste esa *sintonía fina* y cómo se llevará a la práctica. No obstante, las referencias en torno a la centralidad del Estado en el *modelo* dejan entreverse claramente en el ámbito discursivo de ambos presidentes.

Comentarios finales

En este trabajo se ha abordado el estudio de los discursos presidenciales de asunción de apertura de sesiones ordinarias de los presidente Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en el decenio que va desde 2003 hasta 2013 con el objeto de dilucidar las concepciones que estos políticos tienen respecto del *Estado* y la forma en que interpretan el contexto en que desempeñan sus funciones. La idea directriz que guía este texto versa sobre la existencia de continuidades y rupturas en el plano discursivo de estos actores.

Como se ha propuesto en las secciones precedentes, el plano discursivo se caracteriza por la presencia de

continuidades más que de rupturas, aun cuando puedan existir referencias al *cambio*, como es el caso de los discursos de la presidenta Fernández en las alocuciones de 2011 y 2012. Esta aseveración se fundamenta en la ausencia de propuestas específicas –siempre desde el punto de vista de las alocuciones– que manifiesten una variación sustancial del camino seguido a lo largo de estos diez años. En esta línea argumentativa se hallan las fórmulas discursivas *sintonía fina y profundización del modelo* propuestas por la Presidenta en sus exposiciones de esos dos años. Sin embargo, la propuesta de *democratización de la justicia* puede ser considerada como una ruptura, pues afecta directamente a uno de los poderes del Estado (el Poder Judicial) en una de sus instituciones: el Consejo de la Magistratura. Sin embargo, cabe remarcar la manifestación respecto de que esa modificación no se hará mediante una reforma de la Constitución, sino que se planteará en el marco institucional vigente.

Por último, en cuanto a la concepción que ambos presidentes tienen respecto del Estado, las continuidades imperan, tal es así que no se hallan frases que demuestren una apreciación diferente sobre cuál ha de ser el rol de este actor. No obstante estas similares apreciaciones, pueden encontrarse algunas diferencias en la forma en que cada uno de los presidentes se refiere a este tema: Néstor Kirchner dedica mayor parte de sus discursos a presentar su concepción del Estado y cuál es su rol en el *modelo* de desarrollo económico y social implementado durante su gobierno. Por su parte, Cristina Fernández dedica más espacio a resaltar las funciones estatales a nivel macroeconómico. Como ya se ha mencionado, estas diferencias no denotan una concepción disímil, pues ambas son centrales en la concepción de ese *modelo*.

Fuentes bibliográficas

- Amadeo, B. (2010), “Los valores del Bicentenario en el discurso de Cristina Fernández de Kirchner”, trabajo presentado en el V Congreso de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28-30 de julio.
- Cavarozzi, M. (2009), *Autoritarismo y democracia 1955-2006*, Buenos Aires, Ariel.
- CFK-Fernández de Kirchner, C. (2007/2011), Discurso de asunción presidencial.
- CFK-Fernández de Kirchner, C. (2008/2009/2010/2011/2012/2013), Discurso de apertura de sesiones ordinarias ante Asamblea Legislativa.
- Esteves, R. (2003), “Discurso político en la democracia argentina reciente (1999-2003). La ‘deuda’ en los Discursos de Asunción de los presidentes De la Rúa, Rodríguez Saá, Duhalde y Kirchner”, trabajo presentado en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Rosario.
- Fernández, A., M. Molina y L. Veneranda (2003), “Los nuevos roles del Estado frente a la crisis social de los años noventa”, en M.A. Garretón y A.A. Gugliano (orgs.), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, pp. 99-150.
- Garretón, M.A. (2003), “Democratización y nuevas relaciones Estado-sociedad en América Latina”, en M.A. Garretón y A.A. Gugliano (orgs.), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, pp. 11-48.
- Kerz, M. (2010), “El discurso político presidencial de Néstor Kirchner”, trabajo presentado en el V Congreso de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28-30 de julio.
- Kerz, M. y S. Leiras (2004), “Que veinte años no es nada. Algunas reflexiones en torno a los difíciles tiempos de la democracia argentina”, en *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, vol. 1, N° 3.
- Leiras, S. (2007), “De Carlos Menem a Néstor Kirchner: cambios y continuidades en la democracia argentina”, trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), 6-9 de noviembre.

- Martínez Villarroel, M.E. (2010), “Analizando la Argentina democrática a través del estudio de los discursos políticos 1983-2007. De la matriz politicocéntrica hacia la del bicentenario”, Trabajo presentado en el V Congreso de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28-30 de julio 2010.
- NCK-Kirchner, N. (2003), Discurso de asunción presidencial.
- NCK-Kirchner, N. (2004/2005/2006/2007), Discursos de apertura de sesiones ordinarias ante Asamblea Legislativa.
- Okuneva, L. (2003), “Democracia en América Latina: particularidades y contradicciones”, en M.A. Garretón y A.A. Gugliano (orgs.), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, pp. 49-60.
- Pastore, M.N. (2003), “De la encrucijada delegativa hacia el dilema de la calidad democrática”, en M.A. Garretón y A.A. Gugliano (orgs.), *Democracia en las Américas: desafíos, peligros, expectativas para el siglo XXI*, Pelotas, Educat, pp. 61-82.
- Quiroga, H. (2005), *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa.
- Svampa, M. (2005), *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Aguilar/Altea/Taurus/Alfaguara.

La reforma electoral del kirchnerismo. Análisis de las PASO en su primera aplicación efectiva

Ariadna Gallo

Introducción

El año 2009 fue, sin lugar a dudas, uno de los más críticos de la gestión kirchnerista: aún afectada por los corolarios de la denominada “crisis del campo”¹ –que había derivado en una gran polarización social y masivos movimientos de protesta urbano-rural (De Luca y Malamud, 2010)– ahora se sumaba el empeoramiento de las condiciones económicas, en un contexto marcado por la recesión, producto de la crisis financiera mundial (Catterberg y Palanza, 2012). En junio de ese año, se celebraron las elecciones legislativas de medio término, en las que el Frente para la Victoria (FPV) resultó derrotado en los principales distritos del país, perdiendo 30 bancas en la Cámara de Diputados y quedando sin mayoría en el Senado. A partir de allí, el bloque gobernante entraría en un acelerado proceso de desgaste y de franca pérdida de popularidad,² que para

1 El conflicto entre el gobierno y el sector del agro a partir de los incrementos en las retenciones a las exportaciones agropecuarias. Esto también marcó un quiebre en la relación entre el gobierno y un amplio sector de las clases medias, las cuales lo habían apoyado en un principio.

2 Todos los indicadores de opinión pública de evaluación, apoyo y confianza hacia la gestión gubernamental y la imagen presidencial cayeron a los niveles más bajos de la gestión kirchnerista (Catterberg y Palanza, 2012).

muchos parecía anunciar el ocaso del ciclo kirchnerista (Fraga, 2010; Ogando, 2010).

Este revés electoral del oficialismo adquirió una crucial y desproporcionada trascendencia al no haber sido calculado ni contenido por las previsiones normativas (Tullio, 2011). Esto fue así porque el gobierno nacional, en lugar de haber planteado a aquel comicio como una mera instancia de recambio parcial legislativo –en la que la ciudadanía suele buscar cierto contrapeso del poder central, con una natural dispersión de los votos– redobló la apuesta, magnificando la importancia de esa contienda, en la que apeló a todo tipo de recursos (incluyendo las cuestionadas candidaturas testimoniales).³ Paradójicamente, se produjo un efecto opuesto al pretendido, generando una idea de fortaleza corporativa de la oposición, que neutralizaba la gran heterogeneidad y ausencia de cohesión interna de este sector.

A partir de entonces, el sistema partidario argentino quedó dividido en tres tercios (Llorente & Cuenca, 2011): por un lado, el oficialismo kirchnerista (que, pese a mantener un caudal electoral de poco más del 30% de los sufragios, se encontraba internamente disperso y desorganizado); por otro, el peronismo disidente (que agrupaba a sectores del Partido Justicialista (PJ) ajenos al gobierno nacional, muchos de ellos desgranados tras la crisis con el campo, y se ubicaba en la centroderecha); y, finalmente, la oposición no peronista (conformada por el radicalismo, el socialismo y escisiones tardías de esas fuerzas, localizada entre el centro y la centroizquierda).

Ante estas circunstancias adversas, el kirchnerismo reaccionó valiéndose de su característica lógica de funcionamiento y de resolución de la conflictividad política,

3 Se denominó de este modo a las postulaciones de Néstor Kirchner, del gobernador bonaerense, Daniel Scioli y del jefe de Gabinete, Sergio Massa, quienes, se sabía, no asumirían en sus cargos si fueran electos.

consistente en organizar la divisoria central del campo político en torno a la antinomia “amigo-enemigo”, con un tinte ideologizado.⁴ Empero, esta presunta profundización del “giro a la izquierda” del gobierno⁵, en realidad constituyó tan solo un modo de retomar la iniciativa, otorgándole un contenido simbólico al juego planteado, que se encuadraba más bien en una lógica rayana a la suma cero. En este marco fue que se modificaron las reglas electorales y se estableció un novedoso mecanismo de nominación de candidaturas, asunto en el que nos centraremos en este escrito. Al finalizar el año 2009 fue sancionada la *Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral* (Ley 26.571)⁶ redactada luego de una extensa discusión con todo el arco político (Tullio, 2011). Se trató de la reforma electoral de mayor plexo de abarcatividad e integralidad desde la recuperación de la democracia hasta la fecha (Tullio, 2010; Corcuera, 2011), con alto impacto tanto en la estructuración del sistema de partidos, como en la competencia y renovación al interior de este (Catterberg y Palanza, 2012). Con esta nueva legislación se estipuló la existencia reglamentaria de la normativa de primarias abiertas simultáneas (PASO), con carácter obligatorio y vinculante para todos los partidos políticos con

4 Dado el momento histórico y contexto regional signado por el auge de la izquierda, el kirchnerismo construyó un perfil acorde, basándose en la reivindicación de la llamada “izquierda peronista”, a través de referencias a la propia militancia de los Kirchner en los 70 (Bartoletti, 2012). A pesar de mostrarse como lo antagónico al modelo gubernamental de los 90, ellos se mantuvieron en el pj durante esa década, apoyando las medidas del gobierno menemista (entre ellas, la privatización del petróleo).

5 Se configuró como enemigo público a lo que se llamó “la oligarquía agro-mediática”, a la cual se asociaba no solo con los sectores económicos dominantes actuales, sino con los resabios de la dictadura militar.

6 Ver Ley 26571 y Decreto 2004/2009. Partidos Políticos. Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, en <<http://209.85.229.132/search?q=cache:aBTqn-QL6CgJ:www.cpcesla.org.ar/doc/boletin/417>>.

estatus definitivo, compulsivas para la totalidad de los ciudadanos registrados en el padrón nacional, y reguladas y supervisadas por la principal entidad electoral del país (Gallo, 2011). Además, se introdujeron requisitos más exigentes para la conformación de un partido político y para la conservación de su personería jurídica;⁷ se eliminaron las listas *espejo* y *colectoras*⁸ y se incorporaron medidas de reconocimiento biométrico para los padrones (Tullio, 2010), junto a modificaciones en el financiamiento y la publicidad en campañas (Abal Medina, 2009).

En conexión con lo anteriormente expuesto, señalamos que la normativa de primarias abiertas habría sido establecida por el kirchnerismo con el objeto de recapturar a los grupos peronistas escindidos y para alinear por anticipado adeptos, disciplinando a la propia tropa; procurando potenciar su posición mayoritaria dentro del PJ, contando con la ventaja de estar en el gobierno (Escolar, 2011) y de haber movido la primera pieza del tablero preelectoral. De todos modos, la adopción de esta norma constituyó una decisión arriesgada y contraintuitiva por parte del ex mandatario Néstor Kirchner (hasta entonces, el presidenciable más plausible del oficialismo), quien debía aceptar la postulación de un candidato peronista alternativo (factiblemente, su antecesor en la presidencia Eduardo Duhalde), contra quien habría de contender en una interna partidista;⁹ lo que entrañaba el riesgo de, eventualmente, quedarse afuera de la competencia presidencial.

7 Se trató de requerimientos arbitrarios, ver los artículos 2 y 7 de la ley. En otros trabajos de nuestra autoría se discute la inconsistencia de la incorporación de pisos y se coteja esta ley con su par uruguayo (Gallo, 2008).

8 Con las listas *espejo*, los mismos candidatos iban por dos o más partidos diferentes. Mediante las listas *colectoras*, diferentes candidatos, por partidos distintos, competían entre sí a nivel local, pero iban “colgados” de los mismos candidatos a diputados nacionales (Ibáñez, 2008).

9 Que, en este caso, se establecería en términos ideológicos (Fraga, 2010).

Por su parte, desde el gobierno se argumentó que esta reforma electoral formaba parte del proceso más amplio de superación de la era neoliberal inaugurado en 2003, cuyos pilares eran la recuperación del rol del Estado y la revalorización de las instituciones democráticas. Es decir, se procuró señalar que los rasgos distintivos de la nueva legislación eran, por un lado, el restablecimiento de la centralidad del Estado, que asumía para sí la responsabilidad de la vida partidaria, y por otro, la formación de ciudadanos conscientes de sus derechos y obligaciones cívicas quienes, con su participación prolongada en el tiempo, se reencontrarían con una genuina democracia de contenidos (Tullio, 2010); con lo cual se pretendía otorgar a este cambio de reglas esa tónica de *momentum*, de instancia bisagra, propia del discurso y de la práctica kirchnerista.

Ahora bien, luego de haber expuesto el marco en el que se aprobó la enmienda que incluye la celebración de internas abiertas y algunos elementos de la justificación abstracta a la que acudió el oficialismo por entonces, a continuación intentaremos, primero, desarrollar los antecedentes teóricos de la temática (es decir, de la implementación de este sistema de selección partidaria) y luego analizar el contexto concreto de la aplicación de esta novedosa ley electoral en Argentina.

Antecedentes teóricos de la investigación

Uno de los aspectos más destacados y que mayor atención ha suscitado de la nueva normativa –además de ser el que aquí abordaremos con más detenimiento– es el de la celebración de primarias abiertas en forma simultánea, obligatoria y con regulación oficial. Hasta el momento, la mayoría de las producciones académicas sobre la temática se han abocado a indagar acerca de las consecuencias del uso de internas/primarias abiertas autónomas y

opcionales.¹⁰ Aquí, sobre la base de otros trabajos propios en los que se ha estudiado el caso inédito de estas primarias doblemente abiertas (Gallo, 2011; 2012) y en otros documentos que analizan las internas vigentes en la República Oriental del Uruguay, donde se aplicó un método similar (Buquet y Chasquetti, 2004; Selios y Vairós, 2011; Buquet y Piñeiro, 2011; Cardarello y Yaffe, 2011, entre otros), se contemplarán las posibles consecuencias de esta técnica de nominación de candidaturas, teniendo en cuenta tanto los objetivos trazados como los efectos no deseados de la implementación.

Si bien aquí se mantiene una posición desfavorable respecto de las posibilidades de lograr los efectos buscados con el uso de este instrumento selectivo, se entiende que la evidencia empírica es aún insuficiente como para descartar que sea factible alcanzar un umbral de rendimiento esperado con su aplicación, en determinadas circunstancias específicas. Por ello, aceptaremos que pueda lograrse un *minimum* admisible, si y solo si se cumplen (en un nivel aceptable) cinco condiciones puntuales; así, posteriormente, procuraremos corroborar en qué medida estas se alcanzaron en la ocasión aquí estudiada. Veámoslo sucintamente:

10 Para el análisis de las internas/primarias abiertas presidenciales en América Latina se puede recurrir a múltiples y variados estudios: Alcántara Sáez y Freidenberg (2003); Alcántara Sáez (2002); Freidenberg (2003); Gallagher y Marsh (1988); Vargas Machuca (1998); Colomer (2000); Epstein (1980); Ranney (1968); Siavelis y Morgenstern (2008); Siavelis (2005); Navia y Joignant (2000); Freidenberg y Sánchez López (2002); Carey y Polga Hecimovich (2004); Spota (1990); Cheresky (1999); Mustapic (2002); Haro (2002); Muñoz (2003); De Luca (2003); De Luca (2003); De Luca, Jones y Tula (2002); entre otros.

- *Competitividad*.¹¹ Para obtener el resultado deseado, cada primaria debería contar con al menos dos precandidatos competitivos, con un cercano nivel de aceptación pública.¹²
- *Baja conflictividad*. Debería desarrollarse una contienda moderada y pacífica, sin enfrentamientos entre sectores internos y con una rápida y expeditiva resolución *ex post*.
- *Alta concurrencia interna (cuanti y cualitativamente)*. Debería conseguirse una asistencia electoral amplia por parte de la ciudadanía, con un predominio de votantes independientes por sobre los miembros activos partidarios.
- *Legitimación*. La elección del candidato debería originarse en la voluntad popular, con gran respaldo ciudadano;¹³ lo cual otorgaría un impulso legitimador al ganador final de la contienda frente a adversarios internos; y al partido más votado, por su alta convocatoria.
- *Democratización*. Las primarias abiertas deberían sustituir a algún mecanismo no democrático –o sea, minoritario y/o restrictivo–¹⁴ utilizado previamente.

En este trabajo se estudiarán, primero, los posibles efectos de las nuevas normativas, contemplando las preferencias y

11 Se trata de la distancia en intención de voto de los competidores internos. Es un factor fundamental para explicar la participación ciudadana (Denver y Hands, 1985).

12 En efecto, la interna abierta no tiene sentido si se insta para ratificar a un candidato nato o *insider* (quien igualmente hubiese sido señalado por un método partidario restrictivo).

13 En lo posible, señalando al postulante más cercano a la posición del votante mediano.

14 Es decir, algún método que conlleve una designación por parte de un sector minoritario del partido (ya sea un órgano de conducción ejecutiva o un cuerpo colegiado designativo).

decisiones de los actores que pudieran llegar a tomar partido en las internas abiertas o verse afectados por sus hipotéticos resultados. Para ello, se considerarán aquellos cinco supuestos beneficios de la nueva ley de reforma política, en función de las prescripciones teóricas y de las consecuencias documentadas respecto del uso de este mecanismo;¹⁵ entendiendo que el ajuste a los cánones establecidos normativamente no es una tarea sencilla de alcanzar.

A continuación, expondremos las particulares circunstancias histórico-políticas que rodearon a la primera aplicación de la regla de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias en nuestro país, en el tiempo que medió entre su sanción a fines de 2009 y las elecciones nacionales de 2011. Como se verá, todo lo acontecido incidió directamente sobre la posibilidad de obtener los presuntos beneficios (*competitividad; baja conflictividad; alta concurrencia interna; legitimación y democratización*) pretendidos con este novedoso mecanismo.

Primarias abiertas, obligatoriedad y tipos de votantes internos

Una de las cuestiones más controvertidas de la nueva ley es la cláusula que torna a las primarias abiertas obligatorias para todos los ciudadanos inscriptos en el padrón electoral nacional (art. 19, cap. I). El argumento que respalda ese requerimiento alude a que la participación ciudadana en el desenvolvimiento del sistema político es un derecho-deber que ha de hacerse extensivo a todo el proceso electoral, que comienza con la nominación de los candidatos a puestos de poder (Haro, 2002; Mutti, 2005).

Se sostiene que la extrapolación del elemento institucional más primario y efectivo para estimular el sufragio –la obligatoriedad del voto– a la competencia interna,

15 Tomaremos como principal parámetro comparativo al caso de Uruguay.

conduce a la igualación de los derechos y deberes ciudadanos, licuando las diferencias entre el segmento activo del electorado –*militantes activos* y *simpatizantes*– y el segmento pasivo –*votantes condicionales, especuladores* y *apartidarios*¹⁶ (Gallo, 2012)–; favoreciendo a quienes no controlan las estructuras partidarias (Mutti, 2005). A su vez, se concluye que la injerencia ciudadana en la vida interna de los partidos contribuiría a que estos cumplieran satisfactoriamente una de sus funciones básicas, que es la de armonizar intereses sectoriales integrándolos en un programa común (Astarita, 2009).

Como punto de partida general se considera que los electores son agentes racionales que, en comicios generales estándar, sufragan si $pB > C$ ¹⁷ (Downs, 1973), pero que también están motivados por un sentido de responsabilidad o deber cívico (D), como parte de los rendimientos de la votación (o sea, participan si $pB + D > C$) (Riker y Ordeshook, 1968). No obstante, si nos referimos a su comportamiento en elecciones primarias –que, aunque se las plantee como instancias de incumbencia nacional, su función concreta es la resolución de asuntos concernientes a la vida interna de los partidos–, los únicos que se guiarían principalmente por D (un factor en este caso subjetivo, que solo atañe a quienes se identifican con una causa y son leales a la organización) son los miembros activos de las fuerzas que compiten.¹⁸

16 Si nos retrotraemos al planteo originario de quienes abogaban por las internas abiertas simultáneas y reguladas oficialmente (que, en sus inicios, cuando el tema pasó a formar parte de la agenda reformista nacional, la primera iniciativa de internas abiertas bajo la Ley 25611), se apuntaba, básicamente, a la incorporación de los ciudadanos del segundo tipo en el proceso selectivo (Gallo, 2008).

17 Es decir, si la probabilidad (p) de obtener el beneficio (B) supera los costos (C).

18 Estos participarían en ellas del mismo modo que lo harían en procesos de nominación electivos partidarios. Por ejemplo, en Uruguay, en el

En este marco, en la medida en que el elemento D no se puede generar artificialmente, se argumenta que la compulsividad del voto interno sería aquello que originara incentivos directos a la participación de los electores pasivos, quienes –pese a ser los menos propensos a movilizarse en una elección opcional– constituyen la gran mayoría de los habilitados para sufragar. Empero, la elevación de los costos de abstenerse en estos comicios promueve que los individuos voten en ellos si $pB > C$. Al mismo tiempo, la ampliación del universo de los electores participantes, produce una contracción de p ; ocasionando que las chances de que un voto individual afecte el resultado interno sean aún más escasas que cuando la asistencia es voluntaria, reduciendo la pivotalidad de su sufragio (Gallo, 2011).

Dicho esto, veamos cómo podrían clasificarse simplícidamente los votantes internos potenciales (estas categorías no se corresponden automáticamente con las ya conocidas).

Cuadro 1
Clasificación de votantes

	Tipo de votante	Cálculo racional	¿Cómo votan?	Eje que suelen priorizar al votar*
Segmento activo	Activistas	$pB+D > C$	Se guían por incentivos partidarios, predominantemente identitarios	Partidario
	Simpatizantes		Se guían por incentivos ideológicos o programáticos	Partidario e ideológico

Frente Amplio (FA) el resultado de la interna ratificó lo obtenido en el congreso del partido; con cual aquella constituyó un trámite formal que refrendó la decisión partidaria (Buquet y Yaffé, 2009).

	Tipo de votante	Cálculo racional	¿Cómo votan?	Eje que suelen priorizar al votar*
Segmento pasivo	Condicionales		Siguen fuertemente a algún dirigente, más allá del partido al cual este pertenezca	Personalista
	Especuladores	$pB > C$	Buscan escoger estratégicamente a los contrincantes más convenientes, procurando un resultado óptimo para las instancias electorales posteriores**	Por lo general, <i>gobierno-oposición</i>
	Apartidarios		Se sienten ajenos a los partidos y consideran que no les corresponde, por principio, ir a votar en una primaria. El dividendo marginal ante posibles resultados internos es irrelevante o indirecto	No suelen tener un eje prioritario (aunque se inclinan más por el personalista o <i>gobierno-oposición</i>)

Fuente: elaboración propia.

* Los individuos racionales ordenan sus preferencias transitivamente (Riker, 1995), priorizando algún eje políticamente relevante (ideológico, partidario, *gobierno-oposición*, personalista, relativo a algún *issue* central, etc.), que también pueden combinarse o superponerse. La identificación partidaria o la ideología están más ligados a factores de largo plazo, mientras que el apoyo o no a la gestión vigente, y los elementos subjetivos de los candidatos están vinculados a cuestiones más coyunturales.

** Esto puede volvérselos en contra si falla la coordinación; es decir, si un gran número de partidarios de aquel candidato decide señalar estratégicamente a sus mejores oponentes en la interna, se puede poner en riesgo un triunfo que se daba por sentado (Gallo, 2011).

Posibilidades de alcanzar los cinco requisitos mencionados

Aquí intentaremos evaluar los cinco aspectos antes citados que, en abstracto, permitían determinar el tipo de efectos producidos por las primarias abiertas, teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente. Empero, para que estos pudieran lograrse, cada individuo debería ejercer un voto sincero procurando que el partido de su preferencia aventajara a sus oponentes de cara a los comicios nacionales; al tiempo que tendría que existir una matriz partidaria de pocas fuerzas políticas relevantes, las cuales, concentraran las preferencias de los ciudadanos (como sucede en Uruguay).

- *Competitividad.* Si no hay un nivel de competitividad semejante en cada compulsa, el centro de gravedad de la disputa se desplazará hacia el partido –o los partidos– que presente al menos dos candidatos con chances parejas y perfiles diferenciados. A la vez, las nuevas normativas desincentivan la competencia (y, por ende, la *competitividad*): en la medida en que los derrotados de las primarias están impedidos de integrar la fórmula presidencial (Art. 44, Cap. VII),¹⁹ se reducen los incentivos para concertar y llegar a compromisos intrapartidarios, provocando tendencias centrífugas y secesionistas en los partidos grandes y alianzas estratégicas en las fuerzas pequeñas. Con las PASO, supuestamente, se busca generar una situación igualatoria para los partidos y sus contendientes; sin embargo, se obliga a disputar en pie de igualdad a partidos competitivamente desiguales; lo cual termina acentuando y reproduciendo las intrínsecas desigualdades existentes entre ellos (Gallo, 2011).

19 En Uruguay, en cambio, hay posibilidad de acuerdos e inclusión (Buquet y Piñeiro, 2011).

- *Baja conflictividad.* Como se expuso, los partidos principales deberían tener una fragmentación interior relativamente simétrica y equivalente; es decir, tendrían que estar divididos en tendencias –y no facciones– con un peso interno semejante. Sin embargo, es muy difícil que haya paridad en la gravitación de los sectores internos mayoritarios y en la popularidad de los principales candidatos y que, a su vez, la competición entre ellos transcurra de un modo pacífico y sin rivalidades. Y mucho más difícil es que eso suceda en las internas de todas las fuerzas habilitadas para competir. Como consecuencia natural, las internas más convocantes para los actores externos serán las que presenten mayor grado de *competitividad*, las que, a su vez, factiblemente sean las más hostiles y reñidas. Por consiguiente, la captación de más asistentes en la resolución interna de las candidaturas puede traer aparejado el peligro de que se origine un alto desgaste para los sectores confrontados y riesgosos conflictos de integridad partidaria.
- *Alta concurrencia interna.* En primarias obligatorias no es tan relevante saber *cuántos* ni *quiénes* concurren a las urnas en el evento selectivo en general; sino más bien estipular cómo se distribuyen los asistentes entre los distintos partidos y candidatos existentes (para lo cual habría que tener una idea aproximada de cómo se compone tentativamente el universo de los votantes internos potenciales). En la Argentina –en contraste con Uruguay²⁰ el involucramiento

20 Allí, suelen predominar los electores activos por sobre los pasivos (y dentro de estos se destacan los *condicionales*, que votan sinceramente por su candidato preferido). Para los *apartidarios* (quienes no están obligados a participar en las primarias), la abstención interna muchas veces constituye un modo de afirmar su identidad política como independientes (otro elemento que se pierde con la obligatoriedad de la asistencia) (Gallo, 2011).

ciudadano en la política es bajo y la adhesión partidaria es personalista y poco ideológica. Incluso, muchos de los que técnicamente se consideran independientes son refractarios a alguna/s de las fuerzas políticas existentes.²¹ En consecuencia, la compulsividad de la intervención ciudadana en un ámbito que para muchos resulta ajeno y hostil, acarrearía plausiblemente un predominio de votantes *especuladores*, quienes sufragarían tan solo por motivaciones estratégicas, estimulando el cálculo instrumental por sobre la expresión sincera de las preferencias y expectativas; lo que provocaría, a la inversa de las pretensiones teóricas, un avasallamiento de la libertad política de la ciudadanía (Cornejo, 2009).

- *Legitimación*. Se argumenta que las primarias constituirían una fuente de legitimidad dual (Rahat y Hazan, 2001, p. 313): por un lado, hacia los candidatos consagrados de cada fuerza política (legitimación popular) y, por otro, hacia el partido más votado, que tomaba gran ventaja sobre sus opositores (legitimación partidaria). La contradicción entrañada en este punto tiene que ver con lo expuesto en los ítems anteriores, a través de los cuales se infiere que, dados los elementos de la ley, estos dos tipos de legitimación se basan en supuestos que no son completamente compatibles entre sí. La legitimación popular –que parte de reconocer a las internas abiertas como un evento de resolución de disputas de liderazgos y de conflictos intrapartidarios–, paradójicamente, requiere de una victoria clara en un contexto de *competitividad* y *baja conflictividad*.

21 El 93% de los electores argentinos se autocaloga como distante o muy distante respecto de alguna de las fuerzas políticas que conforman el sistema partidario nacional (Gallo, 2011).

Mientras que la idea de legitimación partidaria – que toma al partido como un actor unificado que adopta y reformula estrategias para enfrentar a sus adversarios externos (Yaffé, 2005)– precisa de una *alta concurrencia* en la interna partidista (que lo deje bien posicionado comparativamente ante sus pares); lo cual, como vimos, puede entrar en contradicción con los aspectos anteriores.

- *Democratización.* Entendimos –siguiendo las premisas de quienes promueven este sistema– que la implementación legal de primarias abiertas solo puede tener ciertos efectos democratizadores hacia las estructuras internas partidarias, si las fuerzas políticas que las acogen empleaban anteriormente métodos designativos para la selección de las candidaturas. Pero inclusive, ese efecto es limitado en tanto que la regulación estatal sobre los partidos vulnera los principios sobre los cuales se asienta la democracia interna, que provienen del respectivo derecho fundamental político-electoral de asociación, en cuyo respeto se debe preservar, dentro de la institución partidista, un ámbito libre de interferencias de los órganos del poder público (Orozco Henríquez, 2003, p. 8).

Primarias abiertas en la Argentina

Contexto histórico-político

En la introducción de este trabajo hicimos mención a las circunstancias políticas que rodearon a la sanción de la mencionada Ley electoral 26571. Veamos ahora los hechos más relevantes que se sucedieron desde entonces hasta las elecciones presidenciales de 2011, en las que se aplicó por primera vez.

En octubre de 2010 –un año marcado por una recuperación económica respecto de la etapa previa– tuvo lugar el evento más trascendental de ese período intermedio,

que fue el fallecimiento del ex presidente Néstor Kirchner; lo cual trastocó por entero el escenario preelectoral y alteró abruptamente el relato del proceso político (Novaro, 2011). A su vez, esta circunstancia, que en un primer momento pareció abrir el camino a nuevas luchas internas dentro del PJ, exacerbando las ya existentes, terminó sirviendo de plataforma política a la presidenta Cristina Kirchner (CFK), quien quedó automáticamente transformada en la candidata natural e indiscutida del partido de gobierno.²² En efecto, la muerte de su esposo modificó el lugar ocupado por la mandataria en el espectro político nacional (Catterberg y Palanza, 2012), quien apareció ante la opinión pública ostentando cualidades inéditas: mostró fortaleza personal para afrontar la adversidad y seguir cumpliendo con las responsabilidades para las que había sido investida, terminó con el estigma de que el poder se ejercía por interpósita persona, a través de su marido y asumió el reto de transformar al kirchnerismo en cristinismo; lo cual le permitió no solo afianzar su grupo de apoyo, sino ante todo dotarse de las ventajas de un presidente que aspira a la reelección.

Empero, el cambio repentino de escenario, con todos los corolarios que le sucedieron, sumado a la ausencia de antecedentes en la aplicación de mecanismos selectivos similares para el cargo ejecutivo nacional, restaron margen para que se atendiera los posibles efectos concretos que podrían derivarse de la conjunción de reelección presidencial y primarias abiertas presidenciales.²³ Sucede que

22 Esto, a su vez, le permitió cerrar acuerdos y disciplinar hacia abajo. Por intervención directa de CFK, un buen número de peronistas *tradicionales* fueron relegados en las listas parlamentarias (Gallego Díaz, 2011).

23 En Uruguay, donde también existe un sistema de internas abiertas obligatorias, no hay reelección presidencial inmediata. En Estados Unidos, donde existe la reelección consecutiva del mandatario en funciones, las primarias abiertas no son compulsivas para los partidos. De

la combinación de estas prácticas institucionales tiende a reducir ostensiblemente, desde el vamos, los incentivos a la competencia electoral, tanto interna como externa: los dirigentes oficialistas con alguna chance sería buscarían eventualmente participar de sucesiones negociadas con la cúpula o, alternativamente, decidirían escindir-se, entrando en la competencia dentro de alguna otra fuerza minoritaria; mientras que los candidatos populares o en ascenso de la oposición optarían por esperar a cuando el incumbente estuviera muy debilitado o impedido de reelegirse, para desafiarlo (Novaro, 2011).

En el caso aquí analizado, los actores que provenían de pequeñas fuerzas personalistas, con posiciones de poder geográficamente delimitadas, desistieron de entrar en la competencia nacional. Por ejemplo, el líder de Propuesta Republicana (PRO), Mauricio Macri (hasta entonces el opositor mejor situado en la opinión pública) y el de Proyecto Sur, Pino Solanas, decidieron competir por la jefatura de gobierno porteña, llegando a las elecciones presidenciales con sus fuerzas de origen prácticamente descabezadas (las cuales, recibían predominantemente el apoyo de electores condicionales que simpatizaban con sendas figuras individuales). Por el lado de los partidos tradicionales, tanto la Unión Cívica Radical (UCR) como el PJ disidente, luego de un intento inicial de utilizar mecanismos partidarios internos,²⁴ terminaron presentando una única fórmula, acordada puertas adentro. En consecuencia, todos los partidos llegaron a las PASO con un solo binomio presidencial ya preasignado; con lo cual no se cumplió con uno de los

hecho, la casuística arroja que los incumbentes norteamericanos no han competido en primarias cuando buscaban la reelección (Gallo, 2012).

24 Esto iba en contra de lo prescrito en la ley. Ya que las primarias, teóricamente, sustituirían a todos los otros métodos de nominación alternativos (Tullio, 2011).

objetivos centrales de esta ley,²⁵ que era que la selección de los candidatos a puestos de poder fuera producto de la voluntad popular ciudadana.

Así, las primarias abiertas de 2011 presentaron dos elementos (uno, estructural y otro, coyuntural), cuya combinación las tornó absolutamente novedosas en la materia: la obligatoriedad en la participación ciudadana y la ausencia de competencia partidaria. De este modo, estos comicios exhibieron las características de cualquier elección presidencial estándar en la que el *incumbent* se postula para la reelección: predominio del eje *gobierno-oposición* por sobre las demás líneas de demarcación electoral y disputa cifrada como plebiscitación hacia la persona del presidente (Serrafero, 1997). En este caso, además, la mandataria en funciones provenía del partido mayoritario del sistema partidario argentino (PJ), habiéndose constituido en su líder y candidata nata. Esto dificultaba que los candidatos peronistas no kirchneristas encontraran elementos convincentes para configurarse ante los electores partidarios –*activistas y simpatizantes*– en los representantes legítimos de esa fuerza (Gallo, 2012). Esto se aplica particularmente a Duhalde (aunque también a Alberto Rodríguez Saá), quien procuró diferenciarse de Cristina Kirchner en el aspecto ideológico, lo cual terminó siendo funcional a la estrategia oficialista de buscar polarizar con la derecha.

Con respecto al criterio ideológico, el kirchnerismo, como se mencionó, había logrado presentarse ante la opinión pública como una fuerza de izquierda/centroizquierda, a partir de la exhibición de medidas relacionadas con los valores asociados al ideario izquierdista²⁶ (las cuales, en

25 Por lo menos en lo que respecta al principal cargo del sistema institucional.

26 A nivel electoral, la posición de izquierda está asociada teóricamente a la idea de igualdad y de regulación estatal (Bobbio, 1998). El gobierno se atribuyó logros relacionados con ambos ítems: con la igualdad

realidad, no han sido más que acciones reformistas y de contención de la conflictividad social, muy lejanas a cualquier tipo de transformación de fondo). Empero, sin entrar a profundizar ese punto en detalle, lo cierto es que el gobierno kirchnerista ha tenido la habilidad –consistente con el pragmatismo típico del PJ– de mostrarse como representante del sector ideológico más nutrido y de la clase social más numerosa, evitando el surgimiento (o crecimiento) de una alternativa política por izquierda (Castillo, 2011, p. 37).

Por tanto, para los candidatos provenientes de la oposición no peronista –que, como también dijimos, se ubicaba entre el centro y la centroizquierda– tampoco resultó fácil construir una reputación de viabilidad en casi ninguno de los polos de los ejes más relevantes que los ciudadanos consideraban a la hora de votar. En efecto, aquel sector opositor dejó de tener entidad real luego de la disipación de la alianza conformada en 2009; a lo que sumaría la posterior ruptura entre la UCR y el Partido Socialista (PS), fruto del sorpresivo pacto entre Ricardo Alfonsín y el peronista disidente Francisco de Narváez (un exponente de la derecha empresarial y de la elite tradicional). En consecuencia, luego de ese cuestionado y antinatural acuerdo, el precandidato radical solo contaría con el apoyo del núcleo duro de *activistas* de la UCR, ya que al haber abandonado la línea de pureza doctrinaria (Rodríguez, 2011), perdería el respaldo de los *simpatizantes* de esa fuerza (quienes terminarían volcándose por el socialista, Hermes Binner).

En el cuadro 2, hemos elaborado un esquema muy básico y general respecto de cómo habrían quedado establecidas las reputaciones de viabilidad de los candidatos principales de cara a las PASO.

(Asignación Universal por Hijo –AUH–, matrimonio igualitario, movilidad jubilatoria) y con la capacidad reguladora del Estado (renegociación de la deuda externa, nacionalización de la Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones –AFJP–).

Cuadro 2
Reputación de los principales candidatos

Reputación	Etiqueta partidaria		Ideología		Titularidad del cargo*		Personalista
	Identificación con		Centro-izquierda	Centro-derecha	Gobierno	Oposición	Imagen en la opinión pública**
Candidato	PJ	UCR					
Cristina F. de Kirchner	xxx		xx		xxx		xxx
Ricardo Alfonsín		xx	x	xx			x
Eduardo Duhalde	xx			xxx		x	
Hermes Binner			xx			xx	xx

Fuente: elaboración propia con base en informes de consultoras de opinión (Rouvier; CEOP; Poliarquía; Ibarómetro; Julio Aurelio; Equis, Catterberg y asoci.) y de un trabajo de campo de nuestra autoría.

Nota: xxx es el valor más alto, xx es intermedio y x es mínimo (establecido meramente a los fines de tener una idea generalizada).

* Ponemos el valor mayor al ser presente y nacional. También consideramos a nivel local o del pasado.

** Según consultores y analistas de opinión, la imagen positiva de la presidenta oscilaba entre 58% y el 70%. Lo cual, además tiene directa relación con su viudez y del modo en el que procesó políticamente ese hecho.

En estas condiciones, desde sectores antagónicos al kirchnerismo, se instaló la idea de que las PASO operarían como una gran encuesta nacional y servirían para la definición de la oposición (presuponiendo que este sector era numéricamente más nutrido que el del gobierno), obrando como un dispositivo de reagrupamiento de apoyos electorales a los candidatos con mejores chances para octubre (Serrafero, 2011). Así, los actores más salientes de la oposición forjaron una doble estrategia: por un lado, tratar de hacer caer el mito de la invencibilidad de la presidenta y, al

mismo tiempo, polarizar la elección en términos de apoyo u oposición al gobierno.

Sin embargo, en esta elección primaria, los dirigentes de la oposición habrían cometido un error semejante al del oficialismo en 2009. En los dos casos, el sector que se encontraba en una posición de debilidad (o que avizoraba un desempeño peor al esperado) se trazó un objetivo plebiscitario e hizo aparecer ante la opinión pública la visión de que existían dos opciones dicotómicas (gobierno y oposición), cuando en realidad ambos comicios eran instancias secundarias no definitorias. Efectivamente, la oposición se equivocó al haber dado por sentadas dos premisas que resultaron ser erróneas: por un lado, que el apoyo recibido por la presidenta en las PASO constituiría su techo (cuando en los hechos este habría determinado más bien su piso); y, por otro, que la distribución de las preferencias era unimodal, reduciendo a dos las opciones en disputa (cuando en realidad los votos diversificados en la oferta electoral opositora no se sumarían en el nivel agregado).

Veamos ahora cómo fueron los resultados concretos de la primera implementación del sistema de las PASO en nuestro país:

Cuadro 3
Resultado de las PASO (en %)

Fórmula-Partido	Resultado en las PASO
C.F. Kirchner-A. Boudou (PJ/FPV)	50,24
R. Alfonsín-J.G. Fraga (UDESO)	12,20
E. Duhalde-M. Das Neves (PJ/FP)	12,12
H. Binner-N. Morandini (FAP)	10,18
A. Rodríguez Saá-J.M. Vernet (CF)	8,17
E. Carrió-A. Pérez (CC)	3,22

¿Cambio o continuidad?

Fórmula-Partido	Resultado en las PASO
J. Altamira-C. Castillo (FIT)	2,46
Otros (que no calificaron)	1,43

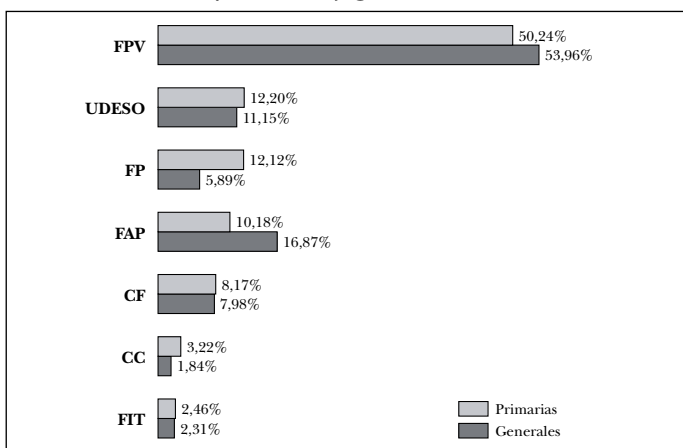
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cámara Nacional Electoral.

Siglas: Partido Justicialista (PJ)/Frente Para la Victoria (FPV); Unión para el Desarrollo Social (UDESOS); Partido Justicialista (PJ)/Frente Popular (FP); Frente Amplio Progresista (FAP); Partido Justicialista (PJ)/Compromiso Federal (CF); Coalición Cívica (CC); Frente de Izquierda y de los trabajadores (FIT).

En la medida en que las PASO exhibieron las características que cualquier comicio corriente, prevaleció en ellas la misma estructura de incentivos que liga habitualmente a los votantes con los partidos; lo que explicará también la semejanza con los guarismos obtenidos en las elecciones generales subsiguientes.

Comparemos ahora los porcentajes en ambos eventos electorales de 2011.

Gráfico 1
Elecciones primarias y generales (en %)



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio del Interior <<http://www.elecciones2011.gob.ar>>.

Dadas las peculiares circunstancias en las que se desarrolló la primera aplicación del sistema de primarias abiertas, carece de sentido la evaluación de los cinco elementos mencionados.

De todos modos, en el siguiente cuadro, veamos sucintamente lo obtenido.²⁷

Cuadro 4
Evaluación de los cinco indicadores seleccionados

Elemento	Competitividad	Conflictividad	Concurrencia	Democratización	Legitimación
Fronte Indicador	Cantidad de fórmulas presidenciales presentadas	Tipo de disputa	Votantes que habían apoyado en las PASO (en %)*	Mecanismo de selección anterior**	Tipo de legitimación lograda***
PJ/FPV	1	Sin disputa	107,40	Designación cupular (minoritario)	Partidaria
UDESOS	1	Sin disputa	91,39	Internas cerradas (mayoritario)	Ni popular ni partidaria
PJ/FP	1	Sin disputa	48,60	Internas cerradas (mayoritario)	Ni popular ni partidaria
FAP	1	Sin disputa	165,72	Internas cerradas (mayoritario)	Ni popular ni partidaria
PJ/CF	1	Sin disputa	97,67	Internas cerradas (mayoritario)	Ni popular ni partidaria

²⁷ Recordemos que nos referimos solo al nivel presidencial.

¿Cambio o continuidad?

Elemento	Competitividad	Conflictividad	Concurrencia	Democratización	Legitimación
Frente Indicador	Cantidad de fórmulas presidenciales presentadas	Tipo de disputa	Votantes que habían apoyado en las PASO (en %)*	Mecanismo de selección anterior**	Tipo de legitimación lograda***
CC	1	Sin disputa	57,14	Designación cupular (minoritario)	Ni popular ni partidaria
FIT	1	Sin disputa	93,9	Congresos con participación de bases (mayoritario)	Partidaria

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Interior

<<http://www.elecciones2011.gob.ar>>; Gallo (2011; 2012).

* Sobre los votantes del partido en las elecciones de octubre, qué porcentaje lo había apoyado previamente en las PASO de agosto.

** Respecto de los frentes formados para competir en estas primarias, se consideran a los partidos miembros principales: respecto de UDESOS, se toma a la UCR; del FAP, al PS y del FIT al Partido Obrero (PO) y al Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS).

*** Ningún partido logró el tipo de legitimación popular, en tanto que en ninguno de ellos existió competencia interna. Consideramos que consiguieron una legitimación partidaria las fuerzas que alcanzaron el piso preestablecido.

En efecto, al no haber habido *competitividad* (por ende, tampoco *conflictividad*), quedaron anulados los otros objetivos buscados. No obstante, los ideólogos del sistema atribuyeron este incumplimiento de las metas trazadas a la prevalencia de un patrón de dependencia institucional previo por parte de los dirigentes opositores, quienes, por desinteligencias internas y errores recurrentes, resolvieron no competir, desperdiciando las oportunidades ofrecidas por las PASO, lo que hubiera posibilitado incrementar la votación de su partido a través de la multiplicación de las candidaturas internas (Escolar,

2011). Empero, contrariamente a esa lectura, es importante señalar que los potenciales precandidatos opositores secundarios, quienes aún no estaban instalados en la opinión pública,²⁸ tomaron una decisión racional al desistir de presentarse en un acontecimiento electoral altamente desfavorable, tanto en lo individual como en lo partidario; que hubiera implicado entrar en una competencia totalmente desigual con la candidata única del partido oficialista, multiplicando su división interna (Tonelli, 2011). En una línea argumental semejante a la mencionada, quienes se oponían al kirchnerismo lamentaron que se hubieran desintegrado aquellos dos bloques opositores, ideológicamente diferenciados, emergidos en 2009, y alzaron voces críticas hacia los líderes de esas fuerzas (léase, Duhalde y R. Saá, por un lado; y Alfonsín y Binner, aunque también Carrió, por otro), atribuyendo la mala performance obtenida básicamente a la falta de cooperación recíproca y a la sujeción a proyectos personales. Sin embargo, dados los elementos mencionados de la ley de primarias, sumados a las desfavorables condiciones partidarias existentes y a la paridad en la intención de voto hacia cada uno de esos contendientes, puede inferirse que para ninguno de ellos hubiera resultado políticamente rentable acompañar a un candidato de otra fuerza en esa ocasión.

Con respecto a la *conurrencia*, reiteramos que en un sistema de primarias obligatorias como el existente, los principales elementos interesantes a establecer eran la distribución de los electores participantes y su grado de ligazón con la fuerza por la que se pronunciaban; como así también la variación en los reacomodamientos entre las primarias y las generales, en función de quien hubiera sido señalado dentro de cada uno de los partidos

28 El ejemplo más claro lo constituye Ernesto Sanz de la UCR.

presentados. En este caso, al no haberse dado las condiciones anteriores,²⁹ el trazado de la concurrencia ciudadana se mantuvo con pocas alteraciones significativas entre una ocasión y otra (lo cual ha sido potenciado por el acotado margen de tiempo intereleccionario existente).³⁰ Veámoslo: el voto a Cristina Kirchner experimentó un incremento (gracias al impulso obtenido en la primaria), con una composición muy similar a la que históricamente ha caracterizado al peronismo.³¹ Por lo arrojado en diversos análisis políticos, inferimos que la presidenta habría sido votada por *activistas y simpatizantes* del FPV/PJ³² (núcleo duro del oficialismo, inelástico a cuestiones coyunturales) (López, 2011); electores *condicionales*³³ (especialmente jóvenes,³⁴ cuya adhesión personal por CFK se acrecentó tras la muerte de Kirchner³⁵); votantes *especuladores* (que procuraron evitar el crecimiento de alguna

29 No obstante, sorprendió la alta concurrencia en la primera experiencia de primarias, de 81,41%, que superó la cifra promedio obtenida en elecciones generales definitivas (ver <<http://www.elecciones2011.gob.ar>>).

30 De menos de dos meses. La mitad del tiempo que el sistema uruguayo.

31 Mayor caudal en los sectores populares y en la clase media baja y menor en las áreas de más alto nivel educativo y socioeconómico (Rouvier en Kollmann, 2011; Fidanza en Kollmann, 2011) y en el interior del país (Bacman en Kollmann, 2011).

32 Tanto peronistas de larga data, como kirchneristas que compartían las banderas desplegadas teóricamente por esta fuerza (Gallo y Bartoletti, 2012).

33 Muchos de los que votaron contra los candidatos de Cristina Kirchner en elecciones provinciales o municipales, habrían votado por ella tanto en las primarias como en las generales (Gallo, 2012).

34 Había sido votada por los menores de 45 años (López, 2011; Del Franco en Kollmann, 2011), en particular, los de la franja de entre 18 y 34 años (Bacman en Kollmann, 2011).

35 Esto tuvo un alto impacto en la opinión pública, haciéndola crecer entre 10 y 20 puntos en las encuestas (Rouvier; CEOP; Poliarquía; Ibarómetro; Julio Aurelio).

de las opciones opositoras)³⁶ y *apartidarios* (que habrían ejercido un voto económico a favor del gobierno).³⁷

Por su parte, los principales postulantes de la oposición se repartieron en porciones relativamente simétricas el voto no kirchnerista, sin un claro principio de identificación positiva. Los magros resultados individuales obtenidos por ellos también darían cuenta de un bajo reclutamiento de la oposición en el sector pasivo del electorado. Los candidatos de los partidos tradicionales, Alfonsín y Duhalde, habrían sido apoyados mayormente por *militantes partidarios*; y los que detentaban un cargo ejecutivo provincial, Binner y Rodríguez Saá, habrían captado también a votantes *condicionales* (no en proporciones significativas), al tener mayor instalación mediática y reconocimiento individual (Gallo, 2012).

Respecto de los reacomodamientos intereleccionarios en el campo opositor, advertimos que Alfonsín, Rodríguez Saá y Altamira no sufrieron grandes variaciones en sus guarismos;³⁸ el crecimiento mayor lo obtuvo Binner (el oponente más conciliador y más afín ideológicamente

36 Otro de los elementos explicativos del voto hacia el oficialismo fue la debilidad de las distintas ofertas de la oposición (Fidanza en Kollmann, 2011; López, 2011). A la vez, de la masa de votos perdidos por cada uno de los contendientes opositores, un porcentaje se filtró hacia la presidenta (La política online <www.lapoliticaonline.com>).

37 Los independientes (muy volátiles), habrían votado al kirchnerismo motivados por las condiciones socioeconómicas favorables (Fidanza en Kollmann, 2011; Capurro en Kollmann, 2011; Zuleta Puceiro en Kollmann, 2011).

38 Empero, estos tres casos son muy diferentes entre sí: para el postulante radical, la pérdida de un punto porcentual se sumaba al ya de por sí magro resultado de las PASO, muy inferior a sus expectativas (Llorente & Cuenca, 2011; Durán Barba, 2011). El peronista federal subió un punto que le permitió alcanzar el cuarto lugar y fue el único que le ganó a CFK en una provincia. El candidato de izquierda perdió solo 0,15%; lo cual no empañó el logro originario de haber superado el arbitrario piso impuesto en las PASO.

al gobierno) y los descensos más pronunciados, Duhalde y Carrió (los opositores más críticos y más corridos a la derecha). En efecto, el incremento de la intención de voto hacia el gobernador socialista luego de las PASO³⁹ habría producido un drenaje de sufragios antikirchneristas hacia su figura. Así, al haberse transformado en el candidato más plausible de la oposición, habría sido señalado también por los electores *especuladores* que habían votado previamente a alguno de los opositores duros (Durán Barba, 2011), pese a las divergencias ideológicas y partidarias existentes entre ellos.

En relación con otro de los propósitos de las PASO, que era lograr una *legitimación* de tipo partidaria y, al mismo tiempo, de índole popular, observamos que de todas las fuerzas políticas que calificaron, solo la más votada (FPV/PJ) y la menos (FIT) obtuvieron una legitimación de la primera clase, en la medida en que fueron las únicas que consiguieron un nivel de convocatoria acorde a sus expectativas. Pero a la vez, observamos que, en esta ocasión, en ninguna de las agrupaciones en competencia se produjo una legitimación popular, en tanto y en cuanto, todos los candidatos consagrados habían sido señalados previamente por métodos partidarios, sin incidencia de la voluntad ciudadana en la decisión.

Por estas mismas razones puede sostenerse que no ha habido un efecto de *democratización* de las estructuras partidarias ni de los mecanismos selectivos; sino que, por el contrario, se han evidenciado las falencias propias de los procedimientos electorales minoritarios a los que, precisamente, se buscaba reemplazar. Más aún, como se vio, la mayoría de los partidos ya utilizaba un método de selección de candidatos democrático para el cargo presidencial;

39 Ver las encuestas de intención de voto de ese período (Aresco, 2011 <<http://www.aresco.com/>; M&F, 2011 <http://www.myfconsultora.com.ar/opinion/>; Mora y Araujo, <http://www.morayaraujo.com.ar/>).

por consiguiente, la sustitución de tales prácticas por un instrumento homologador implicó un retroceso en términos de inclusividad y apertura. A esto se suma que, como el proceso selectivo ahora se establece como una instancia que engloba a todos los partidos que pretendan participar en la elección general, es factible que se reedite un escenario semejante al de las PASO de 2011 con una competencia interna altamente inequitativa, donde prevalezcan los actores con más recursos económicos y mayor gravitación en la estructura central de los partidos más grandes. Además, contrariamente al argumento de que las primarias abiertas contribuirían a atraer nuevos miembros al partido, agregando mayores intereses sociales, notamos que, en realidad, con estas reglas se promueve un reclutamiento obstruido y disminuyen notoriamente los incentivos para incorporar adherentes;⁴⁰ al tiempo que se les quita relevancia a los miembros partidarios ya existentes, genuinamente comprometidos con la causa, subrogando sus funciones y derechos organizacionales.

Conclusiones

A lo largo del texto buscamos efectuar un análisis de la normativa de Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO), incorporada en la Ley 26571 de reforma política, atendiendo a las consecuencias obtenidas durante su primera aplicación concreta. Con esa finalidad, hemos desplegado los cinco requisitos trazados por sus patrocinadores (*competitividad; baja conflictividad; alta concurrencia interna; legitimación y democratización*); los cuales, como vimos, tienen bajas probabilidades de lograrse de modo simultáneo.

Esto es así porque, por un lado, la existencia de una competencia interna al interior de los partidos no es *per se*

40 Porque lo que antes requería de una mera adhesión, hoy supone un complejo acto de afiliación (artículos 2 y 7 de la ley).

un aspecto beneficioso;⁴¹ sino que debería tener lugar en casos en que coexistieran diversos contendientes internos competitivos, en partidos compuestos por corrientes ideológicas o programáticas relativamente formalizadas, los cuales, a su vez, ofrecieran opciones para la promoción de nuevos cuadros. Lejos de ello, en nuestro país, el partido del cual emergió esta iniciativa, el peronismo, se ha caracterizado por su conducción personalista y verticalista y por sus pronunciadas falencias en términos de democracia interna. Empero, esa falta de democracia interior del PJ había contribuido a su propia supervivencia, permitiéndole neutralizar el disenso y proporcionar una imagen unificada; mientras que, por el contrario, la aplicación de internas partidarias (tanto abiertas como cerradas) se había producido en ocasiones de crisis intestinas o derrota electoral (Gallo, 2007).

Efectivamente, fue en una situación partidaria crítica que se planteó aquel cambio de reglas del juego electoral; no obstante lo cual, tal como se describió aquí, desde la sanción de la ley hasta la primera utilización fáctica de la misma, se produjo una alteración del escenario político nacional, que derivó en que paradójicamente las primarias como método de selección de candidaturas perdieran completamente su razón de ser. En efecto, la postulación unitaria de la presidenta en funciones incentivó la activación del eje *gobierno-oposición* (con una gran asimetría entre los polos) y el criterio personalista. Además, al haberse evitado la competencia intrapartidaria en todas las compulsas, se suprimió la variable partidista como criterio demarcador. En estas circunstancias, los precandidatos de las principales fuerzas opositoras habrían entendido que era

41 Incluso, unas primarias con excesiva competencia podrían ser divisivas, mellando las posibilidades de lograr un mínimo efecto legitimador hacia el ganador (Gallo, 2012).

insuficiente basarse tan solo en el apoyo de los *activistas* y *simpatizantes* partidarios; al tiempo que tampoco contaban con un núcleo férreo de seguidores *condicionales* (ya que las figuras individuales más salientes no pertenecían a los partidos tradicionales). Por ello, terminaron dirigiendo su accionar fundamentalmente a electores *especuladores* y *apartidarios*, basándose en una errónea interpretación aritmética de los apoyos electorales (donde se buscaba anexar a todos los elementos antagónicos al gobierno en un mismo bloque); lo cual incentivó la especulación electoralista y la conformación de alianzas cruzadas infructuosas.

Efectivamente, al margen de las singularidades que rodearon a esta elección inaugural, lo cierto es que para que se lograra el resultado buscado con las PASO, el eje partidario debería ser el elemento principal que definiera la contienda electoral. Empero, esta normativa, en un sistema de partidos como el nuestro, promueve que los candidatos potenciales decidan si compiten o no en las primarias en función de su posicionamiento individual en la opinión pública; que, una vez, se ubiquen en alguno de los nichos conformados a partir de las dimensiones privilegiadas por la ciudadanía que lo tienen resuelto y que, por último, escojan al vehículo partidista a través del cual ingresarán en la compulsa. Esto no solo iría en contra del objetivo trazado teóricamente, sino que también contribuiría a restarle relevancia al partido político en la escena electoral.

En conclusión, consideramos que los inconvenientes aquí descriptos no son fáciles de revertir con el uso continuo de este mecanismo –como sugirieron sus defensores (Escolar, 2011; Tullio, 2011; Corcuera, 2011)–; en la medida en que las características propias de la actual legislación son incongruentes con los objetivos propuestos. Es decir, con esta ley difícilmente se logre ni la incorporación de sectores minoritarios competitivos (ya que ella está inscripta inexorablemente en una lógica de suma cero) ni la legitimación de las candidaturas (que no puede ir escindido

del origen partidario de los postulantes consagrados) ni la democratización partidaria (que supone que las fuerzas políticas generen su propia normativa interna y se sometan a ella). Por todo esto, entendemos que, hasta el momento, ese tipo de legislación no sería una vía apropiada para robustecer a los partidos ni para recuperar su centralidad en la vida política democrática.

Fuentes bibliográficas

- Abal Medina, J. (2009), “Los partidos pequeños saldrán fortalecidos”, en <<http://www.argentinaelections.com>>, consultado el 11/03/2010.
- Alcántara Sáez, M. (2002), “Experimentos de democracia interna. Las primarias de partidos en América Latina”, en <<http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/293.pdf>>, consultado el 30/11/2010.
- Alcántara Sáez, M. y F. Freidenberg (2003), “Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina”, en Alcántara Sáez, M. y F. Freidenberg (coords.), *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, México DF, Fondo de Cultura Económica.
- Astarita, M. (2009), “El Proyecto atiende una cuestión central como es la excesiva fragmentación de nuestro sistema partidario”, en <<http://argentinaelections.com>>, consultado el 11/03/2010.
- Bartoletti, J. (2012), *Montoneros: de la movilización a la organización*, Rosario, Laborde Editor.
- Blanco Valdés, R. (1996), “Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)”, en Porras Nadales, A., *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos.
- Bobbio, N. (1998), *Derecha e izquierda*, Barcelona, Proa.
- Buquet, D. y D. Chasqueti (2004), “Presidential Candidate Selection in Uruguay, 1942-1999”, Graylyn International Center, Wake Forest University, Winston-Salem.
- Buquet, D. y R. Piñeiro (2011), “De las internas a las municipales: los impactos de las reglas electorales en Uruguay”, en Buquet, D. y N. Johnson, *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en el Uruguay*, Montevideo, Editorial Fin de Siglo, pp. 45-69.
- Buquet D. y Yaffé, J. (2009), “Partidos políticos” en Encrucijada 2010. La política uruguaya a prueba. Editorial Fin de Siglo/CLACSO, Uruguay, pp. 131-142.
- Cardarello, A. y J. Yaffe (2011), “Crónica de una victoria anunciada”, en Buquet, D. y N. Johnson, *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en el Uruguay*, Montevideo, Editorial Fin de Siglo, pp. 23-43.
- Carey, J. y J. Polga Hecimovich (2004), “Primary Elections and candidate strenght in Latin America”, en

- <<http://www.darmouth.edu/jcarey>>, consultado el 30/03/2011.
- Castillo, C. (2011), *La izquierda frente a la Argentina kirchnerista*, Buenos Aires, Planeta.
- Catterberg, G. y V. Palanza (2012), “Argentina: Scattered Opposition and the Rise of Cristina Fernández de Kirchner”, en *RCP. Revista de Ciencia Política (Santiago)*, vol. 32, N° 1, Santiago, pp.3-30.
- Colomer, J.M. (2000), “Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas”, trabajo presentado en el Congreso LASA, Miami.
- Corcuera, S. (2011), “Discusión sobre la nueva ley electoral”, Casa Generación Política Sur.
- Cornejo, C. (2009), “Sistema de primarias de Santa Fe”, en <<http://argentinaelections.com/>>, consultado el 23/03/2011.
- Cox, G. (1997), *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*, Barcelona, Gedisa.
- Cheresky, I. (1999), “Elecciones internas de la Alianza: aparatos partidarios y ciudadanía independiente”, en *Instituto de Investigaciones Gino Germani*, DT N° 13.
- De Luca, M. (2003), “Political Recruitment Of Presidents And Governors In The Argentine Party-Centered System”, Working Paper for Pathways to Power Political Recruitment in Latin America, Graylyn International Center, Wake Forest University, Winston-Salem.
- De Luca, M. y A. Malamud (2010), “Argentina: turbulencia económica, polarización social y realineamiento político”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, N° 2, pp. 173-189.
- De Luca, M., M. Jones y M. I. Tula (2002), “Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina”, en *Comparative Political Studies*, Vol. 35, N° 4, mayo.
- Denver D. y Hands, G. (1985), “Marginality and Turnout in General Elections” *British Journal of Political Science*, Vol. 15, 99. 381-398.
- Downs, A. (1973), *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar.
- Durán Barba, J. (2011), “Fin de una era: una gran ganadora y varios perdedores que salen de escena”, en <<http://www.perfil.com/ediciones/elobservador/-201110-622-0058.html>> consultado el 02/05/2012.

- Epstein, Leon D (1980): *Political parties in Western Democracies*, New Brunswick, NJ, Transaction Books.
- Escolar, M. (2011), “Discusión sobre la nueva ley electoral”, Casa Generación Política Sur.
- Fraga, R. (2010), *Fin de Ciclo. Ascenso, apogeo y declinación del poder kirchnerista*, Buenos Aires, Ediciones B.
- Freidenberg, F. (2003), “Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina”, en *Biblioteca de la Reforma Política*, N° 1, Lima, International IDEA.
- Freidenberg, F. (2009), “¿Qué es la democracia interna? Una propuesta de redefinición conceptual”, en J. Reynoso Núñez y H. Sánchez de la Barquera y Arroyo (coords.), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México DF, UNAM, pp. 277-295.
- Freidenberg, F. y F. Sánchez López (2002), “¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 118, Madrid.
- Gallagher, M. y M. Marsh (eds.) (1988), *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, Londres, Sage Publications.
- Gallego Díaz, S. (2011), “A Cristina le sienta bien el negro”, en <http://internacional.elpais.com/internacional/2010/10/27/actualidad/1288130413_850215.html> consultado el 09/10/2012.
- Gallo, A. (2007), “Representatividad partidaria y nominación de candidatos. Análisis de internas abiertas presidenciales en América Latina”, documento de trabajo N° 170, Universidad de Belgrano.
- Gallo, A. (2008), “Internas Abiertas Simultáneas y Obligatorias. La Derogación de la Ley 25.611 y el Emblemático Caso de Uruguay”, en *Postdata*, Buenos Aires, pp. 103-143.
- Gallo, A. (2011), “Contradicciones y efectos no deseados de la nueva Ley de Reforma Política en la Argentina”, en *Revista Administración & Ciudadanía*, Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública (EGAP).
- Gallo, A. (2012), “Las internas abiertas y la democratización partidaria. Análisis de la Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral en Argentina”, en *Revista de Derecho Electoral*, vol. 6, N° 6, Lima, JNE, pp. 58-85.

- Gallo, A. y J. Bartoletti (2012), "Partidos de gobierno en la era posneoliberal: paradigmas antagónicos y límites para una agenda de izquierda en América del Sur. Los casos del FA, AP y el FPV", en *Elecciones*, vol. 11, N° 12, enero-diciembre, pp. 35-69.
- Haro, R. (2002), *Constitución, poder y control*, México DF, Universidad Autónoma de México.
- Ibáñez, P. (2008), "Espejo vs. colectora, la guerra del cuarto oscuro", en <<http://www.ambito.com/noticias/imprimir.asp?id=462665>>, consultado el 15/04/2011.
- Kitschelt, H. (1989), *The Logic of Party Formation*, Nueva York, Cornell University Press.
- Kollman, R. (2011), "El horizonte cercano", en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-178548-2011-10-09.html>>, consultado el 06/09/2012.
- López, A. (2011), "Composición del voto al FPV en octubre de 2011. Una aproximación", en <<http://rambletamble.blogspot.com.ar/2012/03/composicion-del-voto-al-fpv-en-octubre.html>>, consultado el 15/09/2012.
- Llorente & Cuenca (2011), "Elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias 2011, Argentina", en <<http://www.blogdeasuntospublicos.com>>, consultado el 24/01/2012.
- Meseguer Yebra, C. (1999), "Sentimientos antipartidistas en el Cono Sur: un estudio exploratorio", en <www.iigov.org/id/article.drt?edi=189696&art=189758-113k>, consultado el 31/03/2011.
- Michels, R. (1979), *Los partidos políticos*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Morales, M. (2005), "Elecciones primarias: análisis desde la teoría de juegos y aproximaciones a modelos estadísticos explicativos", en *Agenda Pública*, año IV, N° 7, septiembre.
- Muñoz, R. (2003), "El proceso circular de las internas abiertas, obligatorias y simultáneas", en R. Muñoz (comp.), en *Crisis de representación y reforma política*, Río Cuarto, CEPRI.
- Mustapic, A.M. (2002), "Ventajas y desventajas de las internas abiertas", Seminario de Reforma Política, Rosario.
- Mutti, V.G. (2005), "Las elecciones internas abiertas y obligatorias en la provincia de Santa Fe", Congreso de la SAAP.

- Navia, P. y A. Joignant, (2000), Las elecciones presidenciales de 1999: La participación electoral y el nuevo votante chileno. En *Chile 1999-2000. Nuevo gobierno: Desafíos de la reconciliación*. Santiago, Chile: FLACSO, 119-144.
- Nelson, S. (1999), "Partidos políticos y candidatos", en *Índice de Integridad Electoral*, en <<http://www.aceproject.org/main/espanol/ei/eif01.htm>>, consultado el 29/04/2009.
- Novaro, M. (2011), "La decantación de las candidaturas opositoras", en <<http://tn.com.ar>>, consultado el 31/08/2011.
- Ogando, M. (2010), "¿Y a la izquierda del kirchnerismo qué? Apuntes críticos para una nueva izquierda", en <<http://www.prensadefrente.org/>>, consultado el 21/04/2011.
- Orozco Henríquez, J. (2003), "La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional", VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Sevilla.
- Panebianco, A. (1990), *Modelos de partido*, Madrid, Alianza Universidad.
- Pennings, P. y R. Hazan (2001), "Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences", en *Party Politics*, vol. 7, N° 3, pp. 267-275.
- Pérez Soto, C. (2008), "Un marxismo para el siglo XXI", en <<http://www.archivochile.com>>, consultado el 04/04/2012.
- Pierce N. (1999), "Elecciones primarias en Estados Unidos", en <<http://www.pri.org.mx>>, consultado el 27/05/2009.
- Rahat, G. y R. Hazan (2001), "Candidate Selection Methods: An analytical framework", en *Party Politics*, vol. 7, N° 3, Londres, Sage Publications.
- Ranney, Austin (1968): "Representativeness of Primary Electorates", *Midwest Journal of Political Science*.
- Riker, W. y P. Ordeshook (1968), "A Theory of the Calculus of Voting", en *American Political Science Review*, vol. 62, N° 1, pp. 25-42.
- Rodríguez, J. (2011), "Una mirada sobre la elección del 14 de agosto del 2011", en <<http://www.jesusrodriguez.com.ar>> consultado el 09/12/2011.
- Sartori, G. (2003), *Ingeniería constitucional comparada*, México DF, Fondo de Cultura Económica.
- Selios, L. y D. Vairós (2011), "Desde las lealtades partidarias a la accountability electoral", en Buquet, D. y N. Johnson, *Del cambio a la continuidad. Ciclo electoral 2009-2010 en el Uruguay*, Montevideo, Editorial Fin de Siglo, pp. 239-261.

- Serrafero, M. (1997), *Reelección y sucesión presidencial. Poder y continuidad: Argentina, América Latina y EEUU*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Serrafero, M. (2011), “Reelecciones circulares y la fortuna”, en *El Estadista*, N° 28.
- Siavelis, P. (2005), “La lógica oculta de la selección de candidatos”, en <http://www.cepchile.cl/dms/archivo_3540_1766>, consultado el 02/02/2009.
- Siavelis, P. y S. Morgenstern (eds.) (2008), *Pathways to Power. Political Recruitment and Candidate Selection in Latin America*, Pennsylvania, Penn State University Press.
- Spota, A. (1990), “Elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias”, en *La Ley*, N° 6/7, agosto.
- Straface, F. y M. Page (2010), “Reforma política 2009: ¿cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?”, Documento de Políticas Públicas N° 71, Buenos Aires, CIPPEC.
- Tonelli, L. (2011), “Los PASO por arriba”, en <www.escenariosalternativos.org>, consultado el 22/09/2011.
- Tula, M.I. y M. de Luca (2011), “Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner”, en A. Malamud y M. de Luca (eds.), *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Tullio, A. (2010), “Los partidos políticos como reaseguro de estabilidad y legitimidad democrática”, ponencia presentada en Santo Domingo, República Dominicana, pp. 29-50.
- Tullio, A. (2011), “Discusión sobre la nueva ley electoral”, Casa Generación Política Sur.
- Vargas Machuca, R. (1998), “Las reformas institucionales de los partidos políticos. Su relevancia para la gobernabilidad democrática”, en <<http://www.iigov.org/id/attachment>>, consultado el 27/05/2010.
- Ware, A. (1996), *Political Parties and Party Systems*, Nueva York, Oxford University Press.
- Yaffé, J. (2005), *Al centro y adentro. La renovación de la izquierda y el triunfo del Frente Amplio en Uruguay*, Montevideo, Linardi y Risso.
- Julio Aurelio ARESCO <<http://www.aresco.com/>>.
- Management & Fit <<http://www.myfconsultora.com.ar/opinion/>>.
- Mora y Araujo <<http://www.morayaraujo.com.ar/>>.

Decisiones en materia de “seguridad” en la era K

*María Elena Acosta y
Silvia La Ruffa*

Introducción

La República Argentina, junto con Chile y Uruguay, presenta uno de los índices más bajos de criminalidad en América Latina. Sin embargo, “el proceso de deterioro de la situación de seguridad que se inicia a principios de la década del '90 (aunque las tasas venían creciendo desde 1980) constituye un fenómeno sin precedentes en la historia de nuestro país y, consecuentemente, determina el ‘nacimiento’ de un problema que hasta entonces no existía en la agenda nacional ni latinoamericana: la inseguridad” (Kaminsky, Kosovsky y Kessler 2007: 50).

Nos preguntamos, entonces, cuál fue la relevancia que la cuestión de la seguridad/inseguridad tuvo en la agenda política en los gobiernos de Néstor Kirchner (25/05/2003-10/12/2007) y el primer mandato de Cristina Fernández de Kirchner (10/12/2007-10/12/2011) y si existe una concepción de seguridad que pueda atribuirse al modelo K. El objetivo de esta investigación es analizar las decisiones que, en materia de seguridad, se transformaron en legislación durante los años que gobernaron estos dos presidentes.

Para ello, hemos revisado la normativa sancionada entre el 25/05/2003 y 10/12/2011 a fin de analizar la incidencia de la cuestión en la producción legislativa de

ese período. Hemos realizado este primer recorte ya que Sartori sostiene que “en la actualidad las democracias han aceptado el gobierno bajo la forma de la ley, es decir, la transformación de las decisiones políticas en legislación” (Sartori, 1994, p. 176). En este sentido, la cantidad y las características de las leyes sancionadas sobre cuestiones relacionadas con la “seguridad” constituyen un indicador de la importancia que los gobiernos otorgaron al tema y del tipo de políticas públicas que se pusieron en marcha.

El universo de análisis está compuesto por 73 leyes sancionadas durante los años 2003 y 2011. Las normas seleccionadas entran dentro de la categoría de “seguridad” en sentido amplio, esto es, las acciones destinadas a la protección integral de las personas, su vida y su patrimonio en el marco del respeto irrestricto del Estado de Derecho.

Hemos clasificado esas leyes en siete categorías: restablecimiento de garantías para la vida en democracia; reformas al Código Penal; reformas al Código Procesal Penal; convenios internacionales; reformas a las cartas orgánicas de las fuerzas de seguridad –Policía Federal Argentina (PFA), Gendarmería Nacional (GN), Prefectura Naval Argentina (PNA) y Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA)–; modificaciones al sistema de previsión social de las instituciones policiales; y “otros” para toda aquella normativa que no encuadra en las anteriores.

También hemos analizado el origen de las iniciativas legislativas –Poder Ejecutivo Nacional (PEN) o Poder Legislativo Nacional (PLN)–, el partido político que ha promovido el proyecto y las distintas áreas en que se dividió la normativa sobre la “seguridad”. Asimismo, tomamos en cuenta la actitud del PEN al momento de la promulgación o veto.

La presente investigación es un trabajo exploratorio-descriptivo. Constituye un nuevo paso en la reflexión sobre las decisiones políticas en torno al problema de la “seguridad pública” tomadas durante los años de vigencia

del régimen democrático. Abarca a los gobiernos llamados K (2003-2011) y solo las políticas públicas que requirieron de andamiaje normativo. En trabajos anteriores analizamos las leyes sancionadas entre 1983 y 2003 en materia de seguridad. Posteriores investigaciones cubrirán las decisiones ejecutivas que no necesitaron sustento legislativo.

La presidencia de Néstor Kirchner (25/05/2003-10/12/2007)

Néstor Kirchner asume el gobierno el 25 de Mayo de 2003. Su presidencia fue un tiempo de profundización de la recuperación económica y una mejora notable de la importancia de la institución presidencial. Durante su mandato, se destacan el saneamiento de las cuentas públicas, el pago, con importante quita, de la deuda externa argentina y la mejora de los indicadores macroeconómicos en general. La política de derechos humanos y de juicio a los responsables de la última dictadura también son hechos destacables de su gestión.

Durante esos años se sancionaron un total de 599 leyes, de las cuales 42 estuvieron vinculadas con el tema de la “seguridad” (el 7%). El cuadro 1 muestra el origen de la iniciativa legislativa.

Cuadro 1
Origen de la iniciativa legislativa

PEN	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Sin autor	Total
24	6	11	1	42
57%	14%	26%	2%	100%

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, el PEN promueve el 57% de la normativa sobre cuestiones relacionadas con la “seguridad”. El Congreso, a su vez, desarrolla una buena performance, especialmente la Cámara de Diputados (26%).

¿Cambio o continuidad?

¿A qué partido pertenecían los legisladores que promovieron esas normas?

Cuadro 2
Iniciativa legislativa por partido político

Partido político	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados
UCR	1	2
PJ	4	7
Otros	1	2
Total	6	11

Fuente: Elaboración propia.

Nota: UCR, Unión Cívica Radical; PJ, Partido Justicialista.

El cuadro 2 muestra que los senadores y diputados del PJ tuvieron un rol protagónico en la iniciativa de normas relacionadas con la “seguridad” (65%). En efecto, importantes leyes como la Ley 25852 que modifica el Código Procesal Penal en lo que respecta al tratamiento especial para menores víctimas de delitos, la Ley 25893 referida a delitos contra la integridad sexual y la Ley 25990 que modifica el art. 67 del Código Penal en relación con la interrupción de la acción penal, entre otras, fueron promovidas por legisladores de ese partido político.

Ahora bien, ¿cómo se distribuyó, en las diferentes categorías, la normativa sancionada sobre “seguridad” en los años de Kirchner?

Cuadro 3
Temática de las leyes sobre “seguridad”

Derechos humanos y garantías	5	12%
Modificación del Código Penal	12	29%
Modificación del Código de Procedimiento Penal	3	7%
Reforma de organismo de Seguridad	1	2%
Reforma al sistema de previsión	-	-
Convenios internacionales	14	33%
Otra	7	17%
Total	42	100%

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse, la mayor cantidad de leyes estuvieron relacionadas con la ratificación de convenios (33%) y con modificaciones al Código Penal (29%).

Un 12% de las leyes analizadas en este período giraron alrededor de la cuestión de la recuperación de garantías para la vida democrática y la plena vigencia de los derechos humanos. Una de ellas, sumamente significativa, fue la ley 25779 que declara la nulidad de las leyes de obediencia debida, esto es, dictamina que las leyes 23492 y 23521 son declaradas “insanablemente nulas” y abre la posibilidad de juzgar y condenar a los responsables de los delitos cometidos durante la última dictadura.

La Ley 25875 crea la Procuración Penitenciaria en el ámbito del PEN. El objetivo de esta norma es:

“Proteger los derechos humanos de los intereses comprendidos en el Régimen Penitenciario Federal, de todas las personas privadas de su libertad por cualquier motivo en jurisdicción federal, comprendidos en comisarías, alcaldías y cualquier tipo de locales en donde se encuentren personas privadas de libertad y de los procesados y

condenados por la justicia nacional que se encuentren internados en establecimientos Provinciales”.

La Ley 25941 obliga la “exhibición de los derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional en las dependencias policiales”. Esta norma fue vetada por el PEN en forma total. Los argumentos esgrimidos en el decreto de veto hacen referencia a que “establecer que las jurisdicciones policiales del país deben instruir a la ciudadanía acerca de los derechos consagrados en la Constitución Nacional colisiona con el artículo 121 del mismo texto porque las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación y el que expresamente se hayan reservado”.

La Ley 26289 suprime el Registro Nacional de Reincidencia y demás registros de todos los organismos de defensa y seguridad nacionales y provinciales y, de esta manera, todos los antecedentes relativos a sentencias y resoluciones dictadas por consejos de guerra, especialmente instituidos por las normas 21264 y 21463 del último gobierno de facto, se incorporan al Archivo Nacional de la Memoria.

La Ley 26290 establece que las fuerzas que forman parte del sistema de Seguridad Interior (24059 y 26102) deberán incluir en sus currículas la capacitación a su personal en materia de derechos humanos reconocidos a niños, niñas y adolescentes para asegurar la exigibilidad de sus derechos frente a la intervención institucional con los mismos.

En la presidencia de Néstor Kirchner se sancionaron doce normas que modifican el Código Penal (29%). La Ley 25742 incrementa la escala penal para los delitos de privación ilegal de la libertad (cuando se sustrae, retiene u oculta a una persona) y disminuye en algunos casos. La Ley 25767 aumenta la escala penal correspondiente en un tercio del mínimo y del máximo, para los delitos cometidos con la intervención de menores de 18 años de edad, respecto de los mayores que hubieren participado en el mismo. La Ley 25816 incrementa la escala penal para

los delitos cometidos con la intervención de personal de fuerzas de seguridad, policial o del servicio penitenciario y la Ley 25825 reprime el delito de cohecho cometido por funcionarios extranjeros u organismos internacionales, en una transacción económica, financiera o mercantil.

El 22 de marzo de 2004 es secuestrado Axel Blumberg y días más tarde aparece asesinado. Su padre emprendió una cruzada destinada a modificar la legislación penal. Realizó varias marchas al Congreso Nacional. Durante una de ellas, que convocó a miles de personas, Blumberg distribuyó un petitorio con el fin de obtener 2 millones de firmas. Los puntos salientes del petitorio comprendían:

- Ley que reprima la portación de armas con pena de prisión no excarcelable.
- Ley que obligue a la registración pública de la telefonía celular móvil.
- La adopción de un sistema de documentación personal, DNI, que impida su falsificación o adulteración, similar al implementado en los pasaportes.
- Establecer un sensible aumento de las penas mínimas y máximas para los delitos de homicidio, secuestro y violación, y establecer un régimen especial de severidad.
- Modificar la pena en condenas por dos o más hechos. Las penas deben sumarse sin límite máximo.
- Que la pena perpetua sea perpetua.
- Legislar imponiendo para los encarcelados que sean procesados o condenados a una reeducación a través del trabajo.

Varios de esos reclamos se transformaron en legislación: la Ley 25882 eleva la escala penal cuando se utiliza un arma de fuego, y disminuye cuando no se acredite que la misma sea apta para el disparo fuera de utilería. Se tiene

en cuenta el peligro cierto que puede correr la víctima, pero también se aplica cuando el arma desaparece. La Ley 25886 eleva la escala penal para la tenencia y portación de armas de fuego. La Ley 25890 aumenta las penas para el delito de abigeato respondiendo a los reclamos del sector rural de obtener mayor protección del Estado. La Ley 25892 establece que no se concederá la libertad condicional a los reincidentes. La Ley 25893 determina un aumento de la pena, teniendo en cuenta que la reclusión o prisión perpetua se va a extender hasta 50 años. La Ley 25928 decide que la pena de reclusión y prisión perpetua, que antes llegaba hasta 25 años –y accesorias que lo podrían llevar a 30– se va a extender hasta 50 años. La Ley 25990 modifica los plazos para la prescripción y establece taxativamente cuales son los actos que interrumpen la prescripción de la acción penal. La Ley 25052 constituye una modificación de la Ley 23737 y cambia la competencia en los casos de estupefacientes, según la cantidad, incorporando a la Justicia Ordinaria, que antes era incompetente.

Durante la presidencia de Néstor Kirchner también se aprobaron tres normas que modifican el Código Procesal Penal (7%). La Ley 25760 establece que jueces y fiscales pueden actuar en extraña jurisdicción en caso de secuestros. La Ley 25770 modifica los términos del debate y el reemplazo de jueces, fiscales y defensores e incorpora nuevas normas a los arts. 359, 365 y 400. La Ley 25852 propone un cambio en el tratamiento a las víctimas menores de 18 años e incorpora nuevas normas al art. 250.

Entre 2003 y 2007 se sancionaron catorce leyes que ratifican convenios y tratados firmados con diferentes países sobre diversos temas. Esos convenios abordan varias temáticas. La Ley 25774 ratifica un convenio de cooperación de lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes firmado con Bolivia. Las Leyes 26003, 26249, 26251, 26252 y 26259 ratifican convenios sobre el traslado de condenados firmados con Chile, Bolivia, Canadá, República Dominicana y

Estados del MERCOSUR, respectivamente. A su vez, las Leyes 25911, 26004, 26137 y 26196 ratifican acuerdos firmados con El Salvador, Estados del MERCOSUR, Estados Unidos y Francia para la asistencia jurídica mutua. La Ley 26139 aprueba la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal y la Ley 26250 ratifica el Acuerdo Complementario entre los Estados del MERCOSUR.

La Ley 26138 aprueba el protocolo contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones que complementa la Convención de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) contra la delincuencia organizada transnacional adoptado el 31 de mayo de 2001.

En relación con los organismos de seguridad se sancionó la Ley 26102 para regular la seguridad aeroportuaria. Crea la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA), establece sus misiones y funciones, la designación de sus autoridades por parte del PEN, los principios básicos de actuación y el régimen provisional del personal de control policial (modifica artículos de la Ley de Seguridad Interior 24059 sancionada durante la presidencia de Menem). Esta Policía es considerada la primera fuerza de seguridad creada en democracia. La decisión fue tomada tras el escándalo en febrero de 2005, desatado por el despacho de una valija llena de drogas desde el Aeropuerto Internacional de Ezeiza controlado, en ese entonces, por la Policía Aeroportuaria Nacional (PAN) dependiente del Ministerio de Defensa.

En los años que el presidente Kirchner gobernó la Argentina se sancionaron siete normas que regulan “otros temas”. La Ley 25746 crea el Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. El objetivo de la norma es centralizar, organizar y entrecruzar la información de todo el país en una base de datos sobre personas menores de quienes se desconozca el paradero, así como aquellos que se encuentren

en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación en todos los casos que se desconociesen sus datos filiatorios o identificatorios y de aquellos menores que fueran localizados. Toda fuerza de seguridad o autoridad judicial que reciba denuncias sobre las situaciones descritas deberá dar inmediata comunicación al Registro.

La Ley 25764 promueve la creación del Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados destinado a preservar la seguridad de aquellos que hubieran colaborado de modo trascendente y eficiente en una investigación judicial de competencia federal, relativa a los delitos previstos por los arts. 142 bis y 170 del Código Penal de la Nación y los previstos por las Leyes 23737 y 25241. Este Programa funciona en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

La Ley 25765 crea el Fondo Permanente de Reconcompensas destinado a abonar una compensación en dinero a aquellas personas que, sin haber intervenido en el delito, brinden datos útiles para lograr la libertad de la víctima o la aprehensión de quienes hubiesen tomado parte en la ejecución de los delitos de privación ilegal de la libertad calificada, secuestro extorsivo o el encubrimiento de estos en jurisdicción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

La Ley 25938 establece la creación del Registro Nacional de Armas de Fuego y Materiales Controlados, secuestrados o incautados en el ámbito del Ministerio de Defensa. En dicho Registro se asientan los datos correspondientes a las armas de fuego, sus partes y repuestos, municiones y demás materiales controlados que hayan sido secuestrados o incautados por los Poderes Judiciales Nacional y Provincial, Fuerzas de Seguridad, Policía Federal Argentina y Policías Provinciales y demás organismos competentes.

La Ley 25948 constituye una modificación de la Ley sobre Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad. La

nueva norma incorpora excepciones a las modalidades básicas de la ejecución, especifica los delitos por los cuales los condenados no pueden recibir los beneficios comprendidos en el período de prueba y las conductas de los mismos que pueden revocar el régimen de libertad asistida.

El 6 de julio de 2006, un joven estudiante de Necochea, Alfredo Marcenac, caminaba con sus amigos por el porteño barrio de Belgrano cuando recibió un tiro de parte de Martín Ríos quien además hirió a otras seis personas y posteriormente fue acusado no solo de este delito sino de once tentativas de homicidio previas. Martín Ríos era un tenedor autorizado de armas. En ese contexto, el dr. Kirchner promueve la sanción de una norma que ya estaba siendo debatida en el Congreso y que concluye con la promulgación de la Ley 26216 que declara la Emergencia Nacional en materia de tenencia, fabricación, importación, exportación, transporte, depósito, almacenamiento, tránsito internacional, registración, donación, comodato y compraventa de armas de fuego, municiones, explosivos y demás materiales controlados, registrados y no registrados durante el término de 1 año. Además, la norma crea el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego a cargo del PEN.

La Ley 26288 transfiere la competencia nacional en materia de seguridad a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sustituye el art. 7 de la Ley 24588 por uno nuevo que establece:

“El gobierno nacional ejercerá en la Ciudad de Buenos Aires, mientras sea Capital de la República, sus funciones y facultades en materia de seguridad con la extensión necesaria para asegurar la efectiva vigencia de las normas federales. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El gobierno nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente

asumido por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La Ciudad de Buenos Aires (CABA) podrá integrar el Consejo de Seguridad Interior”.

La presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (10/12/2007-10/12/2011)

Cristina Fernández asume el 10 de diciembre de 2007. En términos generales, continuó con los lineamientos macroeconómicos de su antecesor. Un hecho destacado de su primer período es la política redistributiva de Asignación Universal por Hijo, otorgado a todas aquellas personas con hijos menores que no cuentan con trabajo registrado.

Entre el 10/12/2007 y el 10/10/2011 se sancionaron un total de 386 leyes, de las cuales 31 tuvieron relación con cuestiones asociadas a la “seguridad” (en términos porcentuales, el 8%).

Cuadro 4
Origen de la iniciativa legislativa

PEN	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados	Sin autor	Total
19	7	4	1	31
61,2%	22,6%	12,9%	3,2%	100%

Fuente: Elaboración propia.

En relación con el origen, puede observarse la preeminencia del PEN en la iniciativa legislativa (61,2%). A su vez, el Congreso propuso el 35,5%, destacándose una mayor participación del Senado en la promoción de las normas sobre “seguridad”.

¿A qué partido pertenecían los legisladores que propusieron esas leyes?

Cuadro 5
Iniciativa legislativa por partido político

Partido político	Cámara de Senadores	Cámara de Diputados
UCR	1	1
PJ	5	2
UCR-PJ	-	
Otros	1	1
Total	7	4

Fuente: Elaboración propia.

Como se desprende de este cuadro, las iniciativas en materia de “seguridad” de los senadores y diputados del PJ concentran el 64% de la normativa promovida por el PLN.

El cuadro 6 informa sobre las distintas categorías en que se distribuyó la cuestión de la “seguridad” en la presidencia de Cristina Fernández.

Cuadro 6
Temática de las leyes sobre “seguridad”

Derechos humanos y garantías	2	6,4%
Modificación del Código Penal	7	22,5%
Modificación del Código de Procedimiento Penal	6	19,3%
Reforma de organismo de Seguridad	1	3,2%
Reforma al sistema de previsión	1	3,2%
Convenios internacionales	6	19,3%
Otra	8	25,8%
Total	31	100%

Fuente: Elaboración propia.

Los datos muestran que la mayor cantidad de leyes se ubican dentro de la categoría “otra” (25,8%).

En relación con la temática de los derechos humanos, se sancionaron dos normas durante esos cuatro años. La Ley 26485 establece la protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos que desarrollen sus relaciones interpersonales. La Ley 26486 aprueba la enmienda que propone sustituir el primer párrafo del art. 20 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas Discriminación contra la Mujer por el siguiente texto:

“El Comité se reunirá normalmente todos los años para examinar los informes que se le presenten de conformidad con el artículo 18 de la presente Convención. La duración de las reuniones del Comité será determinada por una reunión de los Estados partes en la presente Convención, y estará sujeta a la aprobación de la Asamblea General”.

Entre el 10/12/07 y el 10/12/11 se sancionaron siete normas relacionadas con el Código Penal. La Ley 26358 introduce cambios en la que regula el régimen penal y contravenacional por violencia en espectáculos deportivos y crea el Registro Nacional de Infractores a la Ley del Deporte.

La Ley 26362 modifica el art. 193 bis (picadas) y establece:

“Será reprimido con prisión de SEIS (6) meses a TRES (3) años e inhabilitación especial para conducir por el doble del tiempo de la condena, el conductor que crea una situación de peligro para la vida o la integridad física de las personas, mediante la participación en una prueba de velocidad o de destreza con un vehículo automotor, realizada sin la debida autorización de la autoridad competente. La misma pena se aplicará a quien organizare o promocionare la conducta prevista en el presente artículo, y a quien posibilite su realización por un tercero mediante la entrega de un vehículo de su

propiedad o confiado a su custodia, sabiendo que será utilizado para ese fin”.

Esta norma fue impulsada por Vivian Perrone, mamá de Kevin Sedano, y fundadora de la organización Madres del Dolor, quien fue atropellado en mayo de 2002 a metros de la Quinta de Olivos.

La Ley 26364 tiene como objeto implementar medidas destinadas a prevenir y sancionar la trata de personas y asistir y proteger a sus víctimas. Esta decisión surge como reclamo de organizaciones sociales que se suman a la lucha de Susana Trimarco, mamá de Marita Verón que el 3 de abril de 2002 se presume fue raptada, abusada y maltratada para lograr su explotación sexual en diferentes provincias de la Argentina.

La Ley 26551 promueve una modificación de los delitos contra el honor (calumnias e injurias), incorporando mayores multas a quienes propiciaran calumnias o falsa imputación a una persona física determinada de la comisión de un delito concreto y a aquellos que intencionalmente deshonraren a una persona física determinada.

La Ley 29679 incorpora al art. 142 del Código Penal la pena de prisión e inhabilitación absoluta de ejercicio de la función pública a funcionarios públicos o a la persona que, actuando con aquiescencia del Estado privara de libertad a una o más personas. Para el caso de muerte o si la víctima fuera mujer embarazada, menor de 8 años o mayor de 70, discapacitada o nacida durante desaparición forzada de la madre, la pena será la prisión perpetua. La norma también prevé incorporar dos artículos al Código Procesal Penal: uno que establece que el juez deberá apartar a las fuerzas de seguridad que intervengan en la investigación cuando podrían estar involucrados como autores y partícipes, y otro que especifica que el juez no podrá disponer el archivo de las causas en que se investiga el delito previsto (art. 142 del Código Penal) hasta tanto la persona no sea

hallada o restituida su identidad. El mismo impedimento rige para el Ministerio Público Fiscal.

La Ley 26683 introduce significativas modificaciones al Código Penal y a la Ley 25246 (sancionada bajo la presidencia de De la Rúa) sobre encubrimiento y lavado de activos para incluir los “delitos de cuello blanco” (Sain, 2008, p. 116). En este sentido, la nueva norma establece que la Unidad de Investigación Financiera-UIF (creada por Ley 25246) tendrá autonomía y autarquía financiera y que deberá controlar tres nuevos delitos (extorsión, delitos tributarios y trata de personas). También modifica el proceso de selección del presidente y el vicepresidente del organismo e incorpora nuevos sujetos obligados a informar a la UIF. Esta ley fue vetada parcialmente por el PEN, específicamente el art. 25 que indicaba que la UIF “no podrá constituirse como parte querellante en procesos penales”.

La Ley 26705 modifica el Código Penal en relación con la forma de computar el plazo de prescripción de la acción penal para los delitos contra la integridad sexual en el caso que la víctima sea menor de edad. Esta norma incorpora un párrafo al art. 63 del Código Penal a fin de que el plazo de la prescripción de la acción penal comience a correr en la medianoche del día en que la víctima menor alcance la mayoría de edad y, por ende, su plena capacidad civil de hecho y derecho conforme las previsiones del Código Civil, a diferencia de lo establecido antes de esta ley que computaba el plazo en la medianoche del día en que se cometió el hecho.

En la presidencia de Cristina Fernández se sancionaron seis normas regulatorias del Código Procesal Penal. Se trata de las Leyes 26373, 26374, 26395, 26549, 26550 y 26702. La primera modifica el art. 353 sobre clausura de la instrucción. La Ley 26374 sustituye los arts. 60, 439, 450, 454, 455, 464, y 465. Deroga el art. 451 e incorpora el art. 465 bis. Oraliza el procedimiento penal en materia de recursos (en el recurso de apelación es siempre verbal, y en el

de casación, se puede hacer por escrito o solicitar *in voce*). La Ley 26395 sustituye el art. 175 y agrega el art. 175 bis, sobre el modo de presentar la denuncia y la obligación de recibirla. La Ley 25549 establece una modificación en la extracción compulsiva de muestras biológicas (ADN) y la Ley 26550 hace lugar a la posibilidad de que las asociaciones o fundaciones puedan constituirse en parte querellante en procesos en los que se investiguen crímenes de lesa humanidad o graves violaciones a los derechos humanos.

La Ley 26702 establece la transferencia de Competencia Penal a la CABA con excepción de la materia federal. A partir de esta norma la Ciudad adquiere competencia para investigar y juzgar los delitos complementarios de las competencias transferidas por las Leyes 25752 y 26357 (lesiones, duelo, abuso de armas, violación de domicilio, incendio y otros estragos, tenencia, portación y provisión de armas de guerra de uso civil condicional, impedimento u obstrucción de contacto, penalización de actos discriminatorios y delitos y contravenciones en el deporte y en espectáculos deportivos). También puede juzgar delitos contra la Administración Pública ocurridos en el ámbito de la CABA, delitos contra la fe pública y delitos vinculados con materia de competencia pública local. El art. 3 de ley determina que “el Código Procesal Penal de la Nación será de aplicación obligatoria en la resolución de conflictos de jurisdicción, competencia y conexidad que puedan ocurrir entre los tribunales nacionales y los de la CABA”.

La Ley 26578 establece la extensión de beneficios a incapacitados o muertos en actos de servicios de las Fuerzas de Seguridad, Personal de Gendarmería, Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria.

La Ley 26660 modifica la 19349 –Orgánica de la Gendarmería Nacional– y la Ley 18398 –General de la Prefectura Naval Argentina–, incorporando, tanto para la GN como para PNA, el derecho a percibir un suplemento por título al personal con estado militar de gendarme o

prefecto que realice estudios universitarios o de educación superior. Los montos a percibir variarán del 25% al 10% del sueldo, dependiendo del plan de cada carrera en la que el personal se gradúe.

Entre 2007 y 2011 se aprobaron seis normas que ratifican convenios y tratados firmados con diferentes países sobre diversas cuestiones (19,3%). Las Leyes 26382 y 26384 aprueban convenios sobre el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados partes del MERCOSUR y con Bolivia y Chile respectivamente. Las Leyes 26504, 26507 y 26508 ratifican tratados sobre el traslado de personas condenadas entre los Estados partes del MERCOSUR, entre Argentina y Bolivia y entre Argentina y Portugal respectivamente. Finalmente, la Ley 26511 aprueba el tratado de Asistencia Judicial Reciproca en Materia Penal con la República Tunecina.

Durante el gobierno de Cristina Fernández se sancionaron ocho normas (25,8%) que regulan “otros temas” (28%) relacionados con la “seguridad”. Entre ellos, la Ley 26353 que ratifica el Convenio Federal sobre Acciones en Materia de Tránsito y Seguridad Vial firmado por el Estado Nacional, las provincias y la CABA.

En octubre de 2006 murieron diez chicos de un colegio de la CABA en un accidente en la ruta nacional 11 cuando volvían de la provincia del Chaco de realizar tareas solidarias. En ese contexto se sanciona la Ley 26363 que crea la Agencia de Seguridad Vial, un organismo descentralizado, en el ámbito del Ministerio del Interior, con autarquía económica-financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuación en el ámbito del derecho público y del privado, la que tendrá como misión la reducción de la tasa de siniestralidad en el territorio nacional, mediante las promoción, coordinación y control y seguimiento de las políticas de seguridad vial nacionales e internacionales. También establece un sistema de *scoring* para multas de tránsito que se aplicará gradualmente en todo el país.

El 3 de diciembre de 2006, Martín Castellucci, de 20 años, es asesinado por un “patovica” en la puerta de un boliche de Lanús, provincia de Buenos Aires. A raíz de este episodio su familia emprende una cruzada para lograr que la actividad de control de admisión y permanencia en boliches y espectáculos públicos esté regulada y profesionalizada a fin de evitar que hechos como el de Martín no vuelvan a repetirse. Así, la Ley 26370 especifica las reglas de habilitación del personal que realiza tareas de control de admisión y permanencia de público en general para aquellos empleadores cuya actividad consista en la organización y explotación de eventos y espectáculos públicos, y detalla los requisitos y las incompatibilidades necesarias para desempeñarse como personal de control.

Las Leyes 26520 y 26644 establecen una prórroga de uno y dos años, respectivamente, al Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego.

La Ley 26538 deroga la Ley 25765 y crea el Fondo Permanente de Recompensas dentro del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos para abonar una compensación en dinero a aquellas personas que, sin haber intervenido en la comisión del delito, brinden datos útiles para obtener la libertad de la víctima, preservar su identidad física o lograr la aprehensión de quienes hubiesen tomado parte en la comisión de delitos tales como homicidio, violación, privación ilegítima de la libertad, sustracción de menores y secuestro extorsivo, entre otros delitos que, por su gravedad o complejidad, justifiquen la recompensa para el suministro de información.

La Ley 26586 crea el Programa Nacional de Educación y Prevención sobre adicciones y consumo indebido de drogas en el ámbito del Ministerio de Educación, con responsabilidades concurrentes del Ministerio de Salud, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia en coordinación con la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR).

El objetivo de la norma es orientar las prácticas educativas para trabajar en la educación y prevención sobre adicciones y consumo indebido de drogas en todas las modalidades y niveles del Sistema Educativo Nacional.

La Ley 26695 modifica la Ley 24660 Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad. La nueva norma establece el derecho de todas las personas privadas de su libertad a la educación pública.

“El Estado Nacional, las provincias y la CABA tienen la responsabilidad indelegable de proveer prioritariamente a una educación integral, permanente y de calidad para todas las personas privadas de la libertad en sus jurisdicciones, garantizando la igualdad y la gratuidad en el ejercicio de ese derecho, con la participación de las organizaciones no gubernamentales y de las familias”.

El art. 14 promueve el estímulo educativo: fija reducciones en las condenas de los internos de cuatro meses acumulables hasta alcanzar un máximo de doce meses.

Conclusiones

El análisis de la normativa sobre seguridad sancionada durante los gobiernos “kirchneristas” permite adelantar algunas conclusiones provisionales.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner se sancionaron 599 leyes y 42 tuvieron relación con la “seguridad”. En términos porcentuales, representa el 7%, cifra ligeramente inferior al promedio del período estudiado (7,4%). De investigaciones realizadas previamente (Ver Acosta y La Ruffa, 2010; 2011), podemos afirmar que durante la presidencia de Fernando de la Rúa (1999-2001) se concretó la mayor producción legislativa en materia de seguridad pública, sancionándose 28 leyes sobre esta materia de un total de 327, lo que representó el 8,6%; seguido por el gobierno de Cristina Fernández (8%).

Entre 2003 y 2007 la participación de PEN en la iniciativa legislativa alcanza el 57% y la participación del Congreso Nacional, el 40% siendo mayor la actividad promotora de la Cámara de Diputados que la de Senadores. Estudios previos señalan que en todos los gobiernos democráticos, el PEN ha tenido un rol protagónico en la iniciativa legislativa en materia de “seguridad”.

Durante esos cuatro años la mayor proporción de leyes aprobadas sobre ese tema ratifican convenios y tratados pero también es significativa la cantidad de normas que modifican el Código Penal. La explicación de esta última tendencia debe buscarse en el impacto que produjo en la opinión pública el secuestro y asesinato de Axel Blumberg. Las primeras reformas realizadas durante la presidencia de Kirchner, entre 2003 y 2005, son aún conocidas como “leyes Blumberg”.

Otro homicidio ocurrido dos años después a manos del “tirador serial de Belgrano” provocó la decisión de diseñar e implementar una política que se mantiene vigente aún a fines de 2012: el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas, creado en el marco de la emergencia declarada vía ley.

Durante la presidencia de N. Kirchner, en 2006, el PLN por unanimidad, sancionó la Ley 26102 de Seguridad Aeroportuaria, entendiendo que era un aspecto específico y sensible de la seguridad pública. Esa norma creó una institución policial especializada en materia de seguridad aeroportuaria, así como impuso al Estado nacional el deber de resguardarla y garantizarla a través de instituciones públicas y organismos de carácter policial, de seguridad, regulación y supervisión con competencia en la materia. La Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) es la primera institución policial, de carácter federal con conducción civil, creada desde el regreso de la democracia en 1983.

El 10 diciembre de 2007 Cristina Fernández asume la primera magistratura del país. Desde esa fecha hasta el

10 de diciembre de 2011 se aprobaron un total de 31 leyes en materia de “seguridad”. En términos porcentuales representa el 8%, cifra levemente superior al promedio de los ocho años de gobierno K. La importancia que el tema va adquiriendo en la agenda gubernamental se concretiza con la creación de un organismo dedicado a abordarlo. En efecto, en diciembre de 2010, el PEN crea el Ministerio de Seguridad. En los fundamentos del Decreto 1993/10 se destaca:

“Considerando la trascendencia que la seguridad interior representa para la preservación de la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías en un marco de plena vigencia de las instituciones del sistema democrático, configurando un instrumento indispensable para el bienestar individual y colectivo, desempeñando así un rol fundamental para el desarrollo del país en su conjunto, hace necesaria la creación de un área que profundice la temática sobre el particular [...] y que la creación de un área específica en la materia permitirá maximizar la coordinación y participación de los distintos sectores involucrados, optimizando la cooperación y convocatoria supletoria o complementaria de todas o cada una de las fuerzas policiales y de seguridad, coordinando la integración y complementación funcional de recursos humanos y materiales disponibles en dichas fuerzas”.

Durante la presidencia de Cristina Fernández la iniciativa legislativa del PEN en la normativa relacionada con la “seguridad” adquiere un peso de gran significación, llegando al 61,2%. A su vez, la participación del PLN alcanza el 35,5% con un papel destacado de la Cámara de Senadores (22,6%) respecto de la Cámara de Diputados (12,9%).

Las áreas en que se divide la temática de la seguridad muestran también un cambio de tendencia. En efecto, durante estos años pierde centralidad la normativa

relacionada con la ratificación de convenios y tratados y adquieren relevancia las leyes que regulan “otros temas”, esto es, cuestiones no contempladas en las anteriores categorías. En este sentido, aparece como importante la cuestión de la “seguridad vial”, la portación y tenencia de “armas de fuego”, la “violencia en el deporte”, el control del personal que está a cargo de la admisión del público en espectáculos públicos y las leyes relacionadas con la protección integral de las mujeres y la prevención y erradicación de la trata de personas.

Podemos señalar que, en los años que gobernaron “los Kirchner”, la normativa sobre derechos humanos recupera protagonismo en la agenda de los dos presidentes, aunque se observa un “virage” en las cuestiones que regula: de la protección de las libertades y garantías constitucionales a la protección de los derechos de colectivos tradicionalmente discriminados: mujeres, niños, niñas, adolescentes y personas recluidas en instituciones carcelarias.

Asimismo, es dable destacar que varias de las políticas públicas transformadas en leyes entre 2003 y 2011 surgen del reclamo popular organizado generalmente tras sucesos luctuosos de trascendencia pública, como los ya mencionados casos de Axel Blumberg, Kevin Sedano, Martín Castellucci, Alfredo Marcenac, los chicos de la escuela Ecos y otros cuyas familias y seres queridos transformaron el dolor en energía positiva promoviendo cambios en la legislación vigente con la expectativa de que, hechos como los sufridos por ellos, no vuelvan a ocurrir. En este sentido, madres y padres involucrados en estas tragedias junto a legisladores que hicieron “carne propia” esos pedidos lograron la sanción de un cuerpo normativo que atiende esas situaciones. También las dos políticas públicas más trascendentes en materia de definición institucional de la seguridad ciudadana surgieron de hechos de conmoción política y/o social. En efecto, la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria se produce tras el escándalo por

narcotráfico en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza y la creación del Ministerio de Seguridad se concreta tras la toma de un parque público en la zona sur de la CABA.

Durante las dos gestiones denominadas K se promovieron normas que protegían garantías individuales (creación de la Procuración Penitenciaria, del Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas y del Programa Nacional de Protección de Testigos y la capacitación en materia de derechos humanos a fuerzas de seguridad). Como contrapunto, en ambas presidencias, se observa una tendencia al incremento de las penas.

Queda manifiesto, además, el interés por la transformación institucional del sistema de seguridad al promover y sancionar la creación de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y promulgar la ley que modificó la norma que garantiza los intereses del Estado nacional en la CABA mientras esta siga siendo Capital de la República, permitiéndoles debatir y sancionar su propia ley de seguridad pública y la creación de la Policía Metropolitana (Ley CABA 2894).

Asimismo, se destaca una mirada más integral sobre la cuestión de seguridad que excede lo penal o procesal penal incluyendo políticas vinculadas con la seguridad vial, la protección integral de las mujeres, la ejecución de la pena, la erradicación de la trata de personas, la prevención en adicciones, la violencia en el deporte y la aprobación del protocolo contra la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego y la política de desarme civil voluntario.

Estudios posteriores que incluyan una descripción de las medidas de gobierno expresadas a través de decretos del PEN y un análisis de los discursos presidenciales pronunciados ante la Asamblea Legislativa cada 1 de marzo podrán contribuir a una mayor comprensión de la concepción de seguridad para el modelo K.

Fuentes bibliográficas

- Acosta, M.E. y S. La Ruffa (2010), “Decisiones en materia de Seguridad durante las Presidencias de Alfonsín y Menem”, Ponencia presentada en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28-30 de julio.
- Acosta, M.E. y S. La Ruffa (2011), “Decisiones en materia de Seguridad durante la década del 90”, Ponencia presentada en el X Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Córdoba, 27-30 de julio.
- Álvarez, A. (2006), “El estado de la seguridad en América Latina. Una aproximación a la evaluación situacional e institucional de la seguridad ciudadana en la región”, PNUD/LAC SURE, marzo.
- Alvazzi del Frate, A. (1998), “Victims of Crime in the Developing World”, en UNICRI, N° 57, Roma.
- Anales de Legislación Argentina* (1983-1999).
- Andersen, M.M. (2002), *La Policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Aniyar de Castro, L. (1998), “La participación ciudadana en la prevención del delito. Antecedentes, debates y experiencias”, mimeo.
- Arfuch, L. (1997), “Crímenes y pecados: de los jóvenes en la crónica policial”, en *Cuadernos de UNICEF*, Buenos Aires, UNICEF Argentina.
- Arslanián, L.C. (1998), “El informe Arslanián. Hacia una nueva política de seguridad en la provincia de Buenos Aires”, en *Milenio*, Año 1, N°2, Buenos Aires, Centro de Estudios de Sociedad y Seguridad de la Universidad de General San Martín.
- Bolcatto, A. (2002), “Mecanismos de selectividad, estigmatización y violencia”, en *Espacio Abierto*, vol. 11, N° 4, octubre-diciembre, Maracaibo, Asociación Venezolana de Sociología, pp. 619–638.
- Boron, A., J. Gambina y N. Minsburg (comps.) (1999), *Tiempos violentos. Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, GLACSO/EUDEBA.
- Butler, A. (1998), *Police management*, Londres, Gower.
- CELS-Centro de Estudios Legales y Sociales y Universidad de Quilmes (s/f), “Dilemas y desafíos frente a la militarización de la Seguridad Interior”, documento

- de trabajo, en <http://www.cels.org.ar/common/documentos/militarizacion_seguridad_interior.pdf>.
- Constitución de la Nación Argentina.*
- Dammert, L. (ed.) (2004), "Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos", Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad, URB-AL Valparaíso, Valparaíso.
- Dammert, L. (s/f), "Dilemas de la reforma policial en América Latina", Red de Policías y Sociedad Civil, pp. 145-164.
- Dammert, L. y P. Arias (2007), "El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política", Series Estudios Socio/Económicos N° 40, Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN), julio.
- Desimoni, L.M. (1996), *Garantías constitucionales, actividad prevencional y derechos humanos*, Buenos Aires, Editorial Policial.
- Fuentes i Gasó, J.R. (2002), *Alemania, un modelo de policía y seguridad para Europa*, Barcelona, CEDECS.
- Fuentes, C. (2004), "La inevitable 'mano dura': sociedad civil y violencia policial en Argentina y Chile", en *Revista de Ciencia Política*, vol. 24, N° 2, pp. 3-28.
- González, G. (2003), "Los intentos de reformas policiales en Argentina: los casos de las provincias Santa Fe y Buenos Aires", REDES 2003, Santiago de Chile, 28-30 de octubre.
- Granillo Fernández, A. y H.M. Bibiloni (1998), "Acerca del Programa de los defensores de la seguridad. Ajustes y verificaciones de teoría con la práctica", en *Milenio*, Año 1, N°2, Centro de Estudios de Sociedad y Seguridad de la Universidad de General San Martín.
- Jar Couselo, G. (1996), "El modelo policial alemán en la actualidad", en *Revista de Documentación*, N° 12, mayo-agosto, Madrid.
- Kaminsky, G., D. Kosovsky y G. Kessler (2007), "El delito en la Argentina post-crisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional", ITBA, Buenos Aires, agosto.
- Kliksberg, B. (2005), "El crecimiento de la criminalidad en América Latina: un tema urgente", en *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM*, Año VI, N° 20.
- La Ruffa, S. (2005), *Debates contemporáneos. Hacia un Programa Integral de Seguridad Urbana*, Buenos Aires, Editorial De los Cuatro Vientos.
- Molinelli, G., V. Palanza y G. Sin (1999), *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina. Materiales para su estudio*, Buenos Aires, CEDI/FGS/Editorial Temas.

- Pegoraro, J. (1999), "Inseguridad urbana y los delitos de la autoridad y el poder", en M. Sosso (ed.), *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- Rico, J.M. (1983), *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza Universidad.
- Rico, J.M. (1997), *Justicia penal y transición democrática en América Latina*, Madrid, Siglo XXI.
- Saín, M. (2008), *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Sartori, G. (1994), *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México DF, Fondo de Cultura Económica.
- Stanganelli, I. (comp.) (2004), *Seguridad y Defensa en el Cono Sur*, Mendoza, Editorial Andina Sur.
- Stone, Ch. (2009), "Lecciones de la reforma del departamento de policía de Los Ángeles par la policía urbana de América Latina", Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Prácticas Promisorias y Lecciones Aprendidas en Prevención de la Violencia, Buenos Aires, 13 de agosto.
- Wacquant, L. (1999), *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial.
- Wilson, O. et al. (1996), *Administración policial*, México, Mac Graw Hill.
- Zaffaroni, E. (1989), *En busca de las penas perdidas*, Buenos Aires, EDIAR.

El narcotráfico en la década kirchnerista

Norberto Emmerich

Introducción

Juan Gabriel Tokatlian sostiene que la cantidad de acontecimientos relacionados con el narcotráfico en la Argentina tiene relación con la “argentinización” del asunto de las drogas (Tokatlian, 2012).

El narcotráfico argentino se sustenta en una coalición entre policías, políticos y pandillas. Para explicarlo, Tokatlian se afirma en la tesis del debilitamiento relativo del Estado, la falta de control de ciertos cuerpos de seguridad, la cooptación de estratos diversos que se benefician de este lucrativo negocio, el desmoronamiento de los compromisos ideológicos de los partidos políticos y aporta además el ingrediente cultural: la glorificación del enriquecimiento rápido como un modo de ascenso y reconocimiento social, vinculando al narcotráfico con la riqueza y no con la pobreza, como si el narcotráfico no fuera un modo ilegal de reparto de la renta nacional y una variante criminal de la puja distributiva.

Supone que un ataque frontal al núcleo policía-políticos podría producir una alta inestabilidad en el mercado de drogas y una espiral de violencia obligando al Estado a buscar un nuevo pacto de convivencia con el narcotráfico y una exigencia social de apaciguamiento ante el desborde del crimen. La tesis de la “debilidad” del Estado queda

abandonada a favor de un Estado que “pacta” con el narcotráfico, como si al hablar de policías y políticos (no de la Policía o del gobierno) hablara de dos instancias estrictamente diferentes, no estatales o no políticas, sino de individuos con conductas ajenas a la normalidad institucional. Tokatlian adhiere a la idea de que existe un esquema tácito “a la argentina”, un “modus vivendi entre las partes que, cada cierto tiempo, se renegocia en las sombras” (2012). ¿Negocian individuos o instituciones?

Por su parte, el fiscal Guillermo Camporini, de la Cámara Federal de Rosario, aporta una visión más “territorial” y afirma que “a la justicia llega lo que el Poder Ejecutivo o la policía quiere que llegue” (Peralta, 2012). Aquí los políticos tienen una identificación más “humana”, ya se habla de Poder Ejecutivo.

Desde un punto de vista más global, Marcelo Fabián Saín señala que el crecimiento y la complejización del narcotráfico están determinados por la amplia demanda de drogas ilegales en los países centrales de mayor desarrollo económico. En este contexto de demanda creciente, los países del Cono Sur constituyen corredores de tránsito internacional de drogas ilegales.

Pero algunas cosas han cambiado en los últimos años:

“Se han desarrollado nuevas tendencias dadas por el *crecimiento del consumo* y la articulación de mercados minoristas inexistentes hasta entonces; el aumento del contrabando de *precursores químicos*—en particular, en aquellos países como la Argentina que cuentan con una industria farmacéutica y química desarrollada—; y la conformación de ciertos circuitos y plazas auspiciosas para el *lavado de dinero sucio*” (Saín, 2008).

Aunque Saín argumenta caprichosamente que esta situación se basa en parte en el crecimiento relativo de la mayoría de nuestras economías, acepta que lo ha hecho “también por algunas deficiencias institucionales”.

El narcotráfico no es un problema predominantemente criminal ni policial, sino político, a pesar de lo cual se sigue insistiendo con el esquema de “delegar la elaboración y ejecución de las acciones de control del narcotráfico en las agencias policiales” (Saín, 2008).

Saín apunta que “nuestro país no cuenta con un dispositivo policial unificado y especializado en el control del narcotráfico”, como si esta policía fuera capaz de hacer algo esencialmente distinto de aquello para lo cual fue creada: “asegurar el orden público”, actuando como la fuerza armada del Estado que garantiza el control territorial. Si el narcotráfico es un problema político, no puede tener soluciones policiales, ni con esta ni con otra policía.

La elucidación de qué es el narcotráfico, del por qué ha crecido y cómo se podría encarar una política exitosa de reducción del tráfico de drogas, tiene en sus orígenes problemas centrales de conceptualización.

Durante los diez años de gobierno kirchnerista (2003-2013) el narcotráfico ha crecido, aunque tal afirmación es confusa tanto para quien la emite como para quien la escucha: ¿hay más drogas en circulación o hay más organizaciones de narcotráfico? ¿Puede haber narcotráfico sin drogas? ¿Puede haber drogas sin narcotráfico? El grado de movilidad y ductilidad del narcotráfico da respuestas afirmativas a estas preguntas: las actividades más importantes del narcotráfico no involucran drogas (lavado de dinero) y hay drogas que no involucran narcotráfico (paco).¹ Al no comprender esta ambivalencia típica del narcotráfico, el gobierno envía fuerzas policiales a las villas de la Ciudad de Buenos Aires (donde no hay narcotráfico sino drogas) y legisla impunidad para

1 Sin embargo, recientes informaciones dan cuenta de avances organizacionales en el tráfico de paco. Ver Caruso (2013).

los lavadores de dinero (donde hay narcotráfico pero no drogas).²

La administración kirchnerista ha adoptado frente al narcotráfico una política de impedir la aparición de carteles extranjeros con predominio territorial, como si el narcotráfico tuviera como objetivo el logro de tal predominio. Es así que ha vetado exitosamente la intromisión de los carteles mexicanos y de los restos de algunos carteles colombianos. La consecuencia fue que distintos traficantes extranjeros ingresaron al país por mecanismos más entrepreneuristas, logrando un control territorial puntual (peruanos, paraguayos, bolivianos, mexicanos, colombianos) (Jorge, s/f) y que el cartel nacional (las fuerzas policiales) se fortaleciera.

Veremos cómo se han desarrollado durante la década kirchnerista los cinco tradicionales mercados del narcotráfico: tránsito, producción, consumo, precursores químicos y lavado de dinero.

El tránsito

Durante las I Jornadas de Actualización en Adicciones y Narcotráfico, realizadas en la ciudad de Rosario, Adriana Rossi³ sostuvo que “el comercio de drogas se ha diversificado y hoy todos los países ocupan por lo menos un rol en la cadena del narcotráfico”. Más adelante, advirtió que “el narcotráfico floreció gracias a la prohibición, lo que hace que la venta de droga sea muy lucrativa. Esto ha provocado que se diversificaran enormemente las rutas de este comercio ilegal” (Peralta, 2012).

Dentro de esta división internacional del trabajo, habitualmente se sostiene que la Argentina es un país

2 Solo hay dos sentencias emitidas por lavado de dinero. Una sobre tres prestanombres casi indigentes, y otra sobre dos jóvenes mexicanos que ingresaron US\$ 600 mil por Ezeiza.

3 Ex secretaria ejecutiva de la Red Latinoamericana de Reducción de Daños.

típico entre los especializados en el tránsito porque es un país escasamente radarizado y por lo tanto hay centenares de pistas clandestinas en el interior (Cieza, 2009, p. 124).

El diputado nacional Francisco de Narváez afirmó que “el kirchnerismo invitó al narcotráfico a la Argentina porque por maniobras del oficialismo no se trataron los proyectos de ley fundamentales en la lucha contra este flagelo” (De Narváez, 2011).

El legislador recordó que su partido presentó un proyecto de ley para interceptar vuelos ilegales en diciembre de 2009 y “que ellos ignoraron y nunca quisieron tratar” (De Narváez, 2011).

En un informe con bastantes datos desactualizados, el Departamento de Estado alertó en el año 2011 que “la insuficiente cooperación entre los organismos de aplicación de diversas leyes federales y provinciales dificulta la eficacia” del combate contra el comercio de drogas ilegales. Señaló también que se registró un incremento del “uso de avionetas para llevar cocaína y marihuana a través de las fronteras con Bolivia y Paraguay”, por lo que destacó la necesidad “ampliar la cobertura de radares en el norte” (*ElCronista.com*, 2011).

También resaltó que el país continúa siendo “un país de tránsito de la cocaína andina” principalmente hacia Europa, pero también es uno de los mayores productores de precursores, como la efedrina, que son utilizados para la fabricación de drogas sintéticas.

Un elemento importante del mercado de tránsito es el control territorial, lo que incluye el espacio aéreo. Margarita Stolbizer señalaba: “recordemos que solo el 11% del territorio está radarizado” (2012). Merced a este escaso control y asumiendo que los especialistas estiman que *se incauta entre un 10 y un 15% del flujo total*, esto implica que durante el año 2010 habrían transitado por la Argentina más de 100 toneladas de cocaína.

Naciones Unidas confirmó que Perú, país geográficamente cercano a la Argentina y al Cono Sur, superó a Colombia como principal productor de cocaína a partir de 2010. Al mismo tiempo, las estadísticas muestran un sostenido crecimiento de la producción de drogas en Bolivia a partir del año 2007.

*Al momento de analizar los flujos de drogas internacionales se hace evidente que la cocaína elaborada en Perú y Bolivia tiende a ser canalizada a Brasil, Argentina, Chile y Uruguay.*⁴

Ante la ausencia de datos precisos, porque la falta de control se expresa primeramente en ausencia de información, los rumores indican que en el norte de Argentina, desde la cordillera al océano Atlántico, existen alrededor de 1.500 pista clandestinas con un ingreso de alrededor de 120 aeronaves diarias que pueden traer hasta 600 kg de droga por viaje.

Argentina tiene alrededor de 750 pasos clandestinos con Bolivia y alrededor de 60 pasos clandestinos con el Paraguay (Jorge, s/f).

En la presentación del libro *País narco*, de Mauro Federico, se habló de que “el país es un colador donde ingresa la droga por todas partes y que existen pistas clandestinas en todas las provincias, solamente en Córdoba existen 100 pistas clandestinas” (*El Siciliano*, 2011).

La Aduana

Jorge Depetris afirma que entre los años 2005 y 2010 la aduana argentina construyó capacidades para enfrentar el fenómeno del narcotráfico (Depetris, 2011, p. 82).

Es sabido que América Latina es el único productor mundial de cocaína, estimándose que la producción total

4 Ver “La Argentina y el nuevo mapa del narcotráfico internacional”, por Fabián Calle, en *Infobae.com*, en <<http://www.infobae.com/notas/618112-La-Argentina-y-el-nuevo-mapa-del-narcotrafico-internacional.html>>.

para el año 2010 según las Naciones Unidas alcanzaría entre 845 y 1110 toneladas (UNODC, 2011, p. 91).

En los hechos se combinan políticas de combate frontal, como el caso de Felipe Calderón en México, con posturas mixtas donde por un lado se combate fuertemente contra el narcotráfico y por otro se negocia con él, y en tercer lugar existen las estrategias “desarticuladas”, donde no hay una política nacional contra el fenómeno y cada fuerza de seguridad fija su política, como es el caso de Argentina y Brasil (Tokatlian, 2009).

Según informes sobre el tráfico en Argentina (Souto Zabaleta y Vázquez, 2007; SEDRONAR, Souto Zabaleta et al., 2011), la droga ingresa a la Argentina por vía terrestre o aérea a través de la frontera nor/noroeste. La falta de cobertura de radares en la frontera norte permite que pequeñas aeronaves introduzcan la cocaína en el territorio haciendo su aterrizaje en pistas ilegales, o lanzando la cocaína desde el aire a lugares de recolección seguros, circulando sin grandes dificultades hasta los puntos de consumo y embarque, con escaso control interior del flujo de mercancías (Depetris, 2011, pp. 85-86).

Aunque la Aduana haga un trabajo eficiente en la interdicción de sustancias ilegales, “no se cuenta con una estrategia unificada de lucha contra el narcotráfico [...]. Si bien se podría delimitar ámbitos de competencia de cada fuerza, existe solapamiento de jurisdicciones, donde comparten responsabilidades varias fuerzas: Prefectura, Gendarmería, Aduana, Policía Federal, Policía de Seguridad Aeroportuaria y policías provinciales” (Depetris, 2011, p. 86). Este solapamiento produce una ilusión de sobrecontrol muy bien aprovechada por el narcotráfico, como sucedió en el caso Southern Winds (Emmerich, 2009, p. 293). Por lo tanto un incremento o reducción del narcotráfico no depende exclusivamente de la Aduana, que en los últimos 10 años incrementó la incautación de drogas en un 3.800% (Depetris, 2011, p. 89).

El informe 2010 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) indica que América Latina produce en 2008 un 15% menos de cocaína que en el año anterior. La tendencia decreciente continuará en virtud del reemplazo progresivo de la cocaína por las drogas sintéticas (UNODC, 2010).

Al mismo tiempo desciende también la participación porcentual de la Argentina en la cantidad de cocaína exportada desde la región, de un 20% a un 15%. Brasil exporta el 80%, Chile el 5% y Uruguay el 5%.

Y también descienden en Europa las incautaciones de drogas provenientes de Argentina, producto de un exitoso trabajo conjunto entre los organismos de control europeos y sudamericanos (UNDOC, 2011).

El triple descenso de producción, tránsito e incautaciones europeas “lleva a pensar que la reducción en el tráfico efectivamente se produjo”, que hubo “una seria mejora en las capacidades aduaneras” (Depetris, 2011, pp. 90-91). Dada la conocida movilidad del narcotráfico, “no sería arriesgado conjeturar que la causa que llevó a las organizaciones dedicadas al narcotráfico a complejizar los medios de ocultamiento –encareciendo sus costos– así como el ‘uso’ de mulas más sofisticadas, no es otra que una mejora en las capacidades de control aduanero” (Depetris, 2011, pp. 91-92).

Si la Argentina resultó en un principio una buena alternativa a la presión sobre Colombia, la mejora de las capacidades aduaneras encareció esta vía y está obligando al uso de salidas alternativas.

La producción

Se sigue sosteniendo que la Argentina es solo un país de tránsito, pero encontramos datos que avalan la hipótesis de un crecimiento artesanal de la producción de drogas. Los carteles en Argentina no tienen laboratorios propios, tercerizan la producción a laboratorios clandestinos o

cocinas que se quedan con el 20% de la producción más el residuo conocido como “paco” (pasta base de cocaína). La producción de cocaína en estos laboratorios no podría hacerse si estuviera disponible en venta minorista determinados precursores como el ácido sulfúrico, el ácido clorhídrico y el éter, que son necesarios para separar la cocaína de la pasta base.

Contrariamente a lo que sostenía Saín, el narcotráfico interviene debido a la precaria situación social en que viven muchos argentinos. “Muchos ciudadanos no tienen la posibilidad de pagar un alquiler y acuden al espacio que brinda la villa y a estos se los cercena de justicia y de salud. Sabemos que las ambulancias y los patrulleros muchas veces no ingresan a las villas. En este contexto, quien se hace cargo de la justicia y de la salud es el jefe narco que se convierte en un verdadero gobernador de estos barrios pobres”, concluye Claudio Izaguirre, presidente de la Asociación Antidrogas de la República Argentina (Jorge, s/f).⁵

Fabián Peralta, quien fuera presidente de la Comisión de Narcotráfico de la Cámara de Diputados, sostenía en el año 2011 que esa Comisión era considerada como “no importante” en el Congreso de la nación. Respecto al aumento de la producción, reveló que “en el 2000 se descubrieron 5 cocinas de drogas en todo el país y en lo que va del 2011 ya se descubrieron 9 cocinas de precursores químicos solo en la provincia de Santa Fe” (*El Siciliano*, 2011).

Los productores y traficantes respondieron a la quiebra de los precursores moviendo la producción más cerca del origen de los químicos, de los que Argentina es un gran productor. Los laboratorios de cocaína (conocidos como “cocinas”) proliferaron en Argentina: entre 1992 y 2003

5 Asociación Antidrogas de la República Argentina <www.asociacionantidroga.org.ar>.

las autoridades allanaron 15 pequeños laboratorios, pero solo en el año 2004 encontraron 20, incluyendo uno capaz de manufacturar 660 libras anuales, de acuerdo a datos del Transnational Institute (Taylor, 2008, p. 8). Según informó la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), en todo el año 2011 se desmantelaron 32 “centros de procesamiento”⁶ en todo el país.

El Informe de la JIFE de Naciones Unidas del año 2010 informa que Argentina ha crecido como país de sintetización de clorhidrato de cocaína. Con 20 laboratorios detectados en 2008, es el país con más cantidad de laboratorios detectados después de Colombia, Perú y Bolivia (UNODC, 2010, p. 164). Aunque SEDRONAR aclara que no todos los centros desmantelados procesan pasta base, los 32 procedimientos realizados en el año 2011 indican un crecimiento importante de las distintas variantes de producción, en un modelo de encadenamiento producción-consumo muy llamativo.

Los precursores químicos

Entre 2000 y mediados de 2006, la Procuraduría General de la República (PGR) mexicana desmanteló 130 laboratorios ilegales en México, pero Estados Unidos destruyó más de 92.000 entre 1995 y 2005, quedando unos 12.000 todavía en funcionamiento (Cieza, 2009, p. 121).

El ingreso de Argentina en el mercado mundial de precursores químicos tiene una historia sencilla: según informó la Administración para el Control de Drogas (DEA) de Estados Unidos, en el año 2001 México ya era el principal proveedor de drogas sintéticas de Estados Unidos. Para mediados de la década el 65% de las metanfetaminas

6 *Página 12*, Emilio Ruchansky, “Una junta que no junta datos”, <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-215367-2013-03-08.html>>.

que se vendían en el mercado negro provenían de México (Cieza, 2009, p. 122).

El problema obligó al gobierno mexicano a restringir la importación de pseudoefedrina a 70 toneladas métricas al año, para cubrir la demanda de los laboratorios farmacéuticos e impedir su uso ilegal (Cieza, 2009, p. 122). Fue entonces cuando los carteles mexicanos miraron al sur y llegaron a la Argentina, un país con “condiciones de precariedad institucional, y una muy baja ‘performance’ en las tareas de inteligencia” (Saín, 2009).

En el año 2010 el Departamento de Estado señaló que el país era uno de los mayores productores de precursores, como la efedrina, que son utilizados para la fabricación de drogas sintéticas (ElCronista.com, 2011) porque “las campañas contra los narcóticos en México y Colombia desplazaron las actividades de los traficantes hacia la Argentina” (TN.com.ar, s/f).

También dijo que “mientras la mayor parte del tráfico se dirigió a Europa, *hubo efedrina destinada a México y los Estados Unidos*” y que el país es fuente de algunos precursores químicos que son enviados a tierras vecinas para producir cocaína (TN.com.ar, s/f).

En el año 2008 el triple crimen de General Rodríguez puso el tema en la agenda de la opinión pública. La Argentina intentó ser penetrada por el cartel (federación) de Sinaloa, actualmente el más poderoso cartel de México, ya que la opinión de varios especialistas afirmaba que los nueve mexicanos detenidos en el laboratorio de Ingeniero Maschwitz en el mes de julio de 2008 pertenecían al cartel liderado por Joaquín “Chapo” Guzmán Loera.⁷ Pocos días después, se produjo el triple crimen de General Rodríguez.

7 Ver “El cártel de Sinaloa, en la Argentina”, El Ojo Digital.com, en <<http://www.elojodigital.com/contenido/11389-el-cartel-de-sinaloa-en-la-argentina>>.

Cuando la Delegación Campana de Investigaciones de Tráfico de Drogas Ilícitas de Policía Bonaerense y el juzgado federal de la citada localidad divulgaron la noticia de un laboratorio de drogas sintéticas allanado en una quinta de la zona norte, se supo que los nueve mexicanos detenidos ese día pertenecían al inexistente Cartel de León, una información que desnuda la ignorancia y desinterés de las fuerzas antidrogas del país.

Recién a partir del procedimiento de la policía provincial, las autoridades nacionales decidieron actualizar las listas en los permisos de importación de precursores químicos, a través de las resoluciones conjuntas 932, 2529 y 851/08, limitativas de las importaciones de efedrina y derivados.

Finalmente, las ganancias derivadas de la exportación de precursores químicos entraron en el circuito de lavado de dinero y surgieron las acusaciones de financiamiento de campañas electorales. Se dijo que los empresarios asesinados en el triple crimen de General Rodríguez habían aportado a la campaña electoral de Cristina Fernández de Kirchner. Dijo Margarita Stolbizer (2012): “Tanto Néstor Kirchner como Cristina recibieron aportes del narcotráfico en sus campañas”, refiriéndose a los empresarios exportadores de efedrina.

Mauro Federico, autor del libro *País narco*, afirma que el llamado “rey de la efedrina”, Mario Segovia “tenía un permiso de la SEDRONAR para traer al país una tonelada de efedrina, más que toda la que se necesita en los laboratorios del país en cinco años” (*El Siciliano*, 2011).

El Registro Nacional de Precursores Químicos habilitó a Segovia bajo el nombre de Benítez –un preso de 33 años que cumple condena desde 2003 en Sierra Chica por robo calificado– para comprar insumos químicos. Pidió ese permiso para comprar y vender “efedrina, pseudoefedrina, hidróxido de sodio, hidróxido de potasio y cal” (*El Siciliano*, 2011).

El lavado de dinero

En marzo de 2011 Francisco de Narváez afirmó que “el kirchnerismo se sigue haciendo el distraído con el proyecto de ley de blanqueo de capitales” (2011).

Al mismo tiempo, Estados Unidos incluyó por primera vez a la Argentina en una lista negra de países con mayor lavado de dinero en el mundo, en su informe anual sobre la Estrategia para el Control Internacional de Narcóticos.⁸

Las consecuencias derivadas de la Ley 26476 del año 2009 avalan la presunción norteamericana. Así lo entendió Mauricio Alvarez Sarría, un colombiano que en agosto de 2009, merced a la Ley 26.476, blanqueó US\$ 1.162.000 y sigue prófugo de la justicia argentina. Su detención fue ordenada en el marco de la investigación que permitió desbaratar una organización internacional que habría lavado activos en el país por US\$ 50 millones.⁹

La ley de lavado de dinero establece que sin antecedentes en operaciones de narcotráfico no es posible configurar las operaciones como lavado de dinero. Por tal motivo Estados Unidos reclama “la ilegalización de las transacciones de lavado de dinero sin necesidad de que se pruebe el origen ilícito del dinero” (TN.com.ar, s/f).

El Estado no está ausente en estas operaciones. La ex titular de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), la dra. Alicia López, advirtió sobre los modos ineficaces en que se aplican los controles sobre el lavado de dinero en nuestro país y resaltó la necesidad de investigar

8 Ver “Argentina está perdiendo la lucha contra el narcotráfico en todas las áreas”, en <<http://pdeqdigital.com/index.php/news/periodismo-interactivo/el-lado-oscuro/3107-argentina-esta-perdiendo-la-lucha-contra-el-narcotrafico-en-todas-las-areas>>.

9 Ver “Drogasynegociosespurios.LaArgentina,undestinodeldineronarco”, de Gabriel Nicola, en *La Nación*, en <<http://www.lanacion.com.ar/1469190-la-argentina-un-destino-del-dinero-narco>>.

específicamente en los comienzos de las cadenas de lavado, que muchas veces tienen anclaje en funcionarios estatales (Peralta, 2012).

Y aunque sea cierto que la presión del gobierno nacional contra el gobierno socialista de la provincia de Santa Fe en relación con el narcotráfico es parte de una jugada política, no es menos cierto que el narcotráfico tiene buen porvenir en la provincia. El diputado Fabián Peralta denunció que “el narcotráfico va construyendo un Estado paralelo con complicidades de funcionarios que han recibido dinero para financiar sus campañas políticas” y reveló que “Santa Fe está atravesada por dos rutas de la droga, la ‘Ruta blanca’ por dónde va la cocaína, que es la ruta 34 y la ‘Ruta verde’ donde circula la marihuana que es la ruta 11” (*El Siciliano*, 2011).

El consumo

Para el año 2010 los datos del informe de Naciones Unidas, provistos a través de la UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen) eran tan contundentes como desactualizados: sostenía que entre 2000 y 2010, las prevalencias de consumo de marihuana y cocaína aumentaron un 213% y un 117% respectivamente. Algunas drogas que antes se consideraban marginales como los opiáceos tuvieron un incremento del 433%. Las cifras totales de consumidores se ubicaban en 2010 en 728.000 consumidores habituales de cocaína entre los 18 y los 64 años y 2.016.000 consumidores habituales de marihuana entre los 18 y los 64 años. El mercado de consumo de cocaína mueve unas 73 toneladas (sin incautaciones) y asciende a unos \$ 3.229 millones anuales (UNODC, 2010). Sin embargo, estos datos sobre consumo de drogas correspondían al año 2006. El informe del año siguiente, 2012, fue completamente distinto.

En los informes internacionales sobre narcotráfico hay una fuerte injerencia de política exterior norteamericana. Según Naciones Unidas, Argentina lidera el ranking

de consumo de cocaína anual de América del Sur. Así lo informa la JIFE¹⁰. Según el estudio, el índice de prevalencia anual en la población de entre 15 y 64 años, se ubica en 2,6%, frente a un promedio de 1% en el cono sur (UNODC, 2011, p. 91). Y lo mismo sostenía el informe anual del Departamento de Estado, la DEA, diciendo que el país posee el mayor promedio de consumidores de cocaína de la región entre los habitantes de 15 y 64 años. Ninguno de esos datos era cierto.

Respecto del paco, la DEA sostiene que “está fácilmente disponible en las calles”, lo que permitió a funcionarios judiciales argentinos y a la prensa asegurar que un aumento de la delincuencia callejera está siendo impulsado por un aumento en el consumo de paco, cosa que no parece verosímil.

El gobierno argentino, a través de su ministro del Interior Aníbal Fernández, descalificó este informe, sosteniendo que los datos que el gobierno tiene en cuenta son los elaborados por Naciones Unidas, que en ese entonces eran similares a los del Departamento de Estado.

La SEDRONAR sostiene que los informes del Departamento de Estado y de la JIFE “tienen datos erróneos y desactualizados” y que el índice de 2,6% corresponde al año 2006. Lo cierto es que en el año 2011 el índice de prevalencia es del 0,9%, en consonancia con la media regional (Arcomano, 2012), tal como lo señala el Informe Mundial sobre las Drogas 2012 (UNODC, 2012, p. 20).

El informe norteamericano también sostiene que la DEA no obtuvo en 2011 la colaboración del Estado argentino y que fueron desarticuladas fuerzas especiales que operaban en Salta y en la Triple Frontera. En consecuencia, al no contar con la asistencia de la DEA, el control de

10 Ver “Argentina está perdiendo la lucha contra el narcotráfico en todas las áreas”, ya citado.

tráfico de drogas fue pobre. La SEDRONAR contesta que la DEA “recortó los gastos que destinan a nuestro país. Ellos dicen que es por falta de cooperación, pero la realidad es que no pueden aducir que hay menos decomisos por menos presencia de la DEA”. En realidad “en 2011 se incautó más droga que en los años previos. En cifras: 6.306 kilos de cocaína y 92.615 kilos de marihuana decomisados por las cuatro fuerzas de seguridad federales” (Arcomano, 2012).

- Es cierto que bajó el consumo de cocaína, aunque aumentó el consumo de las drogas sintéticas (metanfetaminas, éxtasis y drogas legales) (UNODC, 2012, p. 20). El debate sobre los datos de la JIFE deriva de los distintos datos del Informe Mundial sobre Drogas del año 2011 (prevalencia del 2,6%) y del año 2012 (prevalencia del 0,9%). En virtud del incremento del consumo de otras drogas que reemplazan la caída del consumo de cocaína no queda claro si esta caída fue resultado de políticas exitosas contra el consumo de drogas o de un cambio en las preferencias de los consumidores, acorde a la tendencia mundial.
- También es cierto que aumentaron las incautaciones, lo que no significa mayor control sobre el tráfico de drogas, porque mayores incautaciones pueden corresponder a mayor tráfico.
- El Operativo Escudo Norte no es un sistema de control de fronteras. La problemática de tráfico de drogas y de organizaciones narcotraficantes en el norte argentino es un serio problema sin resolver, agravado por las necesidades políticas del gobierno nacional.¹¹

11 El traslado de fuerzas de Gendarmería desde las fronteras para volcarlos en las tareas de policía interior, debilita el control.

Organizaciones de narcotráfico y connivencia estatal

Según Marcela Jorge hay cuatro carteles en la Ciudad de Buenos Aires: los dominicanos en la zona de Montserrat y Constitución, los paraguayos en la manzana 7 de Villa Soldati, los peruanos en la villa 1-11-14 y en la villa 31, los bolivianos en la zona de Liniers. Además están los mexicanos en la zona de Zarate-Campana, desde donde exportan cocaína a Europa y los colombianos de la isla del Cerrito (Chaco) que aprovechan el río Paraná y el puerto de Rosario para exportar droga a Europa (Jorge, s/f). Con propiedad no se puede hablar de carteles sino de pequeñas organizaciones que han obtenido cierto grado de control territorial, dedicadas exclusivamente al narcomeudeo en la Ciudad de Buenos Aires. El carácter marginal de todas ellas implica que se establecen allí donde la presión social es menos visible y más débil: en los barrios pobres de la Ciudad de Buenos Aires, donde se acuerda la estandarización de la marginalidad barrial entre narcos y autoridades. Sin organizaciones de la sociedad civil que hagan de contrapeso, el narcotráfico puede pactar acuerdos de reparto territorial.

El periodista Carlos Del Frade afirma que los gobiernos nacional y provincial no quieren combatir el flagelo y solo se persigue a los menores, que son el último eslabón de la cadena:

“Son consumidores consumidos. Hay 60.000 chicos de Rosario y de la ciudad de Santa Fe que son consumidores consuetudinarios [...]. Hay barrios en Rosario, Santa Fe, Buenos Aires y Córdoba que están controlados por el narcotráfico [...] Hay financistas en Rosario, grandes empresarios, funcionarios, estudios jurídicos, y la propia policía que se encargan de inyectar la droga en la ciudad”
(*El Siciliano*, 2011).

Mauro Federico, autor de PAÍS NARCO, afirmó que la DEA no fue creada para combatir el narcotráfico sino para regularlo; “los policías son los reguladores del narcotráfico, ya sean provinciales o federales. Desde la agencia norteamericana DEA hasta la comisaría barrial se regula la distribución” y agregó: “el que vende droga en el barrio todos los viernes le paga un porcentaje al comisario de la sección [...]. De cada 20 kilos de droga que pasan por la Argentina solo se encuentra un kilo por la complicidad de todos los organismos que intervienen” (*El Siciliano*, 2011).

El “novedoso” problema de Santa Fe

En todo el año 2013 se produjeron en Rosario 256 asesinatos, la mayoría de ellos vinculados con enfrentamientos entre bandas de narcos. En este período también perdieron la vida cuatro militantes sociales.

El gobierno nacional lanzó una ofensiva contra el gobierno provincial a través de diarios como *La Capital* y *Página 12*, de canales como C5N y otros multimedios. La idea era vincular la creciente inseguridad con la provincia de Santa Fe y con el “narcosocialismo”, aunque en realidad la situación de Santa Fe es similar a la del resto del país, como se vio con claridad posteriormente.

Según Alejandro Corda, investigador de la UBA y de la ONG Intercambios, los delitos vinculados con el tráfico de drogas se duplicaron entre 1999 y 2008 y según la mayoría de los especialistas se triplicaron en el período kirchnerista (Corda, 2011, p. 27).

Sin embargo, el socialismo y el Frente Cívico y Social gobiernan la ciudad de Rosario hace más de veinte años y la provincia de Santa Fe desde hace cinco años, sin que se hayan tomado medidas para desanudar las relaciones entre el aparato policial de la provincia y el narcotráfico. “El gobierno provincial termina tolerando, por acción u omisión, un negocio que beneficia a los grandes traficantes, mientras miles de jóvenes son arrastrados al consumo y la

violencia”,¹² dice con razón la izquierda política del Partido Comunista Revolucionario.

Ante la presión del gobierno contra la provincia de Santa Fe, Joaquín Morales Solá señala que “un kirchnerismo escandalizado por el narcotráfico es un acto superlativo de hipocresía”, porque el tema del tráfico de drogas nunca se menciona en los discursos públicos. Al parecer, el gobernador de Santa Fe, Antonio Bonfatti, se enteró por el diario *Página 12* de que su jefe de policía, Hugo Tognoli, tenía una orden de captura por vinculaciones con el narcotráfico. “En rigor, esa orden de detención la firmó varias horas después de la publicación un juez federal de Rosario, Carlos Vera Barros”.

La causa fue deshaciéndose entre los dedos del juez Vera Barros, porque las pruebas aportadas por la Policía de Seguridad Aeronáutica eran insustantivas. En noviembre de 2012 el juez Carlos Vera Barros decidió liberar al comisario Hugo Tognoli por falta de mérito, pero en marzo de 2013 dictaminó nuevamente su encarcelamiento. La temprana defensa que Joaquín Morales Solá hizo de Tognoli pareció apresurada.

Pero el periodista tiene razón en algo:

“El caso Tognoli podría servir para hablar en público sobre lo que se dice en privado: existe una fuerte complicidad de efectivos de todas las fuerzas de seguridad argentinas, incluidas las que dependen de Garré, con el tráfico de drogas. El problema existe en Santa Fe, donde un 10 por ciento de la población consume drogas, pero no solo en Santa Fe”.¹³

12 Ver “Santa Fe: narcotráfico e inseguridad”, en <<http://www.pcr.org.ar/nota/pol%C3%ADtica-nacional/santa-fe-narcotr%C3%A1fico-e-inseguridad>>.

13 Ver “Un acto superlativo de hipocresía”, por Joaquín Morales Solá, en *La Nación*, en <<http://www.lanacion.com.ar/1522161-viene-de-tapa-un-acto-superlativo-de-hipocresia>>.

¿Cómo se pasó de país de tránsito a país de consumo?

A partir del año 2000 la Argentina dejó de ser un país de tránsito hacia Europa y pasó a ser un nodo fundamental en el tráfico de drogas. Ahora es un país de producción, tránsito, consumo, exportación de precursores químicos y lavado de dinero. Es un mercado completo en sí mismo, aunque las dimensiones de cada segmento deben medirse con certeza.

La crisis del año 2001 provocó un cambio radical en el consumo y tráfico de cocaína. En el año 2000 Argentina poseía una prevalencia de consumo del 1,2% y se ubicaba sexta a nivel regional, en el año 2006 Argentina presentó una prevalencia del 2,6%, ubicándose en el primer lugar regional.¹⁴ En el año 2011 se coloca en el 0,9%, acorde a la tasa regional. Pero otras drogas ocupan el lugar dejado por la cocaína.

Mientras que en el año 2000 Argentina se encontraba en cuarto lugar a nivel regional con una prevalencia de 2,3%, para el año 2010, la prevalencia en el consumo de cannabis aumentó más del 200% llegando al 7,2%, el país con mayor consumo de marihuana de la región.

En definitiva, se pueden observar en el transcurso de estos diez años aumentos considerables en el consumo de todas las drogas. La marihuana sigue siendo la droga más consumida, seguida de la cocaína, los estimulantes tipo anfetamínicos y los opiáceos. Para tener una dimensión del problema del consumo y tráfico de drogas en el país, vale recordar que el promedio global de consumo de cocaína en el mundo es de 0,4%, cifra que en nuestro país ascendió de 1,2% a 2,6% en los últimos diez años (UNODC, 2010, p. 173), para luego descender al 0,9%, en un

14 Erróneamente, la JIFE presenta este dato en su reporte del año 2010. Ver UNODC (2010).

escenario de aumento importante del consumo de drogas sintéticas y drogas legales.

El caso del paco

En el año 2003, el recientemente asumido presidente Néstor Kirchner encontró un fenómeno nuevo en el mundo del narcotráfico: la aparición del paco en los barrios pobres de las grandes ciudades argentinas.

El consumo de paco entre la población infantil y adolescente de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires sigue creciendo en proporciones alarmantes. Solo en la Ciudad de Buenos Aires se calculaba en el año 2009 que había 3.314 menores adictos a la pasta base.¹⁵

- La iniciación al paco se da entre los 7/8 años de edad, sobre todo en hogares y familias de condición humilde, con centro en las villas miserias de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires.
- La droga ingresó con fuerza al país como resultado de la crisis del año 2001. El problema del consumo del paco no tiene que ver *con* las villas sino con el narcotráfico, el tráfico de armas y la miseria *en* las villas.
- Las familias deambulan por distintas oficinas del Estado sin encontrar solución. Para drogarse, los niños roban, pero las niñas se prostituyen.
- Los debates sobre la despenalización del consumo de drogas deben realizarse en un contexto donde la droga es solo un instrumento y los tráficos son el problema.
- El primer paso para la solución es acercarse a los niños, no esperar que ellos busquen a las instituciones.

15 Análisis de la normativa vigente en materia de drogadicción a nivel de Nación y Ciudad de Buenos Aires, ProBono Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires.

Porque la burocracia expulsa, impone requisitos, selecciona interlocutores y establece sus propios horizontes de tiempo.

- “El consumo de paco es un doloroso síntoma de una enfermedad más profunda”, que es la exclusión social y la marginalidad.
- Se dice que el paco ya llega a la clase media y alta. En realidad, cuando otras clases consumen paco, aunque sea la misma droga comprada en el mismo lugar, solo están consumiendo una droga. Pero el niño/adolescente villero consume paco en su pasillo, de cara al vendedor, sin trabajo, sin escuela, sin comida.

El paco es un mundo, no una sustancia. Los hospitales no están preparados para recibir a los adictos, las posibilidades de internación están demasiado lejos, no se tienen documentos de identidad y no se puede hacer ningún trámite, en la escuela no hay lugar para los adictos, el trabajo es esquivo,¹⁶ la justicia los culpa de las consecuencias del consumo. En ese mundo no importa si el paco es el residuo de la cocaína, en el mundo paco explota la marginalidad.

En el consumidor de paco, la droga no es el problema. Cuando los chicos vuelven del tratamiento al barrio, se encuentran con los mismos amigos, los mismos vendedores, la misma pobreza, el mismo desempleo y la misma inflación, todos conviviendo en el mismo pasillo. Todo allí huele a droga. Esa exclusión solo se enfrenta “dando lugar” y, en este sentido, el Estado está ausente.

Más necesario que obligar al adicto a comenzar un tratamiento es obligar al Estado a hacerse cargo del problema. El Estado está listo para firmar diligentemente los

16 Habitualmente, los empleadores rechazan postulaciones laborales domiciliadas en la villa.

certificados de defunción de los jóvenes a los que se niega a atender cuando están vivos.

El paco no es una droga más, no permite “elección”. El paco no da tiempo libre, no permite satisfacciones, no le interesa socializar. El Estado que interna para sacarse el problema de encima y el que no interna porque no le interesa el problema son dos caras de la misma moneda de ausencia.

Sin embargo, la sola y simple presencia del Estado no es una solución: la Prefectura debió intervenir en la villa 21-24 porque la Policía Federal era cómplice de los narcotraficantes.

La presencia del Estado tiene sentido complementario, subsidiariamente a la participación civil. Se necesita continuidad, estabilidad y permanencia, verdaderas políticas públicas.

El paco no genera redes de narcotráfico porque se consume en el mismo lugar donde se produce, lo cual ha cambiado el perfil del narcotraficante. En este caso, no es un barón local de la droga, simplemente basta con que pueda conseguir los restos de la fabricación de la cocaína. Donde hay un *dealer* de paco, hay un narcotraficante cerca. Hay una gran proximidad entre consumidores, vendedores y traficantes. Sin embargo, la inacción del Estado también está haciendo que este escenario cambie, apareciendo pequeñas organizaciones de sicarios del paco (Caruso, 2013).

En síntesis: el mundo paco tiene cinco componentes: menores de edad, tráfico de drogas, tráfico de armas, exclusión social y ausencia del Estado.

A partir del año 2006 aparecieron reportes en inglés que hablaban del paco, una adictiva forma de cocaína que devastaba los barrios pobres de Buenos Aires. Estos reportes vinculaban al paco con el empobrecimiento que siguió a la caída económica de 2001-2002.

La tasa oficial de pobreza entre los residentes de Buenos Aires alcanzó el 61% en 2003, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (Taylor, 2008, p. 5).

Según informaciones oficiales, entre 2004 y 2006, el consumo de paco se incrementó en un 200%, en virtud del carácter inicial y sustitutivo de la sustancia. La SEDRONAR informó que 70 mil jóvenes entre 16 y 26 años probaron la droga en el Gran Buenos Aires.

La emergencia de una generación de jóvenes creciendo en barrios plagados de niveles sin precedentes de desempleo y desarraigo social dio a los *dealers* y traficantes el regalo de un nuevo mercado hasta entonces inexistente. La crisis económica creó un gran vacío de todo, incluidas las drogas. Como resultado, los traficantes se apresuraron a cubrir el mercado en respuesta a la falta de cocaína.

Los distribuidores descubrieron que esta droga barata, hecha con productos químicos fáciles de conseguir, como el manitol y la cafeína, mezclados con una pequeña cantidad de cocaína, podría ser vendida para compensar la escasez. En muy poco tiempo, lo que comenzó como un mercado improvisado para esta “basura de cocaína” evolucionó rápidamente hacia un sistema industrial de producción de paco que podría satisfacer la alta demanda de cocaína barata.

Un vez que el mercado del paco se instaló, se sostuvo con persistencia. “Hay todavía amplios sectores de la población viviendo bajo la línea de pobreza, y una vez que se crea un mercado de drogas es muy difícil deshacerse de él”, dice Tom Blickman, investigador holandés del Transnational Institute (citado en Taylor, 2008, p. 6).

Pero como problemática compleja que es, el consumo del paco también depende de la actuación de las autoridades policiales. “Acá el problema no son los chicos. Son los *dealers* y las personas que deberían estar a cargo del problema. La policía conoce a quiénes venden, esa es la verdad del problema” (Taylor, 2008, p. 6).

Aunque la pobreza y el alto desempleo juegan su parte, no son suficientes para explicar todo el proceso. El problema radica en el propio mercado de la cocaína y su

flexibilidad frente a las operaciones antidrogas, conclusión a la que llega el Transnational Institute: el crecimiento del paco se explica por “una transformación general en la producción, comercialización y tráfico del hidrocloreto de cocaína, y no meramente un incremento de la pobreza” (citado en Taylor, 2008, pp. 6-7).

El problema no es el narcotráfico, es la policía

Uno de los síntomas más claros del fracaso de las políticas en marcha es que se satura el sistema solo con hechos de flagrancia, con lo que encuentran por la casualidad en el cateo, abandonado u oculto de alguna manera. Gendarmería secuestra la droga que detecta cuando cruza la frontera. Prefectura la detecta cuando hace el patrullaje en el río. La policía lo que se le cruza en la calle. Se encuentra droga, cada vez más, pero casi nunca hay detenidos clave por esos hallazgos, porque en realidad escasean las investigaciones que lleguen a los niveles más altos de las organizaciones criminales (Alarcón, 2007).

La Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos Complejos en materia de drogas y Crimen organizado (UFIDRO) alertó sobre la presencia del narcotráfico en la Ciudad de Buenos Aires. En la zona de las comisarías 34, 36 y 38 se relevan más de 30 causas con parámetros similares, sumado a los trabajados del cuerpo médico forense: mulas evisceradas que denotan la pericia de un profesional en la intervención quirúrgica. La Cámara del Crimen alertó que detrás de ciertos crímenes podía estar el narcotráfico.

“Lo que nosotros advertimos en todas las causas era que [...] ante un hecho o enfrentamiento se les daba la novedad a distintos jueces y a distintos fiscales, y a veces no se les imponía de los antecedentes de estos hechos. De esa manera, el funcionario o magistrado, un fiscal o un juez, no puede tomar acabado conocimiento sobre el delito”. De los 140 heridos por armas de fuego que ingresaron

al hospital Piñero en seis meses, un 60% correspondía a la comisaría 36 y el resto a la 38 y la 34. “Esto es lo preocupante, que se denuncia que posiblemente las fuerzas de seguridad protejan al narcotráfico”. Fijar una política criminal que persigue al adicto por considerarlo el primer eslabón de una cadena produce que la mayoría de los condenados sean consumidores o pequeños comerciantes. “El combate contra el narcotráfico es un fracaso” (Alarcón, 2007).

El 6 de diciembre de 2007, los fiscales Mónica Cuñarro y Carlos Rívolo presentaron una denuncia ante la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal en la que, sobre la base de numerosos hechos delictivos producidos en los últimos tiempos en ciertos barrios del centro de Buenos Aires, se daba cuenta de la connivencia y protección brindada por efectivos policiales a organizaciones de narcotraficantes que abastecían gran parte del extendido mercado minorista de cocaína de la ciudad. Luego de relevar más de 20 causas judiciales, determinaron que, desde 1999, se cometieron una serie de “graves hechos criminales en los que se enfrentan diversas bandas por el dominio del territorio y que han desatado una violencia sin igual, ante la desidia, omisión y fracaso” del accionar de la policía, “o tal vez su participación”. En la denuncia, los fiscales destacaban que la policía había dejado “el control de varios territorios” en manos de los grupos narcotraficantes de la zona, con quienes la fuerza de seguridad mantenía “en forma clara y certera, una actitud complaciente, una desidia, una omisión y una íntima vinculación”, todo lo cual había provocado que esas zonas se convirtieran en “un territorio sin ley ni control, ni prevención, ni atención”. Los fiscales agregaban que no se trataba de “hechos aislados” sino de “una batalla por el control de un territorio propicio para el tráfico de sustancias estupefacientes” (Saín, 2009, p. 144).

Han pasado algunos años desde estos hechos, la situación solo ha empeorado, como quedó claro en los

hechos expuestos en Santa Fe y en los menos conocidos hechos de Salta (Pérez, 2012), entre muchos otros.

Conclusiones

En los cinco mercados del narcotráfico podemos sintetizar los siguientes resultados en los diez años de kirchnerismo:

- Reducción del consumo de cocaína. Aumento del consumo de otras drogas. Fenómeno del paco.
- Aumento de la capacidad de control en la Aduana portuaria. Caída del control fronterizo en el norte del país.
- Crecimiento de las “cocinas” de producción artesanal de drogas. Diversificación de formas “no tradicionales” de producción. Nacimiento de un modelo de encadenamiento producción-consumo.
- Ausencia de modificaciones en la legislación sobre lavado de dinero.
- Freno a la exportación de precursores químicos.
- Fortalecimiento del rol de la policía en el narcotráfico.

Con base en estos datos hay tres sustentos básicos subyacentes:

- El objetivo central está direccionado hacia el aspecto externo del narcotráfico (exportación de precursores químicos, tránsito de drogas hacia el exterior) y se exhibe preocupación por las auditorías multilaterales (CICAD, JIFE, GAFI).
- Se carece de intención y políticas para el orden interno (consumo de paco, control fronterizo norte, lavado de dinero, cocinas de droga). La negativa a desarmar el rol policial es parte de esta preferencia.
- Se incauta, investiga, encarcela, juzga y persigue la flagrancia, el hecho físico visible. Se desconoce el carácter socialmente construido e invisible del narcotráfico.

En consecuencia, no hay investigación de calidad, no hay especialistas, no se promueve la investigación académica, no se construye el “universo” del narcotráfico, un delito invisible por definición. Esta desidia lleva a dos situaciones:

- Cuánta más cantidad de detenidos e incautaciones hay, más narcotráfico hay. Porque se supone que la mayor cantidad de procedimientos reduce el narcotráfico, cuando en realidad puede ser indicativa de un aumento del tráfico o se desatienden los alertas frente a las alternativas que el narcotráfico construye (nuevas rutas, nuevas técnicas de ocultamiento). La persecución de la flagrancia crea la ilusión de éxito y no afecta al narcotráfico.
- Mercados de consumo que no involucraban narcotráfico, como el consumo de paco en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, construyen niveles organizacionales de narcotráfico, como sucede en Ingeniero Budge, Lomas de Zamora (Caruso, 2013).

Con acierto, Marcelo Saín sostiene que el consumo de drogas no es un problema cuantitativo. “Solo unos 208 millones de personas –4,9% de la población mundial de 15 a 64 años– consumieron drogas por lo menos una vez en el último año (2008) [...] Así el problema de las drogas ilícitas se restringe a una porción muy pequeña de la población mundial de 15 a 64 años” (Saín, 2009, p. 135). Por supuesto que la reducción del consumo y la contención de los mercados de drogas es un logro, pero las drogas no dejan de consumirse, porque el abstencionismo total “ha sido una mera ilusión óptica y el prohibicionismo ha favorecido la expansión y consolidación del negocio criminal del narcotráfico” (Saín, 2009, p. 135).

Tal como es entendido por el kirchnerismo no queda claro si el narcotráfico es un asunto de salud pública o una cuestión de seguridad. El proyecto S-750/12 de Reforma

Integral de la Ley de Estupefacientes¹⁷ del senador Aníbal Fernández lo tomaba como un asunto de salud pública, en un proyecto de ley que acertadamente despenalizaba el consumo, pero no tocaba el narcotráfico, ya que no se puede decir con seriedad que la Ley 23737 esté destinada al narcotráfico, palabra que es mencionada una sola vez en el art. 31. No existe legislación penal contra el narcotráfico, considerado un delito aduanero de contrabando agravado, juzgado en el Tribunal Penal Económico.

Es lógico que dentro de esa cosmovisión se busque reducir el consumo de drogas, objetivo de la política gubernamental, mientras crece el negocio criminal del narcotráfico, factor para el cual el gobierno carece de política. Cuanto más se reduzca el consumo de drogas, más se constatará el fracaso de la lucha contra el narcotráfico. Porque drogas y narcotráfico son dos cosas relacionadas, pero distintas.

17 Proyecto de reforma integral de la ley de estupefacientes, en <<http://www.anibalfernandez.com.ar/index.php/proyectos-de-ley/941-proyecto-de-reforma-integral-de-ley-de-estupefacientes-completo>>.

Fuentes bibliográficas

- Alarcón, C. (2007), “La policía y la guerra de narcos en la ciudad”, en *Página 12*, 8 de enero.
- Arcomano, R. (2012), “Un revival de la lucha antidrogas”, en *Miradas al Sur*, 11 de marzo, en <<http://sur.infonews.com/notas/un-revival-de-la-lucha-antidrogas>>.
- Caruso, L. (2013), “Las peleas y asesinatos de los ‘soldaditos’ del paco”, 20 de marzo, *Clarín*, en <http://www.clarin.com/policiales/peleas-asesinatos-soldaditos-paco_0_880112122.html>.
- Cieza, D. (2009), “Economía ilícita, control social y violencia: notas sobre el crimen organizado y consecuencias del narcotráfico y su represión en algunos países latinoamericanos”, en *Relaciones Internacionales*, N° 37, Buenos Aires.
- Corda, A.R. (2011), *Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*, Buenos Aires, Intercambios Asociación Civil/Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- De Narváez, F. (2011), “El kirchnerismo invitó al narcotráfico a la Argentina”, en *ElCorinsta.com*, 3 de abril, en <<http://www.cronista.com/economiapolitica/De-Narvaez-El-kirchnerismo-invito-al-narcotrafico-a-la-Argentina-20110304-0139.html>>.
- Depetris, J.E. (2011), “Deportes extremos: construyendo capacidades estatales en la lucha contra el narcotráfico: caso aduana argentina 2005-2010”, en *DAAPGE*, año 11, N° 17, Santa Fe, UNL.
- El Siciliano* (2011), “País narco, la Argentina de la que nadie quiere hablar”, 29 de abril de 2011, en <<http://diarioelsiciliano.com.ar/diario/?p=4328>>.
- ElCronista.com* (2011), “Para Estados Unidos, Argentina es el segundo mercado de cocaína de América del Sur”, en <http://www.cronista.com/contenidos/2011/03/03/noticia_0128.html>.
- Emmerich, N. (2009), *Globalización, Estado y narcotráfico. El caso Southern Winds*, Buenos Aires, Editorial Ojos del mundo.
- Jorge, M. (s/f), “Narcotráfico en Argentina”, en <<http://www.26noticias.com.ar/narcotrafico-en-argentina-95095.html>>.

- Peralta, F. (2012), “El desarrollo del narcotráfico en Argentina y la región”, 19 de septiembre, en <http://fabianfperalta.com.ar/web/index.php?option=com_content&view=article&id=455:el-desarrollo-del-narcotrafico-en-argentina-y-la-region&catid=43:slideshow&Itemid=96>.
- Pérez, G. (2012), “Maldita policía a la salteña”, *Miradas al Sur*, 22 de julio, en <<http://sur.infonews.com/blogs/ricardo-ragendorfer/maldita-policia-la-saltena>>.
- Saín, M. (2009), “El fracaso del control de las drogas ilegales en Argentina”, en *Nueva Sociedad*, N° 222, Buenos Aires.
- Saín, M. (2008), “La problemática del narcotráfico en la Argentina”, en <<http://www.forodeseguridad.com/artic/discipl/4161.htm>>.
- SEDRONAR, M. Souto Zabaleta et al. (2011), *Primer estudio de diagnóstico sobre narcotráfico en la provincia de Salta*, Buenos Aires, SEDRONAR.
- Souto Zabaleta, M. y J.C. Vázquez (2007), *El tráfico de estupefacientes en la Argentina*, Buenos Aires, SEDRONAR.
- Stolbizer, M. (2012), “El kirchnerismo recibió aportes del narcotráfico en la campaña”, 19 de noviembre, en <http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2012/11/edicion_1474/contenidos/noticia_5060.html>.
- Taylor, G. (2008), “Paco: drug war blowback in Argentina”, en *NACLA Report of the Americas*, mayo-junio.
- TN.com.ar (s/f), “EE.UU.: Aumenta el narcotráfico en la Argentina”, en <http://tn.com.ar/sociedad/eeuu-aumenta-el-narcotrafico-en-la-argentina_031079>.
- Tokatlian, J.G. (2009), “Hacia una larga guerra irregular”, en J.G. Tokatlian, *La guerra contra las drogas en el mundo andino*, Buenos Aires, El Zorzal.
- Tokatlian, J.G. (2012), “Narcotráfico made in Argentina”, en *Clarín*, 6 de noviembre, Buenos Aires, en <http://www.clarin.com/opinion/Narcotrafico-made-in-Argentina_0_805719493.html>.
- UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime, Informe Mundial sobre Drogas (2010), en <<http://www.unodc.org/southerncone/es/drogas/relatorio-mundial-sobre-drogas.html>>.
- UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime, Informe Mundial sobre Drogas (2011), en <<http://www.unodc.org/southerncone/es/drogas/relatorio-mundial-sobre-drogas.html>>.

¿Cambio o continuidad?

- UNODC-United Nations Office on Drugs and Crime, Informe Mundial sobre Drogas (2012), en <<http://www.unodc.org/southerncone/es/drogas/relatorio-mundial-sobre-drogas.html>>.
- Vieyra, J.C. (2007), "El narcotráfico en la agenda de seguridad del MERCOSUR. Los casos de Brasil y Argentina", Maestría de Relaciones Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Políticas de derechos humanos en Argentina: evolución de las políticas migratorias y de refugio (2003-2013)

María Paula A. Cicogna

La restitución de los derechos humanos (1983-2003)

Argentina comenzó a vivir en democracia en 1983, año en que finalizó una de las dictaduras más sangrientas que hubiera atravesado el país (1976-1983). Raúl R. Alfonsín fue el líder del Gobierno que tuvo que guiar al país en esta nueva etapa, donde como tarea principal debían restaurarse no solo las instituciones, si no los derechos humanos (DDHH). Por tal motivo creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), para que investigara la desaparición forzada de personas producidas durante esa dictadura militar, la cual publicó sus hallazgos en 1984 en el informe *Nunca Más* (también conocido como “Informe Sábado”).¹ También inició durante ese año el juicio a miembros de las tres Juntas Militares que gobernaron al país durante 1976 y 1983, como así también sancionó las Leyes de Obediencia Debida² y

1 Esta Comisión es el primer antecedente de las actuales Comisiones de la Verdad que investigan violaciones a los ddhh en distintos países del mundo (como ejemplos recientes podemos citar la creada en Perú).

2 Ley 23492, sancionada el 23/12/1986 y publicada en el Boletín Oficial de 29/12/1986.

Punto Final³ (1986 y 1987, respectivamente) por las cuales aquellas personas que pertenecían a las Fuerzas Armadas o de Seguridad, y habían estado involucrados en delitos contra los DDHH, no iban a ser sancionados penalmente para preservar la paz y la convivencia social (la cual, a pesar de ello, no fue sostenida). Ambas leyes fueron derogadas en 2003 con anuencia de un fallo de la Corte Suprema (2005), quien declaró inconstitucional aquellas leyes y permitió la reapertura de los juicios a todos los responsables.

Este primer Gobierno democrático tuvo que lidiar con muchos impedimentos (crisis económica y energética, conflictos gremiales, varios intentos de golpe de Estado, entre otros), y por ello no le fue fácil desarrollar en su máximo esplendor políticas de DDHH que realmente repararan los DDHH de las víctimas de esa dictadura y los de todos aquellos que pertenecieran a grupos vulnerables, sumado a que el desarrollo del derecho internacional de los DDHH aún no había llegado a su apogeo.

En la década de 1990, los Gobiernos presididos por Carlos S. Menem (1989-1995 y 1995-1999) aplicaron diversas políticas impuestas por el modelo neoliberal imperante a partir del Consenso de Washington (Martínez Rangel y Soto Reyes Garmendia, 2012), las cuales provocaron una serie de reformas políticas, económicas y sociales cuyo objetivo era transformar el modo de funcionamiento de la economía interna y lograr “ser parte del mundo”, dentro del llamado modelo “globalizado”. En esta etapa se debilitaron las capacidades estatales porque el llamado “Estado de Bienestar” fue reemplazado por el “Estado empresa”, como así también ciertas relaciones de poder llevaron a la adopción y mantenimiento de las políticas neoliberales

3 Ley 23521, sancionada el 08/06/1987 y publicada en el Boletín Oficial de 09/06/1987.

(Sidicaro, 2001). Por ese motivo, durante esta década no hallaremos una tendencia a la creación e implementación de políticas a nivel nacional destinadas a la protección de los DDHH, con la excepción de la reforma constitucional de 1994, la cual otorga jerarquía constitucional a diez tratados de DDHH⁴ (art. 75, inc. 22), e incorpora mecanismos de democracia directa (arts. 37 y 39) que amplían los derechos políticos, y reconoce a los derechos de “tercera generación”: medio ambiente (art. 41) y del consumidor (art. 42). Esta reforma se realiza en un contexto donde muchos países latinoamericanos, que al igual que Argentina se encontraban transitando una nueva etapa democrática, incorporaron modificaciones a sus cartas magnas como medida para superar la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política (Zovatto, 2010).

Esta década se cierra con una crisis económica, política, social y cultural, que estalló en el año 2001, que trajo como consecuencia, entre muchas otras, la dimisión del presidente de la Nación, Fernando de la Rúa (1999-2001),⁵ por ese motivo se llamó a elecciones nacionales en el año 2003 para elegir un nuevo presidente.

4 La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de DDHH; la Convención Americana sobre DDHH; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño.

5 Desde el estallido de la crisis, el 20 y 21 de diciembre de 2001, hasta el 2 de enero de 2002 dimitieron tres jefes de Estado: Ramón Puerta (presidente provisional), Adolfo Rodríguez Saá (presidente interino) y Eduardo Caamaño (presidente provisional). Finalmente, el presidente de la Cámara de Senadores, Eduardo Duhalde, sostuvo la Presidencia desde esa fecha hasta mayo de 2003, cuando asumió el mandato el presidente elegido por vías constitucionales.

A partir del año 2003, cuando Néstor Kirchner (2003-2007) asumió la Presidencia, su gestión marcó un cambio: el Gobierno Nacional comenzó a trabajar a partir de un enfoque transversal de los DDHH, sobre la base de los principios que estos propugnan: universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación. Durante su mandato se sancionaron leyes que propulsaron políticas que determinaban la protección de grupos vulnerables, muchos de los cuales habían sufrido las consecuencias de las políticas neoliberales mencionadas anteriormente.

Este Gobierno marcó el comienzo de una década donde se produjeron cambios tan radicales que convirtieron a Argentina en un ejemplo en materia de DDHH.

Los derechos humanos como política de Estado

En la evolución del derecho internacional de los DDHH se resalta el reconocimiento de los derechos de las personas por parte de los Estados. Asimismo, la comunidad internacional ha efectuado un importante avance admitiendo la importancia del reconocimiento de la diversidad, sostenida en la premisa que todas las personas han nacido “libres e iguales en dignidad y en derechos”. Por ello, el reconocimiento de la existencia de grupos vulnerables con demandas diversas trajo aparejado la necesidad de adoptar nuevos instrumentos a fin de eliminar la discriminación de la cual puedan ser objeto (Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad, 2011).

Los Estados tienen la obligación de respetar, garantizar y adoptar las medidas necesarias para que los DDHH puedan ser gozados por todas las personas. El Estado es el único responsable por las violaciones de DDHH no reparadas, y es por ello que prevenir es una obligación que exige que el Estado desarrolle políticas (Pinto, 1997). Pero en América Latina el concepto de DDHH estuvo orientado hacia la imposición de límites y obligaciones (libertades negativas)

para evitar las violaciones sistemáticas de los DDHH de las personas latinoamericanas durante las décadas de 1970 y 1980; por ello, en cambio, desde la década de 1990, sentadas ya dichas bases, el desarrollo del derecho interamericano y universal tendió a reconocer todo aquello que el Estado debe abstenerse de llevar de cabo, así como todo aquello que está obligado a hacer (libertades positivas) para posibilitar la plena realización de los derechos. Sumado a esto, la reconceptualización de los DDHH a la luz del reconocimiento normativo de nuevos sujetos ha posibilitado la identificación e incorporación de problemáticas sociales, aunque la brecha entre la norma y su aplicación aún no se ha cerrado (Giménez Mercado y Valente Adarme, 2010).

Entonces, el enfoque de los DDHH puede ser entendido como una nueva perspectiva para concebir y diseñar políticas públicas, tendientes al desarrollo humano, en el marco de un proceso de concertación entre Estado y sociedad civil; su núcleo reside en la incorporación de principios de interdependencia e integralidad de los DDHH⁶. Surge por distintas causas: por un lado, la redemocratización de los países latinoamericanos generó un fortalecimiento de movimientos locales que reivindicaron el acceso a los servicios básicos, a las oportunidades del mercado y al diseño de políticas públicas sociales. Por otro lado, ha tomado parte el resurgimiento de corrientes neoliberales, sumado al nacimiento de preocupaciones neoinstitucionalistas relacionadas con el tema de la gobernabilidad, como así también la identificación de nuevos problemas de violencia

6 Los derechos son: a) de orden público, ya que el Estado y el resto de las organizaciones de la sociedad civil deben respetarlos y hacerlos cumplir en cualquier ámbito; b) irrenunciables, dado que las personas pueden no ejercerlos, pero jamás renunciar a ellos y les son reconocidos sin excepción bajo cualquier circunstancia; c) interdependientes, entre sí porque deben garantizarse el cumplimiento de cada uno de ellos ya que solo en su conjunto permiten un bienestar y desarrollo integral; d) indivisibles, dado que deben cumplirse de manera simultánea.

que se encuentran vinculados con la falta de inserción de nuevos grupos vulnerables. A nivel internacional, el reconocimiento normativo de los derechos de las mujeres, de la niñez y la adolescencia, de la población indígena y de la tercera edad permitió aunar esfuerzos orientados a operacionalizar los DDHH en políticas públicas y a institucionalizar los movimientos sociales. Asimismo, las metas en común alcanzadas por 171 Estados en la Convención de Viena (1993)⁷, sobre la promoción y protección de todos los DDHH y las libertades fundamentales, fueron una base muy importante para asentar este enfoque. Hoy el derecho es regulativo y permite su utilización como medio para la consecución de fines, tales como la creación e implementación de políticas públicas, para promocionar fines, valores e intereses sociales (Jiménez Benítez, 2007).

Las políticas de la “década ganada”⁸ (2003-2013)

Según lo expresado por el mismo Gobierno, la problemática de los DDHH, individuales y colectivos, está vinculada con la recuperación de la legitimidad de las instituciones y de la confianza de vastos sectores sociales en el sistema democrático. El Estado argentino asumió la tarea de revisar lo actuado por el terrorismo estatal durante la última dictadura (1976-1983) y por los Gobiernos que la sucedieron. Esta asunción se expresa en el desarrollo de una política de Estado basada en los pilares históricos del movimiento de DDHH en la Argentina: memoria, verdad y justicia (Presidencia de la Nación, 2013).

7 Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, Viena, 14-25 de junio de 1993.

8 Expresión utilizada por Cristina Fernández de Kirchner, presidente de Argentina (2007-2011 y 2011-2015), en su discurso del 01/03/2013 (inauguración del 131° período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional).

El 25 de Mayo de 2013, fecha patria en la cual Argentina celebra la Revolución de Mayo de 1810, también el Gobierno actual festejó la fecha en que Néstor Kirchner asume el Gobierno que había dejado maltrecho la crisis de 2001, el cual prosigue con el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner por dos períodos consecutivos (2007-2011 y 2011-2015). Es por ello que el Gobierno ha destacado entre sus acciones muchas de sus políticas de DDHH el otorgamiento de la Asignación Universal por Hijo (Decreto 1602), la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26.522) y la Ley de Matrimonio Igualitario (Ley 26.618).

A estas se suman la extensa lista de normas sancionadas en este período que abren una nueva etapa de goce de derechos. En el año 2005 se aprueba el Plan Nacional contra la Discriminación (Decreto 1086); en el 2006, la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206) y la Ley de Comunidades Indígenas (Ley 26160); en 2008 se sanciona la ley que norma la Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (Ley 26.364), y en los años siguientes (2009 y 2010) las ya mencionadas Leyes 26.522 y 26.618.

En materia de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes se sancionaron normas relevantes como aquella que adopta, en 2005, las normativas de la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 26.061), en 2008 aquella que regula el trabajo infantil y adolescente (Ley 26.390) y la inscripción de los recién nacidos dentro de los 40 días (Ley 26.413), entre muchas otras⁹. Al año siguiente se sanciona por decreto el otorgamiento de una asignación por

9 Para mayor información leer: Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad (2011), Grupos en situación de vulnerabilidad y derechos humanos. Políticas públicas y compromisos internacionales, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

hijo a todas aquellas personas que se hallaran desocupadas, subempleadas o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil, como así también se baja la mayoría de edad de 21 a 18 años (Ley 26.579).

Esta asignación busca evitar que algunas personas se hallan excluidas de los servicios básicos, y eso da lugar a violaciones de sus derechos, mortalidad, discriminación, múltiples privaciones y situaciones de pobreza. Diez millones de niños, niñas y adolescentes mueren por año en el mundo por miseria, guerras, violencia, maltrato y desamparo. Por consiguiente, en los últimos años, a fin de paliar dicha exclusión, se registró una proliferación global de programas sociales que ofrecían garantizar un pago en efectivo como contraparte de cambios en el comportamiento individual del hogar, dentro de la tradición de lo que se conoce como *safety nets* (tipo de programas sociales que actúan como redes de seguridad). Lo más llamativo de estos programas no es solo el otorgamiento de dinero en efectivo, que vendría a representar una garantía de ingreso mínimo, sino la inclusión de una serie de condicionantes que sus beneficiarios y/o familias deben cumplir para recibir la ayuda. Este es el caso de la Asignación Universal por Hijo (Minujín, Davidziuk y Delamónica, 2007).

Si hablamos de género, Argentina ha sancionado en el año 2012 la Ley de Identidad de Género, la cual permite que la persona sea identificada del modo en que lo desee en los instrumentos que acreditan su identidad, como la Partida de Nacimiento y el Documento Nacional de Identidad (DNI). Al año de la implementación de esta norma (mayo de 2012), cerca de 3.000 personas trans a lo largo de todo el país han rectificado su Partida de Nacimiento y DNI para que refleje su identidad de género¹⁰. Asimismo,

10 <http://www.telam.com.ar/notas/201308/27515-11-de-agosto-otro-capitulo-de-las-conquistas-del-colectivo-trans.html>

Argentina ha ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en el año 2006 (Ley 26171), como así también ha sancionado en 2008 la norma que protege en forma integral la prevención, sanción y erradicación de toda violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley 26485).

En el ámbito de la salud, en el año 2003 se ha reglamentado la Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley 25673 y Decreto 1282) y tres años después se puso en marcha el Programa Nacional de Educación Sexual Integral (Ley 26150). En 2010 se sancionó la Ley de Salud Mental (Ley 26657), la cual, al igual que todas estas normas, apunta a considerar a la persona con padecimiento mental como un sujeto de derecho y no como un objeto; para ello pone límites a la internación de personas contra su voluntad y apunta al reemplazo de las instituciones de salud mental (neuropsiquiátricos) por la atención de la salud mental en el marco de la comunidad.

Otro avance fue normar la actividad de las trabajadoras de casa de familia (Ley 26063) en el año 2005. Las demandas por reconocimiento de derechos, promovidas por grupos específicos como las mujeres, los grupos étnicos y las organizaciones a favor de los derechos de la niñez y de la adolescencia, entre otros, impulsaron estos cambios (Jiménez Benítez, 2007). Gracias a esa acción y al reconocimiento de nuevas situaciones socioeconómicas y ambientales por parte del Gobierno nacional, el cual generó este nuevo contexto al situar a los DDHH como transversales a todas las políticas públicas, estas victorias normativas, sociopolíticas y culturales convirtieron a derechos de “segunda” (económicos, sociales y culturales) y “tercera” (colectivos o de solidaridad) generación en derechos exigidos y exigibles. Esta acción conjunta del Estado y la sociedad, encarnada en Organizaciones de la Sociedad Civil (osc), permite la posibilidad de un diálogo que

genera negociaciones sobre un tema, evita la pretorianización porque las demandas son canalizadas por los canales institucionales adecuados y lleva a un resultado favorable, como es la sanción de una norma que contemple un nuevo hecho social, aunque es tarea del Estado la publicidad y difusión de ese nuevo orden que conlleva cambios sociopolíticos y culturales y que, en muchos casos, se produce en ámbitos acotados y no alcanza a la sociedad toda.

Políticas migratorias y de refugio

En los Gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner la cuestión de los DDHH es un tema relevante y de primer orden en la agenda gubernamental, como lo sostuvo Fernández de Kirchner en su discurso inaugural del 131° período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional, donde expuso los logros de los diez años de gestión de su partido político (Frente para la Victoria), cuando señaló: “Hemos hecho de los DDHH uno de los pilares fundamentales de las políticas de Estado. Lo ratifico: somos un país modelo”.¹¹

Por ello, durante la gestión llevada a cabo durante estos mandatos, en particular durante el de Kirchner, se ha colocado en la agenda gubernamental la cuestión migratoria y de refugio. Durante su gestión fueron sancionadas (cita en orden cronológico) la Ley de Migraciones (Ley 25.871), el Programa Patria Grande (Programa Nacional de Normalización Documentaria migratoria para extranjeros nativos de los Estados Parte del Mercado Común del Sur [MERCOSUR] y sus Estados Asociados, aprobado por Disposición (DNM) 35.768/2008)¹² y la Ley de Refugio (Ley 26.165).

11 Ver <<http://www.presidencia.gov.ar/discursos/26370-inauguracion-del-131o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>>.

12 Disposición de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) 53253/2005 del 13/12/2005.

En el discurso de apertura de las sesiones del Congreso Nacional del año 2004, que tradicionalmente brindan los presidentes cada año para dar cuenta de su gestión de Gobierno y anunciar lo que vendrá, Kirchner anunció que se había “dictado una nueva Ley de Migraciones, más inclusiva y acorde a nuestra historia de país receptor [...]. En materia migratoria, se pasó de una política expulsiva a una receptiva y como resultado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas hizo un explícito reconocimiento a nuestro país”¹³.

En su mención al Programa “Patria Grande” expresó que su “objetivo es regularizar a todos los inmigrantes del MERCOSUR y países asociados en situación irregular que lo soliciten y que vivan en el país. Este programa alcanzará a una población estimada entre 750.000 y 1.000.000 de personas”¹⁴. En el año 2005 reitera los mismos conceptos acerca de la cuestión, mientras que en el año 2006, una vez más, menciona la implementación del Programa Patria Grande. En el año 2007 agrega que “las migraciones internacionales han sido consideradas durante el año 2006 como uno de los temas de mayor trascendencia de la agenda internacional, lo cual propició el marco adecuado para la presentación de la política migratoria argentina en diferentes ámbitos, logrando un notable apoyo e importante reconocimiento de parte de la comunidad internacional”. Menciona también en esa oportunidad que “mediante el otorgamiento de una residencia precaria ya se hallan autorizados a trabajar, a estudiar, a ingresar, permanecer y salir de la República Argentina en forma legal 323.000

13 Ver Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2004) “Mensaje presidencial de Kirchner en la apertura de las sesiones de Honorable Asamblea Legislativa”, en <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/documentos/asuncion/01.03.2004.kirchner.pdf>> consultado el 10/11/2010.

14 Ídem.

inmigrantes. Asimismo, durante el año 2006, se resolvió la situación migratoria de 71.000 extranjeros, fuera de lo mencionado en el programa, lo que determina que hay un total de 400.000 extranjeros que regularizaron su situación legal cumpliendo acabadamente con los lineamientos que marcan el respeto por los derechos humanos, el interés de la Argentina y los compromisos internacionales asumidos”.

Este programa involucró también a solicitantes de refugio y refugiados. Los demandantes que no habían recibido respuesta alguna acerca de su petición (y habían esperado un promedio de 5 años), en los casos que ésta había sido rechazada, podían obtener su documentación para acceder a los derechos que las normas argentinas les permiten acceder. En el caso de los refugiados, algunos preferían tramitar su documentación por este medio, en lugar de renovar su estatuto; o en el caso de que no le renovaran su estatuto debido a que la situación en su país hubiera mejorado, decidieran quedarse a vivir en Argentina (entrevista a Ofelia, 2006).

Durante la gestión de Fernández de Kirchner, se aprobó la reglamentación de la Ley de Migraciones¹⁵, como así también se han creado instituciones que implementan esas políticas de Estado (tanto de refugio como migratoria), tales como la Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio (2007), en la esfera del Ministerio Público de la Defensa, y la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), en 2009, que se halla en la órbita de la Dirección Nacional de Migraciones; ambas áreas, en conjunto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia

15 Decreto 616/2010, sancionado el 03/05/2010.

(UNICEF) y la asociación Migrantes y Refugiados en Argentina (Myrar) suscribieron en 2011 el “Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo”.

Por otra parte, en su discurso de 2007 no se menciona la aprobación de la Ley de Refugio, y desde ese año en adelante no se habla sobre la materia, ni siquiera en el discurso del año 2013 donde se hace una síntesis de la gestión de estos diez años. A pesar de que Fernández de Kirchner ha puesto énfasis en sus dos mandatos en las políticas de inclusión, entre otras materias, no ha puesto en agenda el tema migratorio ni el refugio (el cual se encuentra inserto en dicha política indirectamente), a pesar de los conflictos que surgieron en esa materia en distintas oportunidades¹⁶.

Los derechos humanos presentes en las Leyes de Migraciones y Refugio

A pesar de que Argentina no cuenta con una numerosa comunidad migrante y refugiada, si no que los migrantes representan el 4,50% de su población¹⁷ y los refugiados menos de un 1%¹⁸, existen numerosas asociaciones civiles creadas por líderes de los grupos étnicos más representativos las cuales funcionaron como grupo de presión tanto en la sanción de la Ley de Migraciones como en la de Refugio (Cicogna, 2009).

16 Toma del Parque Indoamericano (2010): <http://www.cels.org.ar/common/documentos/Indoamericano%204-12-11.pdf>

17 INDEC. Censo 2010. Resultados definitivos. Variables seleccionadas. Total del país. En línea <http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultados-definitivos_totalpais.asp>.

18 Desde 1985 hasta hoy se registran 13.859 solicitudes de refugio y 3.386 estatutos de refugio otorgados. Datos estadísticos de la CONARE (DNM), 2012 (no hay datos posteriores publicados a esa fecha).

Como se expuso anteriormente, desde el año 2003 hasta el año 2007 el tema migratorio se posicionó en la agenda gubernamental. En el año 2004 se sancionó una nueva ley migratoria, la cual derogaba la sancionada en 1981 por la última dictadura militar (1976-1983), la cual, acorde a ese contexto, establecía una política migratoria expulsiva y represiva. En este contexto la nueva ley convierte a la migración en un derecho humano, ya que en su art. 4 la define como un derecho “esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”. La reglamentación llegó seis años después, luego de la insistencia y el trabajo de distintas OSC que lograron su sanción.

Al año siguiente se implementó el Programa Patria Grande, el cual regularizó la situación documental de 98.539 personas, quienes obtuvieron su radicación permanente, y de 126.385 personas a quienes les fue otorgada su radicación temporaria, todas ellas provenientes de países del MERCOSUR y Estados Unidos.¹⁹

La aprobación de esta ley se logró gracias a una coyuntura política favorable y como consecuencia de años de trabajo y lucha de la Mesa de Organizaciones por la Defensa de los Derechos de los Migrantes. Esta norma fue impulsada por el legislador socialista Rubén Giustiniani y establece también que el Estado asegura las condiciones que garantizan una efectiva igualdad de trato (art. 5), como así también el acceso a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social (art. 6). Estipula el derecho a la información sobre derechos y obligaciones (art. 9), la promoción de la integración en la sociedad de acogida (art. 9) y la

19 Según el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria de la DNM, en su informe estadístico de 2010, 187.759 de los inscriptos no completaron la documentación requerida para el trámite de regularización, por lo cual no obtuvieron la residencia.

penalización del delito de tráfico ilegal de personas (arts. 116 a 121). El delito de trata se ha codificado en la Ley 26364, sancionada en el año 2008.²⁰

Además, es interesante nombrar otras normas sancionadas en la materia, como el Decreto 1086/2005 que sancionó en 2005 el Plan Nacional contra la Discriminación, aquella que crea el Observatorio de Derechos Humanos atinente a la Comunidad de Migrantes de Origen Boliviano en la Argentina,²¹ y la que ratifica la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios.²²

Acerca de la Ley de Refugio, al igual que en el caso de la sanción de la Ley Migratoria, fue el resultado de diez años de lucha de las ONG que batallan por los derechos de refugiados y migrantes para que esta viera la luz en el año 2006. También esta norma muestra aspectos transgresores ya que le otorga al refugiado el mismo estatus que al ciudadano (excepto los derechos políticos, que se hallan acotados). Siguiendo el mismo tono que la Ley de Migraciones, no sanciona el ingreso ilegal, prohíbe el rechazo en frontera y, por supuesto, rescata el apartado esencial de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951²³ y su Protocolo Adicional²⁴ (el cual distingue a un refugiado

20 Ley 26364 Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, sancionada el 09/04/2008 y promulgada el 29/04/2008.

21 Resolución 019/1986 de la Secretaría de DDHH.

22 Ley 26202: Apruébese la Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas, el 18/12/1990, sancionada el 13/12/2006 y promulgada de hecho el 10/01/2007.

23 La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados fue aprobada en Ginebra el 28/07/1951 y entra en vigencia el 22/04/1954, de conformidad con el art. 43. Argentina adhirió el 13/09/1961 y entró en vigor el 13/02/1962.

24 Firmado en Nueva York el 31/01/1967, entró en vigor el 04/10/1967, de conformidad con el art. VIII, Serie Tratados de Naciones Unidas

de un migrante), que es la “no devolución” (art. 2). Otro avance se plasma en permitir que la presunción de credibilidad sea dada por la existencia de indicios suficientes aportados por el testimonio del solicitante (art. 46), como también se podrá hacer un reconocimiento por grupo si se produjera una entrada masiva de solicitantes (art. 55), como sucedió en el año 1999 cuando la situación en Perú provocó la huida de miles de personas hacia distintos países para solicitar refugio, lo cual provocó en el Comité de Elegibilidad para los Refugiados (Cepare) un gran atraso documental porque nunca se habían llegado tantos solicitantes en un año: solicitaron la protección del Estado argentino 1484 personas, un promedio de más del 60% de las solicitudes que habían recibido durante la década del 90 (Cicogna, 2008). Uno de los puntos más importantes de la ley es la ampliación de la definición de refugiado, que retoma la redactada en la Declaración de Cartagena²⁵, que enuncia que se le puede otorgar refugio a todas persona que sienta temor fundado por su vida por “amenazas provocadas por la violencia generalizada, agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público” (Cicogna, 2008).

Festejos del Bicentenario

El eje de la Ley de Migraciones lo constituye el reconocimiento de las migraciones como DDHH que, si bien son universales, solo pueden realizarse bajo las condiciones

N° 8791, vol. 606, p. 267. Argentina la aprueba el 03/10/1967 y entra en vigor el 06/12/1967.

²⁵ Adoptada por el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. Adoptada en Argentina por Acta Resolutiva (CEPARE) 465/98, el 24/02/1998.

específicas de cada cultura y se comprenden en el contexto de sus historicidades (Vior, 2005). Esta norma regula, en su art. 14, que es responsabilidad del Estado asegurar la integración de los migrantes a través del fomento de las iniciativas de todas las instituciones gubernamentales tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia, especialmente aquellas que provean de recursos idiomáticos en escuelas e instituciones culturales extranjeras legalmente. En ese punto, la ley recomienda el dictado de cursos de formación y de prevención de comportamientos discriminatorios (inspirados en criterios de convivencia en una sociedad intercultural), para todos los funcionarios y empleados públicos y de entes privados. Es importante destacar la importancia de la difusión de información útil para la adecuada inserción de los extranjeros en la sociedad argentina, en particular aquella relativa a sus derechos y obligaciones, como así también a la publicidad de sus expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas. En cambio, la Ley de Refugio solo hace una pequeña mención sobre el tema cuando convoca a las autoridades nacionales, provinciales y locales a fomentar su inserción en la vida social y económica del país a través de planes de acción conjunta.

Por tal motivo, una de las acciones estatales que muestran ese cumplimiento pudo ser observada en los festejos realizados por Argentina con motivo de los 200 años de la Revolución de Mayo de 1810,²⁶ donde se organizó un desfile en el cual mostraron sus danzas y trajes típicos algunos de los colectivos más significativos. Cabe destacar que el Gobierno ha sumado a los países “tradicionales” (aquellos que fueron protagonistas de las oleadas migratorias del siglo XIX y XX) a otros “nuevos” como Bielorrusia,

26 Ese día los cabildantes reconocen la autoridad de la Junta Revolucionaria y se forma el Primer Gobierno Patrio.

Colombia, Croacia, Nigeria, Perú, República Dominicana, Ucrania y Venezuela. Algunos de ellos cuentan con redes sociales de entre 30 y 50 años, mientras que otros se hallan en el proceso de conformación a partir de la creación de asociaciones, espacios que les permiten aunar sus fuerzas para hallar trabajo, compartir sus valores, prácticas y cultura y, esencialmente, para facilitar el camino que los llevará a insertarse en la sociedad de acogida.

De esta manera se visibiliza a aquellas personas provenientes de países de América Latina, como los peruanos, quienes constituyen la mayoría de solicitantes de refugio y refugiados, pero que ante la mirada de la sociedad receptora son migrantes. Por otro lado, se trata de no exotizar a aquellas provenientes de países africanos, como nigerianos o senegaleses, quienes por su color de piel y su idioma distinto (francés, *wolof*, entre otros) parecen ser “más refugiados” que quienes provienen del mismo continente americano, percepción fomentada desde los medios de comunicación, dado que las fotos y entrevistas que publican, en general, una vez al año (cuando se celebra el Día del Refugiado), difunden imágenes y relatos sólo de personas provenientes de países de África Occidental²⁷. La invisibilización deviene en discriminación cuando asisten a establecimientos públicos como hospitales, escuelas, o lugares de asistencia. La exotización provoca una discriminación positiva que favorece ligeramente a solicitantes de refugio y refugiados en ciertos espacios, aunque en otros funciona para fomentar reacciones discriminatorias (entrevista a solicitante peruano y a refugiado gambiano, 2009).

27 Ercolano, C. (2008), “Refugiados: la Argentina, una tierra distante y atractiva”, en *La Nación*, 21 de junio, en <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1023268> consultado el 10/11/2010 y Bertolini, C. et al. (2010), “África en Buenos Aires”, en *La Nación*, 25 de abril, en <http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1121658>, consultado el 10/11/2010.

La integración y participación de los otros reconocidos como sujetos de derecho constituye uno de los ejes centrales para el diseño de nuevas políticas públicas que vuelvan efectiva y eficaz la posibilidad de resolver la tensión entre democracia, ciudadanía y reconocimiento en Argentina. La diversidad ciudadana, al ser un concepto que abarca dimensiones religiosas, políticas, culturales, ideológicas, económicas, étnicas y de género, entre otras, requiere el reconocimiento de que las diferencias existen. Este reconocimiento impacta, en consecuencia, en el tipo de políticas públicas que se diseñan y aplican, como en las prácticas políticas que se lleven a cabo. Además, esta reconversión significa una doble aceptación: la admisión de un consenso básico (las diferencias existen) y la construcción de fórmulas políticas de compromisos para disminuir la intensidad que pueden adquirir las luchas por el reconocimiento (Kerz, 2012, p. 91).

Conclusiones

Si repasamos los últimos treinta años de la vida democrática de Argentina (1983-2013) podemos ver que el Estado, a través de sus instituciones, ha realizado grandes avances en materia de DDHH en dos períodos clave: durante el Gobierno de Alfonsín, cuando se recuperan las instituciones de manos de las Juntas Militares, cuyos miembros fueron autores de numerosos crímenes de lesa humanidad, y durante los Gobiernos de Kirchner y Fernández de Kirchner, cuando toman el poder aquellos militantes políticos que habían sido excluidos de la vida política durante la última dictadura y a través de su obra de Gobierno reivindicaban aquellos DDHH arrebatados en ese mismo período.

Entonces podemos encontrar en esta última década una nueva etapa, en la cual las acciones de Gobierno son definidas a partir del enfoque de DDHH, para que éstos sean transversales a la mayoría de las materias de las que se ocupan las instituciones del Gobierno nacional, y

es por ello que podemos encontrar leyes de avanzada a nivel mundial como la Ley de Matrimonio Igualitario, la cual fue pionera en ese campo, como así también la Ley de Migraciones, la cual declara a la migración como un derecho humano, o la Ley de Refugio, que otorga el mismo acceso a derechos a un solicitante de refugio que a un ciudadano (excepto los políticos, los cuales pueden ser gozados en forma limitada).

Las leyes de migración y refugio son recientes, más aún si consideramos que la primera fue reglamentada hace sólo tres años y la reglamentación de la segunda aún está siendo redactada. Ello acarrea que la brecha entre la norma y su aplicación sea amplia aún, y que sean escasas las políticas públicas creadas en pos de que dichas leyes se implementen eficaz y eficientemente (en términos de Linz, 1991).

Esta es una de las causas que provoca que ante el estallido de un conflicto, como el que ocurrió en diciembre de 2010 cuando algunas familias tomaron parte del terreno del Parque Indoamericano (situado en el barrio de Villa Soldati, Ciudad Autónoma de Buenos Aires) para reclamar el acceso a una vivienda digna, la primera reacción de los vecinos fuera culpar a la población migrante de la zona por este conflicto, cuando la ausencia de políticas de inserción específicas para esta población dificulta el acceso a los derechos básicos (trabajo, salud, vivienda, educación) y provoca situaciones de discriminación y xenofobia.

Por estas razones, podemos afirmar que Argentina en este período ha escuchado en muchos casos las demandas de la población y las ha traducido en normas que protegen “nuevos” derechos que pueden ser exigidos en caso de ser vulnerados, pero que sin la difusión necesaria (en la escuela, en las instituciones públicas, en los espacios donde la población beneficiada se reúne, entre otros), no pueden ser gozados plenamente.

Fuentes bibliográficas

- Cicogna, M.P.A. (2009), "Refugiados en Argentina. El rol de las organizaciones de derechos humanos de la comunidad peruana". Papeles del CEIC, N°50 (septiembre de 2009). Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva, Universidad del País Vasco.
<http://www.identidadcolectiva.es/pdf/50.pdf>.
- Cicogna, M.P.A. (2008), "Refugiados en Argentina. La comunidad peruana en Buenos Aires", Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- CONADEP-Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (2006), *Nunca Más: Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, Buenos Aires, Eudeba.
- Dirección Nacional de Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad (2011), *Grupos en situación de vulnerabilidad y Derechos Humanos. Políticas públicas y compromisos internacionales*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Giménez Mercado, C. y X. Valente Adarme (2010), "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes", en *Cuadernos del CENDES*, N° 74, Universidad Central de Venezuela, pp. 51-80.
- Huntington, S. (1972), *El orden político de las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.
- Jiménez Benítez, W.G. (2007), "El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas", en *Civilizar*, N° 12, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, pp. 31-46.
- Kerz, M. (2012), "Ciudadanía en la democracia; democracia en la ciudadanía", en *Debates Latinoamericanos*, N° 19, pp. 88-118.
- Linz, J.J. (1991), *La quiebra de las democracias*, Buenos Aires, Alianza.
- Martínez Rangel, R. y E. Soto Reyes Garmendia (2012), "El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina", en *Política y Cultura*, N° 37, pp. 35-64.
- Minujín, A., A. Davidziuk y E. Delamónica (2007), "El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos?", en *Salud Colectiva*, N° 3, pp. 121-131.

¿Cambio o continuidad?

- Pinto, M. (1997), *Temas de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto.
- Presidencia de la Nación (2013), “Respeto irrestricto a los Derechos Humanos”, en <http://www.presidencia.gob.ar/component/content/article/103-politicaestado/1315-respeto-irrestricto-a-los-derechos-humanos>.
- Sidicaro, R. (2001), *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Buenos Aires, Libros del Rojas.
- Vior, E. (2005), “Migraciones y derechos humanos desde una perspectiva intercultural”, en *Migraciones e interculturalidad. Desafíos teológicos y filosóficos*, Aachen, Wissenschaftsverlag Mainz in Aachen, pp.109-117.
- Zovatto, D. (2010), “Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2010”, en *Revista de sociología*, N° 24, Universidad, de Chile, pp. 87-124.

La producción de conocimiento en Argentina durante la década kirchnerista: un balance comparativo

*Leandro Rodríguez Medina y
Karina Patraca Lara*

Introducción

No es novedoso hablar de que estamos en la sociedad del conocimiento y de que las economías más prosperas del mundo que viene serán aquellas basadas en el conocimiento. No lo es tampoco leer que para muchos estados, la política científico-tecnológica se ha vuelto (relativamente) prioritaria, aun cuando en ocasiones eso no se ha visto reflejado en un sistema científico-tecnológico eficiente. Lo que es novedoso, en América Latina al menos, es que los gobiernos hayan comprendido que este camino (emprendido hace varias décadas por países como Corea del Sur o Malasia) es uno de los pocos que, según la experiencia histórica, puede derivar en mayores niveles de desarrollo y, lo que es más importante, mejor calidad de vida para los habitantes.

Sin embargo, cada región y cada país ha adaptado los imperativos de la inversión en ciencia, tecnología e innovación (CTI) a su realidad específica, lo cual no implica superar una distribución desigual en la producción de conocimientos (Alatas, 2003; Keim, 2008; Rodríguez Medina, 2013), pero sí ser conscientes de los obstáculos. Lo que parece haber en común en la experiencia de los países que han aumentado su inversión en este rubro es que la misma produce una suerte de efecto derrame, pero no solo económico (como se asume en perspectivas economicistas) sino

también social, político y cultural. Puesto de otro modo, la producción de conocimiento “pone en movimiento” un sin número de procesos sociales de diversas índoles que, en su conjunto, pueden llevar a niveles más elevados de bienestar.

Si la contextualización en la sociedad y la economía del conocimiento nos responde el porqué de la inversión en CTI, una mirada histórico-institucional junto a un repaso de la producción de conocimiento nos permite ahondar en el cómo. Para el caso de Argentina, en la década kirchnerista (2003-2013) se han llevado a cabo importantes transformaciones institucionales que repasaremos inmediatamente en la próxima sección. No obstante, al enfocarnos en indicadores de consumo y producción científica podremos dar dos pasos adicionales. Primero, observar si esos cambios institucionales han tenido impacto en lo relativo a la productividad del espacio científico-tecnológico.¹ Segundo, apreciar tendencias que, como tales, tienen sus orígenes con anterioridad a 2003 y que se pueden comparar con las trayectorias de otros países de la región de importancia relativa similar. En este caso, presentaremos algunas comparaciones con Brasil –el líder regional indiscutido– y con México, cuya economía es considerablemente superior a la Argentina pero cuya producción de conocimiento es equiparable en ciertas variables.

1 Sin entrar en detalles teóricos, utilizaremos la noción de espacio científico-tecnológico como el entramado de actores humanos y materiales geográfica e históricamente situado desde el cual se produce conocimiento científico y tecnológico. A diferencia de la idea de sistema, el espacio científico-tecnológico no pretende mostrar elevados niveles de articulación ni la presencia de instancias eficientes de coordinación. Asimismo, a diferencia de los sistemas, los espacios no tienen fronteras claramente definidas, por lo cual algunos actores entran y salen de él en función de sus necesidades, intereses y recursos. Para diversas formas de referirse a estos espacios como sistema, arenas transepistémicas, redes y comunidades de práctica ver Albornoz (2012), Knorr-Cetina (1982), Latour (1987), Whitley (2006), Lave y Wenger (1991) y Luhmann (1996).

Transformaciones institucionales del espacio científico-tecnológico

La década kirchnerista comienza en una de las crisis social, política y económica más profunda de la historia argentina. Desarmado el paradigma político-ideológico de neoliberalismo y en el marco de un virtual vacío de poder, la llegada de Néstor Kirchner se dio en un contexto difícil y con una mínima legitimidad de origen. Algunas reformas económicas que brindarían un mínimo de estabilidad habían sido iniciadas durante la presidencia de Eduardo Duhalde (2001-2003), pero todavía quedaba pendiente la reconstrucción de un tejido político y social absolutamente desarticulado. En ese contexto, el presidente Kirchner (2003-2007) llevó adelante un proyecto de recuperación económica que involucró, entre otros importantes rubros, incremento presupuestales en áreas como la salud y la educación públicas. Esa labor fue continuada por su sucesora, la presidente Fernández (2007-2013), y por ello el presupuesto destinado a ciencia y tecnología creció un 937% entre 2003 y 2012 (Argentina Innovadora2020, 2013, p.9).

El incremento de la inversión en ciencia y tecnología (cyt) se reflejó en diversos indicadores. Los recursos humanos en el área de cyt pasaron de 39.393 a 65.761, lo que representa un aumento del 67% de personas dedicadas, en jornada completa, a las labores de producción del conocimiento (Argentina Innovadora2020, 2013, p.10).²De este modo, la cantidad de investigadores por cada mil habitantes de la población económicamente activa (PEA) pasó de 1,81 en 2003 a 2,57 en 2008, lo que apunta en la dirección de lograr el objetivo propuesto de que el 3% de la PEA sean investigadores y tecnólogos (Albornoz y Gordon, 2011).

2 Esto incluye investigadores, becarios, personal técnico y personal de apoyo.

Como porción del Producto Bruto Interno, la ciencia y tecnología pasó de representar el 0,41% (2003) a 0,62% (2010), lo que significa un incremento del 50%. En particular la inversión pública en cyt es 0,46% y la privada 0,16%, lo que ubica a Argentina como un país con escasa participación del mundo empresarial en la producción del conocimiento, algo que se arrastra desde períodos previos y que la política científico-tecnológica actual no parece haber podido revertir (Albornoz, 2002; Argentina Innovadora 2020, 2013). Aunque el crecimiento de la inversión es indudable, Albornoz y Gordonhan señalado que el mismo “obedece en mayor medida a un período de expansión económica que a la asignación de mayor prioridad a la ciencia y la tecnología por parte de los agentes públicos y privados” (2011, p.30).

Los salarios de investigadores y docentes universitarios también tuvieron aumentos considerables. Mariana González ha mostrado el desarrollo de los mismos en los últimos años, señalando:

“[Se dio una] fuerte caída [en] los salarios en el momento de la devaluación de la moneda. Hubo bastante inflación en el año 2002-2003, y los salarios nominales en ese momento no se recuperaron, con lo cual perdían poder adquisitivo. Esa pérdida de poder adquisitivo llegó a ser superior al 30%. [La pérdida del poder adquisitivo entonces] fue de 30% en el curso de 2002 y hasta 2003, y llegó a ser del 35% en 2004, cuando recién ahí comenzaron a recuperarse. Desde ese momento sí empezaron a crecer, se reanudaron las negociaciones más o menos en ese momento, empezaron a darse aumentos nominales paulatinamente. Y se llegó a recuperar el nivel que había antes de la devaluación, en el año 2001, más o menos en 2007. En algunas categorías de salarios fue antes, porque hay un comportamiento diferencial de algunos puestos. Pero incluso para los que más tardaron en recuperarse,

ya en 2007 habían llegado al nivel previo a la devaluación. Y desde ahí siguieron creciendo un poco más, dependiendo del puesto, pero alrededor de un 20% por arriba del valor de 2001, o en algunos casos un 90% más alto” (CONADU, 2011).

Así, para 2011, y a pesar de un proceso inflacionario que ha llamado la atención tanto del gobierno como de la sociedad, los salarios han ido incrementándose para, en primer lugar, paliar el efecto de devaluación de 2001 y, en segundo lugar, para garantizar un piso más elevado y el consecuente mejoramiento del poder adquisitivo. Posteriores negociaciones sindicales que han tomado como piso de negociación la inflación del país han garantizado que los salarios mantengan, como mínimo, el poder de compra.

Tal vez la decisión política más importante en término de la visibilidad de la ciencia y la tecnología en la Argentina de la última década fue la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2007. Por modificación a la Ley de Ministerios (26338), el 6 de diciembre de 2007 se promulgó una modificación que creaba este ministerio y que le establecía las siguientes competencias:³

- Determinar objetivos y políticas del área.
- Ejecutar planes, programas y proyectos en el área.
- Entender la formulación de políticas en el área como instrumento para fortalecer la capacidad del país para solucionar problemas sectoriales.
- Entender la formulación de políticas y programas para el establecimiento y funcionamiento del Sistema

3 Ver <http://www.mincyt.gob.ar/multimedia/archivo/archivos/Ley_26338_de_Ministerios.pdf>.

Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (instaurado por Ley 25467).⁴

- Entender en la formulación de instrumentos de promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación.
- Supervisar a los organismos del sistema.
- Ejercer la presidencia y coordinación del Gabinete Científico-Tecnológico.
- Entender en la promoción e impulso de la investigación y la transferencia de conocimientos.
- Formular y gestar convenios internacionales e intervenir en su promoción, gestación y negociación.
- Coordinar la cooperación internacional.

El primer ministro del área ha sido el dr. Lino Barañao, investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Biología y Medicina Experimental y profesor asociado en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires. Anteriormente (2003-2007) había sido presidente del directorio de la Agencia Nacional para la Promoción Científica y Tecnológica, una de las instituciones más relevantes del espacio científico-tecnológico nacional. Su carrera, en la que ha tenido distinciones nacionales e internacionales, le ha permitido ganarse el apoyo de la comunidad científica local y su gestión, a la fecha, puede considerarse entre las más destacadas del gabinete del Poder Ejecutivo.

La mayor inversión en cyt y en educación también se ha visto reflejada en la creación de nuevas universidades

4 La Ley 25467, promulgada en septiembre de 2001, crea el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, definiendo los objetivos de la política científico-tecnológica, las responsabilidades del Estado nacional, la estructura del sistema así como su planificación, financiamiento y evaluación. Ver <http://www.mincyt.gob.ar/multi-media/archivo/archivos/ley_25467_Sistema_nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Innovacion.pdf>, consultado el 25/06/2013.

públicas. Así, aparecieron la Universidad Nacional de Chilecito (2003), la Universidad Nacional del Chaco Austral (2007), la Universidad Nacional de Río Negro (2007), la Universidad Nacional Arturo Jauretche (2009), la Universidad Nacional de José C. Paz (2009), la Universidad Nacional de Moreno, la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (2009), la Universidad Nacional del Oeste (2009), la Universidad Nacional de Avellaneda (2009) y la Universidad Nacional de Villa Mercedes (2009).⁵ Si se toma en cuenta que algunas de estas casas de estudio han sido emplazadas en zonas de bajos recursos (como José C. Paz y Florencio Varela, en el conurbano bonaerense), el impacto de esta política educativa es mayúsculo y efectivamente podría contribuir a la transformación de estas áreas.

La inversión en *cyt* del Estado argentino también se orientó hacia la comunicación pública de la ciencia, quizás por la convicción de que sin la participación activa de la sociedad civil tanto el apoyo a la ciencia como la demanda de que esta reaccione a los principales problemas del país se volverán estériles todos los emprendimientos. Se lanzó Tecnópolis TV, un canal de televisión público destinado a la difusión de conocimiento científico; se instauró la Semana Nacional de la Ciencia; y se construyó Tecnópolis, un parque temático dividido en subparques: de la energía, de la industria argentina, solar, del conocimiento, y bioparque.⁶ Este último emprendimiento arrojó algunos resultados importantes en términos de la participación social en la materia: en la feria inaugural (julio-noviembre de 2011), más de 4 millones de personas asistieron y en la dedicada a la energía (inaugurada en

5 Listado disponible en <http://www.me.gov.ar/spu/Servicios/Autoridades_Universitarias/au___listado_de_universidades.html>.

6 Más información puede encontrarse en el sitio web del parque <<http://tecnopolis.ar/2012/>> y en el sitio web del canal televisivo <<http://www.tectv.gob.ar/>>.

julio de 2012) se contó, solo en las dos semanas de vacaciones de invierno de ese año, con más de un millón de visitantes (Argentina Innovadora 2020, 2013, p.14).

Empero, la apuesta por la infraestructura no se orientó exclusivamente a la difusión de la ciencia, sino que también se invirtió fuertemente en infraestructura. Esto involucró, por un lado, el financiamiento de equipamiento (laboratorios, bibliotecas, etc.) en universidades e institutos de investigación de todo el país, pero también en la construcción del Polo Científico Tecnológico, inaugurado en 2011. Esa sede, ubicada en el barrio de Palermo de la Ciudad de Buenos Aires, ahora contiene al CONICET, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y los Institutos Internacionales Interdisciplinarios para la Innovación (4I).⁷ Estos son:

- Instituto de Investigación en Biomedicina de Buenos Aires CONICET, instituto socio de la Sociedad Max Planck en Buenos Aires.
- Unidad de Investigación y Capacitación del ICGEB (Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología).
- Centro Bilateral de Diseño Industrial (Argentina-Italia).
- Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CIECTI).

El Polo Científico y Tecnológico, ubicado en una ex bodega reciclada para albergar a las mayores instancias institucionales del espacio científico-tecnológico, fue inaugurado por la presidenta Fernández y por el director del Instituto Max Planck, Peter Gruss, quien en esa ocasión afirmó:

⁷ Más información puede hallarse en <<http://www.mincyt.gob.ar/ministerio/polocientifico/index.php>>.

“Me siento admirado en varios niveles. El primero es que un país como la Argentina se comprometa con la ciencia de alto nivel en traer a los mejores para que investiguen aquí la solución a problemas esenciales para el mundo entero. Después, porque encontraron un lugar muy bello y convirtieron un antiguo edificio en algo que le va a dar nueva vida a toda el área. Y en último lugar porque este instituto es de nivel mundial, y el primero en su tipo en América del Sur. Tiene todos los requisitos necesarios para hacer ciencia de excelencia” (*La Nación*, 2011).

A nivel de políticas en el área de cyt, dos son destacables por su impacto (esperado) en el área, así también como la visibilidad que otorgan. Ellas son el Programa Raíces y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, titulado Argentina Innovadora 2020. Ambos han recibido atención por parte de la prensa local y ambos suponen un cambio cualitativo en la gestión del área. Por un lado, y sustentado con incrementos de fondos y transformaciones institucionales y de infraestructura, el Plan Nacional supone la focalización de la política en cyt y su orientación hacia los temas y problemas que el gobierno ha definido como prioritarios. Aunque la intención es, en cierto sentido, orientar los esfuerzos públicos por solucionar las problemáticas locales con el conocimiento generado por el propio sistema, es indudable que el plan tiene potencialmente capacidad de transformar (mediante incentivos) la configuración del espacio científico-tecnológico así como los intereses de los investigadores. Por otro lado, Raíces ha intentado revertir una tendencia de larga data en Argentina que consiste en la salida de personal altamente calificado para su inserción en instituciones de otros países. Más allá de si esto constituye un caso de *braindrain*, *braingain* o diáspora científica (Özden y Schiff, 2006; Kapur y McHale, 2005; Solimano, 2008), lo cierto es que el gobierno decidió crear e implementar

un programa de repatriación que, al menos en sus inicios (2006) ha tenido cierto éxito.

El Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, Argentina Innovadora 2020, divide al esfuerzo de inversión del Estado en seis sectores: agroindustria, ambiente y desarrollo sustentable, energía, industria, salud y desarrollo social, y reconoce disparidades regionales que refuerzan su naturaleza federal.⁸ Este plan implementará dos estrategias de intervención: el desarrollo institucional (fortalecer las instituciones del espacio científico-tecnológico y mejorar su articulación) y la focalización (direccionar esfuerzos hacia áreas de alto impacto en sectores sociales y productivos) (Argentina Innovadora 2020, 2013, p.12). El plan contempla tres pasos: el primero es el de diagnóstico de problemas y desafíos; el segundo es el de cursos de acción, resultados, instrumentos y actores; y el tercero es la elaboración de planes operativos, con miras a lograr los objetivos en el año 2020. Uno de los aspectos más interesantes fue que el plan se lleva a cabo mediante mesas de implementación que, con la participación de expertos y actores interesados en la materia, permiten la visión amplia del fenómeno de producción de conocimiento e innovación que permitiría la facilitación del proceso de “transferencia”. Aunque muchas acciones todavía restan por concretarse, una de las más importantes a nivel simbólico pero también con alto impacto potencial en la comunidad académica es el lanzamiento de la convocatoria para becas CONACYT exclusivas para los temas estratégicos. En 2012, este órgano clave en la formación de recursos

8 Estos seis sectores, a su vez, se dividen en núcleos socio-productivos estratégicos (NSPE) que buscan combinar “el aprovechamiento de las potencialidades que ofrecen las tecnologías de propósito general en distintos sectores socio-productivos y en entornos territoriales determinados a fin de generar ganancias cualitativas significativas en competitividad productiva” (Argentina Innovadora 2020, 2013, p.22).

humanos altamente calificados ofreció 60 becas doctorales y 65 becas posdoctorales; en el segundo, el número se incrementó considerablemente: 250 becas doctorales y 150 posdoctorales.⁹

Es imposible determinar el impacto que este esquema tendrá tanto a nivel de los objetivos del plan nacional como en la reestructuración del espacio científico-tecnológico, donde los nuevos investigadores y tecnólogos buscarán insertarse laboralmente en los próximos años. Sin embargo, lo que parece obvio desde el comienzo es que las ciencias sociales y las humanidades han quedado relegadas a áreas periféricas que, eventualmente, deberán rearticularse a partir de problemáticas de otras disciplinas, como el medio ambiente y la producción agroindustrial. En el sector “desarrollo social”, se explicitan solo tres núcleos socio-productivos estratégicos: economía social y desarrollo local para la innovación productiva, hábitat y tecnologías para la discapacidad (Argentina Innovadora 2020, 2013, p.24). En qué medida esta focalización de la producción científico-tecnológica subordina las ciencias sociales (en el mejor de los casos) o desestimula su crecimiento y consolidación (en el peor) es algo que queda por verse.

Finalmente, y en referencia al Programa Raíces (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior), el gobierno argentino ha intentado repatriar científicos y tecnólogos que habían emigrado con el fin de consolidar su posición relativa en el mercado internacional de la producción del conocimiento y, simultáneamente, de mostrarse como un polo de atracción de talentos. Como la propia evaluación del programa sostiene, Raíces es resultado de una situación paradójica: la Argentina ha sido de los países que más ha invertido en educación en el continente y, sin

9 Más información puede encontrarse en <<http://web.conicet.gov.ar/web/conicet.convocatorias.becas/temas-estrategicos>> consultado el 18/06/2013.

embargo, de los que más ha expulsado personal capacitado a países desarrollados o en vías de desarrollo (Raíces, 2011, p.4). Como herramienta del plan nacional, el objetivo principal del programa es el siguiente:

“Fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas del país por medio del desarrollo de políticas de vinculación con investigadores argentinos residentes en el exterior, así como de acciones destinadas a promover la permanencia de investigadores en el país y el retorno de aquellos interesados en desarrollar sus actividades en la Argentina”.¹⁰

A nivel de implementación, el programa ha institucionalizado una serie de acciones que involucran subsidios (de investigación, de retorno, para favorecer las relaciones con colegas del extranjero), difusión de información a nivel local e internacional, formación de redes virtuales, acuerdos con empresas y organización de seminarios y talleres (García de Fanelli, 2009, pp.128-129). A nivel cuantitativo, Raíces ha tenido un impacto relativamente bajo. Desde su implementación, ha logrado repatriar a 820 científicos y tecnólogos (Raíces, 2011, p.9), de los cuales un 66% se han insertado en universidades nacionales y un 21% en el CONICET. Solo un 5% se ha insertado en organizaciones o universidades privadas, lo que habla de una continua incapacidad del sector privado de capitalizar los esfuerzos públicos en la materia. Desde el punto de vista del origen geográfico de los repatriados, el 71% proviene de Estados Unidos, el 10% de Brasil, el 9% de Canadá y el 6% de México. Un 4% restante proviene de varios países latinoamericanos y europeos. No es llamativo, finalmente, que los beneficiarios del programa se hayan ubicado

10 Ver <<http://www.raices.mincyt.gob.ar/institucional.htm>> consultado el 28/06/13.

en instituciones de la Ciudad de Buenos Aires y de la provincia de Buenos Aires (más del 50%), lo que refuerza la concentración de recursos humanos calificados en esas regiones del país (Raíces, 2011). Lo que sí es interesante es que a pesar de la ausencia de las ciencias sociales y las humanidades en el plan nacional, un 14% de los repatriados son investigadores en esas áreas del conocimiento. Pero más allá de los números, Raíces merece que se lleve adelante un estudio cualitativo de su impacto, algo que todavía no se ha emprendido (García de Fanelli, 2009). Desde esa perspectiva, por ejemplo, es viable evaluar hasta qué punto el programa permitió la circulación de conocimiento (no solo la llegada de científicos) que ponga en diálogo a las instituciones argentinas con sus pares del exterior, porque, como sostiene García de Fanelli a propósito de un estudio sobre el impacto de la movilidad de científicos argentinos en perspectiva histórica, “el regreso de científicos argentinos que [han] realizado sus posgrados en el exterior [tiene] como impacto positivo la apertura de nuevas líneas de investigación” (2009, p.132); ver también García de Fanelli y Estebanez (2008).

Producción de conocimientos: algunas tendencias y comparaciones

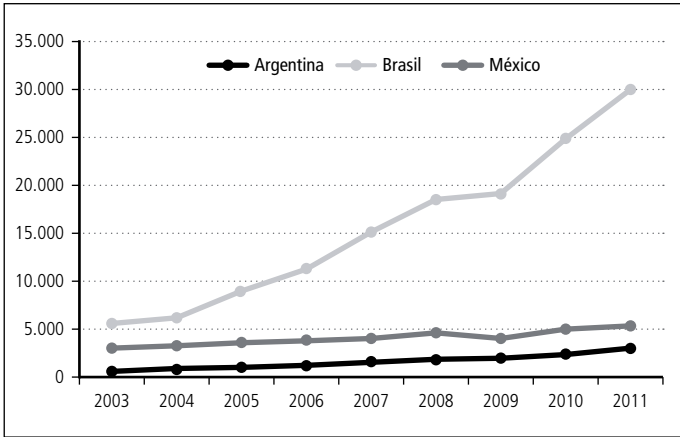
Es difícil mensurar qué impacto tendrán los cambios que se han producido en el espacio científico-tecnológico argentino en la última década. Muchos de ellos, sin dudas, son de largo plazo y habrá que esperar años o décadas para poder evaluarlos cabalmente. Otros, en cambio, han dado lugar a transformaciones que ya se pueden percibir. Así, entre los primeros está, por ejemplo, Tecnópolis y la creación de un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, que tienen la potencial capacidad de transformar la apropiación pública de la ciencia y la tecnología y la organización de la producción académica respectivamente, aunque ambos procesos demandan mucho tiempo

y continuidad en la voluntad política. Entre los segundos, por otro lado, el programa Raíces ya ha reinsertado científicos argentinos que estaban en el exterior y que ahora contribuyen a la visibilidad de la ciencia argentina a través de publicaciones en revistas de alta calidad y también a la formación de recursos humanos altamente calificados en el país mediante direcciones de tesis. Por ello, evaluar estos cambios institucionales es difícil y ponderarlos en forma comparativa es aún más complicado.

Para presentar algunas tendencias y observar el desempeño de tres países líderes de la región, en esta sección introduciremos algunos datos sobre la producción de artículos científicos (un indicador mayormente aceptado para medir resultados –*outcomes*– de la investigación). Asimismo, presentaremos esa producción en relación a otras variables relevantes, como la cantidad de investigadores o la inversión en cyt, para que se pueda juzgar de manera relativa los comportamientos de los espacios científico-tecnológicos a comparar: Argentina, México y Brasil.

La primera tendencia que conviene comparar, dado que hemos mencionado algo al respecto en la sección anterior, es la que permite observar un incremento en la inversión en investigación y desarrollo. El gráfico 1 muestra que la tendencia ha sido positiva para los tres países comparados, aunque Brasil muestra una clara pronunciación a partir de 2005. México y Argentina, en cambio, aumentan sus presupuestos pero lo hacen de manera menos marcada, teniendo, al igual que Brasil, un 2009 difícil en el que México disminuye el monto. Puede observarse que, en el período, México y Argentina han llegado a doblar su inversión mientras que Brasil la ha multiplicado por cinco. Para algunos autores, como Leta (2012), Ingwersen (2009) y Regalado (2010), este incremento explica en buena medida el crecimiento de la ciencia brasileña en los últimos años, permitiéndole posicionarse en el escenario internacional.

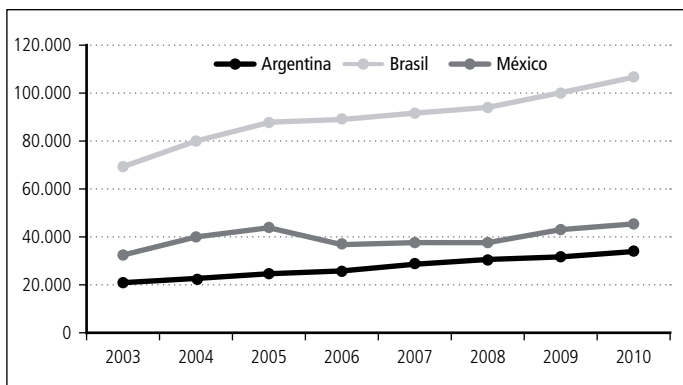
Gráfico 1
Inversión en I+D, 2003-2011 (en millones de dólares estadounidenses)



Fuente: Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), consultado en abril de 2013.

¿En qué se ha traducido esa creciente inversión? En primer lugar, en la cantidad de investigadores que forman parte del espacio científico-tecnológico de cada país. El gráfico 2 muestra este incremento, en el que se observa que los tres países han logrado transformar sus inversiones monetarias en una mayor cantidad de recursos humanos altamente calificados. Mientras México tuvo un descenso entre 2005 y 2006, para luego consolidar su tendencia alcista, los tres países tienen en 2010 más investigadores que a comienzos del período. Así, el de menor crecimiento ha sido México (34,2%), seguido por Brasil (52,1%) y encabezado por Argentina (60,4%).

Gráfico 2
Investigadores en jornada completa por país,
2003-2010



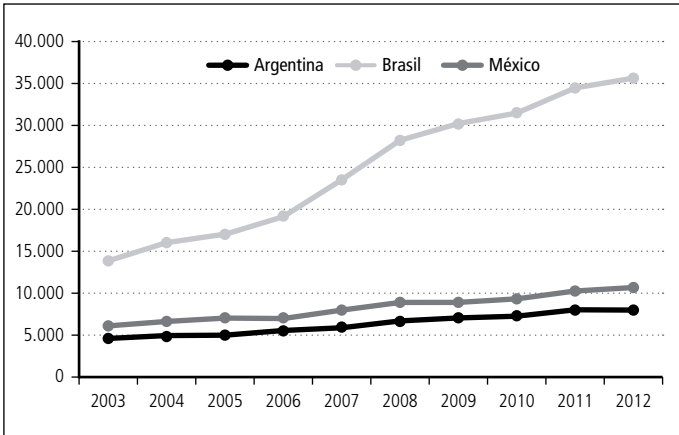
Fuente: RICYT, consultado en abril 2013.

Con más investigadores y mayor inversión, podríamos esperar tres fenómenos interrelacionados. En primer lugar, un incremento en la cantidad de artículos publicados, independientemente de la base de datos que se utilice para la observación. En segundo lugar, un incremento de la producción académica de las universidades públicas más importantes de esos países: Universidad de San Pablo (USP), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad de Buenos Aires (UBA). Finalmente, podría observarse una tendencia hacia mayor eficiencia en el espacio científico-tecnológico. Veamos cada uno de estos fenómenos.

El gráfico 3 nos presenta la cantidad de artículos científicos publicados por los tres países en el período 2003-2012, usando el Web of Knowledge como fuente de información.¹¹

11 Sabemos los sesgos y limitaciones que toda base de datos presenta y, en particular, los que introduce el Web of Knowledge, pero nuestro

Gráfico 3
Artículos publicados por país, 2003-2012



Fuente: Web of Knowledge, consultado en abril 2013.

Se puede observar que hay un incremento significativo en la producción científico-tecnológica medida por cantidad de artículos. Argentina pasa de 4.682 a 7.845 (+67,6%), México de 6.096 a 10.520 (+72,6%) y Brasil de 13.806 a 35.485 (+157%). El gráfico indica una relación entre el gasto en I+D y la publicación de artículos científicos más clara que entre la primera variable y la cantidad de investigadores. Sin embargo, esto debe matizarse con un dato muy importante. Según Leta (2012), la mayor presencia de Brasil en base de datos como la que utilizamos aquí obedece, por un lado, a la mayor formación de recursos humanos de alto nivel (a través de posgrados de calidad) pero también

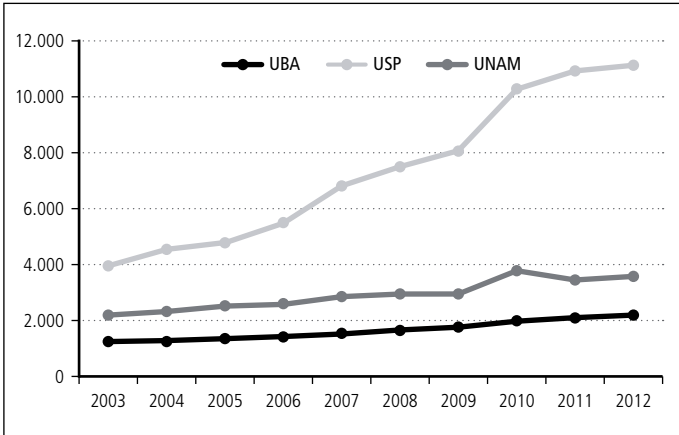
punto aquí es observar el incremento (o no) de la producción científica, no asignarle algún valor intrínseco a la cantidad específica de artículos. De hecho, es de esperar que otras bases de datos que presten más atención a los idiomas de la región como así también a las revistas del área puedan brindar números más precisos, aunque seguramente confirmen la tendencia encontrada.

al incremento en la indexación de revistas brasileñas por parte de la base. Esta mayor indexación no obedece a que hay más revistas editadas en el país, sino a que dado el mayor peso relativo de Brasil en el mundo (a nivel político y económico), las bases tienden a "interesarse" más en él y, consecuentemente, buscan indexar más títulos con el fin de conocer qué se produce localmente. Como consecuencia, el país adquiere una porción más relevante del total y por añadidura sus indicadores de publicaciones en "revistas indexadas" se disparan. Sin negar el crecimiento del espacio científico-tecnológico brasileño ni su lugar cada vez más destacado a nivel internacional, pretendemos mostrar el efecto de retroalimentación que la dimensión político-económica tiene sobre la científico-tecnológica a través de rankings y mediciones que, a su vez, dan sustento a varias políticas públicas en el área. Dicho de otro modo, ningún análisis de la producción científica y tecnológica de un país debe ignorar el efecto performativo de los rankings.

Si la inversión en I+D va, en buena medida, a las universidades públicas y estas, a su vez, concentran el grueso de los recursos humanos en ciencia y tecnología, es esperable observar tendencias similares en la producción científica y tecnológica. La USP encabeza el incremento (+186,7%), seguido de la UBA (+76,2%) y por la UNAM(+64,2%), como muestra el gráfico 4. Se destaca en esta cuestión, por un lado, un pico que se da en la UNAM en 2010 (3.710 artículo), que luego no se vuelve a alcanzar, mientras que Argentina tiene un incremento más parejo año tras año durante el período. Por otro lado, mientras que la UNAM y la UBA no logran duplicar su producción en estos diez años, la USP duplica en tan solo seis años (2003-2009) su producción, y en los tres años posteriores la incrementa un 38,8% (2009-2012). En este sentido, los últimos gráficos muestran un Brasil que, aunque en una tendencia similar a la de México y Argentina, se encuentra "acelerado", es decir, con pendientes más marcadas que han contribuido

a explicar su creciente referencia como productor de conocimientos en la región.

Gráfico 4
Artículos producidos por la principal universidad pública de cada país, 2003-2012

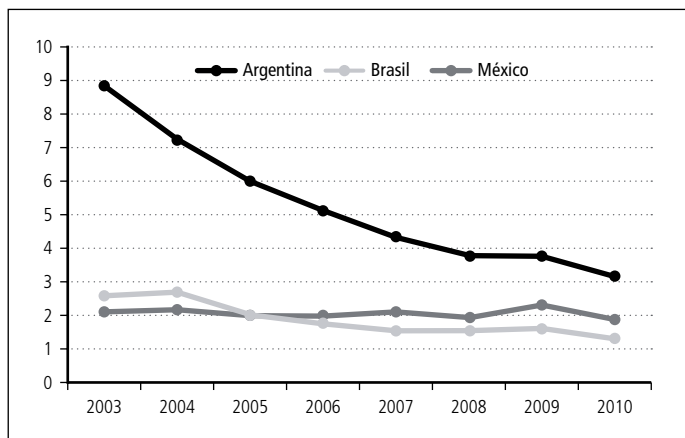


Fuente: Web of Knowledge, consultado en abril 2013.

El incremento del gasto, la mayor cantidad de recursos humanos volcados a la producción científica y tecnológica y la mayor productividad nos ha llevado a observar el nivel de eficiencia del espacio científico-tecnológico. Para ello nos hemos preguntado: cuántos millones de dólares le cuesta cada artículo publicado a cada país; y cuántos investigadores se necesitan, en promedio, para publicar cada artículo. Los resultados se expresan en los gráficos 5 y 6. El primero muestra que, para 2010, cada artículo le costaba a Brasil US\$ 1,26 millones, a México 1,86 y a Argentina US\$ 3,16 millones. Esa aparente falta de eficiencia (o necesidad de mayor nivel de inversión), debe encuadrarse en una tendencia donde el desempeño de Argentina es destacable. Comparado con el costo de un artículo en 2003, México lo ha logrado reducir en un 12,3%,

Brasil en un 51,5% y Argentina en un 64,1%. Dicho de otro modo, tras diez años de políticas públicas en ciencia y tecnología, a Argentina le cuesta casi un tercio de lo que le costaba antes publicar un artículo científico en una revista indexada, lo que habla de un incremento llamativo de la eficiencia. No es posible aquí indicar en detalle a qué obedece esto, pero podríamos partir de la obvia referencia a la combinación de políticas públicas detalladas en el apartado anterior, aunque de ellas es evidente que el incremento en la cantidad de personal dedicado a la ciencia y la tecnología y la creación de universidades públicas juegan un papel fundamental.

Gráfico 5
Inversión en I+D por artículo publicado por país,
2003-2010 (en millones de dólares)

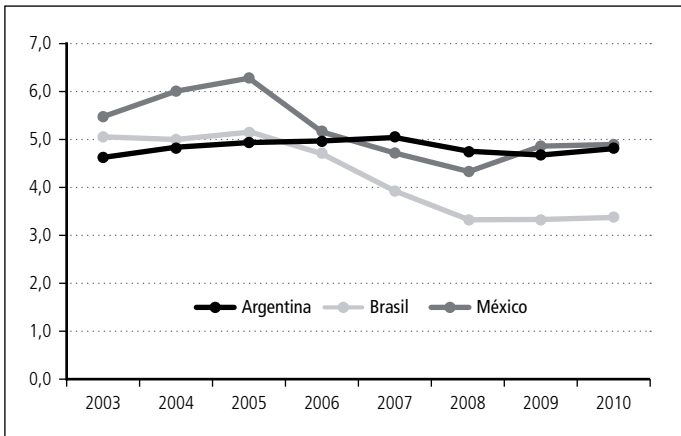


Fuente: RICYT e Web of Knowledge, consultado en abril 2013.

En el caso de la cantidad de científicos por artículos, los datos que se presentan en el gráfico 6 son llamativos. Brasil encabeza la lista con un descenso de 33,3% (de 5,1 a 3,4 científicos por artículo). En México el descenso es de 10,9% (de 5,5 a 4,9) y en Argentina hay un ascenso,

de 4,6 a 4,8 que representa un incremento del 4,3%. En otras palabras, mientras Brasil y México necesitan en 2010 menos científicos por artículo que en 2003 y siguen una tendencia similar, Argentina necesita más (con un pico en 2007 con 5,1 científicos por artículo), lo que podría hacer referencia a una menor eficiencia del espacio científico-tecnológico. Una posible hipótesis es que Argentina ha concentrado, proporcionalmente, más recursos en la contratación de personal de jornada completa en las instituciones de ciencia y tecnología, como indicábamos en el gráfico 2. Así, aun con aumento de productividad y de gasto en I+D, el incremento de la planta de académicos conlleva que, estadísticamente hablando, se siga teniendo un número elevado de científicos por artículo, en una tendencia que no parece ir a la baja.

Gráfico 6
Científicos por artículo publicado por país,
2003-2010



Fuente: RICYT e Web of Knowledge, consultado en abril 2013.

Conclusión

En este capítulo presentamos un recorrido histórico e institucional por las transformaciones del espacio científico-tecnológico argentino, buscando en lo posible algunas comparaciones que permitan contextualizarlo en América Latina. En este sentido, se ha podido apreciar la implementación de políticas públicas que apuntan a la difusión de la ciencia y la tecnología, la creación de nuevos espacios desde los cuales articular la política científica-tecnológica (Polo Científico-Tecnológico) y desde los cuales producir nuevo conocimiento (universidades públicas); la implementación de un programa de repatriación que busque sino revertir al menos contrarrestar la tendencia hacia la pérdida de recursos humanos de alto nivel; y la existencia de tendencias regionales (mayor inversión en I+D, mayor número de científicos, mayor productividad) que ubican a la Argentina en el grupo de países de América Latina que están apoyando la ciencia y la tecnología.

Por supuesto, quedan numerosas dudas sobre aspectos clave de estas políticas. En primer lugar, la década kirchnerista parece haber fracasado en la inclusión del sector privado en la promoción de la ciencia y la tecnología. El Estado sigue siendo el principal inversor y, aunque se estimulan las acciones de transferencia –especialmente de tecnología– las empresas parecen no tener incentivos para apostar por transformaciones productivas que demanden mayor conocimiento científico-tecnológico. En este sentido, Argentina no es una excepción a otros países periféricos: el conocimiento se produce pero no se aplica (Kreimer 2006) y no existe una economía del conocimiento que requiera su articulación con el espacio científico-tecnológico.

En segundo lugar, y para el caso de Argentina, la creciente inversión en becas de formación de posgrado puede producir un cuello de botella al momento de que estos becarios se transformen en doctores e intenten conseguir plazas en las universidades. Aunque la aparición de

nuevas universidades públicas mitigará esto, la estructura de cátedra atenta fuertemente contra la ubicación en condiciones dignas de los jóvenes investigadores. Los concursos para las cátedras en universidades nuevas (y esto pasó ya en las que se inauguraron en la década de 1990 en el conurbano bonaerense) terminan por premiar los extensos currícula de profesores que, ya poseedores de otras posiciones en diversas instituciones, buscan acumularlas con el fin de colocar allí a sus jóvenes colegas que pueblan las cátedras y quienes, en ocasiones, trabajan ad honorem o con salarios indignos (Hobert, 2012; Rodríguez Medina, 2008). Las nuevas instituciones públicas harían una contribución adicional a la producción de conocimiento si repensaran seriamente cuál es la estructura organizacional más idónea para sacudir mecanismos enquistados que han favorecido a un puñado de académicos a expensas de un ejército de ayudantes.

En tercer lugar, no está claro cuál es la relación entre este espacio y la política más allá de las áreas institucionales específicas (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica y conicet). Con qué frecuencia, con qué objetivos y mediante qué canales institucionales los dirigentes políticos de alto nivel consultan e intercambian puntos de vista con la comunidad científica es algo que debe investigarse, aunque numerosos indicios señalan que dicho contacto no sucede. Los científicos y tecnólogos suelen aparecer para los políticos (y para sectores de la sociedad) como habitantes de otro mundo, uno lleno de vocablos extraños, lugares misteriosos (como los laboratorios) e intereses sobrehumanos (como el bienestar de la humanidad). Don Ihde (1998) ha reclamado en alguna ocasión la necesidad de críticos de ciencia, a la manera de los críticos de arte que se insertan de lleno en el papel de mediación entre los artistas y el resto de la sociedad. Lógicamente, esto exige replantearnos qué papel juega el

¿Cambio o continuidad?

conocimiento para la ciudadanía y en qué consiste ser un experto. Sin embargo, mientras este debate tiene lugar, la ciencia y la tecnología se divorcian cada vez más de una dirigencia política que opta por recurrir a ella solo cuando se rompe un puente, se inunda una ciudad o se multiplican las manifestaciones inesperadas.

Fuentes bibliográficas

- Alatas, S.F. (2003), "Academic Dependency and the Global Division of Labour in the Social Science", en *Current Sociology*, vol. 51, N° 6, pp. 599-613.
- Albornoz, M. (2002), "La articulación entre sistema científico y sistema universitario: ¿es un dilema?", en *Redes. Revista de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología*, vol. 19, N° 10, pp. 25-41.
- Albornoz, M. (2012), "Los sistemas de ciencia, tecnología e innovación en Iberoamérica y en el mundo", en E. Aibar y M.A. Quintanilla (eds.), *Ciencia, tecnología y sociedad*, Madrid, Trotta.
- Albornoz, M. y A. Gordon (2011), "La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009)", en M. Albornoz y J. Sebastián (eds.) *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, Madrid, CSIC.
- Argentina Innovadora 2020 (2013), *Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Síntesis Ejecutiva*, Buenos Aires, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, en <http://www.argentinainnovadora2020.mincyt.gob.ar/wp-content/uploads/2012/06/sintesis_2013_web.pdf>, consultado el 23/05/2013.
- CONADU-Federación Nacional de Docentes Universitarios (2011), "La inflación y la evolución de los salarios docentes universitarios", en <<http://conadu.org.ar/mariana-gonzalez-investigadora-de-cifra-analiza-la-relacion-entre-la-inflacion-y-el-aumento-de-los-salarios-de-los-docentes-universitarios>> consultado el 20/06/2013.
- García de Fanelli, A. (2009), "La movilidad académica y estudiantil: reflexiones sobre el caso argentino", en S. Didou Aupetit y E. Gérard (eds.) *Fuga de cerebros, movilidad académica y redes científicas. Perspectivas Latinoamericanas*, México DF, IESALC/CINVESTAV/IRD.
- García de Fanelli, A. y M. Estebanez (2008), "Actividades de investigación con impacto social: actores, estrategias y obstáculos", en S. Schwartzman (ed.) *Universidad y desarrollo en Latinoamérica: experiencias exitosas de centros de investigación*, Caracas, IESALC.

- Hobert, R. (2012), “Apuntes para la comprensión del clientelismo académico”, en *Revista del CCC*, N° 14/15, enero-agosto, en <<http://www.centrocultural.coop/revista/exportarpdf.php?id=301>>, consultado el 28/06/2013.
- Ihde, D. (1998), *Expanding Hermeneutics. Visualism in Science*, Evanston, Northwestern University Press.
- Ingwersen, P. (2009), “Research in selected scientific areas: Trends 1981-2005”, en *Proceedings of ISSI 2009-the 12th International Conference of the International Society for Scientometrics and Infometrics*, Río de Janeiro.
- Kapur, D. y J. McHale (2005), *Give Us Your Best and Brightest: The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World*, Washington, Center for Global Development.
- Keim, W. (2008), “Social sciences internationally: The problem of marginalisation and its consequences for the discipline of sociology”, en *African Sociological Review*, vol. 12, N° 2, pp. 22-48.
- Knorr-Cetina, K. (1982), “Scientific Communities or Transepistemic Arenas of Research? A Critique of Quasi-Economic Models of Science”, en *Social Studies of Science*, vol. 12, N° 1, pp. 101-130.
- Kreimer, P. (2006), “¿Dependientes o integrados? La ciencia latinoamericana y la nueva división internacional del trabajo”, en *Nómadas*, N° 24, pp. 199-212.
- La Nación* (2011), “Es un compromiso con la ciencia de alto nivel”, 7 de octubre, en <<http://www.lanacion.com.ar/1412612-es-un-compromiso-con-la-ciencia-de-alto-nivel>>, consultado el 19/06/2013.
- Latour, B. (1987), *Science in Action. How to Follow Scientists and Engineers through Society*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Lave, J. y E. Wenger (1991), *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Leta, J. (2012), “Brazilian growth in the mainstream science: The role of human resources and national journals”, en *Journal of Scientometric Research*, vol. 1, N° 1, pp. 44-52.
- Luhmann, N. (1996), *La ciencia de la sociedad*, México DF, Universidad Iberoamericana/ITESO/Anthropos.
- Meyer, J.B. y M. Brown (1999), “Scientific Diasporas: A New Approach to the Brain Drain”, Ponencia presentada en la UNESCO World Conference on Science, Budapest, 26

- de junio-1 de julio, en <<http://www.unesco.org/most/meyer.htm>>, consultado el 21/06/2013.
- Özden, C. y M. Schiff (2006), *International Migration, Remittances, and the Brain Drain*, Nueva York, Palgrave/Banco Mundial.
- Raíces (2011), *Programa Raíces. Una política de estado*, Buenos Aires, Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación Productiva, en <<http://www.raices.mincyt.gov.ar/documentos/Programa%20Raices%202011.pdf>> consultado el 20/06/2013.
- Regalado, A. (2010), “Brazilian Science: Riding a Gusher”, en *Science*, N° 330, pp. 1306-1312.
- Rodriguez Medina, L. (2008), “Relaciones precapitalistas en las prácticas científicas en Argentina”, en *Nómadas*, N° 29, pp. 64-78.
- Rodriguez Medina, L. (2013), “Objetos subordinantes: la tecnología epistémica para producir centros y periferias”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 75, N° 1, pp. 7-28.
- Solimano, A. (ed.) (2008), *The International Mobility of Talent. Types, Causes, and Development Impact*, Nueva York, Oxford University Press.
- Vessuri, H. y I. Sánchez-Rose (2012), “Las políticas de ciencia y tecnología”, en E. Aibar y M.A. Quintanilla (eds.), *Ciencia, tecnología y sociedad*, Madrid, Trotta.
- Whitley, R. (2006), *The Intellectual and Social Organization of the Sciences*, Oxford, Oxford University Press.

La identidad geopolítica argentina en la era kirchnerista: mundo, representación y políticas

*Julio Burdman*¹

Mundo/visualización

Desde el nacimiento de la modernidad en Europa, escribe John Agnew (2003), las élites gubernamentales de los grandes poderes –y de las naciones que aspiraban a serlo, como la Argentina– pensaron las opciones de política nacional en el marco de un mundo entendido como un todo estructurado. Estas visualizaciones del mundo por lo general cobraron la forma de geografías binarias, y ordenaron los territorios en espacios jerarquizados: este-oeste, norte-sur, desarrollo-subdesarrollo, primer mundo-tercer mundo, nosotros-el resto. Sin estas interpretaciones, ni la identidad nacional ni la política internacional hubieran sido posibles.

Durante la Argentina kirchnerista, la visualización oficial del mundo experimentó cambios, que debemos entender en el contexto de una transformación estructural de la economía regional. América del Sur vivió entre 2003 y 2008 una notable expansión económica. En promedio, la región creció durante esos seis años bastante más que en los veinte anteriores. Eso se debió, en buena medida, al crecimiento de las exportaciones de productos

1 Agradezco a Mariel Calchaquí y Daniel Blinder por sus comentarios.

primarios: alimentos, minerales e hidrocarburos. Los precios de las *commodities* aumentaron significativamente y, en consecuencia, los términos de intercambio comercial se volvieron favorables. La economía argentina fue una de las que más crecieron, a pesar de que los productos agropecuarios (materias primas + derivados con un mínimo procesamiento industrial) que exporta no habían sido los más beneficiados por el *boom* de las materias primas: los alimentos subieron, y mucho, pero el petróleo y los metales lo hicieron mucho más. El cuadro 1 muestra la evolución de los términos de intercambio comercial del período para el conjunto de los países de América Latina; para el subcontinente suramericano, el crecimiento fue aún mayor.

Cuadro 1
Términos de intercambio para América Latina y el Caribe, 1998–2007 (índice 2000 = 100)

Año	Tnic	Año	Tnic
1998	91,3	2003	98,6
1999	94,5	2004	103,7
2000	100	2005	108,8
2001	96,3	2006	115,2
2002	96,6	2007 ^e	119,8

Fuente: CEPAL (2007: cuadro A-14); e = estimado.

Tnic: términos netos de intercambio comercial. Los términos netos de intercambio comercial se obtienen dividiendo el índice de precios de las exportaciones entre el correspondiente índice de precios de las importaciones.

¿A qué se debió el *boom* de las *commodities* del siglo XXI? Las causas no están del todo claras. Diferentes autores enfatizan el aumento de la demanda como consecuencia del crecimiento económico y demográfico de China e India, lo que abre un debate acerca de si se trata de un fenómeno cíclico o estructural (Cypher, 2009; Machinea y Vera, 2007); en el caso particular del petróleo, la renovada tensión en

Medio Oriente, a partir de la guerra antiterrorista declarada por Bush y la difusión de informes que advertían sobre el agotamiento de las reservas mundiales, también habrían incidido en las alzas de precios. Una explicación más aproximada a la realidad probablemente combinará factores de demanda con efectos especulativos.

El ascenso de estos países-continente con grandes mercados internos construye una nueva geografía mundial, con consecuencias directas para la Argentina. Los países asiáticos, y en especial China, pasan a ser actores importantes para nuestras economías. Compran buena parte de los alimentos que exportamos, y realizan inversiones directas en sectores estratégicos. La producción agroindustrial de los países del MERCOSUR se reorienta en función de los que demandan China y el sudeste asiático. A su vez, el peso económico de los Estados Unidos y Europa en nuestra economía disminuye, y la Argentina comienza a reconsiderar sus alianzas internacionales.

La visualización de esta nueva geografía no tardó en llegar, aunque en este caso provino del análisis económico internacional: los BRICS² fueron una invención de los economistas de Goldman Sachs (ver Wilson y Purushothaman, 2003).

En el discurso presidencial de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, que aquí estudiamos a partir de los mensajes de apertura del Congreso que se pronuncian todos los 1 de marzo, podemos ver una evolución que dividimos en tres tramos.

Primera visualización: realismo periférico corresponsable

El kirchnerismo dio cuenta de los cambios económicos antes mencionados, reflejados a su vez por los análisis

2 Referencia conjunta a Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

académicos, aunque no lo hizo inmediatamente. Su primera visión del mundo describía la incertidumbre de la posguerra fría, sin vislumbrar aún un nuevo orden internacional. El siguiente párrafo, extraído del primer discurso de apertura del año legislativo (Mensaje Presidencial a la Asamblea Legislativa-MPAL) pronunciado por Néstor Kirchner, el 1 de marzo de 2004, muestra los términos y las categorías con que el nuevo presidente concebía la incierta realidad internacional:

Vivimos un momento de inflexión en la historia mundial, caracterizada por *el fin* de la guerra fría y el mundo bipolar que la caracterizaba, el que *todavía no ha sido sustituido de forma expresa por ningún otro esquema*. Se advierte sí la preeminencia de una única superpotencia hegemónica. Han caído los viejos parámetros y *no han surgido todavía con claridad los nuevos pilares sobre los que se asentarán las relaciones internacionales del futuro*. Caen los viejos esquemas de pensamiento, incapaces de comprender la nueva realidad mundial, y las instituciones internacionales se debilitan en función de que *no encuentran su nuevo rol* (MPAL, 2004).

En este primer tramo, hay una continuidad con la visualización geopolítica realista-periférica de la Argentina, un país poco gravitante que acepta un mundo globalizado de países avanzados y rezagados, y que debe insertarse en él. Pero aparece una situación adicional: la crisis 2001-2002 nos ha arrojado a una periferia aún mayor. A una periferia de la periferia. El país debe reinsertarse en el mundo.

Aquella caída es hoy, junto con otros fenómenos similares que se repiten en otras latitudes, y dramáticamente en nuestra región, nuestra casa grande, América Latina, la muestra social más acabada de la inviabilidad de cualquier modelo que desatienda la sustentabilidad interna para lograr *integración al mundo de la globalización* (MPAL, 2004).

En materia de relaciones exteriores, *necesitamos reinsertar a la República Argentina en el mundo*. Esto debe quedarnos claro, no se trata de una visión apocalíptica, es la cruda realidad que nos toca vivir. Por sus problemas *nuestro país está prácticamente fuera del mundo de la globalización*, sujeto a las más diversas presiones y en una débil situación, corriendo el riesgo de *retrasarse* de modo definitivo respecto de los *países de mayor desarrollo* (MPAL, 2004).

Queremos construir una Argentina moderna, que crezca con equidad. Que *se integre al mundo* con dignidad. Que se sustente internamente para poder sumarse desde su identidad nacional a un *mundo cada vez más interdependiente* (MPAL, 2004).

En ese mundo la Argentina debe tratar de ocupar con postura propia, sólida, juiciosa y digna, un lugar. Ese lugar estará siempre condicionado por su *peso específico limitado* no solo por el *tamaño de nuestra economía* sino también en orden a la *credibilidad y previsibilidad* de sus actos. Sin embargo, en la medida en que consolidemos un modelo nacional de desarrollo sustentable con equidad, en el marco de la democracia y el respeto a los derechos humanos, una digna integración es posible (MPAL, 2004).

Como consecuencia de las inadecuadas y en ocasiones irresponsables políticas económicas del pasado, *Argentina perdió* hace décadas su *lugar entre las naciones prósperas* y es todavía un *país notoriamente empobrecido* y particularmente injusto; todavía no hemos salido del infierno (MPAL, 2006).

Propugnamos la *apertura del país al mundo* de manera *realista*, en el marco de la profundización de políticas de integración regional, en particular a través del MERCOSUR, entendiendo que dicho ámbito constituye la mejor respuesta estratégica para impulsar el desarrollo regional

y hacer frente a los nuevos desafíos que imponen la *globalización* y el avance científico y tecnológico (MPAL, 2006).

Desarrollo económico con inclusión requiere reinsertar *a la Argentina exitosamente*, aunque no de manera ingenua, *en el mundo*. Nuestras relaciones internacionales no deben estar centradas exclusivamente en el plano financiero. Por el contrario, *debemos aprovechar las oportunidades comerciales y de inversión* brindadas por el proceso de *globalización* (MPAL, 2006).

No obstante, se construye una visión geopolítica en la que la realidad doméstica argentina está condicionada por la actuación de actores externos, estableciéndose una corresponsabilidad por la crisis económica que nos arrojó a la periferia de la periferia. Presiones internacionales, malas decisiones y peores resultados forman parte de un mismo proceso. Los países de la región, y la Argentina en particular, fueron víctimas del Consenso de Washington. Ese *mundo exterior* corresponsable está representado por organismos internacionales, acreedores, fondos buitres; pero como se trata de un todo estructurado, varias veces es referido en un ellos impersonal.

[Las recetas del pasado] no pueden aplicarse, porque *el mundo* cambió de actitud ante las crisis de endeudamiento. De correr presurosos al salvataje para evitar los riesgos del contagio, asumiendo de ese modo indirectamente su cuota de responsabilidad por imprevisión o por haber favorecido el creciente endeudamiento de los países, ingresando por una ventanilla fondos que se retiraban por otra, los *organismos internacionales* pasaron a exigir el cumplimiento sin auxilios de ningún tipo (MPAL, 2004).

La deuda no es un problema que haya creado este gobierno. La deuda es *responsabilidad* de los *malos gobiernos*

de la Argentina y de quienes los prohijaron, protegieron y tomaron como modelos desde el exterior. Sin embargo, la deuda es nuestro problema. Es un problema de toda la sociedad argentina que debe comprometerse con seriedad y racionalidad a brindarle una solución definitiva (MPAL, 2004).

Los *organismos multilaterales* deben respetar lo firmado. En todo caso, asumir su corresponsabilidad por el crecimiento del endeudamiento. Cuando todo indicaba que nuestro país no podría pagar, *concedieron* nuevos créditos que solo sirvieron para incrementar el problema del endeudamiento y, sin evitar la eclosión, *ahondaron la crisis*. El *resto de los acreedores* debe asumir que se dejaron llevar con la posibilidad de continuar obteniendo atractivas ganancias que significaban los elevados intereses que el incremento del riesgo país suponía, y hoy *tienen que* afrontar su *cuota de responsabilidad* cuando el riesgo les terminó afectando (MPAL, 2004).

La atribución de corresponsabilidad, lejos de ser un argumento neutro, legitimaba la reestructuración de la deuda que se estaba planteando en Dubai, en la que el gobierno argentino propuso una quita sustancial. La visión geopolítica binaria está dominada por la renegociación de la deuda, en la que el territorio nacional del gobierno tiene como contraparte a un mundo externo de acreedores, a pesar de que buena parte de los tenedores eran locales, y la descripción de la actuación argentina apela a esa dicotomía: defender, superar, no aflojar:

A los llamados *fondos buitres* que, junto a los *intereses financieros más recalcitrantes e insaciables*, intentan lucrar con la difícil situación ejecutando acciones mediáticas y espectaculares pero destinadas al fracaso para lograr sus fines, les cabrá entender la *firmeza de las posturas nacionales* (MPAL, 2004).

Tenemos la certeza de que recibiremos *una y mil presiones*. Sabemos que *nos pondrán* obstáculos que deberemos *superar*. Pero sabemos el inmenso apoyo que nuestra *defensa de los intereses nacionales* tiene en la gran mayoría de nuestro pueblo. No vamos a *aflojar* (MPAL, 2004).

Segunda visualización: autonomía transformacional

La renegociación de la deuda fue un punto de inflexión porque dotó de nuevos conceptos al discurso kirchnerista, transformando simultáneamente la visión acerca de la política económica doméstica (“el modelo”), el mundo exterior y la forma de relacionarse con él. El párrafo siguiente, extraído del mensaje presidencial de 2004 (primera visualización), anuncia un giro de orientación (“una nueva estrategia de inserción internacional”) sin plantear nuevos contenidos, ya que las políticas mencionadas (reforzar el MERCOSUR, un ALCA –Área de Libre Comercio de las Américas– posible) no son novedosas:

La nueva estrategia de inserción internacional debe basarse en el concepto de la *integración productiva*, con fuerte interacción de aquellas naciones que poseen complementación comercial mutua. *Por eso debemos reforzar y ampliar el Mercosur*. Por eso pensamos que *no nos servirá cualquier Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*. El acuerdo posible será aquel que reconozca las diversidades y permita los beneficios mutuos. Un acuerdo no puede ser un camino de una sola vía, de prosperidad en una sola dirección. Un acuerdo debe hacerse cargo de las *fuertes asimetrías existentes*, si no, profundizará la injusticia y ocasionará el quiebre de nuestras economías (MPAL, 2004).

En cambio, a partir de 2005, la opción de Dubai condiciona a su vez nuevas opciones en materia de financiamiento externo, y no puede desvincularse de otra opción del

gobierno kirchnerista, que fue la cancelación de la deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Nuevas opciones económicas, mayor autonomía exterior y una visualización diferente del mundo son, así, cambios semánticos concatenados (de Dubai al pago al FMI, del pago al FMI al desarrollismo, del MERCOSUR a la reindustrialización, de la autonomía al rechazo al ALCA, la diversificación comercial y el acuerdo con Venezuela):

La estrategia de reducción paulatina pero sistemática de carga de la deuda que durante las últimas tres décadas condicionó en forma recurrente el desempeño económico del país, no terminó allí. En esta línea, un verdadero hito ha sido la histórica decisión de cancelar en forma anticipada y completa los pasivos por alrededor de 10.000 millones de dólares por el Fondo Monetario Internacional después de casi 50 años de dependencia financiera con este organismo (MPAL, 2006).

El pago al Fondo Monetario Internacional se tradujo además en una reducción sensible de las necesidades de financiamiento de corto plazo, al tiempo que permitió un sustancial ahorro de intereses. Mucho más importante aún, eliminó uno de los factores de condicionalidad que atenazaba la posibilidad de desplegar una política económica autónoma en línea con las verdaderas necesidades de nuestro país y de nuestra sociedad. A no equivocarse entonces, el margen de maniobra y los grados de libertad recuperados como consecuencia de este histórico paso son los que permitirán precisamente desplegar una política de desarrollo responsable y dejar atrás las políticas de sacrificio permanentes que siempre recaían sobre los mismos sectores en aras de un supuesto bienestar de futuro que solo condujeron en definitiva a la ruina económica del país (MPAL, 2006).

En esta línea, los recientes acuerdos alcanzados con nuestro socio mayor del *MERCOSUR*, plasmados en el mecanismo de adaptación competitiva, permitirá una sana integración productiva y una expansión equilibrada y dinámica del comercio regional. Estos acuerdos son la *señal elocuente de la prioridad* que el gobierno le otorga al proceso de *reindustrialización* del país (MPAL, 2006).

El año que pasó será recordado como el año en que logramos *estructurar una solución estratégica* al problema de la deuda externa de la República Argentina, permaneciendo fieles a nuestra convicción de evitar más sacrificios y sufrimientos a nuestro pueblo y fortaleciendo la *capacidad autónoma* de nuestro país. Un dato quizás más importante aún es que nuestras ventas al exterior han *comenzado a modificar* su perfil [...]. La *diversificación* también alcanza a los destinos de nuestras exportaciones. En promedio durante la convertibilidad vendíamos a 160 países, hoy Argentina vende en más de 200 plazas en el exterior y en cuanto a las exportaciones industriales la cantidad de destinos pasó de 130 a 180 (MPAL, 2006).

Y en Mar del Plata, también, el *MERCOSUR* dio un verdadero ejemplo de unidad, de cohesión y *defensa de los intereses de la región*, que yo creo que también va ser parte de la historia grande de nuestro país (MPAL, 2006).

Yo acá me hago una pregunta, argentinos: desde acá, durante años nos estuvimos endeudando y subordinando a los países centrales, a los organismos internacionales, a tasas y a condicionamientos increíbles. Hoy cuando escucho que nosotros estamos por profundizar el *MERCOSUR*, que creemos en la construcción de los pueblos de América del Sur, más allá de quienes gobiernen en cada uno de sus pueblos por voluntad de sus pueblos mismos, que en la Argentina se puede, y debe hacerlo, tener relaciones

profundas con los países de América del Sur, cuando nosotros emitimos bonos y estos bonos son muchas veces licitados y comprados por la propia Venezuela, sin ningún tipo de condicionamientos, cuestionan el acercamiento a un pueblo hermano que colabora con la Argentina y ayuda a la Argentina. Díganme cuál es el riesgo que los argentinos tenemos, cuál es el riesgo de compartir y de tener el Bono del Sur y licitarlo juntamente con la hermana República Bolivariana de Venezuela, cuando el otro día licitamos 1.500 millones de dólares y tuvimos 12.000 millones de dólares de oferta, ejerciendo nuestra soberanía (MPAL, 2007).

A su vez, el mensaje sobre la inserción en el mundo comienza a plantear nuevas alianzas y mercados, y por consiguiente, la visualización del mundo exterior deja atrás la imagen del territorio dicotómico con el propio, y se convierte en uno más diverso y multilateral (nuevas definiciones de inserción e integración, nuevos y potenciales mercados, nuevo perfil comercial):

Nuestra *inserción en el mundo* no debe estar signada por lo *puramente financiero* y, por ende, especulativo, que termina jugando a favor de la renta financiera y afecta la competitividad externa. Para nosotros *inserción en el mundo debe ser comercio exterior e inversión extranjera productiva directa*. En nuestro esquema de política económica sigue siendo fundamental un tipo de cambio realista, pro producción y pro empleo *nacional* (MPAL, 2005).

Con y desde el MERCOSUR debemos *proseguir* negociaciones de *apertura de mercados*. La negociación con *China*, la relación con *países en desarrollo*, el *Acuerdo Sur-Sur* presentan un excepcional *potencial de apertura e integración de mercados*. Usar hacia afuera como palanca el MERCOSUR no debe obstaculizar la profundización y la expansión hacia toda la comunidad sudamericana (MPAL, 2005).

Hemos *replanteado estructuralmente el funcionamiento del MERCOSUR* (MPAL, 2007).

Hemos afianzado también las relaciones con *otras regiones del mundo* a través de una agenda de trabajo destinada a *fortalecer la inserción* de la Argentina en el mundo, promover el *acceso a nuevos mercados de destino* de exportaciones para lograr los objetivos de complementación industrial [...]. En materia de promoción comercial la exitosa evolución argentina en los mercados externos en forma continuada a partir del 2003 fue el resultado de una gestión proactiva y estratégica que *reacomodó nuestro perfil externo* y que permitió exportar mejor. Está *cambiando la estructura misma de nuestras ventas* al exterior (MPAL, 2007).

Tercera visualización: protagonismo austral

El tercer tramo está signado por un cambio de visualización en el nivel mundo, antes que en las políticas domésticas. El segundo gobierno kirchnerista, que asume en diciembre de 2007 bajo la presidencia de Cristina Kirchner, se legitima a sí mismo en la reivindicación de la gestión previa. Y la crisis financiera mundial de 2008, que afectó en sus inicios a los países avanzados –Estados Unidos y Europa–, fue interpretada por el discurso presidencial como la legitimación de las decisiones de política económica del período 2003-2007. El mensaje presidencial del año 2009 estuvo dedicado casi en su totalidad a este reordenamiento de términos: el primer mundo ya no existe, los paradigmas cayeron.

Todos los hombres que me *precedieron* en el ejercicio de este cargo, vinieron muchas veces a hacer su primer mensaje o los que les correspondieran luego, en marco de graves crisis, pero en la mayoría de los casos eran *crisis provocadas en nuestro propio país* o, tal vez, los coletazos de alguna crisis muy focalizada o localizada que generaba impactos en la economía de nuestro país. Hoy estamos

ante una *situación absolutamente inédita*. Todos, absolutamente todos coinciden que es similar a la de 1930. Otros la comparan con la caída del Muro de Berlín, pero la diferencia con la caída del Muro de Berlín es que en aquella oportunidad se les había caído a los que estaban del otro lado. Ahora los muros *se nos han derribado a nosotros* (MPAL, 2009).

Los paradigmas han caído y vemos todos los días noticias que agobian, caídas de bancos, despidos masivos, fábricas quebradas, parece que nada pudiera poner fin a este vacío. Y lo que es más importante, *los que* toda la vida pronosticaron lo que iba a pasar sobre *nosotros*, sobre *ellos*, sobre el *mundo* y sobre la historia, no aciertan en ninguna de las medidas, en ninguno de los diagnósticos. Tengo también mis serias dudas que *quienes fueron los causantes* de esta crisis puedan tener la capacidad intelectual de formular alternativas y soluciones diferentes [...], lo cual nos obliga a todos nosotros a ejercitar una fuerza diferente en cuanto a encontrar *alternativas a un mundo que se ha derrumbado* (MPAL, 2009).

Creemos que parte importante –diría– total y fundamental de *la crisis* de lo que *se denominaba* el “*primer mundo*”, pasó precisamente por creer que el dinero se reproducía a sí mismo, sin necesidad de articular con trabajo y producción, esto es una economía financiera frente a *nosotros* que, siempre la Argentina ha querido construir en sus mejores períodos históricos cuando ha basado sus políticas y sus gobiernos en la economía real. Esta es una comprobación que nos da nuestra propia experiencia histórica como país. Cada vez que dejamos de lado a la producción, al trabajo, a la generación fundamentalmente de riqueza a través del esfuerzo, es donde caímos en la fantasía de pensar que podíamos vivir sin trabajar o siendo solamente un país de servicios (MPAL, 2009).

En este marco, el nuevo discurso presidencial enfatiza el rol de la Argentina como caso testigo de un fracaso del Consenso de Washington que ahora adquiere una escala planetaria. La Argentina puede proponer salidas a la crisis con base en propia experiencia, y la Argentina no sufre los coletazos de la crisis gracias al modelo kirchnerista:

Vamos a ir al G-20 llevando las propuestas que venimos sosteniendo desde hace mucho tiempo [...]. Creo que hay un modelo en crisis que tiene que ver también con una forma de relacionarse en el mundo basado en la subordinación y no en la cooperación, basado, fundamentalmente, en que las reglas solo existen y deben ser cumplidas por los países débiles o emergentes, y tal vez los que integran un selecto grupo que hasta ahora ha dirigido las economías, las finanzas y la política del mundo no deben atenerse a esas reglas [...]. Se va a requerir la reformulación total del pacto de Bretton Woods [...], deberán ser reformulados los organismos multilaterales de crédito que ya deberán cambiar totalmente lo que ha sido el ejercicio hasta ahora y que ha sido siempre someter a condicionalidades que tenían que ver con ajustes a las economías emergentes. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional deberán convertirse en instrumentos de financiamiento sin condicionalidades [...]. Por otra parte, también deberá regularse definitivamente a nivel global el sistema financiero (MPAL, 2009).

Tiene que ver esto, absolutamente, con el *modelo que veníamos desarrollando* y del que bueno es decirlo, desde las *usinas centrales* que se cayeron en los *grandes centros de poder* venían anunciando reiteradamente desde el año 2003 en adelante, que indefectiblemente se derrumbaría [...]. Creo que toda esa *experiencia*, la que hemos tenido *nosotros* como país, la que hoy podemos *confrontar con el mundo*, *nos dice muy claramente cuál es el rumbo* que debemos profundizar y seguir (MPAL, 2009).

Por eso es necesario, entonces, redoblar estos esfuerzos y convoco desde aquí a todos los argentinos, a todas las argentinas, a todos aquellos que tienen responsabilidades de carácter institucional, sectorial, social, a que realmente *defendamos* esto que hemos logrado todos los argentinos, que no lo veamos como patrimonio de un sector político, al contrario, esto que hemos vivido los argentinos en estos años en los cuales siempre se preanunciaba el fin, es hoy un *modelo que deberíamos reformularlo* inclusive en términos de *categoría de pensamiento diferente* al que hemos tenido desde los *grandes centros de poder* (MPAL, 2009).

La consolidación del modelo kirchnerista, o su validación a través de la crisis de aquel mundo externo de la primera visualización, repositona a la Argentina en la geografía mundial. Atrás quedaron la periferia de la periferia, y la dificultosa superación del aislamiento apelando a un nuevo multilateralismo. El discurso presidencial ahora presenta a una Argentina emergente, inserta, protagonista:

Lo que tiene de nuevo e inédito esta crisis es que emergiendo de los *países centrales* impacta en todas *aquellas economías que venían sosteniendo el crecimiento* mundial y, al mismo tiempo, *no da respuestas* hacia afuera ni hacia adentro de sus propias economías (MPAL, 2009).

Y escucho también un país virtual y mediático que nos habla de una Argentina aislada en el contexto internacional. *Nunca la Argentina* tuvo una actividad y una presencia internacional como la que hemos tenido. Hoy *integramos el G-20 junto a los principales países del mundo* (MPAL, 2010).

En materia de inversión internacional también Argentina, como *economía emergente*, registra una posición de inversión internacional acreedora en base a cómo hemos ido

desendeudándonos y no hemos ido tomando nueva deuda (MPAL, 2012).

En suma, esta evolución periodizada en tres tramos de la retórica kirchnerista muestra cómo va cobrando forma la noción de autonomía respecto de las grandes potencias de Occidente. En el desarrollo de los conceptos, hay aspectos relacionales y simbólicos. El mundo cambia, emerge una nueva geografía, y paralelamente la Argentina-en-el-mundo también, configurándose nuevas opciones de política que, a su vez, contribuyen a construir esta nueva geografía. El primer tramo de esta visión lo denominamos realista periférico corresponsable, ya que aún está fuertemente influido por las categorías y los conceptos de la visión precedente –un mundo globalizado regido por Occidente, una Argentina periférica que debe insertarse en él– aunque incorpora una explicación internacional –la corresponsabilidad del Consenso de Washington– acerca de la crisis argentina de los años 2001-2002. Pero los actores y las metas son, esencialmente, las mismas. Es a partir del segundo tramo, iniciado con la renegociación de la deuda en default y la cancelación de los créditos del FMI, que cambian las opciones y las metas gubernamentales, y comienzan a cobrar forma nuevos conceptos sobre autonomía, alianzas y actores involucrados. Ese giro se profundiza desde 2008-2009 como consecuencia de la crisis financiera global: de la búsqueda de una autonomía se pasa a la convicción de que la geografía mundial se está transformando más rápidamente que lo previsto, y que eso convoca a la Argentina a un nuevo perfil internacional que requerirá, a su vez, profundizar las opciones nacionales autonómicas.

Identidad/representación

En materia de representación cartográfica, y probablemente como resultado de la evolución antes descrita, durante el período de la tercera visualización encontramos dos

hitos fundamentales. El primero de ellos es la Ley 26651 de Obligatoriedad de Uso del Mapa Bicontinental. Esta ley, sancionada el 20 de octubre de 2010 y promulgada el 15 de noviembre de ese año (BO 32029), establece que el mapa bicontinental elaborado por el Instituto Geográfico Nacional-IGN (ver figura 1), que “muestra el sector antártico en su real proporción con relación al sector continental e insular”, debe utilizarse en forma obligatoria en todos los organismos oficiales y establecimientos educativos, que el Ministerio de Educación de la Nación debe “garantizar su exhibición, empleo y difusión”, y que los libros de texto deberán incluirlo. Este mapa bicontinental reemplaza al Mapa de la República Argentina utilizado hasta entonces en el sistema educativo, que se caracterizaba por representar al sector antártico en un recuadro a la derecha inferior del mismo y en una escala diferente.

La nueva ley explicitaba el concepto según el cual una visualización “irreal” del sector antártico conspiraba contra la reivindicación de los derechos soberanos del país, y que una noción de territorialidad acorde a las políticas nacionales debía ser socializada a la población. Así, en sus fundamentos, el proyecto de ley sostenía:

Dada la importancia y trascendencia histórica y geopolítica que tiene la región para nuestra Nación, y con el fin de crear conciencia con respecto a las auténticas dimensiones territoriales de la Antártida, resulta imprescindible la utilización del mapa bicontinental de la República Argentina, el cual muestra el Sector Antártico Nacional en su real proporción con relación al Sector Continental e Insular [...]. Es largo el camino que debemos recorrer para la toma de conciencia, a nivel nacional, de que somos un país Américo-Antártico, con una superficie total de 3.761.274 km² de los cuales 2.791.810 km² se encuentran en el Continente Americano y 969.464 km² en el Continente Antártico (incluyendo las Islas Orcadas del Sur) y a las islas

australes (Georgias del Sur y Sándwich del Sur). Cabe destacar que esta realidad no es reflejada por la mayoría de los libros de texto que utilizan los estudiantes argentinos [...]. El territorio argentino y nuestros derechos soberanos sobre su superficie Insular y Continental Antártica, debe ser defendida en toda su extensión, siendo necesario para ello, conocerla y reivindicarla en su real dimensión y complejidad. Debemos de una vez y para siempre terminar con la dominación cultural que nos lleva a vernos desde los ojos del otro para finalmente mirarnos con los nuestros, abarcando todo lo que somos y nos pertenece.

El proyecto, que fue impulsado por el bloque oficialista (Frente para la Victoria-Partido Justicialista) y fue acompañado por las bancadas opositoras, fue de autoría de la diputada Mariel Calchaquí, que no casualmente es de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. En la presentación del proyecto, afirmaba que la provincia que representaba “debe ser reconocida en su total dimensión, ya que resulta común pensar que su territorio solo se compone por la Isla Grande de Tierra del Fuego”.³

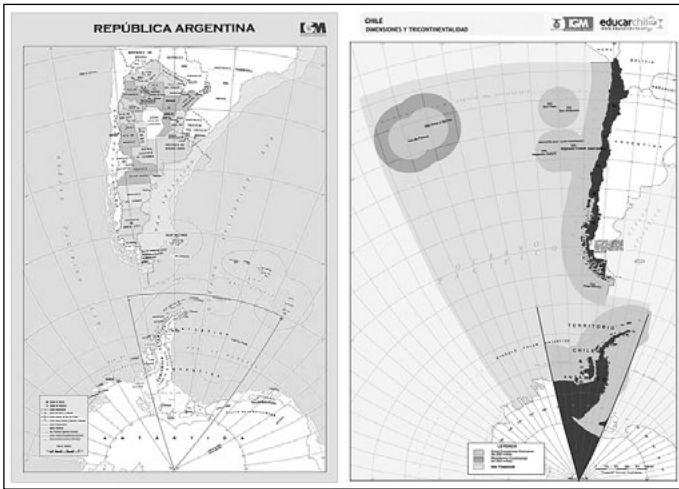
La nueva cartografía argentina formó parte de un clima de época pero no se trató de un impulso coordinado. La autora del proyecto de Ley del Mapa Bicontinental contó con el apoyo técnico de la Fundación Marambio, una ONG de apoyo a las campañas antárticas.⁴ El proyecto, que planteaba la recuperación del uso de un viejo mapa y perseguía el

3 Entrevista a la diputada nacional Mariel Calchaquí (Frente para la Victoria, Tierra del Fuego 2007-2011, autora del proyecto de Ley del Mapa Bicontinental), Buenos Aires, junio de 2013.

4 La Fundación Marambio fue creada por Juan Carlos Luján, un suboficial mayor (R) de la Fuerza Aérea Argentina que participó de la construcción, en 1969, de la Base Aérea Vicecomodoro Marambio en el sector antártico argentino, y trabaja recaudando donaciones y apoyando la vida de los que habitan en la base. Ver <<http://www.marambio.aq/>>.

propósito de *concientizar* y socializar la cuestión antártica, fue aprobado por unanimidad en comisión y por cómoda mayoría en el recinto, sin oposición. Sin embargo, hay que destacar que la holgura de la votación no necesariamente refleja el interés que había despertado el proyecto.⁵ La Fundación Marambio, cabe aclarar, venía impulsando el retorno al mapa bicontinental desde la década de 1980, tomando en consideración también el uso del mapa tricontinental en los textos de geografía de Chile desde los años 1960.

Figura 1
Bicontinentalidad argentina y tricontinentalidad chilena



Fuente: mapas oficiales del Instituto Geográfico Nacional (IGN) e Instituto Geográfico Militar (Chile).

5 De acuerdo a la autora del proyecto de ley, la diputada Calchaquí, el mismo estuvo dos años en trámite, hasta que logró su aprobación en la Comisión de Educación. Sostiene Calchaquí que se trató de un ley de contenidos originarios del Legislativo, ya que el Ministerio de Defensa, que tiene competencias en el tema antártico y del que depende el Instituto Geográfico Nacional (ex Instituto Geográfico Militar) no participó del proyecto ni estaba al tanto del trámite parlamentario, aunque la diputada logró el apoyo personal de la Ministra Nilda Garré cuando pudo exponerle la idea (entrevista a Mariel Calchaquí, junio de 2013).

El segundo hito es la elaboración y posterior utilización, por parte de diversos organismos del Estado argentino, de un planisferio también elaborado por el IGN, y presentado en el año 2011, que utiliza la proyección del cartógrafo David Aitoff.

Figura 2
Usos del Planisferio Aitoff del IGN (2011)



1. Carátula del Observatorio Nacional de Biodiversidad (OBIO).
Fuente: OBIO - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación - JGM <<http://www.obio.ambiente.gob.ar/>>.



2. Mapa de la participación argentina en Misiones de Paz bajo mandato de la ONU.
Fuente: Ministerio de Defensa de la Nación <http://www.mindef.gov.ar/mindef_mision_de_paz/index.html>.

La de Aitoff es una proyección con una métrica distinta a la del conocido Planisferio Mercator, ya que muestra al mundo como un ovoide, lo que permite representar a los polos y evita el efecto de estiramiento de algunas regiones (como el caso de Groenlandia). Asimismo, en la versión elaborada por el IGN, la característica saliente es la situación del continente suramericano en el centro del mapa, destacándose tanto las proporciones del territorio antártico como el espacio UNASUR. Ambas reformas cartográficas, realizadas entre 2010 y 2011, son entonces consecuentes con el espíritu de resignificación geopolítica argentina posterior a la crisis mundial de 2008.

Política/geopolítica

En toda visión geopolítica hay un entrecruzamiento necesario entre la política doméstica y la política exterior de los estados. Esta relación ya había sido vislumbrada por los clásicos, como Friedrich Ratzel (1975) en su distinción entre *ubicación* y *espacio*: si el potencial del segundo está condicionado por la primera, entonces para que un estado despliegue una estrategia de desarrollo territorial, creando *clusters* de conocimiento, vinculando áreas marginales o fomentando cadenas productivas, debe considerar su posición global y regional en términos de conectividad, accesibilidad e infraestructura logística.

Aun sin pretensión comparativa, podemos decir tras una primera mirada que una diferencia notoria entre las visiones geopolíticas de las presidencias de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Néstor y Cristina Kirchner es que las dos primeras tuvieron diseños geopolíticos explicitados que no fueron llevados a cabo, mientras que los gobiernos kirchneristas tuvieron una geopolítica no explicitada pero que podemos reconstruir a partir de sus políticas.

El plan geopolítico de Alfonsín fue el llamado Proyecto Patagonia, que incluía la mudanza de la Capital Federal desde Buenos Aires al complejo urbano Viedma-Carmen de

Patagones y la relocalización de las sedes de las empresas públicas en ciudades patagónicas (por ejemplo, la de YPF en Comodoro Rivadavia), la creación de las provincias de Tierra del Fuego y del Río de la Plata (esta última, comprendiendo la ciudad de Buenos Aires y los municipios del conurbano bonaerense), una Comisión Nacional para el Desarrollo de la Patagonia y otras reformas institucionales. En un mensaje transmitido en cadena nacional el 15 de abril de 1986, Alfonsín presentó los fundamentos del proyecto, que estaban enmarcados en el Proyecto Segunda República encomendado al Consejo para la Consolidación de la Democracia e incluía una reforma constitucional, del Estado y la Justicia; con respecto a la Capital, se hablaba del crecimiento desmesurado de la región metropolitana, de las grandes asimetrías entre Buenos Aires y el interior, y de la necesidad de encarar una descentralización profunda para preservar el modelo federal (ver Roulet, 1987, pp. 66-74).

El oficialismo, junto con la mayor parte de la oposición justicialista, logró aprobar en mayo de 1987 la Ley 23512 de Traslado de la Capital de la República; se creó el Ente Nacional para la Construcción de la Nueva Capital Empresa del Estado (ENTECAP-EE), y se iniciaron algunas obras. Sin embargo, y a pesar de la vigencia de la ley en nuestros días, el proyecto nunca vio la luz, más allá de la provincialización de Tierra del Fuego años después. A pesar de los apoyos legislativos obtenidos, el proyecto había recibido fuertes críticas que hablaban de altos costos e inoportunidad (ver Luna et al., 1987), y la crisis económica de los últimos años de su gobierno decidió al presidente de Alfonsín –que no estaba dispuesto a mudarse a Viedma mientras las obras no estuviesen avanzadas o finalizadas– a suspender su implementación. Años después, el gobierno de Menem disolvió el ENTECAP-EE y aunque la ley nunca se derogó, carece de órgano de ejecución.

Por su parte, el plan geopolítico de Menem fue la regionalización del país. La tesis central, desarrollada en el

libro *Argentina por regiones* (Menem y Dromi, 1997), sostenía que la organización regional supraprovincial propuesta se remontaba al diseño del Virreinato, cuya impronta creían ver prolongarse en los pactos y tratados interprovinciales del siglo XIX, y en los acuerdos de cooperación económica interprovincial a partir de 1983. Planteaba entonces la creación de seis regiones de descentralización económica (Buenos Aires, Norte, Centro, Cuyo, Mesopotamia y Patagonia), que no sustituirían el ordenamiento político de las provincias (la única colectividad territorial que reconoce la Constitución) pero asumirían funciones de coordinación económico-social.

Los fundamentos del proyecto hablaban de desconcentración, polos económicos regionales, ordenamiento territorial armónico y planificación de políticas de desarrollo. Sin embargo, la mayoría de los puntos incluidos en su Proyecto de Ley Nacional de Regiones (Menem y Dromi, 1997, pp. 199-256) seguían los principios de la racionalización presupuestaria: integración fiscal y financiera de las provincias en regiones y unificación de la administración de los servicios públicos, la banca oficial, las agencias de recaudación impositiva, obras públicas, tierras y bienes fiscales, salud, fuerzas de seguridad y universidades nacionales, todo ello en un marco de congelamiento de la planta de personal, con lo que las nuevas instituciones regionales debían reasignar el funcionariado existente. Así, el diseño menemista de regionalización, aunque presentado como una estrategia geopolítica de planificación y desarrollo, fue acusado de encubrir una nueva fase de la reforma del Estado y la burocracia iniciada en 1990, y resistido por las provincias.

En los casos de Raúl Alfonsín y Carlos Menem, que no vamos a desarrollar en este capítulo, estas planificaciones geopolíticas domésticas son indisolubles de sus visiones de mundo. Alfonsín se propuso recuperar una tradición desarrollista periférica y en ese contexto debe entenderse su plan territorial, que simultáneamente

construía polos de desarrollo como instrumentos para superar el atraso estructural, y *ecumenizaba*⁶ la región remota y olvidada de la geografía argentina. Menem, en cambio, creía que la reforma del Estado era una precondition para que la Argentina concrete su destino manifiesto de insertarse exitosamente en la globalización, y su plan de regionalización puede entenderse como una etapa ulterior de la racionalización económica de la burocracia. Ambos, Menem y Alfonsín, diseñaron geopolíticas internas consecuentes con sus visiones de mundo.

Los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, entre 2003 y 2012 –tal vez, a partir del segundo gobierno de Cristina Kirchner se registre un cambio en ese sentido–, se caracterizaron por no ser partidarios de los diseños institucionales explicitados. En la mayor parte de las áreas del Estado, el perfil de política pública se reconstruye a partir de la serie de leyes y decisiones administrativas impulsadas, antes que en la lectura de un *masterplan* redactado y publicado. Esa modalidad es reconocida por diferentes funcionarios de las gestiones kirchneristas como parte de un estilo de administración.

De la misma forma, podemos decir que no existió un plan geopolítico kirchnerista, como en los casos precedentes⁷, y sin embargo, sí podemos reconstruir una impronta geopolítica en las opciones de política –que podemos vincular con la evolución nacionalista de la visión geopolítica– seguidas a lo largo del período estudiado.

6 En términos de Couto e Silva (1978).

7 La excepción podrían ser los Planes Estratégicos Territoriales (PET) elaborados y publicados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (minplan, 2006; 2008; 2011), pero a diferencias de los proyectos antes mencionados de Alfonsín y Menem, los pet tuvieron poca difusión pública y no fueron materia de debate político, más allá de la reiterada crítica que recibe la “politización de la obra pública” de los gobiernos kirchneristas por parte de periodistas, académicos y políticos opositores.

No hay una fórmula única para evaluar la relación entre visión geopolítica y políticas públicas externas y domésticas, por lo que vamos a seleccionar, sin pretender ser exhaustivos, cuatro dimensiones y procesos para registrar los cambios producidos a lo largo de estos diez años de gobiernos kirchneristas: la *integración regional*, la *gestión de los recursos naturales*, la *estrategia de desarrollo territorial*, y la *cuestión Malvinas y Atlántico Sur*.

Integración: del regionalismo comercial a la construcción física e identitaria del Sur

Algo más de diez años después de la firma del Tratado de Asunción, en los países integrantes del MERCOSUR cambiaron los gobiernos y, con ellos, los paradigmas de la integración. Las expectativas regionales de las nuevas administraciones de Brasil (Lula da Silva desde 2002), Argentina (Néstor Kirchner a partir de 2003), Paraguay (Nicanor Duarte Frutos desde 2003) y Uruguay (Tabaré Vázquez desde 2004) eran divergentes. La brecha entre los socios mayores (Brasil y Argentina) y los menores (Paraguay y Uruguay) se amplió; Brasil comienza a desplegar una política de liderazgo global y Argentina busca resolver las secuelas de su crisis. Sin embargo, convergieron en sus resultados.

La posición kirchnerista, que durante la primera visualización geopolítica (2003-2005) identifica una corresponsabilidad Norte-Sur en la explicación de la previa crisis argentina, se intensifica tras la renegociación de la deuda en Dubai. En la IV Cumbre de las Américas, Argentina ya había abandonado la retórica en pos de “un mejor ALCA” al rechazo simbólico de la iniciativa. Poco después, se da el puntapié inicial al proceso de UNASUR en Cuzco.

La tercera visualización kirchnerista coincide con la puesta en marcha, a partir de 2009, de la integración suramericana como herramienta de relacionamiento con los países de la región. Hay dos productos de la misma que tienen una importante impronta geopolítica. El primero

es el plan de integración física regional, ejecutado primero en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y luego del Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), esto último, en el período 2010-2011. Y el segundo es la Política Suramericana de Defensa (PSD) son los productos más geopolíticos de la UNASUR. El organismo que desde el año 2009 trata estos asuntos es el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), que como otras instancias interministeriales de UNASUR, está integrada por los titulares de las carteras correspondientes de cada uno de los países, y busca la coordinación de las políticas nacionales. Pero en el caso de la defensa, hay una construcción geográfica especialmente relevante: la PSD define una región, el espacio suramericano, por contraposición al hemisferio americano, que era el territorio delimitado por el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la cooperación militar entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. Crea, de esta forma, un espacio de seguridad subregional que excluye a los Estados Unidos y sus aliados al norte del Canal de Panamá. Precisamente, la declaración constitutiva del CDS dice que uno de sus objetivos generales es “construir una identidad suramericana en materia de defensa, respetando las características subregionales y nacionales, buscando fortalecer la unidad de América Latina y Caribe”.

La Argentina kirchnerista contribuyó en forma notoria a la conformación de este espacio suramericano diferenciado. Kirchner, como secretario general, fue protagonista de las primeras actuaciones de UNASUR como instancia de resolución de conflictos entre los países miembros, dejando de lado a la Organización de Estados Americanos (OEA). El marco de la UNASUR actuó en diferentes crisis o chispazos bilaterales (los conflictos entre Colombia, Venezuela y Ecuador por el combate a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC, la masacre de Pando, la polémica por la instalación de bases

estadounidenses en Colombia), pero fue la crisis de agosto de 2010 entre Colombia y Venezuela la que terminó legitimando a la UNASUR como ámbito privilegiado de arreglo de controversias. En aquella oportunidad, la competencia entre UNASUR y OEA fue un aspecto central. La crisis se había desatado cuando Luis Hoyos, como representante de Colombia ante la OEA, denunció la supuesta presencia de campamentos de las FARC en Venezuela y reclamó la intervención del Estado venezolano en virtud del sistema interamericano de defensa. Pero el presidente Chávez, que rechazó la denuncia de Uribe –que se encontraba en sus últimos días de mandato– y rompió relaciones diplomáticas con Bogotá, pidió una “respuesta suramericana a la agresión”; fue así como, con mediación de Kirchner, se resolvió en el marco de UNASUR un conflicto que se había iniciado en el marco de la OEA.

Asimismo, el gobierno argentino buscó incidir en el debate de la PSD. Uno de los objetivos específicos del CDS y la PSD es la creación, por parte de los países miembros, de escuelas para la formación y capacitación de los militares. La cooperación académica entre los militares de la región y los centros de estudios de defensa en Estados Unidos era un aspecto polémico, ya que pendía sobre ella la acusación de “adoctrinamiento”. Y Argentina fue elegida como sede del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) del CDS, que es considerado como el embrión de la futura Escuela Suramericana de Defensa, que tendría la función de formar y capacitar a los militares suramericanos y coordinar la cooperación académica entre las academias y las escuelas nacionales de defensa.

“Bienes de la naturaleza”: de los activos naturales a los recursos nacionales estratégicos

La forma en que clasificamos, definimos y conceptualizamos a los recursos naturales –en una definición mínima:

“los bienes provenientes de la naturaleza sin alteraciones por parte del ser humano”– tiene consecuencias directas. Es conocido el caso del agua, que es definida alternativamente como derecho humano, bien de consumo, servicio público o recurso estratégico, y de cada una de ellas se deriva una ecuación diferente acerca del valor, la propiedad, la patrimonialidad y la regulación de la sustancia líquida esencial. Tan compleja es la semántica política del H₂O, que los sucesivos foros mundiales del agua realizados en los últimos años fueron poco más que un fracaso.

En los años noventa había tenido lugar una redefinición parcial de los conceptos antes vigentes sobre los recursos naturales, en particular a partir del proceso privatizador en bienes que venían de un monopolio exclusivo del Estado como el agua o el petróleo, y equiparó el tratamiento a inversores nacionales y extranjeros. Por su parte, la Constitución de 1994 establecía que el Estado deberá velar por una “utilización racional” de los mismos, asegurar la participación de los pueblos originarios en su gestión, y transfirió la jurisdicción originaria de los mismos de la nación a las provincias, y no se alteró las leyes nacionales de minería e hidrocarburos que aseguran al Estado la propiedad del subsuelo.

Un hito de la redefinición es cómo se clasifica, desde la revisión de 1992, a los recursos naturales en el Sistema de Cuentas Nacionales. Allí se habla de “activos naturales”, que son activos económicos no financieros que cumplen la condición de proveer beneficios económicos a sus dueños (Cerioni, 1996, p. 259). Los ambientalistas, que proponen integrar las cuentas económicas y ambientales, son especialmente críticos de las definiciones que permiten equiparar a los bienes de la naturaleza a todo tipo de mercancías.

Tras la crisis de la convertibilidad, que trajo aparejadas la devaluación de la moneda y la ulterior renegociación de los contratos (dolarizados) de privatizaciones y concesiones, en los hechos comienza a reformularse la doctrina

que despojó a los recursos naturales de otras connotaciones, y los equipara a otros activos económicos. Pero esa reescritura fue gradual. El proyecto de creación de Energía Argentina SA (ENARSA), del año 2004, no incluía ninguna redefinición del rol del Estado en la política energética; el mismo texto de la ley define a la nueva empresa como “una persona jurídica de derecho privado en los términos de la Ley 19550”. De acuerdo con el informe del Instituto Argentino de Energía General Mosconi (2004), se trató de una iniciativa “privatista” y de cuya lectura “no puede inferirse cómo se relaciona y articula la nueva institución con el resto de las medidas gubernamentales”. Lo mismo cabe para la rescisión del contrato de Aguas Argentinas en 2006, y el posterior decreto 304/2006 de creación de la empresa AYSA: establecen la no prestación satisfactoria del servicio como antecedente, y disponen la creación de una empresa privada con gestión estatal.

Claramente diferente fue el espíritu de la Ley de Soberanía Hidrocarburífera con la que el Estado dispuso la expropiación del 51% de YPF SA. La empresa petrolera sigue siendo una sociedad anónima, pero la ley establece “principios de la política hidrocarburífera de la República Argentina” (art. 3) y declara el autoabastecimiento, la explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos como un objetivo de interés público nacional. Los fundamentos del proyecto abundaban en argumentos derivados del concepto de soberanía energética, destacan el hecho de que el resto de los países latinoamericanos controlan su propio petróleo y concluyen diciendo que “inspira este proyecto, en suma, la idea de que el Estado, legítimo dueño del recurso, no puede prescindir de la administración directa de la producción y de los precios lo cual, en el caso argentino, implica necesariamente recuperar el control de la principal empresa del sector, sustrayéndola de sus prácticas depredatorias para ponerla al servicio del desarrollo nacional y del pueblo argentino”.

Es cierto que la expropiación de las acciones de YPF SA sumó al país a la tendencia mundial de aumento del control de los hidrocarburos por parte de empresas nacionales. De acuerdo con el ranking de la publicación *Petroleum Intelligence Weekly* (PIW), de la consultora *Energy Intelligence*, 16 de las 20 empresas más grandes de petróleo y gas del mundo son propiedad, en forma mayoritaria, parcial o total, de los Estados nacionales. Estas compañías, las NOC (National Oil Companies), controlan el 90% del petróleo mundial; la NOC Saudi Aramco, la mayor de todas las empresas petroleras del mundo, posee reservas que superan en diez veces a las de Exxon, la tercera más grande. La segunda es NIOC, la empresa petrolera iraní, la cuarta es la china CNPC y la quinta es la venezolana PDVSA (*Energy Intelligence*, 2013).

Las NOC son cualitativamente diferentes de las empresas privadas nacionales y multinacionales: mientras que estas últimas están esencialmente orientadas a la maximización de sus utilidades, las NOC se plantean una pluralidad de objetivos económicos y sociales. Por esa razón, un estudio reciente del Banco Mundial sobre creación de valor por parte de las NOC (Tordo, 2011) concluye que se trata de organizaciones muy difíciles de comparar. Las privadas y grandes multinacionales son relativamente más importantes en la producción: según PIW, las NOC poseen 9 de cada 10 barriles, pero extraen 5,5 –el mencionado estudio del Banco Mundial dice que son 7,5–. Uno de los principales argumentos a favor de la privatización –parcial o total– de las empresas petroleras fue y sigue siendo la eficiencia de las multinacionales (IOC), y en la misma línea, suele atribuirse a la supuesta ineficiencia de las NOC los problemas de caída de producción y sobreprecio que frecuentemente sufre el mercado energético mundial.

De hecho, una de las explicaciones corrientes de la crisis petrolera mundial de la década de 1970 es atribuir la responsabilidad a los problemas organizacionales de las

NOC, junto a la política de la Organización de Países productores de Petróleo (OPEP). Esta línea de interpretación surge del hecho de que la oleada mundial de nacionalizaciones del petróleo se produce durante las décadas de 1950 y 1960 en Medio Oriente, África, Asia y América Latina (Burdman 2012).

Entre estos hitos, figura la renacionalización del petróleo argentino impulsada por la presidencia de Arturo Illia. Hasta entonces, el negocio del petróleo y gas había estado casi exclusivamente dominado por las grandes multinacionales de Estados Unidos y Europa, y solo soviéticos y mexicanos lo habían desafiado. Las privatizaciones de las décadas de 1980 y 1990 fueron menores en gas y petróleo, comparadas con las de servicios públicos y comunicaciones, aunque se registraron muchos casos de incorporación de inversión privada internacional a partir del modelo de concesión de áreas. Pero a partir del siglo XXI, se produce una nueva oleada de nacionalizaciones, que comienza en la Rusia de Putin. En nuestra región, renacionalizan su industria petrolera Venezuela, Bolivia y Argentina. Esto, sumado al hecho de que la mayor parte de los nuevos descubrimientos de reservas se produjeron en áreas controladas por las NOC, produjo un crecimiento de estas compañías, reflejado en los porcentajes citados. Hay dos incentivos económicos a la nacionalización que explican esta tendencia: los precios del petróleo crecen, y tanto las mismas NOC, que cuentan ya con gran experiencia en el manejo de sus negocios, como los BRICS, que están dispuestos a asociarse y consumir la producción energética exportable, estimulan a los países emergentes y en desarrollo a tomar control de sus recursos naturales.

Otro hito de la tercera visualización geopolítica fue la Ley 26737 del Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales, o *Ley de Tierras*, aprobada el 22 de diciembre de 2011, ya con la nueva Cámara surgida de las

elecciones de ese año. Reintroduce la diferenciación entre inversión nacional y extranjera para bienes de la naturaleza, y la definición de recurso “nacional estratégico” para los mismos. En los fundamentos del proyecto, firmados el 27 de abril de ese año por el diputado nacional Julián Domínguez (en ese entonces, presidente de la Cámara de Diputados), el senador Aníbal Fernández y el ministro Julio Alak, se sostenía que no se rechazaba ni se quería desalentar la inversión extranjera, pero que no obstante se buscaba “asegurar que los recursos, vitales en el siglo XXI, sigan en órbita y en competencia nacional”.

El texto de la ley aprobada tiene al menos cuatro definiciones geopolíticas relevantes. La primera, es la demarcación de qué constituye la titularidad extranjera sobre tierras rurales, y el establecimiento de normas y sanciones para evitar que tal registro se llevase a cabo. La segunda, es la fijación de un límite a la titularidad de dominio en manos de extranjeros, que es de 15% en el territorio nacional (suma total), mismo porcentaje a nivel de provincias y municipios, y que a nivel individual no podrán superar las 1000 hectáreas en la zona núcleo. La tercera es la identificación de áreas geopolíticamente sensibles, en las que la propiedad extranjera está directamente prohibida: las que “contengan o sean ribereños de cuerpos de agua de envergadura y permanentes” o estén “ubicados en zonas de seguridad de frontera con las excepciones y procedimientos establecidos por el decreto ley 15385/44 modificado por la ley 23554”. La cuarta es la definición que dice que la adquisición de tierras rurales no constituye una inversión, ya que estas son “un recurso natural no renovable que aporta el país receptor”. La ley también dispone la creación de un Registro Nacional de Tierras Rurales para reunir toda la información sobre titularidad extranjera, controlar el cumplimiento de la misma y realizar un relevamiento catastral y dominial de las propiedades, y de un Consejo Interministerial de Tierras Rurales.

Desarrollo territorial: el retorno de la planificación estatal

El arquitecto Julio De Vido fue durante estos diez años el titular del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) y junto a Carlos Tomada y Alicia Kirchner forma el grupo de los ministros que por más tiempo han ostentado el mismo cargo ministerial en la historia del presidencialismo argentino.

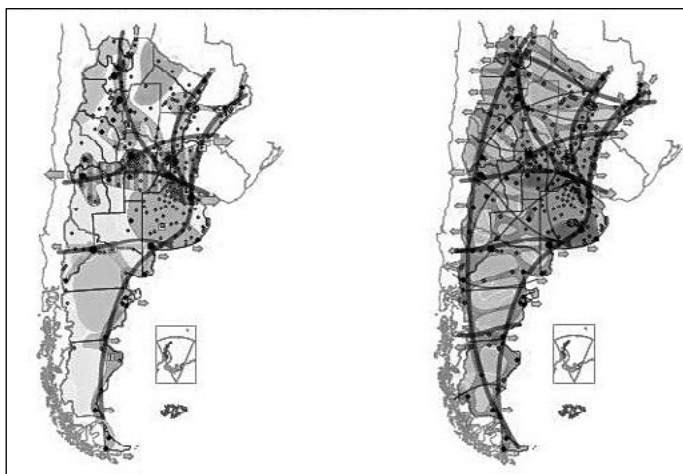
La Argentina contó, durante la mayor parte del siglo xx, con una cartera de Obras Públicas en el gabinete nacional. Pero el MINPLAN es más abarcador. Creado el 25 de mayo de 2003, fue conformado a partir de una transferencia de áreas por parte de tres jurisdicciones: “energía y comunicaciones, provenientes del actual Ministerio de Economía; lo atinente a las obras públicas, la temática hídrica, el desarrollo urbano, la vivienda y la energía atómica, entre otras, desde la órbita de la Presidencia de la Nación; mientras que todo lo atinente al sector minero y del transporte, desde el actual Ministerio de la Producción”.⁸ Este *superministerio* cuenta con la mayor partida presupuestaria de la administración nacional (si excluimos al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que es el encargado de administrar todas las prestaciones de seguridad social a través de la ANSES, un ente descentralizado que depende de esta cartera).

En la misma creación del nuevo ministerio, hubo una decisión orientada hacia la planificación territorial de inspiración geopolítica. Señala De Vido: “La decisión del entonces Presidente Néstor Kirchner de crear un ministerio que asociara en su denominación las nociones de planificación, federalismo e inversión pública nos obligó

8 Ver Decreto 1283/2003, modificatorio de la Ley de Ministerios, en <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/85520/norma.htm>> consultado el 31/05/2013.

a ser, de algún modo, pioneros en la recuperación de una práctica de gobierno que había sido abandonada por muchos años” (MINPLAN, 2011, p. 7).

Figura 3
Plan Estratégico Territorial argentino



Una de las funciones del MINPLAN es la elaboración del Plan Estratégico Territorial, que coordina la inversión pública del Estado nacional, y se formula, de acuerdo con lo descripto por las publicaciones oficiales a partir de consultas con “sectores públicos nacionales con incidencia en la planificación territorial, los responsables de planificación provinciales, y las áreas de planificación de otros países suramericanos” (MINPLAN, 2006; 2008; 2011); el Ministerio integra, fronteras adentro, el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), y hacia afuera el mencionado COSIPLAN.

Malvinas y Atlántico Sur: la regionalización y los recursos como soberanía

A lo largo de los treinta años de democracia, Malvinas fue uno de los temas principales de la política exterior, y a través de él podemos ver la evolución de los estilos, las doctrinas y las alianzas que tuvieron lugar con los cambios de gobierno. En el caso del kirchnerismo, también sus propias transformaciones operadas en los tres tramos identificados. En la etapa inicial, la novedad fue la reintroducción del reclamo de soberanía argentina en la agenda y la retórica presidencial. Así, el 13 de julio de 2003, en una reunión de gobiernos progresistas que tuvo lugar en Londres, Kirchner mantuvo una breve conversación informal y fuera de agenda con Tony Blair en la que planteó una intención de volver a negociar la soberanía. Los medios de comunicación informaron que, a partir de esa reunión, Kirchner “se convirtió en el único presidente argentino que dice la palabra ‘soberanía’ en suelo británico y ante las máximas autoridades del gobierno local luego de la guerra de 1982”.⁹

La segunda etapa se caracterizó por la regionalización de la cuestión. El primer antecedente de la misma se remonta a la Declaración sobre Malvinas de Potrero de Funes, que tuvo lugar en la Cumbre Presidencial del MERCOSUR realizada en la provincia argentina de San Luis el 25 de junio de 1996, en la que por vez primera los estados parte y asociados del bloque “reafirman su respaldo a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía referida a la cuestión de las islas Malvinas” y “recuerdan el interés hemisférico en que la prolongada disputa de soberanía entre la República Argentina y el Reino Unido de Gran

9 Ver “Kirchner reclamó a Blair por las Malvinas”, en *La Nación*, 14 de julio de 2003, en <<http://www.lanacion.com.ar/511335-kirchner-reclamo-a-blair-por-las-malvinas>> consultado el 31/05/2013.

Bretaña e Irlanda del Norte sobre dichos territorios, alcance una pronta solución de conformidad con las resoluciones de las Naciones Unidas y la OEA”. Pero es a partir de 2006 que, a instancias de la representación argentina, en las diferentes cumbres presidenciales, del Consejo del Mercado Común y sesiones del Parlamento del MERCOSUR se reiteró el compromiso con Potrero de Funes: en la de Cumbre de Córdoba (21 de julio de 2006), en la III Sesión Parlamentaria de 2007 (Montevideo, 25 de junio de 2007), en la Cumbre de Asunción (27 de junio de 2007), la de Tucumán (1 de julio de 2008), Salvador de Bahía (16 de diciembre de 2008), y así sucesivamente, hasta nuestros días.

Durante la tercera visualización geopolítica, que se configura tras la crisis financiera mundial de 2008, la mandataria asume una posición anticolonialista que se ve reflejada en su discurso. El reclamo territorial pasa a reivindicar, también, el patrimonio de los recursos naturales de la zona. Y la cuestión Malvinas se entrecruza con la crítica del rol de los países centrales –y de algunos actores económicos, como los “fondos buitres”– en el orden mundial, se logró el apoyo explícito de Rusia y China, y la regionalización del reclamo argentino se extendió aún más: Argentina promovió la prohibición del ingreso en los puertos de barcos con la bandera de las Malvinas/Falklands, primero en un acuerdo bilateral con Uruguay –el puerto de Montevideo fue, durante muchos años, una parada de los barcos de abastecimiento desde Gran Bretaña a las islas–, que luego adoptaron los bloques MERCOSUR, UNASUR y ALBA (Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), con el apoyo de la OEA, dejando como resultado que casi veinte países de la región participen del bloqueo.¹⁰

10 Ver “Cerca de veinte países iberoamericanos impiden la entrada a puerto de barcos con bandera de Malvinas”, en *ABC*, 6 de febrero de 2012,

Cuadro 2
 Visiones geopolíticas y opciones de política: hitos
 de la década kirchnerista, 2003–2012

Visualizaciones del mundo: etapas	Integración regional	Recursos naturales	Estrategia territorial	Malvinas y Atlántico Sur
Realismo periférico corresponsable (2003-2005)	MERCOSUR productivo	Creación de ENARSA Renegociación de contratos	Creación del MINPLAN Obra pública para la reactivación	Reintroducción del término "soberanía" en el discurso y la relación con Gran Bretaña
Autonomía transformacional (2005-2009)	IV Cumbre de las Américas Creación de UNASUR	Resolución 125, crisis del campo Reestatización de Aguas Argentinas	Planes Estratégicos Territoriales (PET)	Regionalización de la cuestión Malvinas
Protagonismo austral (2009-2013)	Consejos ministeriales de UNASUR-PSD Kirchner primer secretario	Reestatización de YPF Ley de tierras	COSIPLAN: fusión entre la IIRSA y la UNASUR	"Descolonización" Bloqueo buques de Malvinas Apoyo de Rusia y China

Fuente: elaboración propia.

A modo de conclusión: nueva geopolítica, opciones, expectativas, resultados

Lo que observa este trabajo, que siguió un marco metodológico de *análisis geopolítico crítico*, es la transformación en la forma en que el gobierno argentino visualizó el mundo y el lugar que la Argentina ocupaba en él. Partimos del

en <<http://www.abc.es/20120205/internacional/abci-cerca-veinte-paises-iberoamericanos-201202051716.html>> consultado el 31/05/2013.

supuesto de que la *imaginación geopolítica*¹¹ es un elemento determinante en la configuración de las políticas externas, así como de las políticas domésticas entrecruzadas con factores internacionales, e indagamos preliminarmente en la relación que existe entre estos cambios de visión y algunas opciones de política nacional.

Las visualizaciones del mundo y las opciones de política deben ser entendidas como el fruto de un encuentro. En la evolución de la visión kirchnerista, que aquí periodizamos en tres etapas, podemos identificar tanto los puntos de quiebre que oficiaron como disparadores de los cambios de visión, como las opciones de política condicionadas por las nuevas visiones. Así, mientras que el default de principios de 2002 condicionó un modelo de reestructuración y financiamiento para los años posteriores, también en el marco de esas nuevas condiciones podemos entender la visión más autonomista sobre espacio e integración regional que surge a partir de 2005. La subjetividad territorial de la sociedad periférica argentina se vio transformada por este entramado de coyunturas, visiones y opciones que tuvo lugar a lo largo del kirchnerismo. Y en esta progresión, hemos visto como las ideas y políticas sobre integración, recursos naturales, desarrollo territorial y Atlántico Sur van adquiriendo una *densidad geopolítica* cada vez notoria.

Lo que no abordamos en este capítulo, y dejamos como interrogante abierto para investigaciones futuras, es la cuestión de las expectativas depositadas por el gobierno kirchnerista en la nueva geografía mundial, los cambios operados por la Argentina para contribuir a ella, y los efectos benéficos que estas nuevas alianzas iban a tener para la economía nacional. La esperanza en las grandes inversiones chinas expresada por Néstor Kirchner en 2004 en ocasión

11 En los términos de Agnew (2003) o Tuathail y Agnew (1992).

de la visita a la Argentina de Hu Jintao¹² y el *swap* cambiario firmado entre los bancos centrales de los dos países en 2009 que permitió desdolarizar el comercio exterior bilateral¹³; la posibilidad de que empresas chinas participen activamente en la explotación de áreas petroleras de una YPF renacionalizada y la reactivación de los ferrocarriles de cargas, o proyectos no concretados como la firma de un tratado comercial preferencial entre China y el MERCOSUR, o la desdolarización del comercio intrarregional suramericano, ilustran la importancia atribuida a las alianzas con China y Brasil por parte del gobierno kirchnerista. Ampliamente, podemos decir que como consecuencia de un modelo de financiamiento prescindente de los mercados voluntarios de deuda y de las líneas de crédito ofrecidas por el FMI, el giro en la estrategia para el Atlántico Sur, la construcción de un espacio geopolítico subcontinental o el aumento del control sobre los recursos naturales nacionales, Argentina perdió apoyos económicos y políticos de diversos actores gubernamentales, intergubernamentales y privados relacionados con las potencias internacionales que históricamente se interesaron por los asuntos suramericanos, que fueron España, Gran Bretaña y Estados Unidos. Y que buscó compensar esas pérdidas con sus nuevas alianzas con China, Brasil y otros actores de la *nueva geografía*. La hipótesis de la sustitución de alianzas merece ser estudiada más detenidamente, junto con la evaluación de la relación entre las expectativas observadas y los resultados obtenidos.

12 Ver “Una lluvia de palitos chinos (en 10 años)”, en *Página 12*, 17 de noviembre de 2004, en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-43739-2004-11-17.html>> consultado el 31/05/2013.

13 Ver “En medio de la crisis, la Argentina se garantizó un respaldo de más de 10.200 millones de dólares”, en *La Nación*, 30 de marzo de 2009, en <<http://www.lanacion.com.ar/1113574-en-medio-de-la-crisis-la-argentina-se-garantizo-un-respaldo-de-mas-de-10200-millones-de-dolares>> consultado el 31/05/2013.

Fuentes bibliográficas

- Agnew, J. (2003), *Geopolitics. Re-visioning World Politics*, Londres, Routledge.
- Barros, S. (2009), “Las continuidades discursivas de la ruptura menemista”, en F. Panizza (comp.), *El populismo como espejo de la democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Billig, M. (2003), “Political Rhetoric”, en D. Sears, L. Huddy y R. Jervis, *Oxford Handbook of Political Psychology*, Oxford, Oxford University Press.
- Burdman, J. (2010), “El discurso político de Carlos Menem en su segunda presidencia (1995-1999)”, Trabajo presentado en el V Congreso de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28-30 de julio.
- Burdman, J. (2012), “La geopolítica de YPF”, en *El Estadista*, 3 de mayo, en <<http://elestadista.com.ar/?p=2232>> consultado el 31/05/2013.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2007), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2006-2007*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cerioni, L. (1996), “Los activos naturales: su tratamiento en las nuevas propuestas de cuentas económicas y ambientales”, en *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Child, J. (1990), “Geopolítica sudamericana y la Antártida: ¿Confrontación o cooperación?”, en P. Nelly y J. Child, *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida*, Buenos Aires, Pleamar.
- Comini, N. (2010), “El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales”, *Nueva Sociedad*, N° 230, noviembre-diciembre.
- Couto e Silva, G. (1978), *Geopolítica del Brasil*, Buenos Aires, El Cid Editor.
- Cypher, J. (2009), “¿Vuelta al siglo XIX? El auge de las materias primas y el proceso de ‘primarización’ en América Latina”, en *Foro Internacional*, vol. 49, N° 1, enero-marzo.
- Díaz Loza, F. (1983), *Geopolítica para la Patria Grande*, Buenos Aires, Ediciones Temática.
- Energy Intelligence (2013), “Press Release: CNPC Overtakes PDV in Latest Petroleum Intelligence Weekly Top 50

- Oil Company Rankings”, en <http://www.energyintel.com/~/_layouts/EIG/samples/2013Jan_PIW-top50-PressRelease.pdf> consultado el 31/05/2013.
- Flemes, D. y D. Nolte (2010), “Alianzas externas para armamento y defensa: una nueva dimensión en la agenda de seguridad latinoamericana”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, N° 1, enero–marzo.
- Instituto Argentino de Energía General Mosconi (2004), “El proyecto de ley de creación de ENARSA”, en <<http://www.iae.org.ar/archivos/documentoenarsa.pdf>>, consultado el 31/05/2013.
- Lima, M.R. Soares de (2011), “Tradicición e innovación en la política exterior brasileña”, en B. Sorj y S. Fausto (comps.), *América Latina: transformaciones geopolíticas y democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Luna, F. et al. (1987), *Una reflexión sobre el traslado de la Capital Federal: las advertencias del pasado y las perspectivas del futuro*, Buenos Aires, Revista Todo Es Historia/Banco de la Provincia de Buenos Aires.
- Machinea, J. y C. Vera (2007), “Diferenciación por calidad de bienes con base primaria y de baja tecnología: ¿una ventana de oportunidades para América Latina?”, Serie Informes y Estudios Especiales N° 19, Santiago de Chile, CEPAL.
- Menem, C.S. y R. Dromi (1997), *Argentina por regiones*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2013), *Presupuesto 2013. Resumen*, en <<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen/resum13.pdf>> consultado el 31/05/2013.
- MINPLAN-Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2006), *Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*, Buenos Aires, MINPLAN.
- MINPLAN-Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008), *Plan Estratégico Territorial Avance 2008*, Buenos Aires, MINPLAN.
- MINPLAN-Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011), *Plan Estratégico Territorial Avance II: Integración Territorial Internacional*, Buenos Aires, MINPLAN, vol. 1.
- MPAL-Mensaje Presidencial a la Asamblea Legislativa (2004), Apertura del 122° período de sesiones ordinarias del Congreso, Buenos Aires.

- MPAL-Mensaje Presidencial a la Asamblea Legislativa (2005),
Apertura del 123° período de sesiones ordinarias del
Congreso, Buenos Aires.
- MPAL-Mensaje Presidencial a la Asamblea Legislativa (2006),
Apertura del 124° período de sesiones ordinarias del
Congreso, Buenos Aires.
- MPAL-Mensaje Presidencial a la Asamblea Legislativa (2007),
Apertura del 125° período de sesiones ordinarias del
Congreso, Buenos Aires.
- MPAL-Mensaje Presidencial a la Asamblea Legislativa (2008),
Apertura del 126° período de sesiones ordinarias del
Congreso, Buenos Aires.
- MPAL-Mensaje Presidencial a la Asamblea Legislativa (2009),
Apertura del 127° período de sesiones ordinarias del
Congreso, Buenos Aires.
- MPAL-Mensaje Presidencial a la Asamblea Legislativa (2010),
Apertura del 128° período de sesiones ordinarias del
Congreso, Buenos Aires.
- MPAL-Mensaje Presidencial a la Asamblea Legislativa (2011),
Apertura del 129° período de sesiones ordinarias del
Congreso, Buenos Aires.
- MPAL-Mensaje Presidencial a la Asamblea Legislativa (2012),
Apertura del 130° período de sesiones ordinarias del
Congreso, Buenos Aires.
- MPAL-Mensaje Presidencial a la Asamblea Legislativa (2013),
Apertura del 131° período de sesiones ordinarias del
Congreso, Buenos Aires.
- Ratzel, F. (1975), “Ubicación y espacio”, en A. Rattenbach
(comp.), *Antología geopolítica*, Buenos Aires, Pleamar.
- Roccatagliata, J. (1986), *Argentina, hacia un nuevo modelo de
ordenamiento territorial*, Buenos Aires, Pleamar.
- Roulet, E. (1987), *La nueva Capital*, Buenos Aires; Fundación
Jorge Esteban Roulet.
- Slater, D. (1993), “Geopolitical Imagination and the Enframing
of Development Theory”, en *Transactions of the Institute of
British Geographers*, vol. 18, N° 4.
- Sorj, B. y S. Fausto (2011), “Dinámicas geopolíticas globales y
el futuro de la democracia en América Latina”, en B.
Sorj y S. Fausto (comps.), *América Latina: transformaciones
geopolíticas y democracia*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Sticca, M.A. (2012), “La cuestión de las Islas Malvinas en el
MERCOSUR”, Ponencia presentada en la II Jornada de
Derecho Internacional Público “Las Islas Malvinas desde

- el Derecho Internacional Público”, UCES Sede San Francisco, Córdoba.
- Terragno, R. (2006), “Frondizi y Alfonsín: dos proyectos que perduran”, en *Clarín*, 6 de septiembre, en <<http://edant.clarin.com/diario/2006/09/06/opinion/o-02501.htm>> consultado el 31/05/2013.
- Tordo, S. (2011), “National Oil Companies and Value Creation”, en *World Bank Working Paper*, N° 218.
- Tuathail, G. y J. Agnew (1992), “Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy”, en *Political Geography*, vol. 11, N° 2.
- Vargas, R. (2010), “La problemática energética mundial: percepción y estrategia de Estados Unidos”, en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 108, septiembre-diciembre.
- Wilson, D. y R. Purushothaman (2003), “Dreaming with BRICs: The Path to 2050”, en *Global Economics Paper*, N° 99, Nueva York, Goldman Sachs.

Una Argentina litigante

Guillermo Javier Duberti¹

Al momento de aceptar la propuesta recibida por parte del lic. García Sigman pensamos en forma casi inmediata en trabajar los litigios internacionales de la República Argentina en el período en estudio. Al respecto, mucho se ha escrito, especialmente noticias periodísticas y columnas de opinión, pero poca literatura existe que provenga del ámbito académico y que trate estos asuntos en una visión de conjunto. Por ello creemos que no podría faltar en la presente obra un capítulo dedicado a esta singular ruptura histórica. El presente período es testigo de una *Argentina litigante*. La pesada herencia de la crisis económica y política del año 2001 ha obligado a la república a litigar, como demandada, en distintos foros extranjeros e internacionales por diversos reclamos económicos, siendo la mayor expresión los 49 casos promovidos contra la Argentina ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).² Ahora bien, el período muestra

1 Colaboraron en la investigación del presente el abogado Mariano Araujo y el alumno de abogacía Marcelo Ricci, ambos pertenecientes a la Universidad de Belgrano. Los errores del presente sólo son atribuibles al autor y no a sus colaboradores.

2 El CIADI depende del Banco Mundial. Del total de 49 asuntos, 33 pertenecen al período comprendido entre mayo de 2003 y diciembre de 2012.

también a la Argentina como actora iniciando un proceso internacional ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ)³ contra su hermana República Oriental del Uruguay y, más recientemente, otro proceso ante el Tribunal Internacional del Mar, con sede en Hamburgo, contra la República de Ghana. En consecuencia, tratándose de un análisis de continuidades y rupturas, analizaremos a continuación las razones que llevaron al Estado argentino a litigar en estos tres foros diferentes: la Corte Internacional de Justicia, el CIADI y el Tribunal de Hamburgo. Fruto de este análisis podremos dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Qué factores han influido en el momento de promover los procesos internacionales? ¿Se ha llevado la política de confrontación enrostrada a ambos presidentes en la política local a la arena internacional? ¿Es política de ambos gobernantes sostener este alto nivel de litigiosidad?

Las respuestas a estos interrogantes serán analizadas por separado de manera que el presente capítulo se estructurará de la siguiente manera. En primer término nos avocaremos al análisis de los litigios ante el CIADI (que abarcan todo el período señalado y continuarán aún después de este). En segundo término continuaremos con el conflicto contra la República de Ghana por el embargo de la fragata Libertad planteado ante el Tribunal de Hamburgo. Finalmente abordaremos el conflicto de las fábricas de celulosa contra la República Oriental del Uruguay planteado ante la Corte Internacional de Justicia.

3 La Argentina se presenta ante el principal órgano jurisdiccional de las Naciones Unidas como actor por primera vez en su historia. En el año 1955 fue demandado por el Reino Unido de Gran Bretaña en virtud de los reclamos soberanos sobre el territorio antártico. El caso fue retirado de la lista de la Corte el día 16 de marzo de 1956 al no haber aceptado la Argentina la competencia del tribunal para dirimir la controversia.

Los litigios ante el CIADI

Para iniciar el estudio de los litigios que la República Argentina debe sobrellevar en el CIADI, debemos, en primer término, hacer un análisis retrospectivo de las relaciones del Estado argentino con sus pares e inversores privados, en materia de inversiones. A este respecto Marzorati (2007, pp. 213 y ss.) distingue en la historia argentina cuatro fases: desde 1853 a 1945; desde 1945 a 1989; de 1989 a 2001; y a partir de 2002. A los fines de la presente investigación nos interesan los últimos dos períodos, debido a que durante el primero se produce la ratificación del tratado de Washington y se celebran los tratados bilaterales de inversión, marcando un nuevo rumbo en la política económica Argentina; y el segundo, dado que involucra íntegramente el período en estudio. Del análisis de los períodos 1989-2001 y 2002-2012 podremos verificar las rupturas y continuidades que hacen al objeto de la presente investigación.

El primer período 1989-2001 se inicia con la presidencia del dr. Carlos Menem. Al asumir este la presidencia argentina impulsó el dictado de la Ley 23697, de emergencia económica, la que en palabras de Marzorati implica un vasto reordenamiento de las relaciones económicas. Esta fase iniciada por el menemismo tiene dos partes. En la primera de ellas se derogan, aclaran, sancionan y depuran leyes y otras normas provenientes de regímenes anteriores (por ejemplo, el de capitalización de la deuda externa por inversión) y en la segunda parte se firma y ratifica un modelo de tratados (Marzorati; 2007, p. 228). Las bases de esta nueva normativa establecen, entre otras cuestiones: la igualdad entre extranjeros y nacionales para realizar inversiones en Argentina; ratifica el derecho de los inversores extranjeros de repatriar su inversión y enviar al exterior las utilidades líquidas y realizadas en cualquier momento; e incluye como inversores extranjeros a personas jurídicas o físicas argentinas domiciliadas en el exterior. Sobre esta base jurídica, la administración de Menem impulsó

el proceso de privatizaciones. Así, se encaró la privatización de los servicios de agua, gas, energía eléctrica, puertos, caja de ahorros y telecomunicaciones. En el año 1994 la Argentina ratificó el tratado de Washington de 1965 o *Convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados*. Dentro de este marco reformista, la Argentina celebra numerosos tratados de estímulo y protección de inversiones. Entre ellos cabe mencionar los suscriptos con Italia (22/05/1990), Bélgica y Luxemburgo (28/06/1990), Reino Unido (11/12/1990), Alemania (09/04/1991), Suiza (12/04/1991), Francia (03/07/1991), Polonia (31/07/1991), Chile (02/09/1991), España (31/10/1991) y Canadá (05/11/1991) (Marzorati; 2007, p. 244). Enfocado en una política neoliberal y de promoción de inversiones extranjeras, la Argentina elaboró el marco jurídico adecuado a esos fines. Es decir, por un lado ratificó el tratado de Washington aceptando los mecanismos de solución de controversias previstos en él, y por otro, celebró tratados bilaterales de inversión con numerosos Estados, generando así el “clima” ideal para el ingreso de los capitales extranjeros. Como ya es de público conocimiento, los capitales desembarcaron en el país y aprovecharon las oportunidades brindadas por este nuevo sistema.

El segundo período señalado, que corre de 2002 a la actualidad, se encuentra profundamente signado por la crisis política y económica sufrida a fines del año 2001. Durante este período y de forma previa a las presidencias de los doctores Kirchner y Fernández, la República Argentina abandonó la convertibilidad creada en 1991, declaró la moratoria de su deuda pública, declaró también la pesificación interna de su deuda en dólares en forma asimétrica (generando una transferencia de riqueza estimada en 66 millones de dólares) y finalmente dejó flotar el peso; que se devaluó en más del 300%. Simultáneamente, reconoció en su normativa interna que los contratos sujetos a la ley extranjera continuaban en dólares, si así

estuvieran pactados, pero los contratos (tal vez entre las mismas partes) sujetos a la ley argentina quedaron pesificados 1 a 1, con lo que resolvió por un acto del príncipe la posibilidad de quiebra, o al menos, de concurso de todo comerciante endeudado en dólares, por estar sometido a la ley extranjera y “vendido” u obligado localmente en contratos sometidos a la ley argentina y pesificados 1 a 1, ya que los deudores de este último no estaban obligados a pagar en moneda extranjera su deuda local (Marzorati; 2007, p. 250). En función de esta nueva política económica, la Argentina debió soportar una gran cantidad de litigios en foros extranjeros e internacionales.⁴ Desde la ratificación del tratado de Washington, la Argentina fue requerida en 49 oportunidades ante el CIADI. Al momento de esta investigación, de estas 49 requisitorias 25 han sido concluidas y 24 se encuentran aún pendientes. Ahora bien, dado este marco de situación, la política encarada por las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, ¿implican una ruptura o una continuidad?

Siguiendo con la óptica jurídica desde la cual hemos encarado esta investigación, consideraremos algunas variables trascendentales para dilucidar este interrogante. Tales variables se centran en el marco jurídico que favorece y hacen posible estos litigios. ¿El entorno jurídico en relación con las inversiones generado durante los períodos del presidente Menem, ha sido sustituido por las presidencias en análisis? Si nos atenemos a los acuerdos internacionales que sirvieron de marco jurídico a las privatizaciones hechas durante la presidencia de Menem, podemos concluir que lo que prima es la continuidad. Al día de la fecha todos los tratados bilaterales de inversión continúan vigentes, así como

4 Cuando nos referimos a foros extranjeros indicamos tribunales locales de otro Estado para diferenciarlos de foros internacionales como el CIADI, la CIJ u otros.

también continúa vigente para la Argentina el tratado de Washington de 1965.⁵ Una ruptura posible para la política de los Kirchner hubiera sido concluir los tratados bilaterales y denunciar el tratado de Washington. Evidentemente, esta estrategia no traería soluciones a los problemas ya existentes, toda vez que no es posible una denuncia del tratado con efecto retroactivo, pero sí le hubiera evitado otros reclamos como el que recientemente ha entablado la compañía española Repsol el pasado 18 de diciembre de 2012, luego de la nacionalización de su participación accionaria en YPF. En idéntico sentido, la Argentina ha mantenido una estrategia pasiva con respecto a los laudos firmes, no afrontando los pagos a los que ha sido condenada, lo que le ha significado algunos reclamos por parte de sus pares. A modo de ejemplo, a principios de 2012, los Estados Unidos le quitó preferencias arancelarias a la Argentina por el incumplimiento de dos laudos firmes favorables a inversores de aquella nacionalidad.⁶ El argumento esgrimido por la Procuración del Tesoro de la Nación Argentina para no abonar los laudos firmes se basa en una interpretación de los artículos 53 y 54 del tratado de Washington. El artículo 53 establece la obligatoriedad de los laudos y el modo en que los mismos deben ejecutarse. La Procuración del Tesoro entiende que los laudos serían revisables por los tribunales argentinos previo a su ejecución. Así, siguiendo a Macchia y Milessi (2009: 2) el Estado pretende debilitar la obligación de pago contenida en el artículo 53 y propugna la posibilidad de que un tribunal rechace la ejecución del laudo por cuestiones de orden público o con sustento en cualesquiera otros argumentos. Siguiendo esta línea de pensamiento, debe señalarse lo

5 El estado de vigencia de todos los tratados puede comprobarse en la base de tratados que dispone el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores. Ver <<http://tratados.cancilleria.gob.ar>>.

6 Se hace referencia a los reclamos de Azurix y Blueridge.

establecido por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación en el *leading case* Cartellone.⁷ En dicho pronunciamiento, el máximo tribunal del Poder Judicial argentino revisó el contenido de un laudo arbitral, al que las partes le habían dado el carácter de inapelable. En este sentido, una vez conocida la interpretación de la Procuración del Tesoro y conforme la doctrina sentada por la Corte en el precedente mencionado, la posición de los acreedores extranjeros se ve considerablemente debilitada. Debe recordarse que la sentencia dictada por los tribunales extranjeros en nuestro país no se halla sometida a control o revisión sobre el fondo o sustancia del asunto, por parte del tribunal ante el que se la invoca. En principio, el reconocimiento debe ser otorgado sin examinar posibles errores de derecho o apreciación de los hechos contenidos en el fallo. Solo cabe el control de la solución material que brinde ese pronunciamiento, comparándolo con los principios generales de orden público que constituyan el espíritu que anima nuestra legislación (Uzal, 1992, p. 38). Asimismo, los tratados sobre derecho procesal y ejecución de sentencias extranjeras establecen como factor a revisar por el órgano local que “la decisión contenida en el laudo no sea contraria al orden público o a los principios de orden público del país en que se la invoca” (Uzal, 1992, p. 76). Considerando entonces la posición adoptada por la Procuración y los precedentes de nuestra Corte Suprema de Justicia, podemos aventurar que, en caso de que se pretenda ejecutar un laudo en el foro local el tribunal ante el que se ventile la cuestión, podría hallar fácilmente cuestiones de orden público como para declarar su nulidad.

En contrapartida a la resistencia demostrada por los distintos órganos del Estado frente al pago de los laudos

7 Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sentencia del 1 de junio de 2004. José Cartellone Construcciones Civiles SA c/Hidroeléctrica Norpatagónica SA o Hidronor SA s/proceso de conocimiento. Ver <www.csjn.goc.ar>.

firμες, debe señalarse también que, durante el período en análisis, la cantidad de causas iniciadas por inversores extranjeros se ha reducido a la mitad. Conforme lo indica Giuliano (2011, p. 2) después de la crisis de deuda de 2001 se presentaron ante el CIADI demandas contra la Argentina por montos totales de unos US\$ 20 mil millones. Con posterioridad, y como resultado de distintas negociaciones bilaterales, estas causas habrían quedado reducidas a menos de la mitad (US\$ 8/9 mil millones).

A modo de conclusión preliminar podemos decir que respecto de la política seguida por los gobiernos del período analizado, relativa a los conflictos existentes ante el CIADI, la misma resulta ecléctica. Por un lado, tal como se ha demostrado, el entorno jurídico que favoreció el ingreso de inversiones extranjeras no ha sido modificado en líneas generales. Como se ha indicado, la Argentina no se ha retirado del sistema del CIADI ni denunciado los tratados bilaterales de inversión suscriptos en la década de 1990, por lo cual nos inclinaríamos a situar a la política de los presidentes Kirchner y Fernández en la continuidad. Asimismo, muchos litigios pendientes ante el CIADI han sido conciliados por el Estado argentino. Pero esta continuidad no es absoluta. Por un lado, la dura resistencia del Estado argentino frente al pago de los laudos firmes, por otro, los efectos del conjunto de medidas conocidas como el “cepo cambiario” y la prohibición para las empresas extranjeras de remitir utilidades en moneda extranjera hacia el exterior, conducen a pensar en una ruptura con sus antecesores. La lógica imperante en el período precedente no hubiera tomado esa posición frente a los laudos (evitando que se dicten o una vez dictados negociando su cumplimiento).⁸ Es por ello que, en este punto, estimamos que la posición deviene ecléctica.

8 Nos tomamos la libertad aquí de hipotetizar contrafactualmente.

El asunto de la fragata Libertad. Tribunal Internacional del Mar Sus antecedentes

El sábado 2 de junio de 2012, la fragata (Q-2) ARA Libertad, buque escuela e “insignia”⁹ de la Armada Argentina, zarpó de Buenos Aires con destino a Salvador de Bahía (Brasil) en cumplimiento de la primera escala pautada para el 43° viaje de instrucción de una nueva promoción de guardiamarinas de la República Argentina, tal y como ocurría todos los años desde 1963, mientras el buque se encontrara en plena capacidad operativa para llevar adelante sus funciones. En un viaje de 18 etapas¹⁰ originalmente proyectadas, que llevaría a su tripulación (integrada no solo por personal militar argentino, sino a su vez y como resulta de práctica habitual, conformado por oficiales extranjeros invitados de las armadas de terceros Estados, como en esta oportunidad provenientes de Bolivia, Brasil, Chile Paraguay, Perú, Sudáfrica, Suriname, Uruguay y Venezuela) por un recorrido formativo y protocolar por puertos de toda América del Sur, Europa y África, recorriendo el océano Atlántico a través de sus diferentes latitudes, su itinerario ya había resultado objeto controversia interna y silente entre diversos estamentos

9 Calificada por el Estado argentino como *flagship* (Request for the Prescription of Provisional Measures Under Article 290, p. 5., 14 de noviembre de 2012, en <http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.20/C20-Request_for_official_website.pdf>, consultado el 13/03/2013). Si bien la fragata Libertad no cuadra en la categoría tradicionalmente calificada como tal (Sterling, 2008), al parecer fue intención del Estado argentino dotarla de esta calidad a fin de fortalecer su rol simbólico como representante de la Armada y la Nación argentina a fin de reforzar su posición en materia de inmunidad soberana, para lo cual bastaba con lo dispuesto en el Decreto Presidencial 727 del 30 de mayo de 2001, que designa a la embarcación como “Embajadora de la República con carácter de distinción honorífica y con efecto exclusivamente protocolar”.

10 El itinerario original puede encontrarse en <<http://www.embajada-argentina.es/?p=1954>>, consultado el 12/03/2013.

de los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, así como el Estado Mayor General de la Armada, especialmente respecto a sus escalas fuera de la esfera de influencia de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), correspondiente al puerto de Tema, en la República de Ghana.¹¹ Fue así que luego de concluidas las paradas de itinerario por América del Sur y Europa (previa autorización del gobierno ghanés mediante intercambio de notas entre las delegaciones diplomáticas de ambos Estados en Nigeria), la fragata Libertad arribó a su destino pautado en territorio de Ghana el 1 de octubre, en los tiempos y modos acordados entre ambos países, celebrándose una fiesta de bienvenida a bordo con autoridades locales. A las 8:00 p.m. del día posterior, personas autoidentificadas como oficiales del poder judicial del país (*Superior Court of Judicature of Ghana, Commercial Division*), encargados de notificar una orden judicial suscripta por el juez Richard Adjei-Frimpong, del Tribunal de Comercio de Accra, en la que se ordena la inmediata detención (entre otras medidas coercitivas) del buque en las dependencias del puerto, en consonancia con la presentación realizada ante el tribunal por el fondo de inversión, NML Capital Ltd., solicitando el embargo de la fragata.¹² Ante esta situación, se suceden diversas comunicaciones entre las autoridades diplomáticas

11 Según trascendió en distintos medios de prensa, luego de establecerse el itinerario original correspondiente al viaje de instrucción de la fragata, en una serie de intercambios posteriores iniciados el 3 de mayo de 2012 entre funcionarios de ambos ministerios y la Armada, se definió en primer término el reemplazo de la parada en el puerto de Lagos en Nigeria, por el de Tema en Ghana, en decisión conjunta del Ministerio de Defensa y el Estado Mayor General de la Armada, en atención a las objeciones puestas por el Ministerio de Relaciones Exteriores respecto de las escasas seguridades y garantías que ofrecía la situación político regional de Nigeria (Ver Verbitsky 2012a; 2012b).

12 Request for the Prescription of Provisional Measures Under Article 290, 2012, Anexo 3 del Anexo A de la presentación.

de ambos países, reclamándose el levantamiento de toda medida de restricción sobre la embarcación, alegando que lo contrario implicaría la violación del derecho internacional público vigente en la materia, especialmente respecto de la inmunidad que el mismo le acuerda a los buques de guerra. Ante la ausencia de respuestas concretas por parte de las autoridades, el Estado argentino decide presentarse ante el juez competente en las actuaciones, solicitando el levantamiento de la orden de detención librada contra la fragata, sin perjuicio de desconocer la existencia de jurisdicción alguna del tribunal local sobre el buque. Frente al pedido, el tribunal convocó a una audiencia especial entre las partes del proceso diplomáticas de ambos países, a la que a su vez asistió el asesor legal del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ghana, quien en nombre del gobierno de su país brindó apoyo a la moción argentina reconociendo la inmunidad de jurisdicción del buque.¹³ Pese a estos esfuerzos, el juez Frimpong confirmó las medidas adoptadas el 2 de octubre, en sentencia del día 11 del mismo mes.¹⁴ Tras este revés judicial, el Estado argentino decide sin mayores demoras reencausar su estrategia diplomática por medio de los mecanismos de resolución de controversias establecidos en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CNUDM), para lo cual conformó una comisión de alto nivel, y enviarla a Ghana, a fin de iniciar el intercambio de opiniones previo entre las partes en conflicto ordenado por el art. 283 de la convención, la cual sostuvo reuniones con distintos funcionarios diplomáticos ghaneses entre el 16 y el 19 de octubre de 2012, sin mayores resultados. Esta situación sumada al detrimento

13 Request for the Prescription of Provisional Measures Under Article 290, 2012, pars. 7-12.

14 Request for the Prescription of Provisional Measures Under Article 290, 2012, par. 13, Anexo 4 del Anexo A de la presentación.

general y al tensionamiento de las relaciones entre la tripulación y las autoridades portuarias ante sendos intentos de traslado¹⁵ y abordaje del buque,¹⁶ motivan a la Argentina a avanzar en el antes iniciado proceso de resolución de controversias, instando el 29 de octubre al sometimiento de la misma a arbitraje, de conformidad con lo normado en el art. 1 del Anexo VII de la CNUDM (por la disparidad de procedimientos existente entre ambas partes, de acuerdo a lo establecido en el art. 287, inc. 5 de la convención), exigiéndose conjuntamente la pronta liberación del buque y su tripulación, bajo apercibimiento de solicitar al Tribunal Internacional del Derecho del Mar (TIDM) en el término de 14 días, las medidas preliminares necesarias en virtud del art. 290 inc. 5.¹⁷

Antecedentes judiciales previos del caso

El caso de la fragata Libertad no puede entenderse sino en el contexto judicial anterior, que precedió a las actuaciones judiciales en Ghana y sirvió de fundamento legal a las mismas para la solicitud del embargo sobre el buque. El largo y complejo decurso de los mismos se inició en 1994 con la emisión de varios títulos públicos con la Banker Trust Company en Nueva York (Fiscal Agency Agreement), mediante el cual y en términos amplios, la República Argentina se compromete a someterse a la jurisdicción de cualquier tribunal federal o local de Nueva York, en el

15 Ver Written Statement of the Republic of Ghana (28 de noviembre de 2012), par. 5, en <http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.20/WRITTEN_STATEMENT_OF_THE_REPUBLIC_OF_GHANA_-_28_NOVEMBER_2012_2_.pdf>, consultado el 13/03/2013. La resolución judicial del 5 de noviembre que aprueba esta medida fue apelada inmediatamente por Argentina.

16 Request for the Prescription of Provisional Measures Under Article 290, 2012, par. 17.

17 Request for the Prescription of Provisional Measures Under Article 290, 2012, Anexo A.

vecindario de Manhattan, renunciando en el mismo acto a su inmunidad soberana “en la máxima extensión permitida por las leyes de esa jurisdicción”, sin hacerse distingo alguno en función de la calidad de los bienes ejecutables en ese marco jurisdiccional.¹⁸ Entre junio de 2001 y septiembre de 2003, NML Capital Ltd. (NML), un fondo de inversión afiliado a su vez al fondo Elliott en Nueva York (generalmente denominados *buitres*, por el modo en que se “alimentan” de la deuda soberana de países imposibilitados de pagarla), adquirió bonos por un total de US\$ 17.2153.000¹⁹ (repartidos en dos de las series emitidas en el acuerdo original),²⁰ los que el Estado argentino nunca pagó. El 11 de mayo de 2006 (tras haber rechazado los términos de todas las reestructuraciones de deuda propuestas entre 2005 y 2012), NML promueve una demanda contra la Argentina ante una corte federal del Estado de Nueva York por el pago de los montos adeudados más intereses, obteniendo sentencia favorable por la suma de US\$ 284.184.632,30.²¹ Tiempo después, NML promueve una acción de derecho común (*common law action*), en Gran Bretaña, para hacer ejecutable en esa jurisdicción la decisión obtenida en el tribunal de Nueva York, donde la visión del accionante triunfa en primera instancia ante el tribunal actuante (Commercial Court), aunque en segunda instancia (Court of Appeal), el criterio es revertido a favor de

18 La traducción es propia, en función del extracto de la parte pertinente del acuerdo, adjunto bajo el título de “APPENDIX 3” en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de Gran Bretaña (NML Capital Ltd. vs. Republic of Argentina, [2001] UKSC 31 (English High Court 2011).

19 NML [2001] UKSC 31, 2011, par. 1.

20 Bono Global al 12% (CUSIP No. 04114FB1) y Bono Global al 10,5% (CUSIP No. 04114GBO). Ver Vizioli (2012).

21 NML Capital Ltd. vs. The Republic of Argentina, 03 Civ. 8845 (United States District Court for the Southern District of New York, 16 de mayo de 2006).

la inmunidad soberana del Estado argentino,²² hasta que al llegar a la última instancia de esa jurisdicción (Supreme Court of the United Kingdom), se falla a favor de la pretensión de NML, interpretándose que en concordancia con lo establecido por el tribunal de primera instancia respecto de la ausencia de inmunidad para el caso de marras, desechando la pretensión contraria argentina.²³ Cabe destacar a favor de la posición argentina relativa a la inmunidad soberana de la fragata, los precedentes citados (sin conexión con el incidente ocurrido en Ghana), por el supremo tribunal en materia de inmunidades en general, debiendo interpretarse que aún en la aplicación de una doctrina restrictiva (*restrictive doctrine*) al respecto, queda claro a tenor de sus fundamentos que ni siquiera para la jurisdicción en la que se dictó la última resolución hubiese resultado embargable la embarcación.²⁴ Fue entonces que tras incumplir este nuevo fallo en jurisdicción británica, NML se presenta ante los tribunales competentes de Ghana a fin de ejecutar la sentencia por el monto total obtenido en Nueva York, con más intereses por US\$ 91.784.681,30 y US\$ 49.071,03, contados hasta el 1 de octubre de 2012.²⁵

22 NML [2001] UKSC 31, 2011, par. 1.

23 NML [2001] UKSC 31, 2011, pars. 52 y 82.

24 NML [2001] UKSC 31, 2011, pars. 8-18. Debe tomarse especialmente en consideración los precedentes de Parlement Belge (1880) LR 5 PD 197, relativo a la investidura pública y emulación de la soberanía de embarcaciones y oficiales diplomáticos; Compañía Naviera Vascongado v. Steamship "Cristina" (1938) AC 485, relativo a la inmunidad de buques afectados exclusivamente a funciones públicas; y especialmente I Congreso del Partido (1983) 1 AC 244, en que se hace expresa exclusión de la jurisdicción local respecto de hechos vinculados con las fuerzas armadas de un Estado mientras se encontrasen en territorio británico, de acuerdo a la excepción establecida expresamente por la State Immunity Act 1978, en su Parte 1, 16 (2).

25 Request for the Prescription of Provisional Measures Under Article 290, 2012. Conforme consta en la orden judicial presentada al comandante de la fragata en el puerto de Tema, y agregada a la presentación

La solicitud de medidas provisionales

Cumplido el plazo establecido en la comunicación cursada oportunamente a Ghana, y ante su falta de respuesta afirmativa respecto de la liberación de la fragata, el Estado argentino realizó una petición formal de medidas provisionales al TIDM. El pedido se fundamentó en que atento a permanecer pendiente la constitución del tribunal arbitral entre ambas partes, la Argentina se encuentra habilitada en virtud del art. 290 par. 5 de la CNUDM para solicitar al tribunal la aplicación de medidas provisionales respecto del litigio de marras, a condición de acreditar el cumplimiento de determinados requisitos. El Estado argentino se propuso acreditar en consonancia con lo normado en el artículo antecitado lo siguiente:

- Que el tribunal arbitral establecido en el Anexo VII de la Convención resultará *prima facie* competente para entender en la disputa incoada.
- Que las medidas provisionales requeridas sean necesarias y apropiadas para preservar los derechos en las partes en disputa.
- Que la urgencia justifique la imposición de tales medidas.

En materia de jurisdicción, la Argentina entendió que atento a que la cuestión litigiosa se relaciona con el pleno goce de los derechos establecidos en los arts. 18, par.1 (b) (derecho argentino de paso inocente a través del mar territorial de Ghana y sus aguas interiores), 32 (inmunidad soberana reconocida a buques de guerra y naves destinadas a fines no comerciales), 87, par. 1 (a) (libertad de la alta mar) y 90 (derecho a la libre navegación de la alta mar). En relación con los derechos invocados, Argentina fundamenta su procedencia

argentina como Anexo 3 del Anexo A.

en la imposibilidad material para el ejercicio de los derechos de movimiento de la nave por la imposición de medidas de restricción a la fragata ARA Libertad,²⁶ las cuales considera improcedentes por imperio de la inmunidad soberana que asiste a todo buque de guerra extranjero, reconocidas a criterio del país por la Convención y “una norma bien establecida del derecho internacional general”.²⁷ El argumento argentino en materia de inmunidad se encuentra profusamente fundamentado no solo en el art. 32 de la convención, sino a su vez en doctrina internacional varia²⁸ y jurisprudencia de nota, como el afamado precedente *Schooner Exchange*, o el de la Corte de Apelaciones de París,²⁹ y fue a su vez objeto de un aparente “refuerzo de último minuto” a fin de evitar cualquier posible traba a la presentación formal ante el tribunal, cuando el 26 de octubre la Argentina enmendó una declaración previa que había formulado en 1995 al ratificar la CNUDM, en la cual excluía del proceso de solución de controversias para “actividades militares de buques de Estado y aeronaves que no realicen actividades

26 Request for the Prescription of Provisional Measures Under Article 290, 2012, pars. 34-36.

27 Request for the Prescription of Provisional Measures Under Article 290, 2012, pars. 33, 37-53.

28 Entre estos cabe destacar a Yang (2012), cabiendo agregar lo dicho por Klein (2011: 64-65) (no citado en los fundamentos argentinos), que desde la perspectiva de la seguridad marítima internacional, afirma: “Esta inmunidad no requiere necesariamente un correlato con las obligaciones sustantivas, pero previene el ejercicio de jurisdicción y de medidas de ejecución en el caso de incumplimiento. Como resultado, los derechos de un tercer estado contra buques de guerra extranjeros virtualmente son inexistentes” (traducción propia).

29 *The Schooner Exchange v. M’Faddon*, 11 US 116 (1812), en materia de inmunidad soberana de embarcaciones militares, y *Ambassade de la Fédération de Russie vs. Société NOGA. Cour d’Appel, Paris 1er Chambre Section A 10 August 2000 (2001) 128 JDI 116*, en materia de inmunidad en materia de misiones diplomáticas.

comerciales”.³⁰ La necesidad, propiedad y urgencia de la medida preliminar es fundamentada acreditando el peligro en el que la tripulación de un buque de la envergadura de la fragata se encuentra al verse privado durante más de un mes sin suministro externo de agua, energía y combustible, sumado a la situación de tensión manifiesta entre los oficiales y el comandante del buque y las autoridades del puerto de Tema, así como el perjuicio irrogado al Estado y sus fuerzas armadas derivado de verse impedido de concluir sus actividades de instrucción. La respuesta de Ghana desafía la posición argentina argumentando que ninguno de los extremos resultó debidamente probado en su exposición. En este sentido, sostiene que en materia de jurisdicción, el punto más fuerte de la argumentación argentina (la inmunidad establecida en el art. 32 de la Convención), no es aplicable a las aguas interiores de un Estado,³¹ por lo que entre otros motivos quedaría fuera del marco de competencias asignado en el art. 280 de la Convención. Respecto a la necesidad de la medida, rechaza de plano los riesgos aludidos por la Argentina, argumentando que la protección del buque es de principal interés para las autoridades del país, y que la liberación del buque se efectivizaría en inmediato, siempre que el Estado reclamante satisficiera el pago un bono por US\$ 20 millones en caución.³² Finalmente, el argumento a favor de la urgencia es rechazado, quitando importancia a

30 La traducción del original en inglés es propia. The “ARA Libertad” Case (Argentina v. Ghana), P. M. Order (15 de diciembre de 2012), pars. 33-34, en <http://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.20/C20_Order_15.12.2012.corr.pdf>, consultado el 13/03/2013. Tal y como nota Vizioli (2012), la medida puede haber resultado a fin de cuentas algo apresurada, procediendo *ex abundanti cautela* (y en el fondo torpe, al comprometer internacionalmente a la Argentina con una declaración alternativa), “ya que el entrenamiento de cadetes puede ser una actividad militar, pero una visita de buena voluntad, quizás no”.

31 Written Statement of the Republic of Ghana, 2012, par. 11.

32 Written Statement of the Republic of Ghana, 2012, pars. 19 y 23.

los riesgos citados por la Argentina como inminentes y capaces de ocasionar daños irreparables.³³ Sopesando ambas declaraciones, la posición mayoritaria³⁴ del tribunal se pronunció favorablemente por la posición argentina, pero solo respecto del argumento de jurisdicción basado en el art. 32 de la Convención, entendiendo que el mismo “aporta una base sobre la que puede *prima facie* reconocerse jurisdicción al tribunal arbitral del Anexo VII”,³⁵ descartando la aplicabilidad de los artículos 18 (1) (b), 87 y 90 por “no estar relacionados con la inmunidad de los buques de guerra en aguas interiores y por lo tanto no parecieran proveer ninguna base para sostener la jurisdicción del tribunal arbitral establecido en función del Anexo VII, de acuerdo al sentido del artículo 290 (5) de la CNUDM.”³⁶, entendiendo a su vez que los otros dos requisitos quedaron probados en función de la posibilidad de repetición de las acciones que pusieron en riesgo a la fragata.³⁷ En función de todo lo anterior, el tribunal falló finalmente ordenando a Ghana la inmediata e incondicional liberación de la fragata ARA Libertad, así como su comandante y tripulación, garantizando que la fragata reciba los suministros necesarios a tales fines.³⁸

Algunas reflexiones

En función de todo lo expuesto, la emergente incursión de la República Argentina en las salas del Tribunal

33 Written Statement of the Republic of Ghana, 2012, pars. 26-27.

34 Para una visión crítica sobre una potencial “concepción expansiva” de la jurisdicción del tribunal emergente de esta decisión, ver Kogan (2013), así como la opinión conjunta separada de los jueces Wolfrum y Cot.

35 The “ARA Libertad” Case (Argentina v. Ghana), Order, 2012, pars. 66-67; la traducción de los términos del párrafo 66 es propia.

36 The “ARA Libertad” Case (Argentina v. Ghana), Order, 2012, par. 61; traducción es propia.

37 The “ARA Libertad” Case (Argentina v. Ghana), Order, 2012, pars. 99-100.

38 The “ARA Libertad” Case (Argentina v. Ghana), Order, 2012, par. 108 (1).

Internacional del Derecho del Mar, pareciera estar más bien identificada con las consecuencias de otros conflictos internacionales más complejos, antes que con las causas de una nueva y autónoma litigiosidad internacional. El conflicto diplomático con Ghana fue (o es, cuando menos hasta la constitución todavía pendiente y resolución final del tribunal arbitral) el último capítulo de una ofensiva judicial continua³⁹ promovida por algunos de los inversores perjudicados por el default de la deuda externa argentina en 2001, en esta oportunidad desatado (según trascendidos periodísticos) por la aparente falta de atención o anticipación de funcionarios del Ministerio de Defensa y el Estado Mayor General de la Armada Argentina, con relación a una advertencia concreta formulada oportunamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, respecto de la factibilidad de ocurrencia de un episodio similar al de Tema.⁴⁰ Pese a que el aparente “error de cálculo” diplomático significó la remoción de sus puestos o el pase a retiro de varios de los funcionarios involucrados,⁴¹ la situación

39 Ver “Argentina’s Sovereign Debt Default Cases: Some Recent Developments in a Continuing Saga”, 09/12/12, en <<http://www.ejiltalk.org/argentinas-sovereign-debt-default-cases-some-recent-developments-in-a-continuing-saga/>>.

40 Tal y como se refirió, el cambio de itinerario se resolvió atendiendo a la potencial peligrosidad de la escala en Nigeria, aunque sin considerar la escala en Tema como judicialmente riesgosa, en función de la advertencia formulada por el Secretario de Relaciones Exteriores, Antonio Eduardo Zuain, informando que “no puede garantizarse que su viaje de instrucción no pueda ser objeto de posibles reclamos, medidas precautorias o de ejecución durante su estadía en puertos extranjeros” debido a “la intensa actividad de los ‘holdouts’ (fondos buitres) que intentan acciones judiciales y embargos contra bienes de la República Argentina en distintos países” (Verbitsky, 2012b).

41 Entre ellos, el comodoro de marina Alfredo Blanco, ex director de Organización y Doctrina Naval, y el secretario general naval Luis María González Day fueron pasados a disponibilidad por su participación directa en el cambio de itinerarios. El jefe de Estado Mayor General de la Armada Carlos Paz pidió su propio pase a retiro en función de la

es más grave y requiere la adopción de medidas integrales (tanto a nivel local como internacional), a fin de evitar la reincidencia en conflictos diplomático-judiciales similares. El hecho de que en la misma advertencia se refiriera a su vez que podrían haberse interpuesto medidas de este tipo en jurisdicciones de la Unión Europea, atento a la existencia de “procesos judiciales contra la República (como es el caso de Alemania, Bélgica, Italia y Francia)”, permite avizorar un futuro no más auspicioso que a lo acontecido en Ghana, dejando a la Argentina en manifiesta situación de indefensión internacional, y obligándola a realizar una cuidadosa planificación y vigilancia respecto a todo bien del Estado argentino desperdigado por el mundo.

Argentina y Uruguay ante la Corte Internacional de Justicia

Uno de los conflictos internacionales más emblemáticos del período en análisis ha sido, sin lugar a dudas, el litigio entablado ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) por la República Argentina contra la República Oriental del Uruguay, en razón de la violación, por parte de esta última, del estatuto del río Uruguay vigente entre ambas partes desde el 18 de septiembre de 1976. El estatuto del río Uruguay tiene como principal objeto “el óptimo y racional aprovechamiento del río Uruguay” como lo señala el art. 1 de dicho estatuto. Del mismo modo, este acuerdo internacional, contiene una serie de reglas procesales que señalan las obligaciones de un Estado parte al momento de iniciar algún emprendimiento, proyecto, u obra de cierta magnitud, que pueda ocasionar un impacto ambiental, significativo o con relevante efecto, sobre este recurso natural

gravedad de la situación. A esto se sumó la renuncia de la directora nacional de Inteligencia Estratégica Militar, Lourdes Puente Oliver. Ver “Renuncia en el Ministerio de Defensa” en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-205927-2012-10-19.html>>.

compartido por ambos estados ribereños. Entre otras obligaciones, el estatuto señala que cuando un Estado quiera llevar a cabo un proyecto cuyo impacto ambiental sobre el río sea de relevante efecto, debe, entre otras obligaciones: comunicar a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU)⁴² sobre el proyecto que pretende realizar; comunicar, a través de la CARU, a la otra parte del tratado, su intención de llevar a cabo el proyecto señalado; y suministrar información sobre el proyecto a llevarse a cabo.

Argentina, en su presentación de demanda contra Uruguay ante la CIJ (el 04/05/2006), sostuvo que este último había violado varias de las disposiciones emergentes del Estatuto, al autorizar –unilateralmente y sin atravesar el procedimiento previsto en el tratado– el proyecto y la posterior construcción de dos plantas elaboradoras de pasta celulosa: Ence, en 2003, y la planta Botnia. También se alegó en la demanda que Uruguay habría violado obligaciones sustanciales del tratado, ya que las plantas de celulosa, a raíz de los efluentes vertidos, alteraban el régimen del río y contaminaban sus aguas muy por encima de los parámetros admitidos internacionalmente.

El día 20 de abril de 2010 la CIJ dictó el fallo con respecto al fondo del asunto, pronunciándose a favor de nuestro país con relación a dos pretensiones formuladas por este y rechazando las restantes. En dicha sentencia el tribunal declaró que Uruguay había violado sus obligaciones de naturaleza procesal (es decir, no informó a la Argentina sobre los proyectos de construir ambas plantas),

42 La CARU ha sido definida por la CIJ como “un mecanismo común dotado de funciones reglamentarias, administrativas, técnicas, de gestión y de conciliación [...] a la cual se le confía la correcta aplicación de las disposiciones del Estatuto de 1975 que rige la gestión de los recursos fluviales compartidos [...] mecanismo [que] ocupa un lugar muy importante dentro del régimen de este tratado. *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) Sentence*. Par. 86.

y determinó que la mera declaración de haber incurrido en dicha violación podía considerarse como una adecuada reparación para la Argentina.⁴³ Por otro lado, en cuanto a las obligaciones sustantivas, la CIJ señaló que Uruguay no había incurrido en violación de las mismas, todo ello porque Argentina no pudo probar de forma adecuada que las plantas contaminaran el río Uruguay.

Más allá de las distintas opiniones y críticas que puedan esbozarse sobre la sentencia,⁴⁴ es importante hacer una advertencia preliminar: el conflicto entre Argentina y Uruguay por el asunto de las plantas de celulosa abarca aspectos mucho más amplios y complejos que exceden las cuestiones jurídico-normológicas (como la interpretación de las normas en vigor para dar fundamento a la sentencia). El conflicto de las papeleras encierra cuestiones jurídicas, políticas, económicas, sociales, internacionales y medioambientales que, analizadas todas en conjunto, pueden tornar a la cuestión sumamente ardua, confusa y por demás complicada. Mucho más aún si estos temas son analizados de manera desordenada. Por todo ello, y porque el tratamiento de todos estos temas excedería el objeto del presente capítulo, hemos decidido circunscribir el análisis del asunto de las papeleras desde una perspectiva más restrictiva (pero no por ello excluyente) apuntando sobre todo a las cuestiones político-jurídicas vinculadas con el conflicto. Las conductas observadas por los funcionarios, su oportunismo y la falta de utilización de medios alternativos para proteger los intereses de la comunidad argentina son, a nuestro modo de ver, algunos de los componentes más significativos que hemos de abordar respecto de este caso.

43 Conforme el derecho internacional al producirse un hecho ilícito, la reparación puede ser en forma de restitución (volver al estado de cosas anterior al hecho ilícito), de indemnización o bien de satisfacción. Este último es el señalado por la CIJ.

44 Para un examen crítico del fallo ver: Hernández (2011, pp. 78-98).

Si bien ya hemos dado un adelanto de cuáles fueron los hechos sobresalientes que llevaron al Estado argentino y uruguayo a litigar ante la CIJ, hemos de mencionar aquí otros hechos relevantes que incidieron en que la espiral del conflicto con Uruguay se acentuara aún más de lo esperado. Luego de que el gobierno uruguayo de Jorge Batlle autorizara la instalación de la primera planta de celulosa (Ence)⁴⁵ en la localidad de Fray Bentos, se produjo de manera casi inmediata una fuerte y sostenida reacción por parte de los habitantes de una localidad vecina, ubicada en el lado argentino, la ciudad de Gualeguaychú. Los habitantes de esta localidad, luego de advertir el fuerte impacto ambiental que podrían ocasionar las plantas proyectadas en el río Uruguay, iniciaron un gran movimiento de protesta que culminó con muchos cortes de ruta y puentes internacionales, bloqueando, a veces de manera simultánea, todos los accesos por tierra entre la Argentina y Uruguay. Este movimiento tuvo un significativo apoyo de muchos grupos ambientalistas, como Greenpeace, quienes se sumaron incondicionalmente a la ferviente protesta y brindaron, además, mucha información ambiental valiosa sobre los posibles efectos que podrían ocasionar en el río los efluentes vertidos por las plantas. También se sumaron al reclamo un gran número de vecinos uruguayos, quienes al adherir a los cortes de ruta, hicieron que la protesta se volviera multitudinaria durante muchas de las manifestaciones, llevando incluso el reclamo hasta el lado uruguayo, frente a la planta Botnia, en aquel entonces ya en funcionamiento. Geary (2006, p. 4) sostiene que a fines de abril de 2005 alrededor de 40 mil personas se reunieron en las dos orillas del puente que une la ciudad de Gualeguaychú

45 La planta de celulosa Ence, de capitales españoles, no pudo llevar a cabo su proyecto sobre el río Uruguay. Pero planeaban instalar la planta en otra localidad uruguaya llamada Conchillas.

con Fray Bentos, en las cercanías donde se estaban construyendo las plantas. La gran concurrencia e intensidad de los reclamos hizo que Tabaré Vázquez, una vez que asumió la presidencia de Uruguay, ordenara al personal de la policía la custodia de las plantas por temor a que los grupos ambientalistas y vecinos que reclamaban decidieran destruirlas. El motivo fundamental de los cortes y protestas fue *la inacción de los funcionarios públicos* ante las denuncias de los vecinos sobre los perjuicios que podrían traer a la población la instalación de las plantas. Los grupos ambientalistas y vecinos, reunidos en asamblea, realizaron muchas solicitudes a las autoridades municipales de Gualeguaychú y de la provincia de Entre Ríos, a fin de que se hiciera un reclamo formal ante las autoridades uruguayas, o al menos algún pedido de explicaciones efectuado de manera categórica. Ante la frustración de saber que las autoridades municipales y provinciales no estaban dispuestas a atender un reclamo de semejante magnitud, los vecinos optaron por los cortes de rutas y puentes. Obviamente, los cortes atrajeron a los medios de comunicación, y lograron de esta manera que la cuestión llegara a conocimiento de todo el país y posteriormente a nivel internacional. Las protestas comenzaron a desarrollarse desde el año 2003 en forma aislada y cada vez tuvieron más convocatoria. En este contexto, se llegó a crear la asamblea vecinal ambiental de Gualeguaychú. Frente a esta situación, los funcionarios argentinos comenzaron a enterarse que la autoridad administrativa uruguaya correspondiente había aprobado los estudios de impacto ambientales presentados por Ence, en el año 2003, y el que presentó posteriormente Botnia en 2004. Esta cuestión hizo que en la población uruguaya creciera paulatinamente el apoyo hacia la instalación de las plantas de celulosa. Sin embargo, a medida que crecía el apoyo a la instalación de las plantas en el lado uruguayo, el repudio en el lado argentino era cada vez más acentuado, con el consecuente crecimiento exponencial

de personas que adherían a la protesta. El gobernador de Entre Ríos –Jorge Busti– apoyó la protesta de los ciudadanos de Gualeguaychú con toda clase de acciones y omisiones. En primer lugar, permitió que los cortes perduraran de manera indefinida, cuando podría haberlos utilizado como un elemento útil para negociar algo en favor de la Argentina. Por otro lado, prohibió por una ley local la importación de madera a Uruguay. Esta última medida resultaría perjudicial, en teoría, para las empresas que instalarían las plantas, ya que no podrían utilizar la madera de los árboles ubicados en suelo argentino. Por su parte, el presidente Kirchner brindó su apoyo al gobernador Busti y al movimiento ambientalista. Kirchner convirtió el asunto local en un tema de la agenda nacional. Fue a partir de allí el momento en el cuál comenzaron las acciones fundamentales, desde el poder político al menos, que terminarían de sellar definitivamente el rumbo del conflicto relativo a las plantas de celulosa. El presidente argentino realizó una serie de actos políticos en los puentes internacionales, que se encontraban cortados en aquel entonces, y dijo que haría todo lo posible para que las plantas de celulosa no fueran instaladas sobre una de las márgenes del río Uruguay. En el año 2005 ocurren una serie de acontecimientos clave.

A fines de abril Uruguay autoriza la construcción de la planta Botnia de manera inconsulta. Luego de ello se produce la inmensa convocatoria de más de 40 mil personas en uno de los puentes que une Argentina y Uruguay. Posteriormente, en mayo de 2005, Kirchner y Tabaré Vázquez deciden formar un Grupo Técnico de Alto Nivel (el GTAN),⁴⁶ conformado por especialistas en

46 El GTAN fue calificado por la cij en el fallo sobre las papeleras como “un acuerdo entre los dos estados para crear un ámbito de negociación [...] a fin de estudiar, analizar, e intercambiar toda la información sobre los efectos que el funcionamiento de las plantas de pasta celulosa que se construían en la República Oriental del Uruguay podrían tener

cuestiones ambientales, que tuvo como finalidad principal el intercambio de información y el análisis de los posibles impactos ambientales que podrían ocasionar las plantas en el río Uruguay. Durante las doce reuniones que mantuvo el GTAN durante ocho meses, se realizaron varios análisis pormenorizados sobre el impacto ambiental que podrían ocasionar las plantas en el río Uruguay, pero no se logró llegar a ninguna solución que conformara los intereses de ambos Estados, respecto del conflicto ya desatado. La decisión de los presidentes Kirchner y Tabaré Vázquez de crear el GTAN podría ser calificada *a priori* como positiva, y también creemos que esta negociación hubiera sido una oportunidad magnífica para salir del conflicto sin tener que recurrir a la CIJ. Sin embargo, una de las causas que provocó el futuro fracaso de las negociaciones directas fue la estrategia elegida por Kirchner consistente en enviar al Banco Mundial una carta en la que expresaba su preocupación sobre que la Corporación Financiera Internacional (CFI)⁴⁷ otorgara financiamiento para la construcción de las plantas. La CFI inició a partir de esta carta un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) que luego sería utilizado por Uruguay para fundamentar que las plantas no contaminaban. Este incidente produjo que las primeras reuniones del GTAN se pospusieran unos meses,⁴⁸ comenzando más tarde las negociaciones y, debido a las constantes contradicciones, fracasaran tiempo

en el ecosistema del río compartido”. Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay) Sentence, Par. 138. Es interesante resaltar la manera en cómo la función del GTAN había sido desnaturalizada durante el litigio ante la Corte, a tal punto que las partes no se pusieron de acuerdo sobre cuál era la razón para la que fue creado. Uruguay llegó a argumentar que el acuerdo que creaba el gtan tenía por efecto derogar las obligaciones del Estatuto de 1975.

47 Organización que forma parte del Banco Mundial.

48 La primera reunión del GTAN se realizó en agosto de 2005.

después. En enero de 2006 finalizó el período de negociaciones del GTAN sin obtener ningún resultado o avance respecto de la controversia, como era de esperarse. Ese mismo año, tal y como lo señalamos al principio de este comentario, Argentina decide demandar a Uruguay ante la CIJ solicitando medidas cautelares a la Corte para que se detengan las construcciones de las plantas. Por su parte, Uruguay contestó todos los traslados y notificaciones conferidos y también acudió al Tribunal Arbitral del MERCOSUR para que este declare si Argentina había violado el tratado de Asunción y sus protocolos, al permitir el bloqueo de los puentes internacionales y obstaculizar la libre circulación de personas, bienes y servicios entre países miembros del bloque.

La manera en que Argentina salió del conflicto puede ser interpretada en dos sentidos diversos: el primero de ellos, refiriéndonos a *cómo eligió* nuestro país salir de dicho conflicto y si esta decisión fue positiva o negativa; la segunda, puede referirse a *la posición* del Estado argentino luego de que el conflicto finalizara. Nosotros podemos dar una única respuesta a la primera variante diciendo, como es sabido, que Argentina optó por una vía heterocompositiva para salir del conflicto, es decir, acudió a la CIJ para que dirima el pleito. La respuesta a la pregunta sobre si fue acertado o no llevar la cuestión ante la Corte admite múltiples variantes que dependen de las circunstancias particulares de cada caso concreto. Cuando un conflicto puede afectar intereses importantes de las partes que se posicionan como antagónicas, pensamos que es conveniente que las partes busquen remediar el conflicto por medio de una solución autocompositiva (negociación, mediación, conciliación, etc.). Cuando las soluciones autocompositivas han fracasado por completo, si la disputa continúa es necesario recurrir ante un tercero imparcial e independiente de las partes (juez o árbitro) para que dé una solución definitiva al conflicto (solución heterocompositiva). Argentina tuvo

la intención de dar prioridad a las soluciones autocompositivas en principio, pero obró en contrario en reiteradas oportunidades. Ello ocurrió con la demora en analizar los reclamos de los vecinos de Gualaguaychú, que se hicieron eco recién con los cortes de rutas; utilizar la movilización ambientalista para obtener un rédito político de ella; deteriorar las relaciones con Uruguay permitiendo excesivamente los cortes y desgastando las relaciones con medidas de tinte político, etc. Argentina osciló constantemente entre aciertos y desaciertos durante el período anterior a la demanda ante la CIJ.

Por otro lado, resta pensar cuál ha sido la posición en que quedó el Estado argentino luego de que el litigio fue resuelto por la Corte. El resultado del fallo dejó una sensación de victoria parcial, pero con sabor a nada. El fallo de la CIJ estableció que Uruguay había incumplido el estatuto y con eso Argentina debía contentarse, pero también indicó que las plantas no contaminaban. De esta manera, al margen de los recursos destinados a sostener el litigio ante la CIJ, que no son menores, la Argentina desgastó las relaciones internacionales con un país vecino, y se posicionó ante el mundo como una nación litigante. Quizá la consecuencia más grave derivada del litigio ante la CIJ es considerar que la cuestión ambiental, que se ha discutido durante tantos años, no se encuentra aún resuelta. Es muy probable que un nuevo conflicto por daño ambiental surja en el futuro entre ambos Estados.

Por último, cabe destacar que el litigio entre Argentina y Uruguay por el asunto de las plantas de celulosa fue el primero llevado a la CIJ entre dos Estados latinoamericanos con relación a cuestiones ambientales y el primero en el que participó Uruguay ante dicha Corte (Hernández, 2011, p. 3). Todo esto posiciona al caso en la categoría de *leading case*. Esperamos que de aquí en adelante las cuestiones internacionales puedan ser resueltas a través de la cooperación y el accionar conjunto de los Estados,

sobre todo en materias tan delicadas como las referidas al medio ambiente, en donde se ponen en juego intereses sumamente elevados como la salud y la vida de las personas.

Reflexiones finales

Iniciamos el recorrido del presente capítulo planteándonos tres interrogantes, y volveremos a ellos para esbozar algunas conclusiones en función del trabajo de investigación elaborado y registrado en las líneas precedentes. Los interrogantes iniciales se presentaron de la siguiente manera: ¿Qué factores han influido en el momento de promover los procesos internacionales? ¿Se ha llevado la política de confrontación enrostrada a ambos presidentes en la política local a la arena internacional? ¿Es política de ambos gobernantes sostener este alto nivel de litigiosidad?

El primer problema de investigación, la primera cuestión, es hartamente difícil de ser contestada con precisión. Preguntar por las causas implica un suceso complejo que siempre alguna podrá quedar al margen de nuestro juicio, y tratándose de ciencias sociales su respuesta jamás será exacta. Sin embargo, hemos emprendido esta ardua tarea con la intención de hallar al menos algunas respuestas que nos otorguen indicios ciertos. Hecha esta aclaración y a los fines de dar respuesta al interrogante, debemos distinguir a los procesos analizados en dos. Los dos primeros litigios, o serie de litigios, ventilados ante el CIADI y el Tribunal de Hamburgo de Derecho del Mar son consecuencias de la crisis económica del año 2001. No puede negarse que los mandatarios del período en análisis, Kirchner y Fernández, han debido sobrellevar una pesada herencia. Los litigios ante el CIADI son una consecuencia directa de las políticas económicas adoptadas durante la crisis. He ahí la causa. En cambio, en el proceso promovido por la república por el embargo de la fragata Libertad ante el Tribunal de Hamburgo, la crisis económica y política argentina es más bien una causa un tanto más remota.

Si bien las actuaciones en el foro interno de Ghana se originan en el impago de bonos de deuda pública, el hecho puntual del embargo obedece a causas directas que resultan imputables directamente a la administración actual. La situación jurídica argentina, como deudora y demandada en muchos foros extranjeros, la sitúa en una posición de alerta absoluta. Su consejería legal y todo el aparato estatal deben ocuparse de proteger los bienes del Estado para que no puedan ser agredidos en el extranjero. Que ello suceda, aun en situaciones contrarias a las normas del derecho internacional, habla de una falta de previsión o de un error de cálculo. Si el derecho fuera una previsión de la sentencia de los tribunales, tal como lo propuso Holmes,⁴⁹ los asesores y funcionarios del Estado argentino llevarían un aplazo. Lamentablemente, no han podido acertar el posible embargo de la fragata. Ese error de cálculo y la tozudez de la contraparte obligaron a la república a litigar ante el Tribunal de Hamburgo. En este sentido, la acción ha tenido éxito y final feliz.

Por su parte, el litigio que enfrentara a la Argentina contra la hermana República Oriental del Uruguay no encuentra su causa en la crisis política y económica argentina sino en una suerte de torbellino. Tal como se relata en el acápite correspondiente, los vientos comenzaron a soplar⁵⁰ con el reclamo de la sociedad civil. El asunto se fue “arremolinando” cuando el presidente Kirchner, con justa razón u oportunismo político, convirtió el asunto en una causa nacional. El conflicto se incrementó cuando no se

49 Oliver W. Holmes fue Juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Posicionado desde el realismo jurídico norteamericano sostenía básicamente que el derecho es lo que los jueces dicen que es. Ver su afamada obra “The Path of Law”.

50 Debo esta alocución a la dra. Williams, a quien siempre le gusta referirse sobre los “vientos políticos” que soplan en direcciones diversas en la política internacional.

supo, quiso o pudo, obtener una solución diplomática. El resultado final lo conocemos bien. Enormes gastos, peleas con hermanos ante un tribunal internacional y el regreso a casa con mucha tarea para hacer y pocas soluciones. El litigio ante la CIJ por las fábricas de papel es una pésima noticia para la política argentina, del MERCOSUR y del continente. Difícilmente se pueda emprender una integración americana sería si no encontramos soluciones diplomáticas a los problemas como el que se ha relatado en este asunto. En suma, los motivos del presente, la política interna. La política interna y el provecho que se ha querido sacar de ella llevaron a la república a un litigio contra su hermana república oriental.

Retomando los interrogantes iniciales debemos dar respuesta ahora a los dos últimos. Ellos refieren a la su-puesta política de confrontación y si la litigiosidad conforma parte de la estrategia política de ambos gobernantes. También las respuestas pueden dividirse como en el caso anterior. Los litigios ante el CIADI, de manera inicial, no responden a la política de litigiosidad o confrontación que se enrostra a ambos mandatarios. En estos asuntos, el Estado argentino ha sido demandado por causas anteriores a ambas presidencias. Ahora bien, es la política macroeconómica elegida por ambos mandatarios la que mantiene este alto nivel de litigiosidad y por la cual se ha debido plantear el reclamo ante el Tribunal del Mar. A la fecha, como se ha señalado, existen laudos firmes pendientes de pago y otros tantos aún en trámite. En la búsqueda de la salida más económica o en la intención de pasar para más adelante la difícil situación de pago, hacen que la Argentina se encuentre agazapada para prevenir embargos, procesos y ejecuciones. De aquel 2001 a este 2013 han pasado doce años. Doce años de crecimiento (claro que se parte de un subsuelo casi infernal) sin que la Argentina pueda terminar de cerrar acuerdos con el universo completo de los acreedores.

Que estos acreedores tengan una naturaleza especulativa (de ahí su calificación como “fondos buitres”) y que en definitiva pretenden hacer negocios a costa del sacrificio del pueblo argentino, no tenemos ninguna duda. Ahora bien, así y todo, entendemos que los compromisos deben ser honrados. No por una cuestión de caballeridad con quienes hoy resultan ser acreedores del Estado argentino, sino porque lo que está en juego aquí es la credibilidad internacional de la República Argentina. Seguramente la manera y los procesos que se deben transitar a fin de conseguir los mentados acuerdos no serán tarea sencilla. Nuestra actual mandataria, con el consejo de sus asesores, deberá hallar la manera.

Con respecto al conflicto en la CIJ ya hemos dicho en la conclusión precedente, que el torbellino de la política interna, sumado a la falta de una correcta gestión diplomática (de buena o mala fe), fueron las causas del proceso judicial. En este sentido podemos señalar entonces que, al menos inicialmente, la confrontación internacional otorgaba rédito político al presidente de turno. Esta confrontación, creemos, fue buscada o alentada por este motivo. Claro que, al momento de recoger los resultados, no podemos afirmar que la república ni su mandatario hayan salido beneficiados con el trámite del proceso.

Termina aquí la *Argentina litigante*, al menos este capítulo, esperemos también que los litigios puedan concluir, con acuerdos satisfactorios.

Fuentes bibliográficas

- Clarín* (2012), “Suiza rechazó el pedido de embargo de las reservas del Central”, 17 de octubre.
- Geary, M. (2006), “El conflicto de las Papeleras”, en *Otro Sur*, N° 5, Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR.
- Giuliano, H. (2011), “Deuda pública y elecciones 2011”, en <www.eldial.com> consultado el 21/10/2011.
- Hernández, M. (2011), “Fallo de la Corte Internacional de Justicia en materia ambiental. Evidenciado en el asunto de plantas de celulosa sobre el Río Uruguay”, en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI.
- Holmes, O.W. Jr. (1897), “The Path of Law” en *10 Harvard Law Review* 457.
- Klein, N. (2011), *Maritime Security and the Law of the Sea*, Oxford, Oxford University Press.
- Kogan, L. (2013), “ARA Libertad” Case Ruling Suggests Ever-Expanding ITLOS Jurisdiction,
- La Nación* (2013), “Arribó la corbeta Espora, luego de tres meses detenida en Sudáfrica”, 11 de enero.
- Macchia, V. y Milessi, M.J. (2009), “Ejecución de laudos CIADI contra el Estado argentino”, en *El Dial*, 15/05/09.
- Marzorati, O.J. (2007), *Derecho de los negocios internacionales*, Buenos Aires, Editorial Astrea.
- Perfil* (2013), “Por temor a otro embargo, Cristina inicia la gira en un avión británico”, 10 de enero, en <www.perfil.com.ar>.
- Sterling, Ch.H. (2008), *Military Communications: From Ancient Times to the 21st Century*, ABC-CLIO.
- Uzal, M.E. (1992), *Solución de controversias en el comercio internacional*, Buenos Aires, Editorial Ad Hoc.
- Verbitsky, H. (2012a), “En persona”, en *Página 12*, 23 de octubre, en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-206185-2012-10-23.html>>.
- Verbitsky, H. (2012b), “Hundidos”, en *Página 12*, 16 de octubre, en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-205663-2012-10-16.html>>.
- Vizioli, L. (2012), “¡Liberen a la Fragata! (A propósito de la detención de la Fragata Libertad en Ghana)”, en <www.eldial.com>, consultado el 22/10/2012.
- Yang, X. (2012), *State Immunity in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press.

Poder político y poder eclesiástico. Un breve balance de las relaciones entre la Iglesia Católica Apostólica Romana y el gobierno nacional (2003-2011)

Ezequiel Silva

Simbiosis y tensión entre el poder político y el eclesiástico

Para focalizar en las relaciones Iglesia¹-Estado en este período se debe tener presente el marco general de vínculos que tienen una larga historia.

“La historia de las relaciones entre el poder político y el poder eclesiástico en la Argentina se edificó a través de un entramado institucional yuxtapuesto [...]. La simbiosis entre ambas esferas data desde la Colonia con el régimen del patronato, fue rubricada jurídicamente con la Constitución Nacional de 1853 y se reprodujo, bajo diversas modalidades, a lo largo de los diferentes regímenes políticos” (Esquivel, 2004, p. 237).

Continuando las reflexiones de J.C. Esquivel, en muchos pasajes de la historia nacional “se ha tornado estéril localizar escenarios donde las prácticas religiosas no

1 Iglesia es una categoría teológica que se aplica a diferentes comunidades religiosas del vasto campo del cristianismo, con algún grado de organización o institucionalidad. En el caso del presente artículo, cuando decimos “Iglesia” nos referiremos a la Iglesia Católica Apostólica Romana.

encontraran eco en el campo político y viceversa. Las fundamentaciones nos remiten, por un lado, a aquella ética intramundana desde la cual se asienta la Iglesia Católica para naturalizar su injerencia en los asuntos terrenales. Por otro, a la visualización de la institución religiosa como garante de la nacionalidad por parte de una clase política mayoritariamente socializada en ambientes católicos” (Esquivel, 2004, p. 237).

La presencia de la Iglesia en el escenario público se ha nutrido de los lazos tejidos con el Estado y las Fuerzas Armadas en varios pasajes de la historia argentina. Entre los años 1930 y 1943 (Zanatta, 1996) se fue plasmando un formato institucional que hizo que en el imaginario colectivo el catolicismo sea percibido como una parte constitutiva de la identidad nacional. Desde entonces la Iglesia se convirtió en un factor de poder clave en el entramado de la vida política argentina siendo un actor de relevancia para comprender el origen, evolución y desarrollo de los grandes conflictos sociopolíticos. En caso del período en cuestión (2003-2011) no es excepción.

En el presente artículo procuraremos ubicar a las relaciones Iglesia-Estado del período 2003-2011 dentro del marco amplio del trayecto iniciado con el “retorno” de la democracia en el año 1983 e identificando, al mismo tiempo, los rasgos fundamentales que configuró este vínculo durante los dos primeros gobiernos del “cuarto peronismo”.

La recuperación del camino democrático en el año 1983

Dentro del intenso cuadro que componen las relaciones Iglesia-Estado en la historia política argentina, no debe olvidarse el rol jugado por la Iglesia en torno a la recuperación de la democracia. Se trata del trayecto en el cual se inscribe el período que analizamos. En aquellos tiempos la Conferencia Episcopal Argentina (CEA) publicó un

documento de gran trascendencia: “Iglesia y Comunidad Nacional”. En la XLII Asamblea Plenaria del Episcopado Argentino –entre el 4 y el 9 de mayo de 1981– se llevaron a cabo las discusiones que decantaron en la publicación del mencionado documento, luego de varios borradores.² Entre los párrafos significativos se destacaba aquél que dice que “en nombre del Evangelio y de la razón, reiteramos nuestra condena más firme a quienes busquen establecer un pretendido orden sacrificando la norma ética que nos impone el respeto a las personas y a la vida” (“Iglesia y Comunidad Nacional”, p. 49). Se trataba, por entonces, de una interpelación concreta al gobierno militar frente a la posibilidad de que estos se perpetuaran en el poder. Simultáneamente al tiempo que se interpelaba al gobierno de facto también se subrayaba la “inspiración cristiana de la cultura nacional” (N° 11) reafirmando y reinstalando la identidad de la nación como “nación católica” (Zanatta, 1996).

El rol de la Iglesia, a la luz de este documento, se reveló como decisivo para la reinauguración del período democrático que llega a nuestros días. El mismo Raúl Alfonsín así lo reconocía: “Soy hijo de la Iglesia. Malo, pero hijo. Y quiero agradecerles porque este momento de vuelta a la democracia no habría sido posible sin la prédica constante de los obispos y la luz que nos dieron en el documento ‘Iglesia y Comunidad Nacional’” (Verbitsky, 2010, p. 410).

La debacle de 2001 y la transición hacia la etapa kirchnerista

Habiendo tenido un lugar de relevancia en la transición de la dictadura hacia el gobierno de Alfonsín, la Iglesia asumió un papel significativo en otra frágil transición política. En diciembre del año 2001 se hizo trizas un régimen

2 Ver el análisis del proceso de redacción y las diferencias entre los borradores en Bonnin (2010, pp. 30-33).

económico y político que desembocó en una de las mayores catástrofes sociales de nuestra historia.

En agosto de 2001 la Comisión Permanente de la CEA emitió un documento donde la palabra “crisis” en referencia a la situación sociopolítica y económica aparecía más de diez veces. En el documento, titulado “Queremos ser Nación”, se afirma que se trata de una crisis histórica, no coyuntural, puesto que “que supone un largo proceso de deterioro en nuestra moral social, la cual es como la médula de la Nación, que hoy corre el peligro de quedar paralizada”. Al mismo tiempo se advertía, de persistir la situación, la amenaza concreta de una “anarquía social de imprevisibles consecuencias”. El documento procuraba señalar las “enfermedades sociales más graves que padecemos, de reflejo político y económico, pero que tienen origen moral” al tiempo que proponía algunas consideraciones a diversos actores para la superación de la crisis.³

El 17 de noviembre de 2001 se hacía pública una “Carta al Pueblo de Dios” de la Asamblea Plenaria de la CEA en la que se describía aquel momento histórico en términos de “dolor”, “sufrimiento” y “desconcierto” provocados por una “crisis inédita” que demanda, al mismo tiempo, soluciones inéditas. Pocos días después, el 13 de diciembre, la Comisión Permanente de la CEA emitía un documento en el que interpelaba a la opinión pública, pero especialmente a los dirigentes políticos, llamándolos al diálogo para poder remontar una crisis que calificó,

3 “Queremos ser Nación” culmina con una oración que se difundió de modo masivo entre la feligresía católica y se rezaba en diversos actos de culto hasta no hace muchos años. Dice así: “Jesucristo, Señor de la historia, te necesitamos. Nos sentimos heridos y agobiados. Precisamos tu alivio y fortaleza. Queremos ser Nación, una Nación cuya pasión sea la verdad y el compromiso por el bien común. Danos la valentía de la libertad de los hijos de Dios para amar a todos sin excluir a nadie, privilegiando a los pobres, y perdonando a los que nos ofenden, aborreciendo el odio y construyendo la paz”.

lisa y llanamente, como “terminal”. En el documento “El diálogo que la patria necesita” se explicita que la injusta deuda social que pesa sobre el pueblo “pone en peligro la gobernabilidad y la paz de nuestra patria”. El tono profético de aquellas palabras, acompañado por la negativa a un cambio de rumbo en lo político y económico, se corroboró pocos días después en las manifestaciones violentamente reprimidas del 19 y 20 de diciembre de 2001, que devino en la renuncia del presidente De la Rúa.

El 19 de diciembre, habían acudido a la sede de Cáritas –a dos cuadras de la Casa de Gobierno–, “como dueños de casa, los obispos, y, como invitados, parlamentarios, gremialistas, funcionarios de las Naciones Unidas, ministros, un ex presidente, un futuro presidente y el presidente en ejercicio, De la Rúa, quien, en nombre del gran ausente –Cavallo–, comunicó a todos la sentencia final: la política económica del gobierno no sería cambiada ni en un ápice. Esta actitud hizo estallar la ‘crisis terminal’, el estado de sitio, la rebelión generalizada, la acefalía y la convocatoria a la Asamblea Legislativa” (Martín, 2008, p. 88).

En su discurso a la Asamblea Legislativa, que el 1 de enero de 2002 lo puso al frente de la Presidencia de la Nación, el senador Duhalde incluyó este párrafo, en referencia a la reunión mencionada: “Hace pocos días respondimos al urgente llamado a la responsabilidad formulado a la dirigencia política por la Conferencia Episcopal Argentina. La Iglesia prestó el ámbito de Cáritas, donde, con el concurso y la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, comenzamos a transitar un proceso de diálogo nacional capaz de cambiar la dirección que llevó al país a este angustioso presente”. Estanislao Karlic y los otros obispos de la Comisión Permanente del Episcopado habían prestado el consenso para esa formulación, que abría la puerta de lo que se llamará la Mesa del Diálogo. Es interesante

observar que la Iglesia no dijo formar parte del diálogo sino “prestar el ámbito” para el mismo, según las formulaciones acordadas. Pero, de hecho, era el actor central de la Mesa. El 14 de enero se realizó la convocatoria al Diálogo Argentino desde un ámbito eclesíástico: el convento de Santa Catalina. Participaron el Presidente de la República, el presidente de la CEA y el embajador de las Naciones Unidas. Todos los sectores de la actividad nacional son formalmente invitados a dialogar, en el *espacio* que presta la Iglesia y con la *metodología* que ponen las Naciones Unidas. Es de notar que el presidente en ejercicio se obligó a tomar como su criterio de gobierno los consensos logrados en la Mesa (Martín, 2008, p. 89).

Los días 7 y 8 de enero de 2002 la Comisión Permanente de la CEA celebró una reunión extraordinaria al final de la cual emitió un documento: “Dialogar para reconstruir la patria”. Se propone, nuevamente, el diálogo como vía de salida para “salvar a la patria” poniendo –también en palabras del documento– los “remedios morales e institucionales necesarios” para sanar a una patria “gravemente enferma”. En ese mismo documento se expresa que “los dirigentes que no se sintiesen capaces de hacer los renunciamientos y esfuerzos necesarios para levantar al País deberían dar un paso al costado”. Argumento que formulaba de modo diplomático aquella consigna popular que pedía “que se vayan todos”. El texto finalizaba enumerando las condiciones necesarias del diálogo y aclarando que la Iglesia “está dispuesta a alentar iniciativas de diálogo entre los diversos sectores sociales y políticos”.

El 14 de enero se abre finalmente el Diálogo Argentino bajo la convocatoria del Presidente de la Nación, la asistencia técnica de las Naciones Unidas y el “ámbito espiritual” ofrecido por la Iglesia quien, en las palabras del Mons. Karlic, recordaba que “el diálogo tiene su origen y su más alta expresión en la relación de Dios con el hombre. Este origen revela la naturaleza y manifiesta la dignidad

del diálogo”.⁴ De esta manera, aunque los actores llamados al diálogo eran de la sociedad civil (partidos, organizaciones, sindicatos y otros), el diálogo estaba signado por una clara impostación religiosa que le otorgaba cierta aura de legitimidad en su procedimiento por lo menos. Hacia finales de abril decían los obispos de la CEA:

El Diálogo Argentino presentó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo un proyecto de acuerdo nacional que, de ser aprobado e implementado por medio de leyes y de adecuadas medidas de gobierno por parte de las fuerzas políticas y los gobernadores, podrían convertirse en verdaderas bases de un gran cambio para la Argentina.⁵

Sin embargo, la iniciativa no prosperó. ¿Qué quedó entonces?

Quedó una experiencia de diálogo y una experiencia política. Quizás puede pensarse que los hombres de la Mesa daban por supuesto un fracaso parcial, pero dejaron textos y propuestas que la nueva etapa de partidos y de parlamentos no podrá dejar en el olvido. Queda también la paradoja de la democracia: no puede funcionar un sistema democrático si su calidad está referida a una Comisión de Seguimiento y Control (Martín, 2005, p. 154).

En este marco de cierto desánimo social frente a los cambios que se hacían esperar y habiendo ganado unas elecciones en las que, según la CEA, no se podía depositar una “confianza excesiva”,⁶ asume la presidencia de la Nación el 25 de mayo de 2003 Néstor Carlos Kirchner,

4 Mons. Karlic era el presidente de la CEA por entonces. Las palabras corresponden a su alocución pronunciada el 14 de enero, junto al presidente de la Nación, Eduardo Duhalde.

5 Las palabras son del documento “Testigos del diálogo” que corresponde a la declaración final de la 83° Asamblea Plenaria de la cea el 27 de abril de 2002.

6 Comisión Permanente de la CEA, “Recrear la voluntad de ser Nación”, 14 de marzo de 2003.

inaugurando así un ciclo político que se extiende desde entonces hasta la actualidad.

Iglesia-Estado en el gobierno kirchnerista (2003-2011)

Identidad y diferencia

Néstor Kirchner encarnó un estilo abiertamente polémico en sus vínculos con la jerarquía de la Iglesia. Cuando decimos “polémico” nos referimos a una disposición a dar determinadas discusiones y debates de cara a la opinión pública, expresando sus divergencias con la Iglesia en el caso que las hubiere. Tal fue la ocasión, por tomar un ejemplo, de la confrontación con el arzobispo de La Plata, Mons. Héctor Aguer, en torno a las “cifras de la pobreza”. En julio de 2004 el ex presidente afirmaba: “Dicen que algún pastor de la Iglesia dijo que está preocupado por la pobreza”. Si bien no lo identificó con nombre y apellido, aportó las pistas para que nadie tuviera dudas a quién se refería: “Es un fiador –acotó– de algún interesante financiero que estuvo preso y que seguramente vio a los pobres por televisión”. Una clara referencia al proceder del arzobispo de La Plata, quien había avalado con bienes personales una fianza de \$ 1 millón para que el banquero Francisco Trusso⁷ recuperara su libertad.

Aguer, por su parte, había criticado al gobierno por su manejo de la protesta social y había advertido: “El conflicto está saliéndose de madre”. La figura de Aguer simbolizaba todo un sector eclesiástico que comenzaba a criticarle algunos aspectos de su gestión a Kirchner, principalmente su política de derechos humanos (en adelante, DDHH).

7 Trusso había perjudicado a más de 20 mil ahorristas con una quiebra fraudulenta siendo el titular del Banco de Crédito Provincial en la Plata. Quedó procesado en 1997 y se profugó por dos años. Fue encontrado en Miramar y finalmente condenado a 8 años de prisión. Ver <<http://edant.clarin.com/diario/2003/11/22/p-00701.htm>>.

Salvada una gran distancia, el acontecimiento evocó la dura reacción de Raúl Alfonsín aquel 2 de abril de 1987 cuando tomó el lugar del vicario castrense para retrucar las críticas con las que se había despachado durante la homilía por la “delincuencia, la patotería, la coima, el negociado” de su gobierno.

Así como arremetió contra Aguer y por extensión contra el sector más conservador del episcopado, Kirchner se cuidó de no englobar a toda la Iglesia con su crítica. “Algunos pastores de mi propia Iglesia, a la cual pertenezco, deben mirar la historia y cuál fue su compromiso durante todo este tiempo. Hay otros que son espectaculares”, aclaró. Y enfatizó: “Hay tantos y buenos sacerdotes en los distintos puntos de la Iglesia Católica, a la que yo pertenezco, que hay que terminar con esto de las declaraciones sobre que les duelen los pobres. Los pobres nos duelen a todos, pero hay pobres hace años en la Argentina”. Frente a la réplica presidencial, Aguer trató de conseguir el apoyo de sus colegas haciendo llamados a varios obispos sin conseguir el respaldo de ninguno.⁸

En octubre de 2005, siendo obispo de Mercedes-Luján Mons. Rubén Di Monte y en el marco de la finalización de la primera etapa de la restauración de la fachada principal de la basílica de Luján, Néstor Kirchner realizó otra crítica pública durante el acto en el interior del histórico templo. Con el entorno imponente del templo y ante la imagen de la Virgen de Luján, el presidente atacó a algunos sectores de la Iglesia al decir que “utilizando la fe y utilizando a Dios se hicieron genocidios y cosas horribles”⁹ en la Argentina.

También Néstor Kirchner decidió quebrar la tradición de asistir al *Te Deum* que se realiza cada 25 de mayo

8 Ver *Página 12*, 7 de julio de 2004 <<http://www.pagina12.com.ar>>.

9 Ver *La Nación*, 13 de octubre de 2005 <<http://www.lanacion.com.ar/>>.

con las autoridades públicas en la Catedral de la Ciudad de Buenos Aires. Participó en 2003 y 2004 de las ediciones porteñas. Luego, en 2005, fue a Santiago del Estero. En 2006 volvió al de Buenos Aires y en 2007 fue al de Mendoza. En 2008, la presidente Cristina Fernández de Kirchner no solo mantuvo la alternancia o no concurrencia a la catedral de Buenos Aires yendo a Salta, sino que pidió hacer una oración interreligiosa especial para la ocasión, hecho inédito en la historia de este tradicional rito religioso. Además del arzobispo de Salta participaron un representante ortodoxo cristiano, un bautista, un luterano y un ortodoxo judío. En el año 2009 concurrió al *Te Deum* en Puerto Iguazú (Misiones). En el año 2010, el año del Bicentenario, fue a Luján y en 2011 a la provincia de Chaco. Del lado del gobierno se argumentaba que el motivo del cambio era “federalizar” la celebración religiosa. Del lado de la Iglesia, se percibía que el verdadero motivo era “huir” de las amonestaciones del cardenal Bergoglio, con quien Kirchner mantenía tensas relaciones.

Néstor Kirchner optó por la confrontación abierta con algunos sectores del episcopado de la Iglesia. Como hemos notado, no vaciló en hacer público su desacuerdo con la opinión de algún obispo o incluso señalar distancias. Cristina Fernández de Kirchner, en cambio, asumió un estilo más moderado que prefirió no exponer pública o confrontativamente las disidencias que pudiera haber con la jerarquía eclesiástica. Ambos procuraron diferenciarse de los sectores más tradicionales de la jerarquía católica identificándose con una corriente del catolicismo de liberación representado, fundamentalmente, por las figuras del sacerdote Carlos Mugica y el obispo Enrique Angelelli, ambos asesinados el 11 de mayo de 1974 y el 4 de agosto de 1976 respectivamente.

Enrique Angelelli fue nombrado obispo de La Rioja en 1968 por el papa Pablo VI. “No vengo a ser servido, quiero ser servidor, como Jesús, de nuestros hermanos los

pobres”, prometió al tomar posesión de la diócesis. Su opción por los pobres fue objeto de varias embestidas por parte de terratenientes y grupos conservadores. El 4 de agosto de 1976, Angelelli regresaba a la capital riojana luego de asistir al sepelio de dos sacerdotes torturados y asesinados por grupos de tareas, cuando su camioneta fue cruzada por un auto que la hizo volcar. El cuerpo del obispo fue encontrado en el pavimento con los brazos abiertos en cruz y la nuca destrozada.

El 2 de agosto de 2006, año del trigésimo aniversario del golpe de Estado de 1976, Néstor Kirchner participó de un homenaje a Mons. Enrique Angelelli quien antes de morir le había escrito a Mons. Zaspé, su confidente: “Estoy solo entre mis hermanos obispos de la Argentina” (Mignone, 1999, p. 204). Cuatro años después, el año del comienzo del Bicentenario, la presidente Cristina Fernández encabezó en La Rioja un homenaje al obispo Enrique Angelelli. En tal ocasión dijo: “Angelelli no es una bandera solo de los riojanos, sino de todos los argentinos”.¹⁰ Para la ocasión fue acompañada por Néstor Kirchner, quien ejercía el cargo de diputado. También sostuvo que Angelelli, “tenía un compromiso con el Evangelio que iba más allá de la palabra”, dado que “el compromiso con los pobres no era de discurso, era de vida, todos los días, y lo llevó a enfrentar los intereses de los que necesitan tener pobres para seguir explotándolos. Por eso fue asesinado”.¹¹

Habiendo participado como senadora en la edición del año 2004, el 11 de mayo de 2010 Cristina Fernández encabezó un acto de homenaje al sacerdote Carlos Mugica en la Villa 31 del barrio porteño de Retiro. Destacó que para combatir la pobreza “hay que trabajar muy duro y enfrentar factores de poder muy duros” y acotó que “los pobres

10 Ver *Página 12*, 5 de agosto de 2010.

11 Ver *Página 12*, 5 de agosto de 2010.

necesitan de los movimientos políticos”. “No basta con leer el Evangelio”, afirmó la Presidenta durante aquel homenaje al sacerdote asesinado en 1974 por la Triple A.

La mandataria definió a Mugica como “un hombre que es un símbolo en serio de la República Argentina. Fue una víctima, dio la vida, pero también hubo otros que se la quitaron, por lo que él significaba, su compromiso inculdicable con los pobres”. En el marco del homenaje, ante decenas de vecinos e integrantes de comunidades sociales, Cristina pidió: “Agradecemosle a Dios, a Carlos Mugica, y a los que como él dieron su vida para que nadie más en la Argentina pueda ser perseguido por lo que dice o lo que piensa”.

La significativa identificación con estas dos figuras del catolicismo fue sellada en la Galería de los Patriotas Latinoamericanos, inaugurada para los festejos del Bicentenario de 2010. Allí pueden observarse, entre Manuel Belgrano, Ernesto “Che” Guevara, José Martí y José de San Martín, las pinturas de Angelelli y Mons Romero.¹²

Los derechos humanos y la cuestión castrense

Uno de los núcleos duros donde se articula la relación Iglesia-Estado, o poder político-poder eclesiástico, en la Argentina es en la institución del Vicariato Castrense.

En el año 1957, con firma del gobierno de la dictadura militar denominada Revolución Libertadora, se sella un acuerdo por el cual se establece que “La Santa Sede constituye en Argentina un Vicariato Castrense para atender el cuidado espiritual de los militares de Tierra, Mar y Aire” (art. 1). Se trata de la constitución de una jurisdicción a cargo de un vicario castrense, con carácter

12 Mons. Oscar Arnulfo Romero, mártir de los pobres, fue asesinado en El Salvador el 24 de marzo de 1980.

episcopal, quien es nombrado por la Santa Sede con previo acuerdo con el Presidente de la República Argentina (art. 4). Los capellanes militares que están bajo el mando del vicario castrense pasan a ser miembros de las Fuerzas Armadas. En el año 1992, durante el primer gobierno de Carlos Menem, se ratifica el acuerdo y se establece una modificación por la cual el Vicariato pasa a ser Obispado Castrense, equiparado al rango de Diócesis.

El 18 de marzo de 2005 se inició el conflicto cuando el presidente Néstor Kirchner firmó un decreto por el cual dejaba sin efecto el acuerdo gubernamental que había designado en 2002 a monseñor Antonio Baseotto como obispo castrense. La determinación del jefe del Ejecutivo se produjo a pocos días de haberse hecho pública una carta que Baseotto le había enviado al por entonces ministro de salud Ginés González García. En la misma había citado una frase de la Biblia como metáfora de la necesidad de poner una piedra en el cuello al ministro de Salud, y arrojarlo luego al mar. González García había declarado en un reportaje que había que discutir la despenalización del aborto y que era correcto repartir preservativos para prevenir el sida. Baseotto se expresaba contra el ministro de salud en estos términos:

“Cuando usted repartió públicamente profilácticos a los jóvenes, recordaba el texto del Evangelio donde nuestro Señor afirma que ‘los que escandalizan a los pequeños merecen que le cuelguen una piedra de molino al cuello y lo tiren al mar [...]’. Usted afirma que es para prevenir el sida. Todos queremos que nadie sea aquejado por semejante enfermedad. Pero usted sabe –como lo sabe toda persona medianamente informada– que los poros del látex permiten el paso del virus. Y no son la barrera que tanto pregona la industria del látex que mueve cifras millonarias”.

En la misma carta el ex obispo castrense hacía un balance de la situación socioeconómica en general: “Se está contribuyendo a la degradación de nuestra sociedad, con los mismos principios de los emperadores romanos: ‘panes et circenses’. Pan queda poco si no propiciamos la cultura del trabajo. Circo nos sobra... A buen entendedor pocas palabras”.¹³

Las infames afirmaciones del ex obispo castrense fueron merecedoras del repudio del jefe de Estado quien lo apartó de sus funciones públicas, no así de su ministerio episcopal, dependiente de la Iglesia. Néstor Kirchner fue firme con la decisión. Probablemente la misma fue entendida por el mandatario en coherencia con la senda iniciada en torno a la política de DDHH con la promulgación de la Ley 25779, que declaraba la nulidad de las leyes de obediencia debida y punto final (llamadas por algunos sectores las leyes de “perdón”). Efectivamente, en agosto de 2003 el, a instancias del Poder Ejecutivo, se anularon las leyes de obediencia debida y punto final. De este modo se habilitó el juzgamiento en el país de cientos de represores responsables de graves atropellos a los DDHH durante la última dictadura. Se trató de una acción fundamental del ciclo kirchnerista que puso desde el inicio un marco de referencia en lo que hace a la política de DDHH y la lectura del pasado reciente.

El 15 de marzo de 2006, días antes de la conmemoración del 30 aniversario del golpe de Estado de 1976, la Comisión Permanente de la CEA publicó un documento: “Recordar el pasado”. Si bien la justicia y la verdad se mencionan en una ocasión, en el breve documento priman la misericordia, el arrepentimiento y el “espíritu

13 Ver <http://www.pastoral.com.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=129&Itemid=31>, consultado el 25/04/2013. Baseotto adjuntó a su firma como obispo la de “profesor de Biología”.

de reconciliación”. Por aquellos días vio la luz otra publicación significativa de la CEA: “Iglesia y democracia en Argentina” (CEA, 2006).¹⁴ En el grueso volumen se incluyeron documentos y declaraciones de la Iglesia durante la última dictadura.¹⁵ Una polémica se suscitó en torno a aquella edición de 2006 respecto al contenido del documento sobre la reunión que tuvieron la junta militar con la comisión ejecutiva de la CEA el 15 de noviembre de 1976. Según el periodista Horacio Verbistky, la publicación oficial habría omitido la inclusión de algunos párrafos que manifestaban cierta aprobación de la Iglesia al obrar del gobierno militar.¹⁶ No estaba claro el repudio manifiesto y el cuestionamiento del atropello a los DDHH. Uno de los textos omitidos de aquella minuta de la reunión señalaba:

“¿Qué se pretende de la Iglesia? Primero, que no se mezcle en lo político. Frente a ello, los Obispos somos conscientes de que un fracaso llevaría, con mucha probabilidad, al marxismo, y, por lo mismo, acompañamos el actual proceso de re-organización del País, emprendido y encabezado por las Fuerzas Armadas, lo acompañamos con comprensión, a su tiempo con adhesión y aceptación”.¹⁷

14 La edición consta de más de 700 páginas.

15 El apartado 3, “La Iglesia y la defensa de los derechos humanos”, es el que contiene los documentos referidos a esta época.

16 Ver Página 12, 12 de abril de 2010. Según el periodista, el texto fue extraído en su versión original del archivo de la sede episcopal de la calle Suipacha (“Reunión de la Junta Militar con la Comisión Ejecutiva de la CEA, 15.IX.1976”. Comisión Ejecutiva de la cea. Caja 24, Carpeta II. Documento 10.937).

17 Puede consultarse la nota en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-143737-2010-04-12.html>>.

Frente a la apreciación periodística, el mismo Card. Bergoglio aclaró que las principales declaraciones episcopales sobre DDHH incluidas en la publicación editada por él estaban completas sin omisión alguna.

Un hecho inédito de esta etapa fue la condena al sacerdote Christian von Wernick a la pena de reclusión perpetua por crímenes cometidos en el marco del “genocidio” ocurrido entre 1976 y 1983. El Tribunal Oral N° 1 de La Plata lo sentenció a reclusión perpetua por 7 homicidios, 42 privaciones ilegítimas de libertad y 32 casos de torturas durante la última dictadura militar.¹⁸ Al día de la fecha, habiendo transcurrido varios años de la sentencia penal, la Iglesia no ha dictado ningún tipo de sanción canónica al sacerdote quien continúa celebrando misa en el área del penal de Marcos Paz que comparte con el represor Miguel Etchecolatz y algunas decenas de represores condenados por delitos cometidos durante la última dictadura.

Creencias y representatividad

La “identidad católica” del pueblo argentino ha sido en reiteradas ocasiones el fundamento sobre el cual se sostenía la legitimidad de los posicionamientos de la jerarquía de la Iglesia en referencia a diversas áreas de la vida social.

En el año 2008 se publicaron los resultados de una importante encuesta¹⁹ sobre creencias y actitudes religiosas que permitió visibilizar la trama compleja de aquella identidad. Se trató de un estudio que intentó relevar actualizadamente información de la que no se disponía. En el siglo xx solo en el censo nacional de 1947 y, por último, en el de 1960 se había preguntado por la religión a los

18 Los fundamentos de la sentencia, puede consultarse en <<http://www.apdhlaplata.org.ar/Fundamentos%20VW%20chico.pdf>>.

19 Pueden verse los resultados en <<http://www.culto.gov.ar/encuesta-religion.pdf>>. Para un análisis de los datos, ver Mallimaci, Esquivel y Giménez Béliveau (2009, pp. 75-100).

habitantes de nuestro país. Estos censos mostraban una sociedad en la que el catolicismo era la religión mayoritaria y hegemónica: hasta 1960 los católicos superaban el 90% de la población. Los resultados de la encuesta de 2008 revelaron que 9 de cada 10 habitantes creen en Dios. Al mismo tiempo, según la misma encuesta, los argentinos siguen siendo, en su mayoría, católicos. Sin embargo, el espacio de otras confesiones y creencias se ha ampliado y diversificado. El 76,5% de los entrevistados se declara católico. Los datos –que incluyen porcentajes significativos para otros grupos– destacan el pluralismo y la diversidad presente en el campo religioso “con la preservación de una cultura judeo-cristiana de largo espesor histórico y social” (Mallimaci, Esquivel y Giménez Béliveau, 2009, p. 84).

En referencia a los modos de relacionarse con Dios, aparecen “complejos procesos de individuación religiosa y de toma de distancia con la institución” (Mallimaci, Esquivel y Giménez Béliveau, 2009, p. 86): cuentapropismo religioso. Los creyentes se relacionan con su Dios y sus creencias por su cuenta, con altos niveles de autonomía respecto de los especialistas o líderes religiosos. Se hace evidente un proceso de profundización de la distancia entre la vida cotidiana de los creyentes y las instituciones religiosas. Esta gran brecha entre creencias individuales y postulados dogmáticos institucionales pone en evidencia el socavamiento de la legitimidad pública de la Iglesia cuando esta se apoyaba en la “identidad católica” del pueblo argentino para oponerse a alguna iniciativa legislativa, por ejemplo.

El fenómeno se evidencia al observar algunos datos arrojados por la encuesta. Aun en el marco de una mayoritaria creencia en Dios (90%) y significativa identificación católica (76,5%), el 76,6% se manifestó muy o algo de acuerdo en que a los sacerdotes se les debería permitir formar una familia; el 60% opinó que se debería permitir el sacerdocio a las mujeres y más del 90% estaba de acuerdo

en la positividad de las relaciones sexuales antes del matrimonio, la oferta de cursos de educación sexual, que se brinde información en la escuela sobre métodos anticonceptivos y que se distribuyan gratuitamente métodos anticonceptivos en los hospitales. El 92% de los encuestados opinó que se podían utilizar métodos anticonceptivos y seguir siendo buenos creyentes. El 49% sostuvo que aquello que debía prevalecer en la política de anticoncepción y natalidad eran los derechos del individuo, mientras un 36% opinó que debían prevalecer los planteos médicos y científicos y solo un 7% la opinión de los obispos o pastores.

A partir de estos datos, ¿qué significan los “sentimientos cristianos” a los que la jerarquía de la Iglesia suele recurrir para oponerse a alguna iniciativa que juzgue como lesiva de sus creencias? ¿Qué implica la identificación católica de ese 76% de la población? ¿Qué dimensiones de esas subjetividades están reguladas por esa identificación religiosa? Alejandro Frigerio aporta una perspectiva esclarecedora para comprender los procesos de indentificación y así leer e interpretar datos o resultados que parecen contradictorios: ¿cómo alguien que se identifica como católico puede identificarse al mismo tiempo con las afirmaciones que indicamos arriba? ¿Por qué el 68% de aquellos que se reconocen como católicos expresó estar de acuerdo con el aborto en ciertas circunstancias? ¿Por qué la religión no es proveedora de un marco regulador de la sexualidad de la amplia mayoría de los creyentes? ¿Cómo se conjugan sexualidad y religión en la vida de las personas cotidianamente? Según Frigerio:

“El ‘ser católico’ sería nada más (aunque tampoco menos) que una identidad social (religiosa) mayoritaria, o sea una identidad que se reivindica en determinadas situaciones sociales –aquellas en las cuales se le pregunta explícitamente al individuo a qué religión pertenece–. Esto no necesariamente trae consecuencias para su

identidad personal, ni tampoco llega a constituir una identidad colectiva (la conciencia de pertenecer a un ‘nosotros’, y especialmente un ‘nosotros’ movilizado para la acción social). Dentro de la estructura de compromisos identitarios del individuo, es una identidad poco importante, reivindicada solo en pocas ocasiones –no afecta mayormente a cómo el individuo se concibe a sí mismo ni permite predecir si actuará por el bien de su religión–. Quizás solamente un tercio o un cuarto de la población realicen una verdadera correspondencia identitaria –hagan coincidir su identidad social religiosa con la personal y con la colectiva–. La reivindicación de determinada identidad social, por otro lado, como vimos, tampoco nos dice mucho sobre la naturaleza de sus creencias religiosas ni de sus prácticas” (Frigerio, 2007, p. 114).

Por tal motivo es posible que coexistan en una misma persona una identidad social católica con una identidad personal cuyo sistema de creencias tome una distancia significativa de los postulados católicos. Más allá del valor que de por sí tienen los datos ofrecidos por la encuesta, leerlos en el marco del contexto sociopolítico resulta fundamental para comprender los alcances y los límites de las intervenciones eclesíásticas y ponderar el grado de consenso y legitimidad real que pueda tener su actuación pública.

El debate en torno a la ley de “Matrimonio Igualitario”

La diversificación de las identificaciones y la profundidad de sus arraigos en las identidades personales, colectivas y sociales se evidenció con ocasión del debate suscitado por el tratamiento parlamentario de una ley que habilitaba el matrimonio entre personas del mismo sexo. La iniciativa procuraba conquistar un derecho que las organizaciones del campo de la diversidad sexual exigían hace tiempo y

que, finalmente, puso a la Argentina en la vanguardia de la pluralidad y aceptación de las diversidades sexuales.

No es de extrañar que esta discusión tuviera como actores principales al gobierno nacional, principal impulsor del proyecto, y a la Iglesia Católica, institución de por sí refractaria de toda forma de convivencia que se contradiga con la familia tradicional cimentada sobre los pilares de un padre “varón” y una madre “mujer”. Décadas atrás, ya se había dado el debate en torno al divorcio, con un fuerte rechazo de la comunidad religiosa. Ahora era el turno del Matrimonio Igualitario.

Distintos argumentos se plantearon desde la Iglesia para evitar la sanción de esta ley, argumentos muchas veces refrendados dentro de ambas cámaras legislativas; muestra contundente del inseparable lazo que une a la política, el derecho y los valores religiosos de muchos legisladores. Los argumentos más extremos, probablemente los más públicos de la Iglesia a lo largo del conflicto, eran aquellos que manifestaban la destrucción de la familia, por parte de una “iniciativa del diablo”, como diría el propio Card. Bergoglio, alentando a una “Guerra de Dios”. La institución eclesial se oponía al Matrimonio, y más aun a la posibilidad de adopción por parte de los futuros matrimonios entre parejas homosexuales. Estos planteamientos dejaban vislumbrar la postura eclesial que consideraba –si no explícitamente al menos entre líneas– que los homosexuales sufrían alguna forma de desviación, que no eran normales, por no decir groseramente que estaban enfermos; y que por tanto no estaban en condiciones de compartir una vida amorosa como sí podría una familia tradicional. Otra línea argumentativa se apoyaba en el hecho de que un matrimonio entre personas del mismo sexo no era “natural”, pues Dios había creado al ser humano varón y mujer para que sean fecundos y se multipliquen.²⁰

20 Ver en *La Biblia* el libro del *Génesis*, cap 2.

Lo natural se presentaba como lo que siempre fue, es y será: lo invariable o inmutable. Sin embargo, en el caso de las afectividades y modos de vivencia de las sexualidades sabemos que se trata de dimensiones de la vida humana que son producto de la cultura y no de la naturaleza. Lo natural es, más bien, el fruto de un proceso de naturalización o normalización. “Naturaleza” resulta una categoría resbaladiza y equívoca que podría regir –en tal caso– el reino animal, pero no el rico, complejo, diverso y mutante campo de lo humano. Con todo, la ley avanzó, se sancionó y en el acto de su promulgación Cristina Fernández de Kirchner afirmó: “ahora somos una sociedad un poco más igualitaria que hace una semana”.²¹

No conformes con la derrota, seis meses después de la sanción y promulgación de la ley, algunos obispos como Roberto Rodríguez, de La Rioja, permanecían aún con la herida abierta. El avance de esta ley con amplio consenso social había devaluado significativamente la autoridad pública de la Iglesia en cuestiones de moral sexual. En tal contexto, el obispo llegó a declarar que para la sanción de la ley varios senadores habían sido cooptados mediante pagos.²² Después de asegurar que se basaba en notas periódicas, debió retractarse.

La Ley de Matrimonio Igualitario hizo visible la diversidad dentro del catolicismo y colaboró a que la opinión pública se formara un cuadro más acorde a la realidad del entramado diverso del cristianismo. Varias organizaciones y colectivos del ámbito del catolicismo hicieron públicos sus pronunciamientos. El Centro Nueva Tierra –asumiendo su raigambre católica– declaraba:

21 Ver *Página 12*, 22 de julio de 2010.

22 Ver *Perfil*, 12 de diciembre de 2010, en <<http://www.perfil.com/>>. El obispo había declarado: “Hubo plata, me consta, porque los votos se compran”.

“Queremos adherir a las propuestas de igualación de derechos y de lucha contra la homofobia institucionalizada, al tiempo que dejaba en claro que nos sumamos a la Federación Argentina de Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans²³ en el repudio a todo discurso y accionar homofóbico. Muy especialmente queremos señalar que ni la jerarquía católica ni los diferentes grupos ultraconservadores que tienen más activismo en este tema nos representan”.

En referencia a las maniobras del episcopado para intervenir en el debate, afirmaba:

“El episcopado católico ha podido comprobar en estos días que las estrategias de presión corporativa no son aceptadas ya por la ciudadanía. Queremos una Iglesia servidora de la vida de todos, lejos de ejercicios de coerción por fuera de los espacios democráticos. Lo queremos como ciudadanos y también lo afirmamos desde una mirada cristiana: una experiencia de fe que en estos tiempos está invitada a practicarse, ejercitarse, vivirse en una sociedad democrática y plural” (Centro Nueva Tierra, 2010, p. 26).

Al mismo tiempo, el colectivo denominado Espacio Ecuménico²⁴ declaraba que “la reforma del Código Civil para permitir el acceso al matrimonio de personas del mismo sexo, bajo ningún punto de vista pone en peligro o riesgo a la familia heterosexual como se dice, y mucho menos interfiere cuestiones internas de las Iglesias que hacen a la administración de sus sacramentos” (*Revista Nueva*

23 Ver <www.lgbt.org.ar>.

24 Colectivo integrado por diversos grupos e instituciones cristianas, muchas de ellas agrupadas también en la Conferencia Argentina de Religiosos/as (CONFAR), perteneciente a la Iglesia Católica.

Tierra, 2010b, p. 33). También el grupo de sacerdotes católicos Enrique Angelleli decía en su declaración: “¿Quién podría negar que las personas del mismo sexo pueden vivir de manera adulta, libre y responsable su sexualidad? Nadie puede, y menos en nombre de Dios, afirmar que hay una sola manera de vivir la sexualidad y el amor” (*Revista Nueva Tierra*, 2010a, p. 32).

Tanto esta ley como la de Identidad de Género fueron aquellas que avanzaron con éxito sin el *placet* de la Iglesia Católica. Sin embargo, en el campo de la salud sexual y reproductiva, sigue sin avanzar el debate parlamentario sobre un proyecto de ley que despenalice la interrupción voluntaria del embarazo bajo ciertas condiciones aparte de las ya permitidas por el actual código penal. El último trimestre de 2011 se presentó la oportunidad para avanzar con aquella ley. Sin embargo, aquel año la CEA por medio de su Comisión Ejecutiva declaró a 2011 como el “año de la vida”. De este modo la Iglesia reiteraba el llamado a optar en defensa de la vida porque “no podremos construir una Nación que nos incluya a todos si no prevalece en nuestro proyecto de país el derecho primario de toda persona sin excepción: el derecho a la vida desde la concepción”.

La Iglesia se caracterizó por dar siempre y con mucha fuerza la batalla de la “defensa de la vida desde la concepción”. Incluso logró en nuestro país la institucionalización del día del niño por nacer. El ex presidente Carlos Saúl Menem en el Decreto 1406/98 del 7 de diciembre de 1998 instituyó el 25 de marzo como Día del Niño por Nacer. La fecha fue escogida por ser el día en que los católicos celebran la Fiesta de la Anunciación. El papa Juan Pablo II, por entonces, envió una carta al ex presidente en la que hizo votos “para que la celebración del ‘Día del niño por nacer’ favorezca una opción positiva en favor de la vida y del desarrollo de una cultura orientada en este sentido, que asegure la promoción de la dignidad humana en todas

las situaciones”. Esta iniciativa le valió al ex presidente que la curia romana le entregara el collar de la Orden de Piana, distinción otorgada a los jefes de Estado, y el premio Sendero para la Paz en 1999. Premios que validaban una figura que hacía pública su defensa de los embriones mientras la pobreza real, material, crecía a ritmos vertiginosos generando una situación insostenible que estallaría en diciembre de 2001.

Finalmente, los proyectos de ley sobre el aborto no lograron estado parlamentario y se debatieron solo en comisiones quedando, nuevamente, en *stand by* hasta una nueva oportunidad.

El conflicto con el “campo”

El eje del conflicto político del año 2008 fue la “resolución 125”, dictaminada por el poder ejecutivo, que regulaba y reglamentaba las retenciones a la exportación de las producciones agrícolas, siendo protagonista la soja por la dimensión de su mercado y su valor. Desde principios y hasta fines del año 2008 surgió un fuerte debate y una gran confrontación entre el gobierno de Cristina Kirchner y los referentes de los sectores agropecuarios más poderosos agrupados en la denominada Mesa de Enlace. Los momentos más conflictivos de este enfrentamiento culminarían con el voto “no positivo” en el Congreso del vicepresidente Julio Cobos. De este modo quedaba sin efecto el régimen de retenciones que dictaminaba “la 125”.

Quizá de modo más tácito que explícito, el posicionamiento de amplios sectores de la Iglesia fue más condescendiente con los reclamos del sector agropecuario. El tan mentado voto “no positivo” del vicepresidente terminó de esclarecer la distancia que existía con la jefa del Ejecutivo planteando un serio conflicto hacia dentro del gobierno. Habiendo tenido reuniones previas con diversas figuras del arco opositor y distanciado del matrimonio Kirchner,

el 2 de julio de 2008²⁵ en un gesto que lo volvía a diferenciar de la Casa Rosada, el vicepresidente Julio Cobos se reunió con la cúpula de la CEA, encabezada por el cardenal Jorge Bergoglio. Allí coincidieron en promover el diálogo y la institucionalidad como vía para resolver el conflicto con el campo. Del mismo modo que en los años 2001-2002, la Iglesia llamaba al diálogo como alternativa para superar un conflicto de fuerte impacto social.

Luego de una reunión extraordinaria, el 5 de junio, la Comisión Permanente de la CEA publicó un breve documento denominado “La Nación requiere gestos de grandeza”. Un texto que surgía a partir de la coyuntura de aquel conflicto. Decía:

“Por otra parte, aunque hubiera reclamos justos, no es en las calles ni en las rutas donde solucionaremos nuestros problemas. Pedimos, por ello, encarecidamente al Gobierno de la Nación que convoque con urgencia a un diálogo transparente y constructivo, y a los sectores en conflicto que revean las estrategias de reclamo. Ni la moderación en las demandas, ni la magnanimidad en el ejercicio del poder son signos de debilidad”.

Eran palabras equidistantes de ambas partes del conflicto que, sin embargo, diferían de muchos gestos concretos que evidenciaban que la Iglesia no estaba en condiciones de mediar.

El 18 de mayo del mismo año, cerca de 10 mil personas provenientes del sur de Santa Fe y Arrecifes, Pergamino, Baradero y otras localidades del norte de la provincia de Buenos Aires (zona núcleo sojero-maicera) marcharon de María del Rosario de San Nicolás para pedir a María la mediación en la resolución del conflicto

25 Ver *La Nación*, 2 de julio de 2008.

entre el campo y el gobierno. La iniciativa de los ruralistas contó con el aval del obispo de San Nicolás de los Arroyos, monseñor Héctor Cardelli. No fue un detalle menor el hecho de que luego de la celebración eucarística haya pronunciado un discurso el presidente de la Federación Agraria, Eduardo Buzzi. En el discurso anunció que seguirían manteniendo los cortes de rutas y las medidas de fuerza.²⁶

La imposibilidad de mediación eclesial en el conflicto posibilitó el fortalecimiento de la democracia al encontrar en el Congreso de la Nación el ámbito mediador por antonomasia en nuestra sociedad. Fortunato Mallimaci analizaba el saldo que le dejaba a la Iglesia su modo de intervención en el conflicto:

“Debemos decirlo claramente: hay un desacierto y una pérdida de brújula en la actual conducción del Episcopado argentino, si es que su objetivo es llegar a la gran mayoría de los argentinos. La creciente cercanía con el poder económico, mediático y partidario no permite, e imposibilita y debilita, el protagonismo de otros actores católicos, y dificulta el surgimiento de nuevas espiritualidades que acompañen y cuestionen a nuevos actores sociales” (Mallimaci, 2008, p. 29).

La Iglesia perdió la oportunidad de esclarecer muchas dimensiones del conflicto suscitado entre “el campo” y el gobierno nacional al olvidar las ideas y argumentos publicados en 2005 en el documento *Una tierra para todos*. En el mismo se afrontaban los problemas del derecho a la tierra de los pueblos aborígenes, la presencia de firmas concentradoras de la propiedad rural, el uso indiscriminado

26 Ver Agencia Informativa Católica Argentina (AICA) <www.aica.org>, 19 de mayo de 2008.

de los recursos naturales, las cuestiones sobre la justa distribución de la tierra, al tiempo que se afirmaban enfáticamente dos principios doctrinales para analizar estas problemáticas: el destino universal de los bienes y la función social de la propiedad privada (CEA, 2005).²⁷

En torno a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual

En 2009, tras varios años de construcción y discusión en el marco de un proceso participativo, amplio y plural que involucró a cientos de organizaciones de diversa índole²⁸ –incluida la Iglesia–, se discute en el Congreso un proyecto de ley para regular los servicios de comunicación audiovisual. Este hecho puso en veredas opuestas al gobierno nacional y al Grupo Clarín quien veía afectados sus intereses económicos al verse obligado por ley a desprenderse de una cierta cantidad de licencias de medios de comunicación para así adecuarse al número estipulado por la nueva norma, entre otras cuestiones. Desde los medios de comunicación hegemónicos se denominó a esta ley de modo peyorativo como ley de medios “K” o “Ley de control a los medios”.²⁹

En función de uno de los objetivos de la ley –la desmonopolización de los medios de comunicación audiovisual– se establecían los modos de participación y acceso a las licencias. La reglamentación de la ley también

27 El documento fue el fruto del trabajo conjunto de la Comisión Episcopal de Pastoral Social, la Comisión Episcopal de Pastoral Aborigen y la Comisión Episcopal Cáritas.

28 Las organizaciones se agruparon en la Coalición por una Radiodifusión Democrática siendo los “21 puntos por un derecho a la comunicación” su núcleo de ideas y argumentos sobre los que se asentó la redacción de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Ver <<http://21puntos.blogspot.com.ar/>>.

29 Ver *Clarín*, 3 de septiembre de 2009.

implicaba a la Iglesia en cuanto a nueva normativa por la cual se veía afectada. Previamente a la ley, la Iglesia poseía alrededor de entre 70 y 80 licencias de radiodifusión, que continuaron en su poder, y adicionalmente la nueva norma estableció la potestad del Estado de entregarle a la Iglesia nuevas licencias. La Iglesia era tenida en cuenta por la ley de modo explícito en uno de sus artículos (art. 37).

En general, la ley de medios tuvo aprobación dentro de las esferas de la Iglesia, y así lo expresó el titular de Comunicación Social del Episcopado. Sin embargo, se antepuso la moderación usual ante temas de gran impacto social. En los inicios del debate primó, por parte de la Iglesia, una postura ambigua e, incluso, más favorable a los intereses de la oposición y los grupos hegemónicos de comunicación.

El 28 de agosto de 2009 Mons. Agustín Radrizzani, titular de la Comisión Episcopal de Comunicación Social, concurrió a la cena anual de la Asociación de Entidades Periodísticas de Argentina (ADEPA) en la que expresó, en consonancia con sectores de la oposición, que era preferible que el debate en el congreso sobre la ley se diera después del 10 de diciembre, con el recambio legislativo. Si bien expresó que era necesaria una nueva ley de radiodifusión con la condición que respetara la libertad de expresión y fuera lo más plural posible, también afirmó claramente: “el debate de la futura Ley de Radiodifusión debe darse en las Cámaras después del 10 de diciembre, para garantizar la pluralidad de las ideas”.³⁰ En la misma línea se había expresado pocos días después el titular de la Comisión Episcopal de Pastoral Social, Mons. Jorge Casaretto, al adherir a la postura que estimaba necesario tratar la nueva Ley de Medios Audiovisuales después del

30 Ver *Clarín*, 28 de agosto de 2009. Aquellas habrían sido las palabras del obispo según un comunicado de adepa.

recambio legislativo. “Sería lógico tratarla en diciembre”,³¹ manifestó en una entrevista en la ciudad de Rosario. Era el mismo argumento que había hecho pública la oposición algunos días antes. Supuestamente, sería un Congreso “verdaderamente” representativo de la voluntad del pueblo al haberse votado recientemente una parcialidad de su composición.

Sin embargo, unos días después, el vocero de la CEA Jorge Oesterheld consideró que el proyecto que se discutía en el Congreso era “un paso adelante para los que hoy no tienen voz” y al mismo tiempo pidió “un amplio consenso” para aprobar la iniciativa que impulsa el Gobierno. Agregó: “la Iglesia no abre juicios sobre otros aspectos del proyecto de ley, pero sí opina sobre este, porque le parece muy positivo e importante”. En ese sentido, el vocero del Episcopado destacó también “la posibilidad de que los pobres puedan tener voz y acceder a los medios”.³² El 10 de septiembre el mismo Radrizzani participó de la audiencia pública sobre el proyecto de Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y consideró “de máxima importancia que el debate se dé en un marco de racionalidad en el que se garantice una participación plural de los ciudadanos y se evite cualquier manipulación de la información para beneficio de unos pocos”.³³ De este modo se daba un paso adelante para la consideración del proyecto en el marco del Congreso vigente, avalando la importancia de la ley para la sociedad.

Lo que comenzó con una postura pretendidamente intransigente pero prácticamente favorable a los intereses de los monopolios mediáticos devino en un posicionamiento positivo para el tratamiento de la ley según las condiciones que la democracia ofrecía en aquel momento.

31 Ver *Clarín*, 3 de septiembre de 2009.

32 Ver *La Nación*, 10 de septiembre de 2009.

33 Ver AICA, 10 de septiembre de 2009.

Conclusiones

Una ponderación del período analizado nos lleva a reconocer algunas rupturas y ciertas continuidades en las relaciones Iglesia-Estado con referencia a otras etapas de la historia.

En relación con las reconfiguraciones, rupturas o novedades, las posiciones asumidas por los actores en torno a ciertas temáticas conflictivas posibilitó la visibilización de la trama diversa del catolicismo. La polémica que se suscitó en torno al tratamiento de la ley de Matrimonio Igualitario es, quizás, el testimonio más evidente de este fenómeno. La opinión pública suele tener el reflejo de que Iglesia es una institución monolítica, homogénea y compacta. El tenor del conflicto que se generó habilitó una mirada más compleja de la Iglesia, irreductible a “los obispos” o “la jerarquía”. Una multiplicidad de actores emergieron en el espacio público disputando el “sentido común” de lo católico hacia dentro de su propia institución.

Otra transformación se dio en cuanto al rol de la Iglesia en los conflictos sociales y su capacidad de mediarlos. Luego de haber tenido un papel relevante como mediadora en la salida de la crisis de los años 2001 y 2002, la Iglesia no volvió a asumir ese rol. El conflicto “del campo” fue una muestra de ello. La madurez democrática, junto al posicionamiento público de varios de sus miembros más eminentes, imposibilitó que la Iglesia ejerciera esa función. En este sentido, en medio de una crisis de gobernabilidad, fue el mismo sistema democrático el proveedor de las herramientas para la salida del conflicto. No se echó mano del repetido reflejo político de recurrir a la Iglesia como garante para afrontar y sortear la inestabilidad.

Las posiciones divergentes entre la Iglesia y el gobierno en torno a diferentes temáticas puso en evidencia cierta declinación del poder de influencia de la Iglesia en la opinión pública. En efecto, no solo no fue consultada en algunos aspectos en los que tradicionalmente el poder

público lo hacía –como el área de educación, por ejemplo– sino que se hizo evidente el avance de la laicidad tanto en conciencia de la ciudadanía como en la tarea legislativa. Laicidad que se refleja tanto en la autonomía para desafectar como funcionario público a un obispo (Baseotto), como para avanzar en el tratamiento legislativo y sanción de una ley cuyo contenido contrariaba las creencias de la Iglesia (matrimonio igualitario).

En el marco de las políticas en torno a la memoria, la verdad y la justicia, por primera vez desde el retorno de la democracia los jefes del poder ejecutivo manifiestan una adhesión pública a figuras religiosas significativas como Mons. Angelelli y el sacerdote Carlos Mugica, exhibiendo una alineación con una corriente particular del catolicismo y tomando distancia, al mismo tiempo, de otras de talante más conservador. Lo que a la jerarquía eclesiástica le costaba reconocer era valorado enfática y públicamente por el gobierno.

Sin embargo, también se observan continuidades en las relaciones. Aún permanece un núcleo duro jurídico-político (Esquivel, 2010, pp. 42-45) que provee de una sólida trabazón a la pareja Iglesia-Estado. Y ese núcleo duro, inalterado, pasa por diversos lugares. Uno es el art. 2 de la Constitución Nacional que establece que es función del gobierno federal sostener el culto católico apostólico romano, lo cual pone a la Iglesia Católica en una posición de privilegio frente a otras expresiones religiosas. Se mantienen también los términos del acuerdo de 1966 que regula las relaciones entre la Santa Sede y la República Argentina. Sigue vigente el acuerdo de 1957, ratificado en 1992, que sostiene la institución del Obispado Castrense con la consecuencia de seguir sosteniendo “una presencia católica especializada en el ámbito militar, que puede permitir la continuidad en nuestro país de una simbiosis entre lo militar y lo religioso –vívida durante la dictadura y después– por la cual se concibe lo militar como una función sagrada y al

sacerdocio como una milicia al servicio del bien” (Martín, 2008, p. 100). Revisar el acuerdo contaría con el visto bueno de varios obispos y líderes católicos a quienes no les parece adecuado sostener este tipo de organización. La condena del sacerdote represor Christian von Wernick quizá fue la oportunidad perdida tanto por la Iglesia como por el Estado Nacional para replantear seriamente la cuestión.

Existe, al mismo tiempo, una serie de leyes sobre el financiamiento de la Iglesia que continúan vigentes. Aprobadas en la última dictadura militar, la Ley 21950 (1979) otorga una asignación mensual a los arzobispos y obispos con jurisdicción sobre arquidiócesis, diócesis, prelaturas, eparquías y exarcados del Culto Católico Apostólico Romano; la Ley 21540 (1977) contempla una asignación mensual vitalicia a arzobispos, obispos y auxiliares eméritos, siempre católicos. Al mismo tiempo, la Ley 22430 (1981) reglamenta lo propio para sacerdotes seculares católicos, no amparados por un régimen oficial de previsión; la Ley 22162 (1980) otorga una asignación mensual a los curas párrocos o vicarios ecónomos de parroquias situadas en zonas de frontera o en aquellas zonas que requieran la promoción de su desarrollo; la Ley 22950 (1983) establece la contribución del gobierno nacional en la formación del clero diocesano. Los obispos residenciales perciben una partida económica en concepto del sostenimiento mensual por cada alumno de nacionalidad argentina del Seminario Mayor, perteneciente a la propia jurisdicción eclesiástica. El mismo beneficio se concede también a los Superiores Provinciales de las órdenes de los mercedarios, dominicos, franciscanos (orden de frailes menores), jesuitas (Compañía de Jesús) y salesianos. Ninguna de estas leyes de la dictadura fue objeto del ejercicio de la memoria, revisión y replanteo. Una continuidad con sabor a deuda pendiente para un ciclo que tantas diferencias ha marcado y tanto ha avanzado en términos de justicia con la última dictadura.

Culminando la redacción de este artículo con el papa argentino Francisco ocupando la cátedra de Pedro en la Santa Sede, resulta difícil delinear el curso futuro de las relaciones. En tiempos en que se habla del “giro católico” del gobierno, del “efecto Francisco” y de un acercamiento efectivo entre ambas partes, pareciera inaugurarse una nueva etapa. Una etapa de cuyas rupturas y continuidades en relación con la analizada en el presente artículo deberemos dar cuenta en un futuro no tan remoto.

Fuentes bibliográficas

- Bonnin, J.E. (2010), “La redacción de ‘Iglesia y comunidad nacional’ y el discurso de los obispos entre la democracia y la dictadura”, en *Revista Nueva Tierra*, N° 69.
- CEA-Conferencia Episcopal Argentina (2005), *Una tierra para todos*, Buenos Aires, Oficina del Libro.
- CEA-Conferencia Episcopal Argentina (2006), *Iglesia y democracia en la Argentina. Selección de documentos del Episcopado Argentino*, Buenos Aires, Oficina del Libro.
- Centro Nueva Tierra, (2010), “Cristianismo sí, homofobia no”, en *Revista Nueva Tierra*, N° 71.
- Esquivel, J.C. (2004), *Detrás de los muros. La Iglesia católica en tiempos de Alfonsín y Menem (1983-1999)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Esquivel, J.C. (2010), “¿Religión oficial? La preponderancia católica en la legislación nacional y provincial”, en *Revista Nueva Tierra*, N° 71.
- Frigerio, A. (2007), “Repensando el monopolio religioso del catolicismo en Argentina”, en M.J. Carozzi y C. Ceriani (eds.), *Ciencias sociales y religión en América Latina. Perspectivas en debate*, Buenos Aires, Biblos/ACSRM.
- Mallimaci, F. (2008), “Desaciertos y pérdida de brújula”, en *Revista Nueva Tierra*, N° 68.
- Mallimaci, F., J.C. Esquivel y V. Giménez Béliveau (2009), “Creencias religiosas y estructura social en Argentina en el siglo XXI”, en *Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación*, N° 124.
- Martín, J.P. (2005), “Un convite simbólico: la Mesa del Diálogo Argentino”, en L. Pinkler (comp.), *La religión en la época de la muerte de Dios*, Buenos Aires, Marea Editorial.
- Martín, J.P. (2008), *La Iglesia católica argentina. En democracia después de la dictadura*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento/Biblioteca Nacional.
- Mignone, E.F. (1999), *Iglesia y dictadura. El papel de la iglesia a la luz de sus relaciones con el régimen militar*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes/Página 12.
- Revista Nueva Tierra* (2010a), “Declaración del Grupo de Sacerdotes Enrique Angelelli”, N° 71.
- Revista Nueva Tierra* (2010b), “Pronunciamiento del Espacio Ecuuménico”, N° 71.

- Verbitsky, H. (2010), *La mano izquierda de Dios. Tomo IV. La última dictadura (1976-1983)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Zanatta, L. (1996), *Del Estado liberal a la nación católica. Iglesia y Ejército en los orígenes del peronismo, 1930-1943*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Este libro se terminó de imprimir en
Trabajos Gráficos de la Universidad de Belgrano
en el mes de noviembre de 2015
Av. Federico Lacroze 1959 C1426CPE
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina
Tel. [54 11] 4511 4720
www.ub.edu.ar