

TEMAS

8 DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES

A P S E N ~ 30° ANIVERSARIO



TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR,
COMERCIO Y RELACIONES
INTERNACIONALES

TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES



Asociación Profesional del Cuerpo Permanente
del Servicio Exterior de la Nación

TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES
Edición N° 8 - Agosto de 2016

ISSN 1851-9792

Editor responsable y Coordinador: Diego Mallea

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

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

www.apsen.org.ar

Diagramación: Martín Glas

Corrección de textos: Rosario Oyhanarte

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

Índice

Prólogo	9
El Tratado de 1881, los Pactos de Mayo y el Laudo de Eduardo VII Guillermo Del Bosco	11
A partir del año 1995 la Cancillería impulsa un cambio sustancial en el procedimiento de acceso a la nacionalidad argentina por opción José María Trillo	21
Relaciones diplomáticas entre nuestro país y Brasil durante la presidencia del doctor Arturo Frondizi Albino Gómez	33
Los resonantes éxitos diplomáticos del presidente Macri al inicio de su gestión Flaviano Francisco Forte	41
El Sistema de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio y una exitosa experiencia argentina: el caso de productos biotecnológicos Eduardo R. Ablin.....	47
Bolivia en la era espacial y nuclear: balance y perspectivas de cooperación para la Argentina Agustina Álvarez Vicente.....	85
Nuevos actores internacionales: las ONG Juan José Castelli.....	103
Cultura estratégica y política exterior - El consenso de una política de Estado para las relaciones exteriores Manuel Benítez de Castro	109
La diplomacia argentina en el campo de los desarrollos tecnológicos: “El desafío de los países de la periferia” Conrado Assenza	125
Chile, Mendoza y el espacio económico trasandino Javier Lareo.....	133

Apuntes para una política exterior
Gabriel Parini 143

La promoción internacional de la cultura argentina y el rol de la
Cancillería como “cara” de nuestro país en el mundo:
uno de los múltiples ejemplos de logros de largo aliento que
la diplomacia argentina realiza diariamente
Pedro Sondereguer 149

La política de seguridad externa argentina: un logro
de la diplomacia profesional durante el Gobierno de Alfonsín
Maximiliano Gregorio-Cernadas 157



Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación

Comisión Directiva

Presidente	Eduardo Mallea
Vicepresidenta 1ª	Patricia Fabro
Vicepresidente 2º	Nelson Martín
Secretario	Máximo Gowland
Tesorera	Cristina Dellepiane
Vocales Titulares	Raúl Ailán Alejandra Ayuso Ciro Ciliberto María Amelia Lonardi Eduardo Bustamante María Luisa Martino Jorge Perren Silvia Cerrato
Vocales Suplentes	Gabriela Quinteros Alfredo Curi Julia Hoppstock Rodrigo Bardoneschi Ayelén Amigo Alejandro Luppino

Prólogo

Fieles a nuestro destino, como representantes de la Nación, los funcionarios del Servicio Exterior contribuimos a promover los intereses de la República en la comunidad internacional. Unidos en este empeño, sostenemos la Asociación Profesional en defensa de los derechos del cuerpo diplomático argentino promoviendo su solidez, profesionalidad y federalismo, base de una política exterior autónoma para el país.

Con el mayor agrado, estamos entregando el presente número de la Revista TEMAS, que viene publicándose ininterrumpidamente desde hace ocho años como principal revista de la Asociación Profesional del Servicio Exterior de la Nación (APSEN).

Siempre es bueno recordar que la publicación de la Revista TEMAS, es uno de los objetivos del APSEN, conforme lo establece su Estatuto.

A través de este ejemplar es nuestro interés como APSEN mantener vínculos continuos no solo con los colegas sino también con el público en general y sectores diversos del ámbito académico.

Hemos celebrado, recientemente, las tres décadas de vida del APSEN y, en ese marco, presentamos ahora una serie de artículos que tienen el doble propósito de ilustrar a los lectores sobre la variedad de situaciones rodeadas de aspectos históricos, jurídicos y técnicos que, en casos específicos, han determinado la posición de nuestro país a nivel internacional y, al mismo tiempo, aludir a ciertas iniciativas diplomáticas de nuestros gobiernos, que en distintos períodos históricos han culminado exitosamente.

Agradecemos la colaboración de nuestros colegas que han hecho posible la publicación de este número. Su lectura nos permitirá enriquecer nuestros conocimientos y formar nuestra opinión.

Eduardo Mallea
Presidente
APSEN

El Tratado de 1881, los Pactos de Mayo y el Laudo de Eduardo VII

—Guillermo Del Bosco*

A mediados del siglo XIX y comienzos del siglo XX la mayoría de los países sudamericanos iniciaron las negociaciones para acordar sus límites definitivos, primando en ellas el principio del *uti possidetis*. En el caso de la Argentina con Chile, después de más de treinta años de controversias territoriales, ambos países suscribieron en Buenos Aires el 23 de julio de 1881 el Tratado de Límites. Por la Argentina lo hizo el Canciller Bernardo de Irigoyen y por Chile, Bernardo de B. Echeverría, Cónsul General en Buenos Aires. El telégrafo jugó un papel esencial para que las partes acordaran el texto definitivo.

Con la anuencia del Departamento de Estado colaboraron en las negociaciones de dicho tratado sus representantes: en Santiago, Tomás A. Osborn y, en Buenos Aires, Tomás O. Osborn, que algunos sostienen que eran primos hermanos¹, mientras que otros historiadores consideran que no tenían parentesco alguno. El Gobierno argentino, al informar al Congreso sobre dicho Tratado, reconoció la importante colaboración de los dos diplomáticos.

Al explicar el “clima” que condicionó las negociaciones, Gustavo Ferrari entiende que la Campaña del Desierto llevó al Tratado de 1881, que este es una consecuencia de la Guerra del Pacífico. Dicho Tratado tenía una característica singular: “era la primera vez que dos estados americanos recurrían a la justicia para dirimir un pleito”.²

En su artículo primero, el Tratado señala, entre otros conceptos: “El límite entre la República Argentina y Chile es, de Norte Sur, hasta el paralelo 52 de latitud, la cordillera de los Andes. La línea fronteriza correrá en esa extensión por las cumbres más elevadas de dicha cordillera que dividen las aguas y pasará por entre las vertientes que se desprenden a un lado y otro (...)”.

Asimismo, reconoce a la Patagonia como argentina y divide entre las partes a Tierra del Fuego. El Estrecho de Magallanes queda en poder de Chile, “neutralizado

*El autor es Ministro de Primera del S.E.N. Estuvo destinado en las embajadas de Bolivia, Paraguay, Perú, Brasil y en los Consulados de Puerto Rico y Santiago de Chile y en la Cancillería en áreas políticas —en especial, vinculadas a América del Sur— y también en direcciones económicas.

1. Fitte Ernesto. *Los límites con Chile*. Buenos Aires: Plus Ultra, 1977.

2. Arce José. “La cuestión de límites con Chile”. En: *Publicaciones del Museo Roca. Estudios n° 6* (1965) p. 5-8. Buenos Aires.

a perpetuidad y asegurada su libre navegación (...) [sin] fortificaciones ni defensas militares que puedan contrariar ese propósito”.

Los primeros intentos destinados a aplicar el artículo primero del Tratado no tardaron en evidenciar el desconocimiento geográfico de los territorios que limitaban a ambos países. Armando Braun Menéndez sostiene que el acuerdo “no fue tan claro y explícito en lo que se refiere al límite cordillerano (...) y era difícil fijarlo en el papel”³. Pero, tal como recordaba Arce, quedaba abierto el arbitraje.

La Argentina afirmaba, siguiendo el Tratado de 1881, que la demarcación de la frontera se debía llevar a cabo por la línea divisoria de las altas cumbres que dividen aguas. Ya retirado, el Perito Moreno definió esa frase “como ambigua y origen de toda la cuestión”⁴. Por su parte, Chile sostuvo oficialmente, a partir de 1892, la tesis de Barros Arana de la divisoria de las aguas; posición esta que el negociador chileno dio a conocer durante las negociaciones previas al Tratado y que fue rechazada por la parte argentina.

Al respecto, César Díaz de Cisneros aclara “que en ciertas regiones de la Cordillera de los Andes, algunos ríos que nacen en la parte oriental, desembocan en el Pacífico debido a la inclinación del Continente; en esas regiones la división de las aguas, continental, no es la divisoria de las vertientes que descienden de los picos más elevados. Allá el sistema del *divortium aquarum* no se identifica con el de las más altas cumbres. Ello dificultó (...) la solución del diferendo con Chile”⁵.

Cuando las partes pretendieron avanzar en la delimitación se verificó que, si se aprobaba lo indicado en el artículo 1º del Tratado, es decir, la demarcatoria a través de las altas cumbres que dividen aguas, la Argentina podría lograr una salida próxima al Océano Pacífico; y, si se aceptaba la tesis de Chile, sus fronteras podrían acercarse al Atlántico.

Como consecuencia de estas evidencias y con la finalidad de evitar una profundización de la crisis, el 1 de mayo de 1893 se firmó el Protocolo Errázuriz - Quirno Costa, que es adicional y aclaratorio al Tratado de 1881. Primeramente se manifiesta: que pertenecerán a la Argentina las tierras y todas las aguas que se encuentren al oriente de las más elevadas cumbres de la cordillera de los Andes y, a Chile, las que se encuentren al occidente. Y se acuerda que “Chile no puede pretender punto alguno hacia el Atlántico, como la República Argentina no puede pretenderlo en las costas del Pacífico. Cada país, pues, se reserva su océano”.

Esta última fue una respuesta coherente frente a una realidad geográfica imprevista surgida a partir del paralelo 40º, pues “la línea de las altas cumbres no sigue a un solo encadenamiento, como ocurre al norte del citado paralelo”⁶.

3. Braun Menéndez Armando. *Roca. Las dos presidencias*. Buenos Aires: Emecé Editores, 1990.

4. Rato de Sambucetti, Susana. *El Perito Moreno en Londres y las relaciones exteriores de principios del siglo XX*. Buenos Aires: EDICON, Fondo Editorial Consejo, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2009.

5. Díaz de Cisneros, César. *El territorio argentino*. Buenos Aires: Editorial Perrot, 1963.

6. Ruiz Moreno, César. *Historia Argentina*. Dirigida por Roberto Levillier. Tomo II.

Al hacer el balance del tratado de límites con la Argentina, el historiador chileno, Guillermo Lagos Carmona, consideró que “Bernardo de Irigoyen había triunfado, rehusó el arbitraje y ganó la Patagonia para su patria en una hábil transacción. Y por añadidura, la Isla de los Estados y una parte de la Isla Grande de Tierra del Fuego. Chile pagaba el precio de la paz”⁷.

Para superar las diferencias entre las partes, el Tratado de 1881 establece en su artículo sexto: “(...) Toda cuestión que, por desgracia, surgiere entre ambos países, ya sea con motivo de esta transacción, ya sea de cualquier otra causa, será sometida al fallo de una potencia amiga (...)”. En 1896 los Gobiernos de Santiago y Buenos Aires, analizando las divergencias que existían entre sus peritos encargados de la demarcación fronteriza, resolvieron remitirlas a Su Majestad Británica (SMB).

En 1897 Francisco Moreno fue designado titular de la comisión argentina en Londres y se hizo cargo de la misma durante el período 1900-1902 con la responsabilidad de exponer la posición del país en la cuestión de límites con Chile. “El 17 de enero de 1899 el ministro argentino en Londres entregó al gobierno británico todos los documentos relativos a los desacuerdos ocurridos en la demarcación de límites...”⁸.

Para atenuar la tensión existente, en febrero de 1899 se llevó a cabo el encuentro entre el Presidente Roca y su par chileno, Federico Errázuriz, en el Estrecho de Magallanes, frente a Punta Arenas. No se avanzó como se esperaba, pero se dieron las bases de un acuerdo de equivalencia naval y ambos mandatarios coincidieron respecto al valor de mantener la paz.

En junio de 1889, durante el Gobierno de Juárez Celman, se firmó el Tratado de Límites con Bolivia, país que cedió a la Argentina tierras en la Puna de Atacama. Como contrapartida, nuestro país renunció a sus reclamos sobre Tarija, Chichas, Mojos y Chiquitos. Este acuerdo desembocó en un nuevo punto de tensión con Chile, no contemplado en el Tratado de 1881. Santiago argumentaba que esas tierras le pertenecían por el tratado provisorio de paz de 1884 con Bolivia, mientras que el Gobierno de este último país respondía que solo había cedido su litoral marítimo. El historiador trasandino, Gonzalo Vial, consideró que al permutar esos territorios “los diplomáticos paceños dieron un golpe casi genial”⁹. Opinión que compartimos.

Este conflicto fronterizo argentino-chileno que quedó pendiente fue superado diez años después gracias a la participación activa del Ministro de Estados Unidos en Buenos Aires, William Buchanan, elegido de común acuerdo por las partes. Buchanan dio a conocer su fallo el 24 de marzo de 1899 y la controversia se dio por superada. “Los argentinos constataron con alegría, que las tres cuartas partes de la Puna pasaban a poder de su soberanía”¹⁰. En su informe al Congreso, el Ejecutivo argentino reconoció que la participación de Buchanan fue “decisiva para la paz internacional”.

7. Lagos Carmona, Guillermo. *Historia de las fronteras de Chile. Los tratados de límites con Perú*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1980.

8. Ibarguren Carlos. *La Historia que he vivido*. Buenos Aires: Peuser, 1955.

9. Vial, Gonzalo. *Chile, cinco siglos de historia*. Tomo II.

10. Barrios, Mario. *Historia Diplomática de Chile*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.

Cuando la falta de un acuerdo parecía llevar a una guerra se fueron perfilando dos corrientes en la política exterior argentina, que prevalecieron aun después de la firma de los Pactos de Mayo, tal como analizaremos más adelante. La corriente “no intervencionista” sostenía que el gobierno no debía participar en el conflicto que Chile tenía pendiente con Perú y Bolivia derivado de los tratados de paz de 1883 y 1884. Sus opiniones se expresaban por intermedio de los diarios *La Nación* y *El País*. Por otra parte, la posición calificada como “intervencionista” tenía como voceros a *La Prensa* y *La Tribuna*, que consideraban que había que asegurar una paz a través de una política que no diera cabida al expansionismo chileno.

La política de acordar con Chile contó con el respaldo de Mitre quien al cumplir 77 años, ya en 1898, expresó la necesidad de que prevaleciera la paz y, frente a los que alentaban la solución por las armas, expresó: “Esa guerra sería un delirio, una insensatez, un crimen” y, años después, a su pedido, su hijo Emilio escribió un editorial en *La Nación* del 9 abril de 1902, titulado: “Al día siguiente del fallo”. Entre otros conceptos, afirmaba: “Si la guerra con Chile por nuestros límites sería un escándalo inútil, la guerra por los límites ajenos sería una insensatez indigna de una nación de verdad”.

Pellegrini, en la misma línea que Mitre, agregó: “¿Qué papel podemos desempeñar nosotros en este litigio? ¿Por qué no intervendríamos también en las dificultades entre Bolivia y el Brasil en el Acre, o entre Paraguay y Bolivia en el Chaco?” (*El País*, 11 de abril de 1902). Recordemos que a raíz del retiro del proyecto de unificación de la deuda, Pellegrini había roto relaciones con el Presidente Roca; pero, pese a ese distanciamiento, que fue definitivo, acompañó con decisión su política de acordar con Chile.

La Prensa fue el vocero principal del discurso “intervencionista” contrario a los acuerdos con Chile. Su propietario era José C. Paz, emparentado y enemistado con Roca. En las filas del diario se alistaba su más importante colaborador y exdirector, Estanislao Zeballos, quien además expresaba su posición en conferencias que, en muchos casos, editaba en su prestigiosa *Revista de Derecho, Historia y Letras*. Era la cabeza indiscutida de esa corriente.

También eran contrarios al acuerdo con Chile Ernesto Quesada, Indalecio Gómez, Roque Sáenz Peña, Vicente Cásares, Vicente Fidel López, Lisandro de la Torre, Matías Sánchez Sorondo, Rómulo Naón, etcétera.

Los partidarios de la intervención representaron otro modo de encarar el futuro de la Argentina. No estaban mirando con exclusividad a Europa, como recomendaba Pellegrini, sino que pretendían que la Argentina llevara la iniciativa a la América del Sur, centrada en modo especial en los países limítrofes.

De acuerdo a Roberto Etchepareborda, las dos figuras más importantes de esta línea, Gómez y Zeballos, formaban parte de “la generación argentina del Destino Manifiesto”. Eran partidarios de una política activa, a la que no era ajena el incremento territorial¹¹. Seguían así las tendencias expansionistas vigentes en Europa y en Estados Unidos y, en particular, hacían suyas las ideas de Alfred T. Mahan

11. Etchepareborda, Roberto. *Historia de las relaciones internacionales argentinas*. Buenos Aires: Pleamar, 1978.

respecto del poder naval. Sobre los Pactos de Mayo, Gómez y Zeballos sostenían que la Argentina renunciaba a tener una presencia en el Pacífico, abandonando a Perú y a Bolivia y rechazando la posibilidad de incrementar el territorio. Sus opositores los calificaron de “imperialistas”.

Julio Irazusta, seguramente la figura más representativa de la corriente nacionalista, ponderó el papel de ambos, señalando que Gómez fue “uno de los mejores cerebros políticos nacionales” y Zeballos, “el mejor exponente de la generación del 80”¹². En su totalidad, los historiadores revisionistas se opusieron a los Pactos de Mayo y los denominados liberales los apoyaron mayoritariamente.

Gustavo Ferrari explicó las ideas en debate y señala que “en la perspectiva histórica se percibe que el conflicto no era sólo de límites, sino de prestigio, y que tal vez estuvieran en juego, antes que algunas leguas de tierra desolada, el predominio o la hegemonía continental en una época en la que los sueños imperiales todavía podían confesarse”¹³.

Dentro de esa línea de argumentación, el historiador chileno Gonzalo Vial expresó: “Es imposible entender la agudeza del diferendo limítrofe con Argentina —el cual, hacia 1891, se aprestaba para hacer explosión—, sin anotar que nosotros y nuestros vecinos teníamos sendos bandos hegemónicos y belicistas. Uno de los dos países, pensaban ambos bandos, dominaría Sudamérica. Y esta disyuntiva sería resuelta, según toda probabilidad, por una guerra cuyo motivo o pretexto fuesen las fronteras (...) Zeballos, sintetizando, dijo entonces que la Argentina sería indiscutiblemente los Estados Unidos del Sur”¹⁴.

“El potencial destructivo acumulado en el Cono Sur, a comienzos del siglo XX, nos dice Pablo Lacoste, era muy semejante al que poco después entró en acción en Europa, en el marco de la Primera Guerra Mundial”¹⁵. Dentro de esa carrera armamentista, en 1901 la guerra parecía inminente. Afortunadamente, en diciembre de ese año prevaleció la sensatez en ambos gobiernos y, luego de superar ese clima de conflicto que los obnubilaba, llegaron a un acuerdo, fruto de intensas negociaciones que se llevaron a cabo en Santiago de Chile.

La paz se consolidó el 28 de mayo de 1902 con la firma de los denominados Pactos de Mayo, que suscribieron el Canciller chileno, José Vergara Donoso, y el representante argentino, José Antonio Terry. La ceremonia estuvo presidida por el presidente, German Riesco, y también participó en la misma el Plenipotenciario británico en Santiago, Gerard Lowther, quien tuvo una actuación destacada en las negociaciones, al igual que su colega en Buenos Aires, William Barrington.

Formaban parte de los Pactos: el Tratado General de Arbitraje y su Acta Preliminar, el Convenio sobre Limitación de Armamento Naval y el Acta Relativa a la próxima Sentencia Arbitral. En el Acta Preliminar se establecía la denominada Cláu-

12. Irazusta, Julio. *De la epopeya emancipadora a la pequeña Argentina*. Buenos Aires: Dictio, 1979.

13. Ferrari, Gustavo. *Conflicto y paz con Chile: 1889-1903*. Buenos Aires: Eudeba, 1968.

14. Vial, Gonzalo. *Historia de Chile. Tomo I*. Santiago de Chile: Santillana, 1981.

15. Lacoste, Pablo. “Argentina, Chile y los Pactos de Mayo (1902)”. En: *Revista Diplomacia* N°89 Academia Diplomática “Andrés Bello.”

sula del Pacífico, propuesta que presentó Chile y de singular importancia para que la partes arribaran a los Pactos.

Por la Cláusula del Pacífico la Argentina se comprometía a no intervenir en el diferendo que Chile mantenía con Perú y Bolivia y Chile, por su parte, a no extender sus fronteras más allá de lo acordado con Perú (Tratado de 1883) y con Bolivia (Tratado de 1884) o de los que más tarde se celebrasen (Bolivia 1904 y Perú 1929). Asimismo, se reiteró el principio de 1893 donde se determinaban las áreas de influencia: “Argentina en el Atlántico y Chile en el Pacífico”.

Durante las negociaciones el telégrafo jugó, una vez más, un rol importante para que las partes llegaran a un acuerdo. Joaquín V. González, en ese entonces Canciller subrogante, recordó el debate telegráfico que hubo entre Terry y la Casa Rosada a propósito de la Cláusula del Pacífico. Debate que duró, en los momentos más álgidos de las negociaciones, hasta las dos o tres de la mañana. Terry debió convencer a las autoridades nacionales sobre la necesidad de que lo aprobaran. Su aliado en la Casa Rosada fue el Vicepresidente Quirno Costa, que había sido representante en Chile. Ambos eran parientes.

Como quedó señalado, los Pactos incluían el Tratado General de Arbitraje de alcance general que estaba referido a “todas las controversias de cualquier naturaleza que, por cualquier causa, surgieren entre ellas (las partes contratantes) (...)” y establecieron que “el Árbitro deberá decidir de acuerdo con los principios del Derecho Internacional, a menos que el compromiso imponga la aplicación de reglas especiales o le autorice a decidir cómo amigable componedor”. Se acordó designar como Árbitro al Gobierno de SMB y, como Árbitro de segundo término, al Gobierno de la Confederación Suiza. (El 11 de marzo de 1972 la Argentina denunció el citado tratado y, en su reemplazo, ambos países suscribieron, el 5 de abril de 1972, el Tratado General sobre Solución Judicial de Controversias, que sustituía al árbitro británico por la Corte Internacional de Justicia).

Gran Bretaña, con intereses en ambos países, jugó un papel muy importante en la solución del diferendo, particularmente durante los años 1901 y 1902. Como ya hemos comentado, en julio de 1898 la Reina Victoria había aceptado ser Árbitro en el litigio fronterizo argentino-chileno. Al fallecer, en 1901, fue reemplazada por su sucesor, Eduardo VII.

Las partes reconocieron “la iniciativa y los buenos oficios” del Gobierno Británico para llegar a un acuerdo y anunciaron, bajo presión de Londres, que: “desisten en adquirir las naves de guerra que tienen en construcción y de hacer por ahora nuevas adquisiciones”. Y “convienen además en disminuir las respectivas escuadras, para lo cual seguirán gestionando hasta llegar a un acuerdo, que produzca una discreta equivalencia entre dichas escuadras.” Acuerdo este que, por su importancia internacional, fue considerado en la Conferencias de La Haya de 1906 y pasó a ser un antecedente obligatorio en todo análisis histórico sobre el tema desarme.

El área en cuestión, objeto del litigio, era de aproximadamente 95 mil kilómetros cuadrados y comprendía las siguientes regiones: “a) paso de San Francisco;

b) cuenca del lago Lacar; c) desde el lago Nahuel Huapi al lago Viedma y d) zona adyacente al Seno de Última Esperanza. De ellas solo la primera está ubicada fuera de los andes patagónicos”¹⁶. Los instrumentos jurídicos a tener en cuenta fueron el Tratado de 1881 y el Protocolo de 1893. Con posterioridad al fallo, Francisco Moreno y el delegado inglés, Coronel Thomas Holdich, reconocieron que ambos contradecían la realidad geográfica.

Como una forma de garantizar una solución al problema limítrofe, Chile y la Argentina acordaron conceder mayores facultades a Eduardo VII. Esta decisión posibilitó la actuación de Thomas Holdich, uno de los tres miembros del Tribunal Arbitral, reconocido por su alta competencia en materia geográfica, competencia que lo llevó posteriormente a presidir la Real Sociedad Geográfica. Él fue quien procedió a preparar la fórmula básica del acuerdo.

El 20 de noviembre de 1902 Eduardo VII dictó el fallo. Su sentencia fue “de equidad o de transacción”. De haberse restringido a una interpretación estricta del Tratado de 1881 –ya sea a partir de las más altas cumbres continentales que dividen aguas (tesis argentina) o de las cumbres que dividen las aguas (tesis chilena)–, su laudo hubiera llevado a su desconocimiento e, inexorablemente, a la guerra.

En su parte fundamental, el fallo señala que, según los estudios realizados últimamente, la cordillera de los Andes entre 41° y 52° no se condice con las líneas orográficas e hidrográficas y no se conforma con el espíritu del Tratado de 1881 y el Protocolo de 1893.

Thomas Holdich fue un actor fundamental en la solución del diferendo e hizo prevalecer el criterio de la posesión. Por su parte, Francisco Moreno dio vida a la política de los asentamientos y alentó principalmente a los colonos galeses para que se trasladaran a la frontera. Por sus conocimientos geográficos de los territorios en discusión fue la figura por excelencia en la defensa de los derechos de nuestro país en Londres.

Este fallo le concedió a la Argentina 40.000 kilómetros cuadrados y a Chile, 54.000. Al respecto, el representante de Estados Unidos en la Argentina informaba al Departamento de Estado que, sin votos disidentes, Chile había recibido 14.000 kilómetros cuadrados más que la Argentina, pero “las partes concedidas a la República Argentina son tan infinitamente superiores a las otorgadas a Chile, que Argentina ha obtenido una definitiva ventaja...”¹⁷. El Gobierno argentino, siguiendo la costumbre que imponía la cortesía internacional, expresó en su mensaje al Congreso su gratitud a SMB.

Indistintamente, historiadores argentinos como chilenos coinciden en que José Antonio Terry fue la figura central de los Pactos. Al hacer el balance de las mismas, Terry puso especial énfasis en la gestión del Presidente Germán Riesco y reconoció la

16. Solveira, Beatriz. *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Tomo 5.

17. Letts de Espil, Courtney. *La Segunda Presidencia de Roca, vista por los diplomáticos norteamericanos*. Buenos Aires: Paidós, 1972.

actuación de su Canciller José Vergara Donoso. En 1903, Terry sería designado por Roca como Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, en reemplazo de Luís María Drago.

Del otro lado de la cordillera, los opositores al acuerdo con la Argentina publicaron un manifiesto en *El Ferrocarril* de Santiago el día 8 de agosto de 1902, en el que expresaron su rechazo a los Pactos de Mayo; sostenían que Chile se había convertido “en un protectorado británico” y que la Argentina había sido favorecida con la limitación de armamentos.

También en la Argentina se repitieron las denuncias contra los ingleses. Zeballos declaró que los Pactos eran una “improvisación impuesta al general Roca por los banqueros de Londres, apoyados por la credulidad romántica del general Mitre”¹⁸. Indalecio Gómez, en una carta a Carlos Pellegrini del 23 de junio de 1902, manifestó su oposición a la elección del Gobierno inglés como juez de derecho.

Con posterioridad al fallo, el Canciller Luís María Drago firmó con el representante de Chile en Buenos Aires un convenio solicitando a Eduardo VII que dispusiese los trabajos de demarcación de los territorios arbitrados. Entre enero y marzo de 1903 una comisión inglesa, integrada por militares e ingenieros y acompañada por los peritos de las partes, colocó ochenta y ocho hitos en los sectores disputados.

En 1904 el Beagle entró en la agenda bilateral, cuando el Canciller Terry presentó la nueva posición argentina alentada por la tesis de Juan Pablo Sáenz Valiente, oficial de la Marina de Guerra, quien luego de un relevamiento hidrográfico en la región proclamó la existencia de un nuevo canal que obligaba a reformular lo establecido por el Tratado de 1881 sobre las islas: Picton, Nueva y Lenox. Tesis que hizo propia su institución, de la que fue Ministro de Marina entre 1909 y 1915, y también lo hizo Estanislao Zeballos. Chile rechazó la iniciativa argentina.

Susana Rato de Sambuccetti recuerda que, para Moreno, “el Tratado de 1881 no permite dudas sobre la posesión chilena de las tierras situadas al sur de Tierra del Fuego y del Canal de Beagle”¹⁹. Moreno, ya alejado de la función pública, falleció en 1919, pero expresó en un documento dado a conocer en 1918: “por mi parte como particular y luego como perito argentino, nunca dudé de que fuera otro el límite en el extremo sur. La línea media de las aguas del Canal Beagle era el Tratado de 1881. La sola mención en éste de la Isla de los Estados e islotes inmediatos a ésta indicaba que todas las islas al sur del Canal y al sur de Tierra del Fuego, fragmentos del continente, son chilenas”²⁰.

18. Irazusta, Julio. *El tránsito del siglo XIX al XX*. Buenos Aires: La Bastilla, 1975.

19. Rato de Sambuccetti, Susana. *El Perito Moreno en Londres y las relaciones exteriores de principios del siglo XX*. Buenos Aires: EDICON Fondo Editorial, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010.

20. Lagos Carmona, Guillermo. *Historia de las fronteras de Chile. Los tratados de límites con Perú*. Santiago: Editorial Andrés Bello, 1980.

Conclusión

Cuando Quintana asumió la presidencia de la República en 1904 concluía el largo ciclo de la hegemonía de Roca. El balance general de sus dos administraciones ha sido altamente positivo para el país, particularmente en materia de política exterior. Bajo su primer mandato se acuerda, como hemos visto, el Tratado de Límites con Chile que negocia y suscribe su canciller, Bernardo de Irigoyen. Durante su segundo mandato, en 1902 se suscriben los Pactos de Mayo que evitaron una guerra que, de haberse producido, hubiera sido nefasta para los dos países, por los modernos armamentos con que contaban las partes (Pablo Lacoste). Además, aseguraron un largo período de paz con Chile y, como manifestó Pellegrini, le permitieron al Gobierno argentino atender sus intereses en el Atlántico, pocos años después cercanos a una crisis con Brasil.

Por último, la nota presentada por el Canciller Luís María Drago el 29 de diciembre de 1902 al Secretario de Estado de los Estados Unidos en oposición al empleo de la fuerza para el cobro de la deuda externa en Venezuela, le dio a nuestro país trascendencia internacional a partir de que dicho escrito pasó a ser considerado como la Doctrina Drago.

Drago fue el primer Canciller que encaró, a partir de dicha nota, una política de acercamiento a Estados Unidos al reconocer que la intervención armada era contraria a la Doctrina Monroe, algo que no fue festejado por la corriente “europeísta” que era mayoritaria en la clase dirigente. Esta posición pro Estados Unidos dio origen a una corriente minoritaria, calificada como “monroísta”.

En definitiva, el principio de “no intervención” se impuso como una idea fuerza en la mayoría de la clase dirigente de la Generación de los Ochenta, con la impugnación de unos pocos, encabezados por Zeballos. Esa dirigencia había asumido que era necesaria la paz para consolidar la etapa de crecimiento económico y social que vivía el país, y que esta no podía ser expuesta en disputas vecinales ni en conquistas territoriales. Una vez que se superó la coyuntura que le dio origen, este principio se constituyó en un precepto de nuestra política exterior, con las interpretaciones y agregados que supieron darle cada uno de los gobiernos que se sucedieron.

Por último, queda al juicio del lector dilucidar si un país debe renunciar a la intervención o si, como dijo Talleyrand, la no intervención “es una palabra metafísica y política que significa poco más o menos lo mismo que intervención”²¹.

21. De Waresquiel, Emmanuel. *Talleyrand, Charles Maurice*.

A partir del año 1995 la Cancillería impulsa un cambio sustancial en el procedimiento de acceso a la nacionalidad argentina por opción

—José María Trillo*

Es posible que quienes se han incorporado al Servicio Exterior en los últimos años no adviertan la importancia de las transformaciones que se han producido en el procedimiento que permite acceder a la nacionalidad argentina por opción, tanto de mayores como de menores de 18 años. Ello ha sido así fundamentalmente como consecuencia de la sanción del decreto 231/95.

Este cambio ha significado hacer posible que todo hijo de argentino nativo nacido en el exterior no solo pueda acceder a la nacionalidad argentina a través de la expresión de voluntad de sus progenitores, lo cual antes era imposible, sino también hacerlo de forma sumamente simple y rápida.

Además, las ventajas puestas en evidencia en la implementación de esta reforma desde su sanción en el año 1995, hicieron que su metodología se hiciera extensiva a todos los casos de opción de nacionalidad tanto en el país como en el exterior, con la sanción del decreto 1601 del año 2004.

Antecedentes

Para darnos una idea de la magnitud de la transformación, recordemos que hasta la sanción del decreto no. 3213 del año 1984, los menores de 18 años nacidos en el exterior no podían tener la nacionalidad argentina, posibilidad que recién adquirirían al cumplir los 18 años, ello como consecuencia de una interpretación —en cierta forma

*El autor se ha jubilado como Ministro Plenipotenciario del SEN. Durante su carrera cumplió funciones en la Representación ante la UNESCO, en la Embajada ante la República Árabe Siria, fue Cónsul General en Zúrich y Jefe de Misión en Libia. En la Cancillería fue Director General de Personal, estuvo a cargo de la Unidad de Normativa Consular, fue Director de Informática, Comunicaciones y Seguridad y prestó funciones en la Subsecretaría de Política Exterior estando a cargo del desarrollo del sistema Infoarea.

lineal— de la ley 346, a pesar de que esta norma de 1869, de excelente redacción, abría la posibilidad a ser reglamentada con criterios distintos o, si se quiere, de ir adecuándola a las nuevas circunstancias producto de las modificaciones que sufriera la realidad poblacional de nuestro país.

El decreto 3213/84 incorporó la posibilidad de que se otorgara la nacionalidad a los hijos de argentinos menores de 18 años, nacidos en el exterior, a condición de que fueran apátridas y que así lo resolviera la Justicia federal que debía, necesariamente, entender en la materia. Fue una medida acertada pero de muy difícil aplicación en la práctica, ya que no solo la prueba de la apatridia era complicada de producir, sino que la tramitación en sede judicial era lenta y, normalmente, las causas no se resolvían en menos de tres años.

Otro tanto sucedía con quienes optaban en el exterior por la nacionalidad argentina siendo mayores de 18 años. También era la Justicia federal la que debía entender, las demoras eran considerables y el trámite se veía complicado, en ocasiones, debido a los distintos criterios que tenían los Juzgados del fuero al interpretar algunas disposiciones que aportaron bastante confusión, como el artículo 6 decreto 3213/84, que hace extensivo a quienes optan por la nacionalidad argentina el cumplimiento de los requisitos que debe acreditar el solicitante de la nacionalidad por naturalización y esto, en manifiesta contradicción con lo preceptuado por la ley 346, que describe a la nacionalidad argentina por opción, como un derecho cuyo único requisito para ejercerlo es acreditar la nacionalidad nativa de un progenitor.

Los casos eran numerosos y la caja de resonancia de esta problemática eran los consulados argentinos que recibían las quejas de los padres que no podían contar con la posibilidad de dar su nacionalidad a sus hijos menores, por una parte y, por otra, la de quienes habían ya cumplido los 18 años y que después de haber concretado su opción debían esperar años para recibir la carta de ciudadanía, además de otros inconvenientes adicionales, generados como consecuencia de la falta de la documentación necesaria, por ejemplo, que les impedía solicitar la residencia legal en el país donde se encontraban.

El decreto 231/95

Las verdaderas penurias se prolongaron durante muchos años y cada vez se hacía más evidente la necesidad de dar una solución a esas situaciones. Esta llegó de la mano de un proyecto elaborado por la Consejería Legal de la Cancillería, luego convertido en el decreto 231/95.

Se hizo por vía de la reforma del artículo 2do. del decreto 3213/84, con una redacción clara, concisa y que dejaba abierta la posibilidad de instrumentar su aplicación en forma ágil y simple. Así se abrió la puerta para que se resolvieran los casos de miles de hijos de argentinos nacidos en el exterior, permitiéndoles tener la nacionalidad de sus padres.

Este era su texto:

“Artículo 2°.- Cuando se tratase de hijos menores de dieciocho (18) años de padre o madre argentinos nativos, contemplados en el artículo 1° inciso 2) de la Ley 0N° 346, que se hallaren en país extranjero, la opción por la nacionalidad argentina podrá ser formulada por quien ejerza la patria potestad. La opción deberá ser ejercida ante el Cónsul argentino que corresponda, quien procederá a la inscripción del menor en el Libro de las Personas del Consulado, previa verificación de la nacionalidad del padre o de la madre, o de ambos, según corresponda. En un plazo no mayor de treinta (30) días, el Cónsul deberá notificar la inscripción realizada al Registro Nacional de las Personas...”

Algunos sostuvieron que la incorporación de la figura de la nacionalidad por opción a los menores de 18 años debía ser objeto de una ley que modificara la 346. Sin embargo, era manifiesto que en nada se oponía el contenido del nuevo decreto a los preceptos legales. Es más, venía a reglamentar un ámbito, que hasta ese momento, no había sido objeto de regulación, pero no había obstáculo alguno para que lo fuera. La redacción precisa y justa que dio la Consejería Legal a la nueva disposición la hizo encuadrar perfectamente dentro de los parámetros de la norma que reglamentaba y que es la que hasta hoy, y desde hace 135 años, rige la nacionalidad argentina.

Así, partir del año 1995 los Consulados argentinos contaron con un importante instrumento que hizo posible dar solución a los cada vez más numerosos casos de hijos de argentinos nacidos en el exterior, que pudieron acceder así a la nacionalidad de sus padres.

El Consulado General en Zúrich asentó en el año 1996 más de doscientas inscripciones y elaboró el procedimiento administrativo a seguir para concretar lo dispuesto por el decreto 231/95 y los modelos de actas opción a utilizar en el protocolo notarial. Este manual se convertiría en el año 2001 en el Cuaderno de Actualización Consular no 2, base para la confección del trámite de opción de nacionalidad desde entonces.

Al elaborar el procedimiento se tuvo en cuenta, principalmente, al requirente, ese ciudadano argentino que reside en el exterior pero que quiere o necesita darles su nacionalidad a sus hijos. Así, pudimos constatar el notable apego de nuestros expatriados por su país y de su deseo de manifestar su voluntad de prolongar los lazos que los unen a él en su descendencia. Eran y son muchos los que piden la nacionalidad argentina para sus hijos cuando estos ya tienen otra, sea por el lugar de nacimiento o por la de su otro progenitor. En este aspecto, también gracias a esta reforma, la Argentina pasó a aceptar en forma explícita la doble nacionalidad.

Esta sistemática permitió que, a través de un trámite sumamente simple para el requirente que llegó a hacerse en menos de una hora, incluida la entrega del DNI y pasaporte para los menores de 16 años, se solucionara un problema que no solo

complicaba a las familias que residían en el exterior, sino que mantenía una situación de manifiesta injusticia e incompresible olvido hacia las colonias de nacionales radicadas en el extranjero.

Para ello fue necesario también reformar el capítulo XIV de las Normas de Aplicación del Reglamento Consular, a fin de reemplazar el libro de inscripción donde se asentaban las actas de nacimiento y otros actos de Registro Civil otorgados por las autoridades locales en forma manuscrita, por folios móviles de seguridad para ser impresos luego que las actas respectivas fueran redactadas en forma digital.

La progresiva eliminación de las legalizaciones de documentación extranjera, como consecuencia de la adhesión de cada vez más países a la Convención de la Haya para la supresión de legalizaciones en la documentación extranjera del año 1961 (a la que nuestro país se incorporó en 1989 y que constituía normalmente la actuación mayoritaria según se reflejaba en los Libros Diarios de nuestros consulados) fue paulatinamente dejando paso a las opciones de nacionalidad como actividad privilegiada de esas representaciones. La difusión progresiva de esta nueva facilidad que se otorgó a los residentes argentinos en el exterior la incorporó como una etapa casi normal a realizar luego del nacimiento de sus hijos.

Mientras los consulados pudieron entregar los DNI para menores de 16 años el trámite siguió siendo muy rápido. Es una pena que al incorporarse, recientemente, la nueva metodología para el otorgamiento de DNI y pasaportes, que agilizó notablemente su entrega para los residentes en el país, no se haya tenido en cuenta a los residentes en el exterior, quienes se ven ahora seriamente perjudicados por las demoras que se producen en el envío de los respectivos ejemplares para ser entregados, entre otros, a los nuevos nacionales o a sus progenitores por los cónsules que han realizado la opción.

Esta omisión es subsanable y resultaría importante volver a dar a los funcionarios consulares la posibilidad de realizar las opciones de nacionalidad en un solo acto y permitirles a los padres que acuden con sus hijos a optar por su nacionalidad de origen, salir de la oficina consular con la documentación completa y el trámite terminado con una sola concurrencia a la misma. Esto no solo beneficia la tarea consular, que se simplifica sensiblemente, sino que tiene en cuenta la realidad actual de la distribución de nuestras representaciones consulares, que se han reducido en cantidad: normalmente hay una sola por país con lo cual quienes no viven en la ciudad sede de la misma tienen que volver a desplazarse nuevamente desde su sitio de residencia para recibir la documentación, luego de haber realizado la opción.

Es interesante comentar que esta notable simplificación en la forma de llevar adelante las opciones de nacionalidad fue posible gracias a una feliz coincidencia. Los cónsules argentinos tienen facultades de escribanos públicos, ejercen funciones registrales —no constitutivas de Estado— en materia de Registro Civil y los consulados son oficinas seccionales del Registro Nacional de la Personas, aparte de incluir entre sus funciones renovar y otorgar pasaportes. Así, ejerciendo sucesivamente esas competencias se hizo posible concretar una opción de nacionalidad de menores muy rápidamente.

Pero las penurias de quienes querían optar por la nacionalidad no terminaron con este importante paso dado. Los mayores de 18 años siguieron sometidos a un trámite judicial lejano, lento e incierto. Y todo ello sin contar los casos en que la opción se planteaba en el país en los cuales, necesariamente, fueran mayores o menores, intervenía el órgano jurisdiccional federal.

Las Primeras Jornadas sobre Régimen Jurídico de la Nacionalidad Argentina en el año 2002

Las cuestiones pendientes en materia de nacionalidad eran varias; algunas, de competencia directa de la Cancillería a través de sus oficinas consulares pero, además, la nacionalidad por naturalización también presentaba indefiniciones que complicaban innecesariamente su obtención.

Fueron estos temas pendientes y el deseo de intercambiar opiniones al respecto con los diversos ámbitos del Estado concernidos por ellos como, fundamentalmente, el Congreso y el Poder Judicial, lo que llevó a la organización de las “Primeras Jornadas sobre Régimen Jurídico de la Nacionalidad Argentina” que, por iniciativa de la Dirección General de Asuntos Consulares y del Instituto del Servicio Exterior de la Nación, tuvieron lugar los días 19 y 20 de noviembre de 2002.

Participaron de este evento representantes del Poder Judicial, del Poder Legislativo, del ámbito académico y universitario, de la Procuración General de la Nación, del Registro Civil de la Ciudad de Buenos Aires, del Registro Nacional de la Personas, cónsules extranjeros acreditados en Buenos Aires, miembros del Servicio Exterior (en especial, del área consular), entre otros sectores vinculados a la temática. Hubo doce ponencias, una mesa redonda sobre propuestas de reformas a la ley de nacionalidad y varias presentaciones de cónsules extranjeros acreditados en Buenos Aires, que expusieron sobre los regímenes en materia de nacionalidad vigentes en sus respectivos países. Contó, además, con la presencia de alrededor de doscientos profesionales interesados en el tema.

El procedimiento que regula el acceso a la nacionalidad argentina por opción mereció especial atención y fue objeto tanto de ponencias, como de debate en la mesa redonda. La totalidad de lo tratado fue publicado por la Organización Internacional para las Migraciones (*Primeras Jornadas sobre Régimen Jurídico de la Nacionalidad Argentina* -O.I.M.- Buenos Aires, marzo 2003).

Las conclusiones de estas jornadas se pueden clasificar en cuatro rubros. El primero, relativo al contenido conceptual que debe atribuirse al término “residencia” como requisito para solicitar la naturalización. Se receptaron las dos posiciones – contrapuestas – que se expusieron en el transcurso de los debates. La exigencia de la residencia legal, es decir, avalada por un acto administrativo que la conceda y la residencia como un hecho con consecuencias jurídicas. La posición mayoritaria se inclinó por la primera postura siguiendo la doctrina dominante, la jurisprudencia y

la solución aceptada en gran medida por el derecho comparado. Sin embargo, unos años después la Corte Suprema de Justicia en autos “Ni, I-Hsing s/Carta de ciudadanía” de fecha 23 de septiembre de 2009, hizo lugar a un recurso extraordinario y modificó la jurisprudencia vigente hasta esa fecha, disponiendo que se otorgara la nacionalidad argentina por naturalización a un residente de hecho, es decir, sin residencia legal en el país otorgada por la Dirección Nacional de Migraciones. Esta es una cuestión que aún no está cerrada y debiera ser objeto de un tratamiento legislativo que sancione una reglamentación del artículo 20 de la Constitución Nacional en concordancia con la restante legislación relativa a la residencia en el país de ciudadanos extranjeros.

La segunda conclusión estuvo referida a la nacionalidad por opción y fue la siguiente:

“2) El procedimiento para llevar adelante la nacionalidad por opción fue otro tema abordado por varios participantes.- Al respecto quedó en evidencia que la metodología empleada por el decreto 231/95 para tramitar las opciones de nacionalidad para menores de 18 años en el exterior, ante los Cónsules argentinos, sería una solución apropiada para llevar adelante la misma en el país, sea concediéndole a los Escribanos Públicos las mismas atribuciones que tienen los Cónsules para cuando los menores de 18 años se encuentran en la República, sea dándole esas facultades a un órgano administrativo como el Ministerio del Interior, o alguna repartición que de él dependa.- Por otra parte, la propuesta consistente en que las opciones de mayores de 18 años también sean efectuadas en el exterior siguiendo el procedimiento fijado por el decreto 231/95, pareciera mantener coherencia con la sistemática usada para los menores, ya que no se advierte la conveniencia de mantener dos regímenes diferenciados”.

La tercera conclusión estuvo referida al requisito establecido por el decreto 231/95 de la exigencia de la nacionalidad argentina nativa para el progenitor que la otorga a su hijo/a y la cuarta conclusión destacó la conveniencia del dictado de una nueva ley de nacionalidad que incorpore las reformas realizadas por decreto y las nuevas tendencias que ha seguido el derecho comparado.

El decreto 1601/2004

En el año 2004 se dictó, en este caso por iniciativa del Ministerio de Interior, el decreto 1601/2004 que toma como base el decreto 231/95, cuyo texto reproduce íntegramente, agregando que el procedimiento en él establecido será también aplicable a los mayores de 18 años, cuando estos se encuentren en el exterior y a ambos, mayores y menores, cuando estén en el país, dándole para ello al Registro Nacional de las

Personas las mismas facultades que tenían los cónsules para los casos de opciones de menores de 18 años realizadas en el exterior.

Fue reconfortante constatar que también la segunda recomendación de las Jornadas del año 2002 estaba incluida en el texto de esta nueva reglamentación. Con acierto se instauró el mismo procedimiento para las opciones de mayores en la República, con lo cual, el régimen creado nueve años antes por el decreto 231/95 para los consulados argentinos pasó a ser el aplicable a todas las opciones de nacionalidad que se realicen tanto en el país como en exterior, sea para menores o mayores de 18 años.

Así, el Art. 2° del decreto 3213/84, reglamentario de la ley de nacionalidad y ciudadanía no. 346, que fuera modificado por el 231/95, queda redactado después de la sanción del decreto 1601/2004, de la siguiente manera:

“Art. 2° - Cuando se trate de hijos menores de 18 años de padre o madre argentinos nativos, contemplados en el artículo 1° de la ley 346 y sus modificatorias, que se hallaren en país extranjero, la opción por la nacionalidad argentina deberá ser formulada por quién o quienes ejerzan la patria potestad ante el cónsul argentino que corresponda, quien procederá a la inscripción del menor en el libro de las personas del consulado, previa verificación del vínculo y la calidad de argentino nativo del padre, de la madre o de ambos, según corresponda.- También podrán ejercer su derecho de opción por ante el cónsul argentino que corresponda, los mayores de 18 años, previa acreditación del vínculo y la calidad de argentino nativo del padre, madre o de ambos, según corresponda.- En un plazo no mayor de 30 días de producida la inscripción el cónsul deberá notificarla al Registro Nacional de las Personas.- Asimismo podrá efectuarse la opción en territorio nacional por quienes ejerzan la patria potestad y por los mayores de 18 años, directamente ante el Registro Nacional de las Personas, oportunidad en la que acreditarán el vínculo y la calidad de argentino nativo del padre, madre o de ambos, según corresponda”.

Como puede constatarse, este texto reproduce la redacción del decreto 231/95. Agrega la segunda recomendación de las Jornadas sobre Régimen Jurídico de la Nacionalidad Argentina del año 2002 e incorpora el mismo régimen a las opciones que se realicen en el país.

En todos los casos, se reitera la necesidad de que el optante sea hijo de argentino/a nativo/a, excluyendo así a los hijos de argentinos naturalizados y de argentinos por opción. En el primer caso se sigue una doctrina consagrada por la Corte Suprema de Justicia desde hace años y, en el segundo (es decir, en relación a los hijos de argentinos por opción), se continúa la definición adoptada por la ley 346 y el decreto 231/95 que se aleja de la jurisprudencia del caso “De la Cuesta, Carlos s/opción de nacionalidad” (Cámara Federal Civ. y Com. de la C.F. – año 1946). Limitar este derecho a los hijos de argentinos nativos es la forma que tanto la ley como el decreto 3213/84 con sus modificaciones utilizan para acordar la opción de nacionalidad solo

por una generación, evitando así que la nacionalidad pueda “heredarse” y quienes la adquieran por esta vía terminen siendo personas que no tienen contacto alguno con el país. En este sentido, es necesario tener en cuenta que la nacionalidad por *Jus sanguinis* es una excepción en el derecho argentino ya que el artículo 75 inc. 12 de la Constitución Nacional reformada en 1994, establece que el Congreso debe legislar “sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina”.

Recomendación de la Comisión de Asuntos Consulares del CARI

También a fines del año 2004, luego de haberse sancionado el decreto 1601/2004, la Comisión de Asuntos Consulares del Consejo Argentino para la Relaciones Exteriores (CARI), que había tratado el tema de la nacionalidad por opción durante las reuniones de ese año, realizó una propuesta previendo la necesidad de establecer la forma en que se aplicaría ese decreto; en especial, en los trámites que se comenzaran a realizar en el país ya que para el exterior no había modificaciones destacables. Esta recomendación incluida en la Memoria anual de ese organismo quedó redactada de la siguiente forma:

“La sanción del decreto 1601/2004 responde a una concepción acertada en materia de gestión administrativa, que parte del principio que los trámites deben ser realizados tomando los recaudos necesarios para darles seguridad y debido asentamiento, sin elementos adicionales que traigan perturbaciones innecesarias al requirente.-

La celeridad es no sólo en beneficio del interesado sino que hace al mejor funcionamiento de la economía en general ya que libera a la persona de esperas innecesarias, permitiéndole recuperar tiempo que puede ser dedicado a mejores fines.- En la etapa actual, tal vez sea este tipo de reformas el más importante aporte que puede realizar el Estado al mejoramiento de la competitividad de la sociedad toda.-

Por otra parte permitir que la Justicia se aboque a su función específica, que es la solución de conflictos, canalizando los trámites meramente administrativos no contenciosos, a través de las oficinas competentes del Poder Ejecutivo o mediante la actuación de los Escribanos Públicos, es dar un paso en una dirección que pareciera recomendable para ser seguida en todos los ámbitos en que sea posible hacerlo.- Ello sin perjuicio que siempre quedará por, vía recursiva, la posibilidad de acudir a la Justicia en caso de denegatoria por parte del Poder Ejecutivo.-

Sin perjuicio de ello resultaría conveniente:

1) Que se tuviera en cuenta que resultaría conveniente que se unificara el procedimiento de acceso a la nacionalidad por opción tanto cuando la misma

se tramita ante un consulado argentino como si se realiza en el país ante el Registro Nacional de las Personas.-

2) A fin de lograr una coordinación adecuada se recomienda utilizar la experiencia acumulada por la Cancillería argentina en casi diez años de aplicación del decreto 213/95, en especial en lo relativo a la confección del acta de opción y cumplimiento de los demás recaudos que lleven a dejar debidamente asentada tanto la voluntad de los interesados como la acreditación del vínculo respectivo.-

3) Debiera también continuarse con el Registro de nacionales por opción que lleva la Dirección General de Asuntos Consulares y hacerlo obligatorio también para los casos que se realicen en el país.-

4) No debiera descartarse la intervención del los Escribanos Públicos en la confección de las actas de opción a fin de crear una figura equivalente a la del cónsul que de fe de la voluntad del requirente de la nacionalidad por opción”.

El decreto 1601/04 pasó a ser aplicado por los consulados argentinos mediante las disposiciones contenidas en la Resolución Ministerial 1356/05, dictada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras que en el caso de las opciones de nacionalidad que se realizan en el país, pasaron a regirse por la Resolución 17/05 del Registro Nacional de las Personas.

Cabe destacar que las propuestas contenidas en la Memoria del CARI del año 2004 tendían a evitar algunos desvíos que luego se pusieron en evidencia en la redacción de las dos resoluciones mencionadas. El reemplazo de las funciones del cónsul en el exterior por las de los escribanos públicos parece ser lo más coherente, ya que las actas de opción las autorizan los cónsules ejerciendo sus funciones de escribanos públicos. De hecho, al asumir esta función el Registro Nacional de las Personas crea un sistema de registro similar al de los protocolos notariales. Por otra parte, la sanción de un procedimiento común para todas las opciones de nacionalidad y un registro unificado de las mismas parecía ser también la metodología capaz de aportar mayor celeridad y precisión al procedimiento.

Conclusión

El decreto 231/95 innova en un ámbito que bien podemos decir que se encontraba anquilosado. Prácticamente sin cambios desde la sanción de la ley 346 en 1869, el régimen jurídico que regula la nacionalidad argentina no había sufrido modificaciones a pesar de que en la realidad poblacional, social y económica del país sí las había habido.

En la segunda mitad del siglo XIX, la Argentina tenía políticas claras en materia de inmigración, con fundamento constitucional, destinadas a poblar un país cuya baja densidad de habitantes era considerado uno de los principales inconvenientes para asegurar el progreso económico.

La ley de nacionalidad es dictada en ese marco y su prioridad es “hacer argentinos”, por lo cual privilegia y facilita en forma notoria la naturalización de los extranjeros que se instalen en el país. La figura de la nacionalidad por opción despertó especial interés en Bartolomé Mitre quien concurrió alguna vez a la comisión del Congreso, que analizaba el texto de la futura ley 346, para asegurarse de que los hijos de argentinos nacidos en el exilio durante la época de Rosas pudieran contar con la nacionalidad argentina plena y sin inconvenientes en su adquisición. Sin embargo, fuera de estos casos políticamente relevantes en su momento, no eran muchos los argentinos residentes en el exterior ni, consecuentemente, los nacidos de padres argentinos fuera del país.

Tendría que pasar más de un siglo para que esa situación se modificara y comenzáramos a ver el progresivo aumento del número de nacionales expatriados. Es recién a partir de la década de los años 70 que en los distintos países americanos, en Europa occidental y en Oceanía, las colonias de argentinos residentes crecen notablemente. Surge, entonces, como inevitable derivación de esta nueva realidad, la situación de familias que no encuentran una solución adecuada para darles una nacionalidad a sus hijos. En ocasiones se trataba de niños nacidos en países que solo reconocen el *Jus sanguinis* o, sin que exista esta circunstancia, se ven simplemente impedidos a que sus hijos tengan su propia nacionalidad por falta de una norma que lo autorice, en contradicción con su legítimo y plausible deseo.

Receptar esta necesidad y lograr darle una adecuada respuesta fue tarea de los funcionarios del Servicio Exterior de la Nación, en especial del área consular, que contó con el apoyo de las autoridades políticas del momento. Estas dieron su aval para que se sancionara el decreto 231 en el mes de agosto del año 1995.

Son miles los menores nacidos en el exterior que desde entonces han accedido a la nacionalidad de sus padres por el procedimiento “*express*” al que dio origen esa norma reglamentaria y que hoy, aunque ya no con la misma celeridad, continúa siendo la base de una metodología administrativa, moderna y eficiente que se aplica tanto en los consulados argentinos como en territorio nacional con la intervención del Registro Nacional de las Personas.

Es este un ejemplo de lo importante que es mantener vivo el espíritu de innovar. De generar transformaciones positivas que simplifiquen y solucionen los problemas que se van planteando a los requirentes. Los funcionarios consulares se encuentran situados en un lugar privilegiado para receptarlos y también para elevar proyectos de reforma que vayan permitiendo mantener actualizada la normativa que se aplica.

Es cierto que esto no ha sido siempre así. La frontera entre los órganos que elaboran las reglamentaciones –sean el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo– y los funcionarios encargados de implementarlas fue tradicionalmente poco permeable y cada uno se limitaba a ejercer sus funciones. Sin embargo hoy en día la rapidez con la que se producen los cambios en todos los ámbitos hace indispensable que exista una interacción apropiada entre esos distintos estamentos. En este aspecto, el rol que pueden jugar los funcionarios consulares es doblemente importante, porque no solo son

quienes se encuentran en contacto directo con los demandantes de sus servicios, sino que esto se produce en regiones distantes, lo cual hace difícil que esas problemáticas específicas puedan llegar fácilmente a conocimiento de las autoridades políticas si no son ellos quienes las informen y propongan los remedios que entiendan adecuados.

Este fue un avance en la dirección correcta y trató de abreviar los procedimientos que rigen el accionar de la Administración Pública en un ámbito específico. Tiene como motor la convicción de que esa es una obligación primaria de los funcionarios y de que el Estado mejor cumple con su deber cuanto menor es el tiempo que toma a los requirentes necesitados de acudir a sus servicios.

Relaciones diplomáticas entre nuestro país y Brasil durante la presidencia del doctor Arturo Frondizi

—Albino Gómez*

Era obvia la importancia de nuestras vinculaciones diplomáticas con Brasil y ya se había establecido una relación especial con el presidente Juscelino Kubitschek, que prosiguió muy intensamente con Janio Quadros.

De tal modo, entre el 20 y 22 de abril de 1961, tuvo lugar una conferencia entre Frondizi y Quadros, que fue preparada muy cuidadosamente desde la Cancillería en Buenos Aires y la Embajada Argentina en Río de Janeiro, a cargo del embajador Carlos Manuel Muñiz.

Hacia principios de 1961, la situación era inversa a la que habían vivido Kubitschek y el presidente argentino, porque ahora era este último quien experimentaba serias dificultades internas, mientras Quadros iniciaba su presidencia bajo el símbolo del idealismo y de representar, para muchos, la mejor cara de Brasil.

Tanto Quadros como Frondizi aparecían en América Latina como una alternativa a las amenazas lanzadas desde Cuba sobre un continente aquejado por problemas políticos, económicos y sociales. Si bien ambos estaban unidos por afinidades intelectuales, Frondizi no compartía las inclinaciones “tercermundistas” o “terceristas” algo líricas del brasileño.

La visión de Frondizi era más pragmática y, sin duda, menos impregnada de principios ideológicos. Pero ambos coincidían en la necesidad de alejar la “guerra fría” del continente americano, buscando la conciliación, a fin de evitar el enfrentamiento armado y tratando de mantener a toda costa el pluralismo político en América Latina, como única forma de preservar la soberanía e independencia de los países

* El autor ingresó en 1958 como agregado de embajada y vicecónsul, desempeñándose en el Gabinete del Canciller. Luego cumplió funciones en nuestra Representación ante la ONU y, seguidamente, fue cónsul adjunto en el Consulado General del Uruguay en la ciudad de Montevideo. Más tarde adscrito a la Secretaría General de la Presidencia, como asesor del señor Presidente de la Nación, doctor Arturo Frondizi. Luego se desempeñó en nuestras embajadas en Grecia, Sudáfrica y en los Estados Unidos de América. Más adelante, en la Dirección de Relaciones Culturales y seguidamente en nuestra embajada en Chile. En 1974 fue declarado prescindible, siendo reincorporado en 1984 por Ley del Congreso, como embajador, director general de prensa y vocero de la Cancillería. Más tarde se desempeñó como embajador ante el Reino de Suecia, luego en Kenia y representante ante el PNUMA en la ciudad de Nairobi. Por último, embajador en Egipto, donde se jubiló. Estando retirado fue convocado a la actividad para desempeñarse en el Gabinete del Canciller. Recibió condecoraciones de los gobiernos de España, Francia, Italia, Suecia y Perú.

de la región. Quadros profesaba realmente una muy auténtica admiración por Arturo Frondizi, lo cual facilitó e incrementó la gran influencia argentina –única en la historia argentino-brasileña– sobre aquél.

Voy a permitirme extenderme acerca de este tema porque es fundamental conocerlo bien para entender el MERCOSUR y, tal como siguieron años más tarde entre los presidentes Alfonsín y Sarney, las buenas relaciones con ese enorme país vecino. Pero debo señalar que, lamentablemente, nuestras Fuerzas Armadas tampoco entendieron esa parte de la política exterior de Frondizi. En realidad no entendieron nada, ni la política económica, ni la social ni la política exterior. Y digo que lamentablemente fue así porque, de haberlo entendido a Frondizi, nuestro país hubiera despegado del subdesarrollo hace más de cincuenta años.

Uruguayana

Esa reunión tuvo lugar en momentos en que muchos sectores de opinión de la Argentina consideraban a Quadros un hombre “izquierdizante”. Y este hecho, unido a las dificultades que enfrentaba la conducción política del propio presidente de la Nación, creó una atmósfera inhibitoria muy especial en torno a la reunión. Porque se temía que el presidente Quadros adoptase posiciones extremas de política internacional que complicaran aún más las difíciles relaciones entre Frondizi y su creciente oposición interna.

Las actitudes proclives a un neutralismo “afroasiático” que se asignaban a Quadros provocaban la sospecha y repulsa de algunos sectores argentinos, sobre todo de las Fuerzas Armadas. Así las cosas, el secretario de Marina, almirante Clément, había elevado el 13 de abril un memorándum al presidente de la Nación, manifestando que era conveniente postergar la entrevista “hasta que no aclare la situación, ya que de lo contrario podrían ocurrir nuevas y serias conmociones internas en el país”.

El almirante Clément fundaba su opinión contraria a la realización de la entrevista en la Cumbre, en que Janio Quadros adoptara una política que implicaba un “franco viraje a la izquierda, comunista o procomunista”.

Mientras tanto, desde Río de Janeiro, el 18 de abril el embajador argentino Carlos Manuel Muñiz telegrafiaba a la Cancillería el borrador del “Acuerdo de Amistad y Consulta” que había preparado Itamaraty. Por su parte, el añoso pero lúcido canciller, Diógenes Taboada, sucesor del excanciller, Carlos Alberto Florit, era partidario de realizar el encuentro en Uruguayana y, en un extenso memorándum dirigido al presidente, desvirtuaba la idea del carácter “comunista o procomunista” de la política de Quadros.

La entrevista de Frondizi con este último constituía la culminación del entendimiento argentino-brasileño que se venía operando desde la instalación misma del gobierno de Frondizi. El propósito de los presidentes era no solo consolidar o desarrollar los vínculos bilaterales entre ambos países sino, sobre todo, coordinar una acción

internacional común, tanto frente a los grandes centros de poder mundial como en los organismos internacionales e instituciones multilaterales de financiamiento.

El temario de la Reunión de Uruguayana incluyó el tratamiento de un “Acuerdo de Amistad y Consulta”, la colaboración de ambos países en las Naciones Unidas, la situación de Cuba, el conflicto entre Perú y Ecuador, el intercambio comercial entre ambos países, cuestiones culturales y temas relativos al intercambio científico.

Cuando Frondizi y Quadros se reunieron en la ciudad fronteriza de Uruguayana, ambos tenían consciencia de que estaban protagonizando un episodio excepcional en la historia de las relaciones bilaterales entre ambos Estados. La gran esperanza del encuentro parecía culminar, dejando atrás tantos años de competencia y rivalidad.

En los diálogos de esta reunión, que duró varias horas, fue Frondizi quien llevó –puede decirse– la voz cantante, y quien habló durante más tiempo, gracias a la gran admiración que Quadros le profesaba. Inicialmente, Frondizi le aclaró que se proponía plantear sus puntos de vista y abordar los problemas con absoluta franqueza, lo cual era habitual en el presidente argentino frente a interlocutores, nacionales o internacionales. Asimismo, manifestó su esperanza de que surgiera de esa reunión una etapa definitiva en la vida nacional e internacional de Brasil y la Argentina. Sostenía que, de lo contrario, podrían ahondarse diferencias entre ambos países también de manera definitiva.

Quadros preguntó qué era lo que preocupaba a la Argentina sobre su política internacional y Frondizi lo interrogó sobre el sentido de sus declaraciones y algunas actitudes de su gobierno. El mandatario brasileño hizo entonces un planteo doctrinario, señalando los errores de conducción de las potencias occidentales y, en especial, de Estados Unidos. Destacó la importancia del proceso afro-asiático y calificó de grave error la actitud norteamericana en Cuba, comparándola con la de Francia e Inglaterra en la cuestión de Suez. Puso de relieve, también, la importancia en el frente interno de la actitud internacional de Brasil y la sensibilidad de la opinión pública de su país para estos problemas.

En líneas generales, nuestro presidente aceptó que la apreciación de Quadros era correcta pero meramente teórica. El examen de la realidad mundial era exacto, las potencias occidentales y Estados Unidos habían cometido errores, pero la obligación fundamental de los presidentes sudamericanos no era preservar la corrección de líneas teóricas, sino servir a los intereses nacionales de sus países, lo que se concretaba de manera estricta en la defensa del acervo espiritual de estas naciones.

Entonces, en una larga exposición, Frondizi delineó una serie de puntos muy importantes:

- Brasil y la Argentina formaban parte de Occidente y América, lo que implicaba, como consecuencia, determinadas obligaciones y responsabilidades.
- La posición occidental y cristiana coincidía con los intereses nacionales de nuestras respectivas naciones.
- La posición de tipo neutralista podía dar satisfacciones a la opinión pública durante un tiempo, pero si no se aseguraba el desarrollo del país, el presidente

que la adoptase quedaría como un teórico más, que no había sabido interpretar las necesidades de su pueblo.

- No se trataba de mantener el prestigio de los presidentes sobre la base de declaraciones de tipo general, sino de dar soluciones a los problemas concretos que planteaban las exigencias del desarrollo nacional.
- Dicho desarrollo se fundaba en el esfuerzo nacional, pero también dependía de la ayuda extranjera.
- Esta ayuda tenía que provenir de Occidente y, dentro de este, el centro financiero fundamental era Estados Unidos.
- No se podía pretender negociar desde una posición política de supuesta fuerza, como la adoptada con actitudes de tipo neutralista.
- La Argentina había negociado fijando previamente su posición occidental, americana y cristiana.
- La fuerza del planteo argentino, que deseaba coordinar con Brasil, debía resultar de la razón que asistía a ambos países para demostrar a Estados Unidos y Europa la necesidad urgente del desarrollo y de ayudas concretas que lo posibilitaran.
- La razón era que si no se nos aseguraba el desarrollo, ni la fuerza de las armas ni posiciones teóricamente correctas podrían contener el reclamo de los pueblos de América y, en consecuencia, la democracia correría serio peligro.

La simple lectura de esta minuta de Frondizi muestra lo grotesco e irracional de que las Fuerzas Armadas acusaran de comunista o marxista a nuestro presidente. Tras esto, Frondizi solicitó a Quadros una definición, para saber si ambos países podrían entenderse, agregando que si Brasil aceptaba el planteo argentino, se tendría una fuerza moral incontestable y que, en esas condiciones, estaba dispuesto a conversar con el presidente Kennedy.

Quadros escuchó esta exposición sin oponer argumentación alguna, expresando que aceptaba en un todo el planteo del presidente argentino, actitud que definió como “compromiso que adquiero”. Aclaró en seguida que eventuales dificultades con la opinión pública brasileña podrían obligarlo a hacer alguna declaración o gesto no coincidente con el compromiso que asumía, lo que no debía interpretarse como un quebrantamiento del mismo. Lo que no expresó —y es de suponer que no podía ignorarlo— era el malestar que en Itamaraty generaría tal acuerdo que, de algún modo, daba toda la iniciativa a la Argentina.

En un principio, el anteproyecto argentino de Declaración Conjunta fue aceptado íntegramente por Brasil. El canciller Diógenes Taboada propuso que la Declaración contuviese una referencia expresa a la Declaración de Santiago de Chile y a la de San José de Costa Rica, relativas a los principios de no injerencia extracontinental y de no intervención, que habían sido aprobados con la firma de los cancilleres americanos y contaban con el apoyo unánime de todos los países. Janio Quadros respondió que esos principios tenían su más decidido apoyo, agregando que estaba de

acuerdo en repeler la interferencia directa o indirecta en la autodeterminación de los pueblos, pero que de la misma forma y con la misma claridad deseaba eliminar la hipótesis de la intervención de un Estado americano en otro. Y agregó que consideraba tal intervención tan peligrosa para la soberanía de los Estados Americanos como la interferencia directa o indirecta de factores extracontinentales.

En síntesis, la Argentina logró su propósito fundamental, que era evitar que Brasil acentuara una política neutralista, lo que hubiese agravado la perturbada situación continental, a la vez que hubiera obligado a la Argentina a entrar en una acelerada política militar con vistas a la seguridad interna y externa. También se impuso el criterio argentino de que no era posible forzar a Estados Unidos a negociar buscando puntos de apoyo extracontinentales. La iniciativa correspondió, en todos los casos, al presidente argentino.

En la reunión quedaron ratificados los siguientes puntos:

- La amistad argentino-brasileña, con la introducción de una novedad en la política americana: el Acuerdo de Intercambio de Información y Consulta.
- La responsabilidad continental asumida por ambos países.
- El principio de que los problemas políticos y sociales planteados en el continente deben resolverse con la participación de los países americanos.
- Repudio a la injerencia directa o indirecta de factores extracontinentales y reafirmación de la autodeterminación.
- Amplio respaldo a la Alianza para el Progreso.
- Replanteo del intercambio argentino-brasileño, incorporando el proyecto de la industrialización.
- Política común respecto de Paraguay y Bolivia en previsión de acciones subversivas, tensiones sociales y peligro comunista en la región.
- Ampliación de la capacidad de negociación en el plano internacional, coordinando la acción en cuestiones de común interés y operando mancomunadamente en los centros mundiales, principalmente en los organismos económicos y financieros.
- Replanteo de las relaciones militares, de acuerdo con la utilización de las respectivas estrategias nacionales.

El 22 de abril de 1961, los dos presidentes suscribieron, finalmente, lo que se conoce como Declaración de Uruguayana, cuyo texto transcribiré debajo. Debemos recordar también que antes de Frondizi, fue Perón quien tuvo una política especial hacia Brasil, pero él buscaba la formación de una unión aduanera entre los dos países, que incluyera a otros Estados del Cono Sur. Tal vez un interesante precedente del MERCOSUR. Pero Frondizi, aunque no rechazaba la idea, adhirió a una concepción que consideraba prioritaria el desarrollo nacional frente a todo intento de integración o formación de una unión aduanera con su vecino.

Mientras Perón propugnaba la formación de un pacto regional de unidad de carácter político, el presidente Frondizi proyectó –como paso previo– una concertación

de políticas comunes en la región y fuera de ella. Mientras Perón tenía en vista un verdadero pacto político subregional, Frondizi intentó hacer operativo un sistema de consulta y coordinación entre ambos países.

Y este método se empezó a practicar desde la instalación de Frondizi en todas las cuestiones importantes, tanto referidas al ámbito regional como al internacional, y así se cumplió hasta el final del gobierno de Juscelino Kubitschek. Por ello, el acuerdo posterior que, en abril de 1961, se concertó entre los presidentes Janio Quadros y Frondizi, no fue sino un colofón de la política que ambos países habían puesto en práctica mucho antes.

Sin embargo, fue recién con la instalación de Janio Quadros como Jefe de Estado brasileño cuando se logró establecer entre ambos países un tipo de diálogo excepcional para la historia de las relaciones bilaterales.

A partir de ese momento, la Cancillería argentina vislumbró la posibilidad de llevar a cabo un proyecto que se había formulado desde que el doctor Florit ejerciera las funciones de ministro de Relaciones Exteriores y Culto del gobierno de Frondizi.

El entendimiento con Brasil debía ser amplio y de conformidad a un memorándum donde se esbozaban las ventajas de un acuerdo, que significaría para ambos países lo siguiente: a) una liberación efectiva de sus antiguas dependencias internacionales (Estados Unidos y Gran Bretaña) aumentaría la capacidad de negociación y favorecería una política internacional común a nivel mundial. b) Permitiría suprimir las viejas rivalidades ya sin sentido. c) Daría fin concreto y exitoso a la política interamericana que patrocinaran los presidentes Kubitschek y Frondizi, a través de la Operación Panamericana y la firma del Tratado de Montevideo. d) Facilitaría un punto de partida sólido a una nueva política exterior sudamericana, que favoreciera el destino nacional de potencia mundial de ambos países.

– Texto de la Declaración de Uruguayana –

- 1) Orientarán su política internacional en función de la condición sudamericana que les es común, conforme a la esencia occidental y cristiana de sus nacionalidades y de acuerdo con las responsabilidades continentales asumidas.
- 2) Que ambos países están decididos a impulsar de manera activa y según los criterios determinados por su interés nacional, su participación en la solución de los problemas internacionales que los Estados Unidos del Brasil y la República Argentina orientan y afectan, con el propósito de contribuir a perfeccionar las buenas relaciones y el entendimiento pacífico entre los pueblos.
- 3) Que la preservación de las instituciones de la democracia representativa y la consolidación de los principios de la libertad y de la dignidad de la persona humana, inherentes al origen histórico de nuestras nacionalidades, exigen con la mayor urgencia un esfuerzo de amplia envergadura para acelerar los programas de desarrollo en los países de América Latina y extirpar definitivamente los

males provocados por las condiciones que afligen a la mayoría de los pueblos del continente.

- 4) Que el progresivo empeoramiento de esas condiciones determina el planteo de graves problemas políticos y sociales que deben resolverse con la participación activa de los países del continente, rechazando la interferencia directa o indirecta de factores extracontinentales, respetando el principio americano de la autodeterminación de los pueblos de manera de asegurar la efectiva soberanía de las naciones y conforme a las resoluciones pertinentes adoptadas en las reuniones interamericanas.
- 5) Que la defensa de la estabilidad política y social del sistema interamericano exige la concertación de una acción coordinada y conjunta que lleve a rápida ejecución los postulados de la operación panamericana, según el espíritu del Acta de Bogotá, cuyas perspectivas de realización acaban de recibir el más vigoroso apoyo en el programa Alianza para el Progreso, propuesto por el presidente de los Estados Unidos de América.
- 6) Que comparten el criterio de que la colaboración económica externa sólo puede rendir frutos mediante un vigoroso esfuerzo nacional.
- 7) Que, en consecuencia, debe hacer todo lo necesario para aumentar los recursos nacionales, defendiendo el valor internacional de los productos básicos, luchando por la eliminación de las restricciones que cercenan las exportaciones latinoamericanas y promoviendo e intensificando el comercio con todas las naciones.
- 8) Que los gobiernos de la Argentina y del Brasil están decididos a colaborar de manera firme y permanente en la consecución de aquellos objetivos que consideraban también comunes a todos los países de América Latina, para hacer de la amistad entre sus pueblos una realidad efectiva y para consolidar la paz y la democracia de todo el continente.

Los resonantes éxitos diplomáticos del presidente Macri al inicio de su gestión

—Flaviano Francisco Forte*

La Argentina siempre tiene la capacidad de sorprender al observador. Últimamente, después de un prolongado ostracismo y en un giro inesperado, retornó repentinamente al escenario internacional con una sucesión de golpes de efecto que han tenido un notable impacto. Y el hincapié en el término notable se justifica porque en un tiempo sorprendentemente corto, apenas 90 días, la Administración Macri, entre otros logros, alcanzó tres éxitos diplomáticos de una relevancia excepcional y con vastas repercusiones para los intereses de nuestro país en los años que vienen. Me refiero por supuesto a las visitas que en orden cronológico hicieron a la Argentina los Jefes de Estado de Italia, Francia y finalmente los Estados Unidos, último caso éste en el que el hecho alcanzó dimensiones casi sin precedentes.

Los citados acontecimientos revistieron una importancia desusada por varios motivos: en primer lugar por la importancia de los actores, pues empezando por el ámbito transatlántico nos encontramos con los mandatarios de dos naciones clave de la Unión Europea. Es el caso del Primer Ministro Renzi, representante de Italia, un país que no sólo tiene un gran peso internacional en sí mismo, sino que además mantiene con el nuestro fuertes lazos históricos que incluso se remontan a los albores de nuestra nacionalidad.

En cuanto a la República Francesa, potencia mundial con vastos intereses en la Argentina y el resto de América Latina, Miembro Permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y junto con Alemania pivote del proceso de integración europeo, no es necesario abundar en la obvia importancia que su acercamiento implica para nosotros en esta etapa transicional de nuestras relaciones con el mundo. Los Estados Unidos por fin, coloso planetario y hoy única superpotencia, constituyen

*El autor es Ministro Plenipotenciario (R) del SEN y Licenciado en Ciencias Políticas e Internacionales. Cumplió funciones en la Embajada ante el Reino de Bélgica y luego estuvo a cargo de las secciones económicas de nuestras Embajadas ante los Reinos de Suecia y Noruega y las Repúblicas de Finlandia e Islandia. Más tarde, desempeñó funciones en la Representación de nuestro país ante la Aladi y el Mercosur. Participó, paralelamente, en la elaboración de los Tratados de Asociación con la República Italiana y el Reino de España. Por último, en años recientes ocupó el cargo de Director en el marco de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales. El Ministro Forte ha sido condecorado por el Reino de Suecia y la República Italiana.

un socio ineludible para nuestro desarrollo económico y plena inserción en los mercados internacionales. Hay que recordar a su vez que los tres países citados mantienen entre sí una pronunciada sintonía política pues son socios y aliados, y además desempeñan roles complementarios en distintas regiones del mundo.

Un segundo factor que aquilata la gestión llevada a cabo por la Administración Macri en tan poco tiempo es que durante años las relaciones con estos países oscilaron entre lo malo y lo pésimo, al punto de que nuestra actitud hacia ellos a veces llegó a ser rayana en la enemistad. Baste el ejemplo del desafortunado episodio protagonizado hace pocos años por las máximas autoridades de nuestra Cancillería en relación a un cargamento oficial sensible proveniente de los Estados Unidos que se encontraba en el Aeropuerto de Ezeiza. La única excepción en este marco contradictorio, aunque de todos modos muy relativa, podría ser el caso del Presidente Hollande, quien por motivos exclusivamente ideológicos trató de mantener una relación razonable con los gobiernos anteriores, pero sin llegar por ello a comprometerse en acciones de apoyo comparables a su reciente visita en el curso de la cual, en una clara muestra de confianza, viajó acompañado de una multitud de empresarios franceses representantes de los sectores de actividad más diversos.

Un tercer motivo de importancia es que la influencia individual o colectiva de estos países sobre el acontecer mundial se extiende de manera decisiva hacia el sector financiero internacional, cuestión de una significación central para nosotros en vista de la situación de *default* que ha atravesado la Argentina desde hace más de una década, hecho de una gravedad tal que le ha imposibilitado sistemáticamente el acceso a los grandes mercados externos de capitales, que como sabemos constituyen la fuente indispensable de recursos que habitualmente permiten estimular y consolidar el desarrollo y el crecimiento de un país.

Por último, otro aspecto que llama la atención cuando analizamos estos primeros meses de gobierno, es que los encuentros mantenidos al máximo nivel por las autoridades argentinas con sus homólogos de Italia, Francia y los Estados Unidos, tuvieron lugar a pesar de que hubo que organizarlos y coordinarlos con un mínimo de anticipación y contrarreloj visto que el resultado de las elecciones argentinas recién se conoció en el mes de noviembre de 2015. La rapidez y cuasi simultaneidad con la que se produjeron tampoco ayudó a los organizadores locales, y ni que hablar de los que tuvieron que manejar las complicadas agendas de los mandatarios extranjeros. Quizás el caso más patente fue el del Presidente Barack Obama quién contra todas las previsiones y a pesar de su agenda apretadísima, logró insertar en la misma con escasa antelación una visita histórica a nuestro país. Dicho sea de paso, de este modo cerró un periplo también histórico iniciado días antes en la isla de Cuba. Para la anécdota quedan además, la excelente y simpática sintonía que hubo en todo momento entre ambos mandatarios y sus respectivas familias.

Realmente un verdadero giro copernicano si tenemos en cuenta que durante más de una década ningún Presidente de la Argentina consiguió mantener siquiera una entrevista menor con su par del Norte pues sus contactos personales se vieron

limitados a breves y escuetos saludos en algún que otro foro internacional, y ello en contadas ocasiones, como a hurtadillas.

No obstante, aquí debemos detenernos por un momento en un punto central, pues si bien hay que reconocer la destreza y celeridad con la que se movieron las nuevas autoridades argentinas para llevar a buen puerto esta serie de encuentros tan complejos, hay que reconocer asimismo que aquellas tuvieron a su favor el gran interés demostrado por las autoridades visitantes en acercarse rápidamente a pulsar la etapa iniciada por el gobierno recién estrenado. Ello es así, y debemos reconocer que de hecho históricamente ha sido siempre así, toda vez que despunta el famoso “fenómeno argentino”, léase la tradicional imagen de importancia, gran peso específico y esperanza que desde sus orígenes nuestra nación ha conseguido inspirar en el resto del mundo, cuando en momentos clave como el actual se observa que comenzamos a poner nuestros asuntos en orden y a dar las señales adecuadas de un comportamiento serio y estable, algo que inevitablemente ha convertido al país en un socio potencial de primera magnitud.

Aclaro que no se trata de subestimar o minimizar la importancia que revisten las relaciones previamente establecidas con otros grandes países como China y Rusia, y desde ya, con nuestros vecinos de Latinoamérica u otros del hemisferio sur con los que se han seguido manteniendo vínculos de relativa normalidad a lo largo de los últimos trece años. Muy por el contrario, pienso que el propósito no es aplicar criterios restrictivos, y menos aún, excluyentes a priori, pues las relaciones externas de una nación civilizada nunca pueden reducirse a una cuestión caprichosa de unos sí y otros no. De hecho, de lo que se trata es más bien de tener una visión realista y madura de la realidad global que priorice sin prejuicios y asimismo sin perjuicios para nadie, las vinculaciones que mejor satisfagan los intereses y objetivos de desarrollo de la Argentina y que mejor contribuyan al bienestar de nuestros conciudadanos. Así, las cuestiones puramente ideológicas deben ser en lo posible soslayadas, siempre y cuando no vulneren valores esenciales y el orden jurídico de la República. Reitero que no es una opción abandonar ciertos mercados en aras de una concentración de esfuerzos en otros, sin que medie, como mínimo, un análisis a fondo de nuestras posibilidades, caso por caso, y ello, insisto, sin falsos preconceptos. Todos los potenciales socios internacionales de la Argentina son en principio válidos, y a todos debemos valorar aprovechando las oportunidades que respectivamente nos ofrecen en los planos político, económico y financiero, y desde ya, en el campo frecuentemente más inmediato y concreto del comercio bilateral y las inversiones.

Lo que no es aconsejable es actuar en el concierto mundial ignorando las férreas realidades que este impone, algo que, a la larga, necesariamente trae aparejados el atraso y la marginación de sociedades enteras. Afortunadamente, todo indica que el actual gobierno se abstendrá de tomar ese camino equivocado y ya padecido por los argentinos en el pasado. En realidad, la impresión general es que lo está más bien desandando aceleradamente, para tratar así de revertir las consecuencias visibles del cúmulo de actos desacertados de las autoridades anteriores. Pero detengámonos

brevemente en algunas de esas realidades que hemos tratado muchas veces de eludir y que me limitaré a exponer en lo que atañe al peso de los tres países cuyos dirigentes han elegido confiar en la Argentina buscando la sostenida ampliación de nuestras relaciones bilaterales.

En el caso de Italia y Francia estamos hablando de países cuyos PBI se sitúan entre los 2,5 y 3 trillones de dólares, es decir, que cada uno de ellos es equivalente a entre cinco y seis Argentinas. Si por otro lado contemplamos los volúmenes de su comercio internacional (expos + impos), el resultado también es impresionante, pues la cifra oscila para cada uno de ellos entre 1 trillón y 1,2 trillón de dólares, es decir, entre 10 y 11 veces la suma del comercio exterior de nuestro país. Además, si en ambos casos traducimos esas cifras en porcentajes, veremos que en el del PBI ambos países superan a la Argentina en un 500% a un 600%, mientras que en el ejemplo del comercio externo lo hacen en un llamativo 1000%, hecho aún más notable cuando pensamos que ambos países alcanzan esos niveles con una población que supera a la nuestra en escasamente un 30%. Lógicamente, su potencial tampoco se limita a estos datos más o menos básicos pues también queda plasmado, por ejemplo, en la extensa lista de inversiones que estos países detentan a escala mundial y que superan holgadamente el trillón de dólares, ello sin olvidar que una performance tal ocurre en un contexto internacional hoy por hoy no precisamente favorable sino, por el contrario, de a ratos crítico. No obstante, es obvio que el caso norteamericano resulta ser el más interesante, especialmente por la impresionante magnitud que reviste. Efectivamente, aquí las cifras son de una envergadura sin equivalentes. Baste simplemente este ejemplo: con una población escasamente ocho veces mayor que la nuestra, el PBI americano supera al argentino unas treinta y cinco veces! El resto de las estadísticas relacionadas sigue una pauta similar. Por último, no debemos olvidar que estos datos estrictamente indicativos no se agotan en sí mismos sino que se ven complementados o acompañados en cualquiera de estos tres países por una serie de otros índices de significación igual o parecida en el ámbito de la economía, tales como los financieros, crediticios, monetarios, bursátiles, bancarios, de productividad, de innovación tecnológica, etcétera, a lo que sería necesario agregar el indudable peso e influencia internacional que también se deriva de la gran importancia sociocultural y política que poseen estas naciones.

Este fue el tipo de realidades que, obstinadamente, los gobiernos anteriores pretendieron ignorar durante años, privilegiando, a veces por razones puramente ideológicas, o peor aún, simplemente por afinidades o conveniencias políticas personales, una serie de alternativas de dudoso valor que, como es sabido, no redundaron precisamente en beneficio del interés nacional argentino. Cuando se observa, por ejemplo, que nuestras exportaciones a esos tres destinos excepcionales no superan en ningún caso el 0,2% del total de las compras externas de esos países y que, en todos los casos, vienen cayendo sin pausa desde hace mucho más de un lustro –en algunos casos con desplomes de nuestras ventas, ya de por sí exiguas, de más de un 100%– creo que está todo dicho.

Conclusiones

Es evidente que las visitas de las tres grandes figuras internacionales citadas han constituido el lado saliente y más publicitado de la política exterior desarrollada por el flamante gobierno argentino.

No obstante, hay que reconocer que la intensa acción desarrollada internacionalmente por funcionarios de la Cancillería y del gobierno en general, no se ha agotado con los acontecimientos aludidos, por más destacados que resulten. De hecho, estos se han visto complementados por toda una serie de acciones de considerable impacto, en muchos casos encabezadas o incluso protagonizadas por el mismísimo Presidente, quién, por ejemplo, se ha entrevistado en sesiones maratónicas durante la última reunión de Davos –foro internacional de primera importancia del cual estuvieron ausentes los Presidentes argentinos durante más de una década– con mandatarios de otros países relevantes para los intereses nacionales, como el Primer Ministro del Reino Unido, David Cameron, con quién inexplicablemente las relaciones se hallaban prácticamente interrumpidas a pesar de que en teoría existían con su país relaciones diplomáticas normales. Por otra parte, la lista de personalidades internacionales contactadas o que han manifestado su apoyo explícito al nuevo gobernante y a su equipo es significativa y extensa. Desde el Presidente de España, Mariano Rajoy, hasta la Canciller de Alemania, Angela Merkel, pasando por el Primer Ministro de los Países Bajos, Mark Rutte, y naturalmente los mandatarios de los países vecinos y del Mercosur con quienes la nueva Administración ha dejado bien en claro su interés en proseguir con la profundización del proceso de integración regional.

Por último, y en lo que concierne a países que habían establecido con el gobierno anterior relaciones de cierta relevancia, como sucede con la República Popular China, también se han llevado a cabo reuniones con las máximas autoridades a fin de hacer un seguimiento serio y adecuado de los asuntos en curso y de los acuerdos alcanzados oportunamente, incluyendo de ser necesario, la revisión de los mismos.

En el mismo sentido, también es indispensable referirse a dos acontecimientos con futuras implicancias en la situación, tanto internacional como interna de la Argentina, y que vienen a coronar este cortísimo pero muy fructífero período inicial de la presente Administración en el plano externo. Se trata en primer lugar de la exitosa negociación financiera con los holdouts que ha acabado con el prolongado default de la Argentina, hecho que, por años, la privó del acceso a los mercados de capital internacionales con el consiguiente perjuicio para el desarrollo integral de nuestra sociedad. Hoy, felizmente, los resultados del arreglo ya son palpables: el país pudo colocar deuda en las plazas internacionales de manera casi inmediata y en condiciones muy favorables, y se ve también como mejora, paralelamente, su calificación crediticia a niveles impensables hace solo unos meses. Realmente, un horizonte repentinamente promisorio para las inversiones en nuestro país.

Por último, el otro acontecimiento de relevancia, ya en el plano de la negociación diplomática de largo plazo en el ámbito bilateral y multilateral, lo constituye el

dictamen de Naciones Unidas que extiende considerablemente la plataforma continental de nuestro país, con la consecuente influencia que ello puede tener sobre eventuales negociaciones por las Islas Malvinas y sobre el manejo irrestricto de nuestros recursos en el Mar Argentino.

Tanto el favorable desenvolvimiento de los eventos y contactos que hemos venido relatando, como la rapidez y efectividad con que las actuales autoridades han reaccionado desde un primer momento a fin de instalar nuevamente a nuestro país en el mundo, logran entonces que la República Argentina hoy atraviese uno de los momentos más promisorios y auspiciosos de su historia moderna en el plano de las relaciones externas.

De la comprensión exacta de nuestros auténticos intereses en un medio tan complejo como el de las relaciones internacionales, así como de la madurez y perseverancia con que se los persiga, sin falsas ideologizaciones ni personalismos, dependerá en el largo plazo el éxito de este gobierno en un terreno que es vital para el óptimo desarrollo de nuestra sociedad.

El Sistema de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio y una exitosa experiencia argentina: el caso de productos biotecnológicos

—Eduardo R. Ablin*

Involucrados en un diferendo histórico

La República Argentina puede ser ubicada entre los usuarios más relevantes del Sistema de Solución de Diferencias (ESD)¹ de la Organización Mundial del Comercio (OMC)², al menos si se considera el número de casos en que inició procedimientos de consultas con carácter de reclamante. Más aún, si se considera su muy menguada participación en las exportaciones mundiales³. Sin embargo, si se toman en consideración exclusivamente aquellos casos que concluyeron con la adopción de un Informe Final por parte del Organismo de Solución de Diferencias (OSD)⁴ o del Órgano de Apelación (OA)⁵, el número de acciones se contrae significativamente a menos de media docena, entre las cuales el caso denominado “Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de

1. Desde la Ronda Uruguay contenido en el “Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se rige la Solución de Diferencias”. Ver: *Los Textos Jurídicos. Los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*. Ginebra: Organización Mundial del Comercio, 2003.

2. World Trade Organization (WTO), en su versión inglesa.

3. En efecto, al haber iniciado consultas como reclamante en 21 casos (4% del total registrado) desde el inicio del ESD entre 1995 y 2013, se ubica como el cuarto miembro entre los actores más activos. Véase: Daicz, Laura, Galperin, Carlos, Lavopa, Federico, y Molina, Adriana: “Radiografía del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC: una caracterización cuantitativa del sistema a 20 años de su creación”. En: *Revista Argentina de Economía Internacional* N° 3. Buenos Aires: CEI, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, octubre 2014.

4. El ESD establece el OSD para administrar las normas y procedimientos y las disposiciones en materia de consultas y solución de diferencias de los “acuerdos abarcados” salvo disposición en contrario de uno de ellos (ver Art. 2 del ESD). Corresponde al OSD la facultad de establecer —llegado el caso— los denominados “Grupos Especiales”, conformados por un conjunto de expertos convocados para atender al análisis de una Diferencia entre Miembros que no ha podido ser resuelta por vía de consultas bilaterales previas (Ver Artículo 6 del ESD).

5. Los Informes de los Grupos Especiales pueden ser recurridos ante el Órgano Permanente de Apelación (OA) acorde con el Artículo 17 del ESD, el cual constituye una instancia definitiva que no habilita a recursos en niveles superiores dentro de la OMC, ni en otros foros ajenos a la misma.

productos biotecnológicos” ha resultado el más significativo para nuestro país por la envergadura de los valores en juego en relación al valor total de sus exportaciones⁶.

No obstante la activa participación en el ESD antes señalada, no puede soslayarse que nuestro país se ha visto limitado en sus acciones como demandante, precisamente dada su escasa relevancia como país exportador a nivel global, así como debido a un cierto escepticismo político en nuestro medio respecto de la efectiva reparación que puede obtenerse del sistema, en particular en el caso de actores menores en el sistema multilateral de comercio. Tal presunción trasunta, lamentablemente, un cierto desconocimiento –más allá del círculo reducido de especialistas– respecto de la naturaleza y funcionamiento de la propia OMC, así como del denominado Esquema de Solución de Diferencias (ESD). En particular, si se tiene en consideración que la OMC resulta sin duda el organismo más democrático a nivel multilateral⁷ entre aquellos de carácter económico –un Miembro, un voto– al mismo tiempo que el ESD ha demostrado a través de su sistema operativo brindar idénticas oportunidades a los Miembros, independientemente de su poder relativo^{8,9}.

Al respecto, el denominado caso “Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos”¹⁰ ha resultado paradigmático para la República Argentina, al verse por primera vez nuestro país involucrado en uno de los diferendos más significativos y controversiales en los anales de la normativa de la Organización Mundial del Comercio, con decisivas implicancias para el sistema multilateral de comercio. Prueba de ello es que el Informe Final producido por el Grupo Especial (GE)¹¹ hacia septiembre de 2006 y adoptado por el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) en diciembre de dicho año –luego de un proceso de casi tres años de duración– superó las mil páginas¹², cuando el promedio de dichos documentos oscilaba entre doscientas y cuatrosientos fojas en esa época¹³. De esta forma, se convirtió en el Informe más extenso hasta entonces en la historia

6. Los casos que pueden entonces considerarse “efectivamente” concluidos sobre dicha base son los siguientes: (DS473) Unión Europea – Medidas antidumping sobre el biodiesel procedente de la Argentina (Biodiesel III), cuyo Informe aún no ha sido publicado.

(DS447) Estados Unidos – Medidas que afectan a la importación de carne de la Argentina.

(DS293) Comunidades Europeas – Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos.

(DS268) Estados Unidos – Exámenes por extinción de las medidas antidumping impuestas a los artículos tubulares para campos petrolíferos procedentes de la Argentina.

(DS207) Chile – Sistema de bandas de precios y medidas de salvaguardia aplicados a determinados productos agrícolas.

7. En su carácter de heredero del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), entre la familia de acuerdos creados en la inmediata posguerra.

8. Ver caso “SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS: DIFERENCIA DS2”: Estados Unidos — Pautas para la gasolina reformulada y convencional, 1995-1997, en que el reclamante (República Bolivariana de Venezuela) obtuvo un claro triunfo sobre los Estados Unidos de Norteamérica como demandado.

9. Ver caso “SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS: DIFERENCIA DS27”: Comunidades Europeas — Régimen de la importación, venta y distribución de bananos, 1996-2008, en que los reclamantes Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Estados Unidos también pudieron obtener un dictamen significativamente favorable contra las Comunidades Europeas como demandado.

10. Controversia WT/DS291 (EE.UU.), WT/DS292 (Canadá) y WT/DS293 (Argentina), tratadas en forma conjunta en el ámbito del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

11. “Panel” en su versión inglesa.

12. Sin incluir los Anexos.

13. *World Trade Organization: “A Handbook on the WTO Dispute Settlement System”*, Cambridge University Press, 2007.

del ESD^{14 15}, lo cual cabe, indudablemente, correlacionar con la complejidad de los temas involucrados sobre aspectos cuyo tratamiento, entonces, resultaba absolutamente novedoso en el ámbito de la OMC.

Aspectos sustantivos en torno del caso OGMs: una reseña

En efecto, el informe resultante del GE atendió esencialmente a cuatro cuestiones legales abajo detalladas, que constituyeron el núcleo del denominado caso OGMs¹⁶, y que fueron planteadas en forma análoga –aunque en procedimientos independientes– por los tres litigantes (la Argentina, Canadá y Estados Unidos, respectivamente) contra la falta de observancia de la Unión Europea de su propio régimen legal relativo al ingreso, circulación y comercialización en la Comunidad Económica Europea¹⁷ de los productos en cuestión, así como contra la inobservancia de esa propia legislación por parte de algunos EMs de la UE. Así, no obstante la iniciación independiente de los respectivos casos contra la CEE por parte de los tres litigantes, el OSD decidió tratar los mismos en un único GE dadas las similitudes de los reclamos.

El primer elemento central concernía a la definición de la ubicación legal del reclamo dentro de los denominados “acuerdos abarcados” bajo el paraguas de la OMC¹⁸, habiendo el Grupo Especial (GE) compartido la orientación de los demandantes –dada la carencia de precedentes en materia de productos de biotecnología–, dirigida a encauzar su recurso en el marco del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF)¹⁹, incorporado en la Ronda Uruguay (RU)²⁰, contra la voluntad comunitaria de inclinarse a favor de acuerdos alternativos que

14. Sacerdoti, Giorgio, Yanovich, Alan y Bohanes, Jan (editors): *The WTO at Ten. The Contribution of the Dispute Settlement System*, Ginebra: WTO, 2006.

15. Devereaux, Charan, Lawrence, Robert Z. and Watkins, Michael D.: *Case Studies in US Trade Negotiation: Resolving Disputes Volume 2*. Washington DC: Peterson Institute of International Economics, 2006.

16. OGMs, acrónimo para “Organismos Genéticamente Modificados”, denominados coloquialmente “productos transgénicos”. A lo largo del texto se utiliza, según corresponda, la abreviatura OGMs o GMs cuando se hace referencia a “productos genéticamente modificados”. Con carácter más general se emplean indistintamente las denominaciones “eventos transgénicos”, “productos de biotecnología”, “organismos genéticamente modificados” (OGMs), “organismos modificados genéticamente” (OMGs) y/o cultivos genéticamente modificados (GM).

17. A efectos prácticos, en el presente artículo se hace referencia indistintamente a la Unión Europea (UE), a las Comunidades Europeas (como todavía se denominaban al inicio del caso ante el ESD) o a la Comunidad Económica Europea (CEE), sin ignorarse que la que cuenta con personería jurídica es esta última, siendo la demandada en el caso “Comunidades Europeas-Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos de biotecnología” Controversia WT/DS291 (EE.UU.), WT/DS292 (Canadá) y WT/DS293 (la Argentina), tratada en forma conjunta en el ámbito del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

18. Se entiende por “acuerdos abarcados” aquellos que se hallan enmarcados en el ámbito de la OMC, acorde con el Acuerdo de Marrakech de abril de 1994 por el que se establece dicha organización, entre los cuales se incorpora al Acuerdo original destinado a reglar el comercio multilateral (Acuerdo General de Aranceles y Comercio – GATT en su versión inglesa), originalmente suscripto en 1947, y con los ajustes pertinentes que lo convierten en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio de 1994.

19. AMSF, o SPS (“Sanitary and Phytosanitary Agreement”) en su versión inglesa.

20. Ronda Uruguay del GATT, concluida en 1994, y cuyas provisiones entraron en vigor en el marco del Acuerdo de Marrakech a partir del 1º de enero de 1995.

podrían haberle resultado más favorables para su posición en el caso, tales como el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)²¹.

En segundo lugar, el GE debió examinar el papel del denominado “principio precautorio”, invocado por la CEE para justificar la “moratoria de facto” que venía aplicando a la aprobación de nuevos productos genéticamente modificados (OGMs) para su ingreso y libre circulación en el ámbito del territorio de la Unión Aduanera desde octubre de 1998, incluida su vinculación con el denominado Protocolo de Cartagena²².

En tercer lugar, el GE debió explorar el significado y relevancia de la obligación de contar con una evaluación de riesgo sustentada sobre el conocimiento científico prevaleciente, previo a cualquier acción restrictiva en materia de política comercial que pudiera afectar el acceso de OGMs a un determinado mercado.

Finalmente, el GE debió definirse respecto de la legitimidad de las medidas denominadas de “salvaguardia”, aplicadas a nivel nacional por diversos Estados Miembros (EMs)²³ de la CEE que bloqueaban el acceso de cultivos OGMs específicos en sus respectivos mercados²⁴.

Origen de la controversia

Desde el punto de vista técnico cabe recordar que, luego de años de investigación y subsecuente control gubernamental, los primeros cultivos de OGMs fueron adoptados para cultivo con propósitos comerciales a inicios de la década de los 90 en Estados Unidos, seguidos de su aprobación en nuestro país en 1996²⁵. Sus ventajas productivas produjeron una multiplicación geométrica del área cubierta por los mismos a nivel mundial, creciendo la misma hasta treinta veces desde su introducción hasta 2002. De esta forma, al momento previo a la iniciación del caso en la OMC se registraban cultivos OGMs en trece países, de los cuales Estados Unidos concentraba el 68% del total de la superficie sembrada, seguido por la RA con el 22% y Canadá con el 6%²⁶.

No obstante, la CEE mantuvo desde su difusión en la década de los años 90 una actitud restrictiva y recelosa respecto del desarrollo del creciente avance de la biotecnología en el ámbito de los cultivos agrícolas, cuyo dominio tecnológico se concentraba hasta entonces mayormente en empresas estadounidenses²⁷.

21. OTC o TBT (“Technical Barriers to Trade Agreement”) en su versión inglesa.

22. Ver al respecto Nota al pie N° 101.

23. Países integrantes de la CEE.

24. Ver Winham, Gilbert R.: “The GMO Panel: Applications of WTO Law to Trade in Agricultural Biotech Products”. En: *European Integration*, Vol. 31, No. 3, mayo de 2009.

25. El primer cultivo transgénico en la Argentina fue la soja tolerante al herbicida glifosato. Ver “Argenbio: “Cultivos Aprobados en la Argentina”, www.argenbio.org.

26. James, Clive: “Situación global de los cultivos transgénicos/GM comercializados: 2004”, International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications (ISAAA), 2004.

27. Oliva, M.J., and S. Zarrilli: *WTO panel report on the ‘EC–biotech’ case: considerations for trade and development*. Gine-

En cualquier caso, la difusión de los OGMs llevó a que los diversos países que avanzaron en su utilización establecieran rigurosos procedimientos para aprobar dichos productos, sin cuyo cumplimiento cualquier uso del producto biotecnológico en cuestión se hubiera encontrado vedado²⁸.

Si bien no se ha avanzado aún en la armonización a nivel internacional de un procedimiento común destinado a la aprobación y posterior liberación para el cultivo y comercialización de productos biotecnológicos, merece destacarse que los principales y más avanzados sistemas de aprobación presentan las siguientes características comunes:

- establecen la obligatoriedad de una evaluación de riesgo, llevada a cabo por científicos con el rigor de sus respectivas disciplinas, para determinar si los mismos presentan algún peligro actual o potencial para la salud humana, animal o vegetal, o para el medio ambiente;
- consagran el principio de la evaluación y aprobación “caso por caso”; es decir, cada producto biotecnológico es evaluado por sus propios méritos, con independencia de eventuales evaluaciones previas efectuadas de otros productos similares o análogos cuya inocuidad haya sido oportunamente determinada²⁹;
- como corolario del punto anterior, cada país que analiza la aprobación de un producto biotecnológico cuenta con entera libertad para exigir una nueva consideración en el marco de su propia normativa, independientemente de que dicho producto haya sido ya evaluado científicamente en otros países³⁰.

En el marco de las premisas arriba enunciadas, los principales países productores y/o consumidores de OGMs desarrollaron oportunamente aquellos requisitos legales que consideraban necesarios para la aprobación, liberación al medio y comercialización de dichos productos. La UE no constituyó una excepción en este sentido y, a tal efecto, instrumentó legislación específica dirigida a la protección de la “salud humana” y del “entorno medioambiental”, que contenía procedimientos diferenciados según se tratara de la liberación intencional de productos agrícolas de biotecnología al medio ambiente, o de su comercialización como productos o componentes de productos.

En este sentido, la UE aplicó dicha legislación hasta 1998, permitiendo así el normal procedimiento de aprobación, liberación al medio y comercialización de productos de biotecnología dentro del territorio comunitario³¹, el cual se canalizaba ini-

bra: UNCTAD, 2007.

28. En la República Argentina se creó, a tal efecto, la Comisión Nacional Asesora en Biotecnología Agropecuaria -CONABIA-, en el ámbito de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos -SAGPyA-. Dicha comisión fue creada como instancia de evaluación y consulta para la regulación de los productos genéticamente modificados y desarrolló la primera normativa para la introducción experimental y liberación al medio ambiente de OGMs en la Argentina.

29. Ello sin perjuicio de procedimientos tales como el de reconocimiento de la “equivalencia sustancial”, utilizado por la UE en el Reglamento (CE) 258/97, que permitía la aprobación directa de productos biotecnológicos que se determine sean “sustancialmente equivalentes” a otros productos biotecnológicos ya aprobados en la UE.

30. Ablin, Eduardo R., Méndez, Gustavo H. y Morelli, Esteban, A.: “La Organización Mundial del Comercio y los Productos de Biotecnología: hacia una aproximación normativa”. En: *Revista del Centro de Economía Internacional* N° 4, Noviembre 2005, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

31. A efectos de la aprobación de un determinado OGM para su liberación intencional al medio ambiente se aplicaba la

cialmente a través de la autoridad nacional competente de alguno de los EMs, incluyendo –entre otros requisitos– una evaluación de riesgo ambiental y otra para la salud humana. Dicha autoridad nacional elevaba el expediente a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA)³², mientras que correspondía a la Comisión Europea (CE) elaborar un proyecto de autorización, el cual podía diferir del dictamen de la autoridad nacional. Sobre dicha base, la CE sometía finalmente el caso a un comité regulatorio³³. Subsecuentemente, si el comité alcanzaba la mayoría cualificada, el “evento”³⁴ quedaba autorizado por diez años o resultaba rechazado en todo el territorio de la UE. Si, por el contrario, no se alcanzaba la mayoría cualificada para su aprobación o rechazo, correspondía a la CE decidir la eventual elevación del tema a consideración del Consejo de Ministros (CON), el cual podía, en última instancia, ante eventual falta de consenso, devolver el caso a la comisión, a la cual le correspondía adoptar una decisión que resultaría de aplicación definitiva en el marco comunitario³⁵.

Teniendo en consideración el mecanismo comunitario descripto, la RA se vio impulsada a adoptar el denominado “esquema del espejo”, por el cual solo se sometían a aprobación en nuestro medio –previo riguroso control³⁶– aquellos “eventos” que habían sido anteriormente admitidos a nivel comunitario, precisamente para que su exportación a nuestro entonces principal mercado para dichos cultivos (soja y maíz, esencialmente) no se viera entorpecida.

Sin embargo, dada la expansión en la aplicación de tecnologías recombinantes de ADN³⁷ a determinados cultivos tradicionales de amplia difusión, el significativo

Directiva 2001/18/CE (que reemplazó a la anterior Directiva 90/220/CEE), mientras que cuando se trataba de un “evento” que sería utilizado como alimento para consumo humano o alimento para consumo animal se aplicaba el Reglamento (CE) 258/97.

32. “European Food Safety Authority” (EFSA) en su versión inglesa, creada en 2002. Previo a ello las solicitudes se elevaban a un “Comité Científico”.

33. “Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y de Sanidad Animal”, en el cual cada Estado Miembro se encuentra representado y las decisiones se adoptan según la llave de votos aplicable al Consejo de Ministros.

34. Se define como “evento” al desarrollo de un nuevo cultivo con características GMs que responde a una singularidad diversa a los hasta entonces aplicados, por sus condiciones y efectos, aun cuando se trate de variaciones aplicadas sobre un mismo cultivo.

35. Ablin, Eduardo R., Méndez, Gustavo H, y Morelli, Esteban, A.: “La Organización Mundial del Comercio y los Productos de Biotecnología: hacia una aproximación normativa”. En: *Revista del Centro de Economía Internacional* N° 4, Noviembre 2005, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

36. Desde 1991, la Argentina regula las actividades relacionadas con organismos genéticamente modificados (OGMs) de uso agropecuario, a cuyo efecto se creó la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA) como instancia de evaluación y consulta, en el ámbito de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP). Inicialmente, la CONABIA estaba a cargo de todo el proceso regulatorio y de evaluación, contando con el soporte administrativo de un área de la SAGyP llamada originalmente Coordinación Técnica de la CONABIA y, posteriormente, Oficina de Biotecnología. A medida que la actividad se fue incrementando correspondió a la actual Dirección de Biotecnología hacer el seguimiento y pre-evaluación de las solicitudes presentadas para desarrollar actividades con OGMs. Tanto la CONABIA como la Dirección de Biotecnología tienen como objeto garantizar la bioseguridad del agroecosistema. Con tal propósito analizan y evalúan las solicitudes presentadas para desarrollar actividades con OGMs sobre la base de información científico-técnica y datos cuantitativos respecto de la bioseguridad de cada OGM, emitiendo en conjunto un dictamen no vinculante que presentan ante el Actual Ministerio de Agroindustria en su carácter de Autoridad de Aplicación, al cual cabe autorizar o rechazar el mismo. Ver www.agroindustria.gov.ar.

37. ADN es la sigla que corresponde al ácido desoxirribonucleico, el biopolímero que alberga los datos para la síntesis de las proteínas y que compone el material de tipo genético que contienen las células. El ADN contiene las instrucciones genéticas contenidas en el desarrollo y funcionamiento de todos los organismos vivos conocidos, siendo responsable de su transmisión hereditaria. Puede decirse que el ADN presenta la información genética que usan los seres vivos para funcionar. Este ácido nucleico también posibilita que los datos sean transmitidos a través de la herencia. Suele compararse con un código,

flujo de importaciones reflejado en la demanda europea de productos esencialmente destinados a la nutrición animal –como resultado de su propia política pecuaria– generó rápidamente reacciones adversas por parte de grupos de consumidores inquietos por el presunto riesgo potencial para la salud humana y animal del consumo de dichos productos. Los mismos se vieron alentados en buena medida en diversos EMs por sus respectivos gobiernos e inclusive por algunas instituciones comunitarias. Así, no obstante el régimen normativo comunitario antes descripto para el control, inspección y aprobación de productos biotecnológicos³⁸ –acorde con la práctica internacional en los años 90– las autoridades de la CEE se vieron impulsadas a contener dicho avance, situación que se reflejó en la puesta en práctica de una “moratoria” para la aprobación de nuevos OGMs, consistente en la falta de aprobación de productos de biotecnología más allá de aquellos cuya comercialización ya había sido autorizada previo a octubre de 1998.

Dicha “moratoria” fue aplicada y mantenida “de facto”³⁹, es decir, sin la instrumentación de normativa específica alguna que justificara las limitaciones comerciales resultantes, convirtiéndose de hecho en una prohibición absoluta para el ingreso de productos GMs a dicho mercado, ya que a partir de octubre de 1998 en ningún caso se concluyó el procedimiento –ya sea aprobando o rechazando la solicitud para los mismos–, al menos hasta 2004, cuando el procedimiento de solución de diferencias al que se refiere el presente documento ya se encontraba en curso⁴⁰.

En efecto, desde junio de 1998 las autoridades de la CEE comenzaron a recibir presiones de algunos EMs destinadas a prohibir tanto el cultivo doméstico como las importaciones para procesamiento o consumo de “eventos” GMs⁴¹. Con el objeto de evitar –precisamente– un cuestionamiento en el ámbito multilateral, la Comisión Europea (CE)⁴² prefirió recurrir a un mecanismo no compromisorio de suspensión infor-

ya que actúa como una guía con las instrucciones para la construcción del resto de los componentes de las células. Cada segmento de ADN que contiene estos datos se denomina gen. Ver www.definición.de/adn

38. Ver Artículo 8 y Anexo C al AMSF.

39. Al respecto, las propias autoridades de las CE denominaban públicamente a la situación descripta como “moratoria de facto”. En este sentido, David Byrne, Comisionado Europeo de Sanidad y Protección de los Consumidores recordó que “una serie de Estados Miembros habían solicitado una moratoria de facto”, bajo regulaciones estrictas. Una vez introducido el esquema sucesor de aquel paralizado –hacia mediados de 2003– en opinión del comisionado no existían motivos para que los Estados miembros mantuvieran la moratoria, manifestando en reiteradas ocasiones que “había llegado el momento de levantar la moratoria de facto”. No obstante, insistió –con referencia a la labor del GE en curso en la OMC– en que no planteaba el fin de la moratoria “por ninguna amenaza, sino porque pensamos que es lo correcto”. Ver: Comunicado de Prensa del Parlamento Europeo, 1 de julio de 2003.

40. Ablin, Eduardo R. y Paz, Santiago: “El debate internacional sobre productos transgénicos: opciones para las exportaciones agrícolas argentinas”. En: *Boletín Informativo Techint* N° 306, Buenos Aires, 2001.

41. A esta altura, la crisis desatada por la Encefalopatía Espongiforme Bovina (BSE, o mal de la “vaca loca”), agravó el clima de gran sensibilidad pública a nivel europeo, dado que las alegaciones de peligro potencial para la salud humana y el medio ambiente atribuidas a los OGMs contribuyeron a deteriorar aún más la confianza de la población en materia de inocuidad alimentaria.

42. Órgano colegiado de la UE, de carácter políticamente independiente. La Comisión es la única instancia responsable de elaborar propuestas de nueva legislación europea y de aplicar las decisiones del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. Le corresponde proponer aquella legislación que protege los intereses de la UE y a sus ciudadanos en aspectos que no pueden regularse eficazmente en el plano nacional, gestionar las políticas europeas y asignar los fondos de la UE conjuntamente con el Consejo y el Parlamento, velar por el cumplimiento de la legislación de la UE y representar a la UE en la escena internacional, así como negociar acuerdos internacionales en nombre de la UE, en particular en lo que atañe a cuestiones de política comercial. Ver: <http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission>.

mal de todo proceso interno destinado a la aprobación de nuevos eventos, por vía de la denominada “moratoria de facto”, pretendidamente destinada a aguardar el desarrollo de un nuevo régimen normativo destinado a regular la circulación y comercialización de tal tipo de productos en la UE. Al respecto, no deja de sorprender que dicha “moratoria de facto” fuera reconocida públicamente como tal por parte de altos funcionarios comunitarios con competencia en el tema, lo cual constituyó en la práctica una evidencia auto-incriminatoria en la evaluación de dicha operativa por parte del GE⁴³.

En dicho contexto, todas las solicitudes de aprobación de productos agrícolas de biotecnología que se hallaban aún en trámite quedaron bloqueadas en la instancia en que se encontraban a lo largo del sistema comunitario respectivo, sin recibir a partir de entonces pronunciamiento alguno por parte de las autoridades de la UE, independientemente de la favorable evaluación de riesgo con la que la gran mayoría de esos productos había sorteado exitosamente los Comités Científicos de la propia UE⁴⁴.

En definitiva, la acción “de facto” adoptada por la UE a partir de 1998 representó una ruptura respecto del tratamiento hasta entonces otorgado a los productos agrícolas de biotecnología. Tal actitud de la UE preocupó a los países productores de OGMs por significar un desvío sin fundamento aparente de las prácticas habituales, así como a muchos otros países importadores, que se interrogaban con inquietud acerca de la eventual razonabilidad de la actitud comunitaria⁴⁵.

Recurso al Sistema de Solución de Diferencias: ¿por qué la RA decidió ser demandante?

Transcurrido un período prolongado de convivencia con la “moratoria”, y atento el fracaso de las negociaciones bilaterales sostenidas para que la CEE retomara el ritmo habitual de aprobación de nuevos “eventos”, en mayo de 2003 la República Argentina —en concordancia con Canadá y Estados Unidos— formularon sus respectivas solicitudes de consultas⁴⁶ con la CEE, en el marco del primer paso previsto por el procedimiento de Solución de Diferencias de la OMC⁴⁷, las cuales se desarrollaron en junio siguiente. Al margen de la “moratoria” general y de la moratoria como aplicada a cada producto que no obtenía tratamiento —y, por ende, aprobación o rechazo— en el sistema europeo, como elemento central de las consultas, los reclamantes demandaron asimismo la consideración de una serie de medidas tomadas individualmente por diversos EMs de la CEE con efecto igualmente restrictivo sobre la comercialización

43. Ver declaraciones de la Comisionada de Medio Ambiente Wallström, Margaret: “GMO Update: EU Moratorium”. En: *Bridges News, International Centre for Trade and Sustainable Development*, Ginebra, 30 de octubre de 2001.

44. Ablin, Eduardo R., Méndez, Gustavo H. y Morelli, Esteban A.: “Los OGMs en las negociaciones agrícolas internacionales: el interés argentino”. En: *Guía Práctica de Comercio Exterior* N° 28, Buenos Aires: Editorial Guía Práctica, 2005.

45. Franken, Forenz and Burchardi, Jan-Erik: “Beyond biosafety — an analysis of the EC-Biotech Panel Report”. En: *Aus-senwirtschaft* Nr62. Zürich: The Swiss Review of International Economic Relations, 2007.

46. Ver Artículo 11 del AMSF.

47. Ver Artículo 4 del ESD.

de OGMs en sus respectivos territorios nacionales, los cuales trasgredían la propia normativa comunitaria vigente al hacer caso omiso de aprobaciones de “eventos” oportunamente concretadas por el órgano responsable de la CEE en la materia, previo al inicio de la “moratoria”.

Por ello, tras el fracaso de las tratativas con la UE en las consultas solicitadas en mayo de 2003 para destrabar la “moratoria” –que mantenía en un limbo normativo a una gran cantidad de productos de biotecnología–, así como las prohibiciones *ad hoc* impuestas por diversos Estados Miembros, los principales productores de cultivos genéticamente modificados del mundo de la época –Estados Unidos, la Argentina y Canadá– solicitaron la constitución de un Grupo Especial (GE) para que el mismo se pronunciara acerca de si las medidas mantenidas por la UE y por algunos de sus EMs se encontraban en conformidad con las previsiones de los acuerdos de la OMC, o si, por el contrario, vulneraban los mismos⁴⁸.

Como ya se señalara, la situación descripta mereció un intenso debate interno en cada uno de los tres colitigantes acerca de las ventajas y eventuales peligros de considerar el recurso al mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC, así como los argumentos a enfatizar en tal caso. En este sentido, los sectores más escépticos en relación a la confiabilidad del ESD se cuestionaban si una acción ante la OMC no podría convertirse en un *boomerang* que terminara profundizando el rechazo, tanto de la opinión pública como de las autoridades de la UE, en relación a los OGMs. De igual forma, expresaban preocupación respecto de la voluntad –e, inclusive, capacidad– de cumplimiento comunitario ante un eventual resultado positivo del litigio, ya que el valor de las ocasionales compensaciones que pudieran resultar del mismo podría alcanzar tal magnitud que las convirtiera en prácticamente impagables para la CEE⁴⁹. Incluso, algunos llegaron a dudar que la OMC constituyera el foro adecuado para resolver la controversia.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que, aun en el supuesto de que la Argentina no hubiese participado en esta controversia, el resultado de la misma, así como el desarrollo ulterior de las cuestiones en ella resueltas, afectarían de igual forma nuestros derechos y obligaciones. Ello, tanto si la demanda resultaba favorable (dado que potenciaría aún más la adopción ya irrefrenable de estos productos en nuestra agricultura), como si la misma fuera rechazada (puesto que consagraría el derecho de los importadores a recurrir a determinadas trabas comerciales que afectarían sustantivamente a la porción mayoritaria de las exportaciones agrícolas argentinas). Sin embargo, una eventual decisión nacional de no participar en el caso, o de hacerlo en calidad de tercera parte, nos habría privado de la posibilidad de influir

48. A tal efecto, en agosto de 2003 quedó establecido el Grupo Especial respectivo con la Argentina, Canadá y Estados Unidos como codemandantes, la UE como demandada, y Australia, Brasil, Chile, China, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Noruega, Nueva Zelandia, Paraguay, Tailandia, Taipei chino, Perú y Uruguay, en calidad de terceras partes –es decir, con la posibilidad de participar en el debate, pero sin que el fallo los afecte directamente–.

49. Winham, Gilbert R.: “The GMO Panel: Applications of WTO Law to Trade in Agricultural Biotech Products”. En: *European Integration*, Vol. 31, No. 3, mayo de 2009.

en los resultados del debate sobre esta relevante temática para nuestro interés nacional, ya que únicamente las partes del proceso –demandantes y demandado– tienen acceso pleno a la totalidad de la documentación durante su sustanciación, pueden introducir argumentos en todas y cada una de las instancias del proceso, y solamente ellas podrían hacer valer entre sí el fallo final del Grupo Especial⁵⁰.

No obstante, cabe señalar que diversos actores y analistas en nuestro medio se preguntaban en aquella instancia por qué la Argentina habría de convertirse en una actora relevante en esta controversia desde sus inicios en 2003. Dichos cuestionamientos se han fundamentado, esencialmente, en dos reflexiones críticas, a saber:

- solo cuatro eventos biotecnológicos⁵¹ entre los casi treinta que conformaban el universo de la denominada “moratoria” guardaban algún interés comercial en el corto plazo para nuestro país⁵²;
- a juicio de algunos sectores, el reclamo argentino debería haber soslayado las cuestiones relativas a la anulación y menoscabo del AMSF para concentrarse –en una etapa posterior, cuyo horizonte no podía vislumbrarse entonces–, en la discriminación de los OGMs a través de la normativa europea de “trazabilidad y etiquetado” que, si bien entró en vigencia en noviembre de 2003, solo devino aplicable a partir de abril de 2004.

En el primer caso esta reticencia se planteó inclusive dentro de la propia Cancillería, donde áreas con competencia compartida en la materia manifestaban aprensión por las posibilidades reales de demostrar “daño” en las presentaciones ante el GE, en la medida en que todavía no se había producido tal situación por la “protección” que el esquema del espejo brindaba a los OGMs originarios de nuestro país. Ello conllevó un esfuerzo significativo del Grupo de Trabajo (GT)⁵³ para llevar el convencimiento a los más alarmados de que el sistema de la OMC se basa en un “derecho en expectativa”, por el cual la “amenaza de daño” constituye una figura suficiente para reclamar el restablecimiento del balance de concesiones oportunamente otorgadas por los miembros⁵⁴. En otras palabras, no es necesaria la existencia de un perjuicio “actual” para poder recurrir al ESD. De esta forma, el debate excedía los efectos coyunturales, para dejar sentada una defensa a largo plazo que garantizara la continuidad del flujo de exportaciones enmarcadas en las provisiones de los acuerdos de la OMC.

Al respecto, no podía obviarse que ya en aquel momento el 98% de la soja, el 55% del maíz y el 37% del algodón que se cultivaban en la Argentina provenían de

50. Ablin, Eduardo R., Méndez, Gustavo H. y Morelli, Esteban, A.: “Los OGMs en las negociaciones agrícolas internacionales: el interés argentino”. En: *Guía Práctica de Comercio Exterior* N° 28. Buenos Aires, Editorial Guía Práctica.

51. Por razones tácticas se incorporaron cinco “eventos” al reclamo, aunque solo cuatro resultaban de interés sustantivo.

52. Algodón Bt-531, algodón RRC-1445, maíz NK-603 (aprobado en 2004 bajo la presión del caso en curso), maíz GA-21 y soja A-2704-12/A-5547-127. Por otro lado, los maíces Bt-176, MON-810, T-25 y Bt-11 fueron aprobados a nivel de la UE, aunque continuaron sufriendo de todas formas restricciones a nivel de algunos Estados Miembros de la UE.

53. Ver esta misma Sección, más adelante.

54. Ablin, Eduardo R. y Paz, Santiago: “El mecanismo de solución de diferencias de la OMC”. En: *Guía Práctica de Comercio Exterior* N° 636, Buenos Aires: Editorial Errepar, 2002.

OGMs, y que el 58% de las exportaciones argentinas provenían de la agricultura, representando solo la soja y sus productos derivados el 25% de las exportaciones totales del país y las de maíz en grano, el 3,5%. Así, los OGMs ya ejercían un gran protagonismo en nuestro país, en ese momento segundo productor mundial de cultivos modificados después de Estados Unidos. Por su parte, al momento de la difusión del Informe Final del GE virtualmente el 100% de nuestra siembra anual de soja –16 millones de hectáreas– provenía de OGMs, así como el 70% del maíz y otro tanto del algodón, totalizando 20 millones de hectáreas de cultivos^{55 56}.

Otro aspecto sustantivo de naturaleza operativa que motivó importantes consultas internas en la Cancillería concernía a la eventual necesidad y conveniencia de contar con consultores legales externos para el proceso ante el OSD⁵⁷. Al respecto, algunos analistas se han inclinado tradicionalmente a mantener la práctica de contar con asesoramiento legal externo, especialmente para poder confrontar casos de envergadura y complejidad ante el reducido núcleo de personal profesional altamente capacitado disponible en nuestro medio, y atendiendo a la “singularidad” atribuida a casos como el de OGMs por sus implicancias futuras⁵⁸. Sin embargo, las autoridades políticas de la Cancillería –en conjunción con los máximos niveles del Ministerio de Economía y Producción de la época⁵⁹– se orientaron hacia la concentración de la gestión ante la OMC en un reducido Grupo de Trabajo (GT) informal que implicó que la responsabilidad ejecutiva residiera en el propio Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales de la época⁶⁰. Este, a su vez, delegó el diseño de las estrategias económica y negociadora en uno de sus asesores, actuando como Coordinador *ad hoc* en el ámbito de la Dirección Nacional de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional⁶¹ y contó, por su parte, con el aporte directo de dos jóvenes juristas –Secretarios de Embajada en aquellos años–, los cuales desarrollaron su invaluable actividad desde sus puestos en la Dirección de Solución de Controversias⁶². El GT se completó con la valiosa contribución de funcionarios de la CONABIA y de la Dirección de Biotecnología de la SAGPyA, quienes llevaron a cabo toda la labor de carácter científico, incluso las presentaciones en las audiencias del caso en Ginebra⁶³.

55. James, Clive, “Situación global de los cultivos transgénicos/GM comercializados: 2004”, International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications (ISAAA), 2004.

56. De las Carreras, Alberto: “Los organismos genéticamente modificados en la Organización Mundial del Comercio”. Buenos Aires: Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, abril de 2008.

57. Cabe señalar que todos los casos antes listados, con la excepción de aquel motivo de este documento (ver Nota al pie N° 7) contaron con algún tipo de asesoramiento legal externo, aunque con diversos grados de involucramiento de los profesionales contratados.

58. Esta sería la visión retrospectiva respecto del caso OGMs, el único de aquellos listados (ver Nota al pie N° 7 precedente) en que no se contó con ningún tipo de asesoramiento legal externo. Ver Pérez Gabilondo, José L.: “Argentina’s experience with WTO dispute settlement: development of national capacity and the use of in-house lawyers”, en Shaffer Gregory C. and Meléndez-Ortiz, Ricardo: *Dispute Settlement at the WTO*. Reino Unido: Cambridge University Press, 2011.

59. El Ministro de Economía y Producción, Roberto Lavagna.

60. El Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, Martín Redrado.

61. El autor de esta nota.

62. Los entonces Secretarios de Embajada, Gustavo H. Méndez y Esteban A. Morelli.

63. Ver al respecto Nota al pie N° 121.

La gestión integral del caso ante el OSD por parte de recursos humanos internos a la Cancillería –sin recurrir a asesoramiento legal o negociador externo, al mismo tiempo que evitando las erogaciones que el mismo conlleva⁶⁴– fue, en diversas oportunidades, observada positivamente por otros analistas, como prueba de la capacidad intrínseca de la Administración para confrontar cuestiones complejas en el interés nacional⁶⁵.

Considerando los aspectos precedentes y previo a formular un análisis esquemático de lo que se debatió en el litigio en cuestión, resulta oportuno tener presente que la meta prioritaria argentina se orientó en forma consistente a garantizar el respeto de la normativa OMC en el comercio de OGMs, objetivo que puede sintetizarse tácticamente en la divisa oportunamente enunciada por el GT, señalando que “la República Argentina debería participar en el caso sobre la denominada ‘moratoria’ europea en materia de aprobación de eventos transgénicos aun si no registrara interés inmediato en la aprobación de ninguno de ellos”. Y ello es así porque lo que la Argentina pretendía plantear no atendía a un interés cortoplacista referido al acceso de uno u otro evento bloqueado en dicha instancia por la UE, sino a poner en claro en razón de sus intereses sustantivos de largo plazo que ningún desarrollo de un cultivo agrícola a partir de tecnologías alternativas puede ser discriminado en el sistema multilateral de comercio en virtud de un análisis de riesgo que no esté sustentado científicamente, tal como surge de las previsiones del AMSF⁶⁶.

Al respecto, no cabe duda de que la introducción del juicio científico prevaleciente –a partir del recurso a la información producida por instituciones referenciales en dicho plano⁶⁷– constituyó una de las más relevantes y valiosas incorporaciones al sistema multilateral de comercio en la RU, en particular para países como la Argentina, cuya canasta de exportaciones podía verse hasta entonces permanentemente afectada por medidas adoptadas sobre bases “presuntamente sanitarias” sin justificación alguna y cuyo objetivo se orientaba, esencialmente, a la protección de la producción doméstica de las contrapartes comerciales⁶⁸. Subsecuentemente, la vulneración por parte de la UE de este principio liminar del AMSF, sin que nuestro país ejerciera

64. “Por ejemplo, a los Países de Menor Desarrollo Relativo se les factura U\$S25 por hora, mientras que a los Países en Desarrollo (PED) entre U\$S100 y 200 por hora, dependiendo del tamaño de su economía y su ingreso per cápita. Finalmente, los PED que no son miembros del ACWL (Advisory [...] Centre on WTO Law o Centro de Asesoría Legal en Asuntos de la OMC en español, un organismo de la OMC que ofrece servicios a los PED en condiciones preferenciales), pueden solicitar asesoramiento técnico legal a una tarifa de entre U\$S250-350 por hora”. Ver: Cheng, Fuzhi: “The WTO Dispute Settlement Mechanism and Developing Countries: The Brazil–U.S. Cotton Case”, Cornell University e International Food Policy Research Institute, globalfoodsystem@cornell.edu, 2007. A partir de esta información podría estimarse el costo que podría haber insumido la contratación de un estudio de abogados de carácter internacional en el caso que nos ocupa.

65. “El voluminoso y especializado expediente llevado a cabo en Ginebra por equipos técnicos y jurídicos de la Cancillería, revela la existencia de funcionarios dotados de buena materia gris y alto espíritu de trabajo”. Ver De las Carreras, Alberto: *Los organismos genéticamente modificados en la Organización Mundial del Comercio*. Buenos Aires: Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, abril de 2008.

66. Ablin, Eduardo R., Méndez, Gustavo H. y Morelli, Esteban A.: “Los OGMs en las negociaciones agrícolas internacionales: el interés argentino”. En: *Guía Práctica de Comercio Exterior* N° 28, Editorial Guía Práctica S.A., 2005.

67. Ver artículo 12, inciso 3, del AMSF.

68. Ablin, Eduardo R., Méndez, Gustavo H. y Morelli, Esteban A.: “La Organización Mundial del Comercio y los Productos de Biotecnología: hacia una aproximación normativa”. En: *Revista del Centro de Economía Internacional* N° 4, Noviembre 2005, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

una defensa dentro del marco multilateral, introducía un desafío central para las exportaciones argentinas. Por ello, participar en el GE como demandantes constituía –como se verá más adelante– una necesidad ineludible, que los sectores productor y exportador domésticos apoyaron vivamente, estableciéndose una fructífera cooperación público-privada⁶⁹.

En efecto, como ya se ha adelantado, nuestro país no podía permanecer al margen de los desarrollos que pudieran generarse en el marco de una controversia en la OMC sobre el tratamiento a ser dispensado a los productos de biotecnología en su carácter de segundo productor mundial de cultivos genéticamente modificados de la época⁷⁰. Así, la RA estaba llamada a aportar –en su más legítimo y profundo interés como actor del sistema multilateral de comercio– a la definición de las reglas futuras aplicables al intercambio de estos productos y, muy especialmente, a la determinación del valor o relevancia de la evidencia científica en materia de aprobación de productos GMs.

Desarrollo del Grupo Especial y surgimiento de polémicas domésticas

Cabe clarificar, previo al análisis del desarrollo del GE, que el mismo no tuvo por objeto expedirse acerca de la inocuidad de los cultivos desarrollados a partir de OGMs en general, ni de los alimentos que los contuvieran, aspectos que hubieran excedido su mandato⁷¹. Por el contrario, el caso en cuestión se restringió a dilucidar si la “moratoria” comunitaria y las prohibiciones de algunos Estados Miembros de la UE se ajustaban a la normativa OMC y, en particular, a las previsiones del AMSF. En ello radica la relevancia de este caso para el porvenir de dicho acuerdo –el más significativo aporte de la Ronda Uruguay para los países exportadores agrícolas–, así como para poder predecir los límites a la discriminación sobre bases sanitarias en el comercio alimenticio.

V.1 La “moratoria de facto”

En efecto, el eje central de la discusión giró en torno de la acción unilateral de la UE (la “moratoria”), sin fundamento científico, la cual devenía en los hechos en una restricción encubierta al comercio internacional. En este sentido, cabe destacar que durante más de cinco años la UE no había autorizado el cultivo ni la libre circulación

69. Cabe, no obstante, lamentar retrospectivamente que la historia del producto más beneficiado por los resultados del caso OGMs ante la OMC –producida por importantes referentes del sector– no haya incorporado mención alguna al mismo entre los hitos del desarrollo sojero en nuestro país. Ver Historia Urbana, Don Mario S.A: “Historia de la Soja en la Argentina. Su desarrollo e impacto socioeconómico”, Buenos Aires, 2012.

70. James, Clive: “Situación global de los cultivos transgénicos/GM comercializados: 2004”. International Service for the Acquisition of Agri-Biotech Applications (ISAAA), 2004.

71. Ver Artículo 7 del ESD.

en su territorio de nuevos productos GMs sometidos a evaluación por parte de sus propios Comités Científicos⁷², aun cuando los mismos no hubieran determinado un riesgo para su consumo diferente del de sus contrapartes “convencionales”. De esta forma, la UE incurría en una doble discriminación:

- a) al prohibir «de facto» la liberación al medio y comercialización de dichos eventos –sin contar con justificación científica–, discriminaba a los OGMs en relación a los mismos productos no transgénicos (productos “convencionales”);
- b) a partir de la “moratoria” discriminaba a los nuevos eventos en relación a los OGMs que la propia UE había aprobado anteriormente, acorde con la evaluación de riesgo formulada oportunamente por los organismos técnicos comunitarios. Al respecto, cabe tener presente que el análisis de riesgo debe llevarse a cabo producto por producto, es decir, evaluando el efecto de un gen específico sobre un cultivo particular, como lo reconocen sobre la base de los principios del Codex Alimentarius FAO/OMS⁷³ todas las normativas en la materia, incluyendo la argentina y la comunitaria. Por ende, la evaluación de riesgo debería reflejar criterios idénticos a lo largo del tiempo.

Sobre dicho concepto, los tres colitigantes –respondiendo a una convincente influencia de la posición argentina– atribuyeron a la moratoria un carácter inconsistente con las obligaciones dimanantes del AMSF, en tanto la misma consistía en una serie de actos concertados u omisiones por parte de la CEE y sus EMs. Estos estaban dirigidos a paralizar el proceso decisorio relativo a la evaluación de riesgo y subsecuente aprobación de los productos biotecnológicos en etapas centrales del procedimiento, a tal efecto, según su propia legislación vigente, la cual, no obstante, no había sido derogada ni reemplazada.

Dicho aspecto entró en plena contradicción con diversas provisiones incorporadas en el AMSF⁷⁴ adoptado en la Ronda Uruguay (RU). En efecto, el acuerdo prevé que los miembros eviten demoras indebidas en los procedimientos de control, inspección y aprobación contemplados⁷⁵, como asimismo la necesidad de contar con

72. Excepción hecha de las “oportunas” aprobaciones tardías de los maíces Bt-11, NK-603, MON-863 y de la colza GT-73 bajo la presión del caso en ese momento en curso ante la OMC.

73. El Codex Alimentarius FAO/OMS conforma una colección reconocida internacionalmente de estándares, códigos de prácticas, guías y otras recomendaciones relativas a los alimentos, su producción y seguridad alimentaria, bajo el objetivo de la protección del consumidor. Oficialmente es mantenido al día por la Comisión del Codex Alimentarius, un cuerpo conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (Food and Agriculture Organization, FAO, en su versión inglesa) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) (World Health Organization, WHO, en su versión inglesa), con sede en Roma. Su objetivo, desde su instauración en 1963, es la protección de la salud de los consumidores y asegurar las prácticas en el comercio internacional de alimentos. El Codex Alimentarius está reconocido por la OMC con carácter referencial para la resolución de conflictos o disputas concernientes a la seguridad alimentaria y a la protección del consumidor (ver Artículo 3, inciso 4, del AMSF).

74. Con el propósito de establecer un sistema de normas objetivas, el AMSF contempla diversos conceptos, que pueden ser concebidos como principios, siendo los principales el “principio científico”, “la evaluación de riesgo”, “la transparencia”, “la equivalencia” y “el regionalismo”. Ver De las Carreras, Alberto: *Los organismos genéticamente modificados en la Organización Mundial del Comercio*. Buenos Aires: Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, abril de 2008.

75. Ver Artículo 1, inciso a) del Anexo C del AMSF.

una evaluación de riesgo científicamente justificada para la adopción de cualquier medida restrictiva del comercio sobre bases sanitarias⁷⁶.

Tal como se señaló anteriormente, la “moratoria de facto” impactó, a partir de 1998, sobre el sistema de aprobaciones de productos agrícolas de biotecnología de la UE entonces vigente, ocasionando que todas las solicitudes de aprobación de los productos que se encontraban en proceso sufrieran una parálisis de carácter permanente. Como modo de justificar la ya reconocida existencia de la “moratoria”, funcionarios de alta jerarquía de la UE esgrimieron recurrentemente ante sus propios EMs la necesidad de contar con legislación más apropiada para tratar esta clase de productos, argumentando preocupaciones vinculadas a la salud y al medio ambiente.

En dicho contexto, se inició un proceso legislativo que culminó en octubre de 2002 con la adopción de la Directiva 2001/18/CE, la cual suplantó a la Directiva 90/220/CEE. Sin embargo, antes de que la Directiva 2001/18/CE entrase en vigor, nuevamente la UE alegó la necesidad de llevar a cabo una tercera actualización de legislación, previo al levantamiento de la “moratoria”. En otras palabras, ni bien se había completado un proceso legislativo considerado como superador de la Directiva 90/220/CEE, y antes de que la normativa producto de dicho desarrollo –Directiva 2001/18/CE– entrase en vigencia, la UE ya sostenía que ello no resultaba suficiente para poner fin a la “moratoria” ante la necesidad de contar con una adecuada legislación sobre “trazabilidad y etiquetado” de productos biotecnológicos, dirigida a distinguirlos de los productos convencionales.

Al respecto, cabe clarificar que durante la vigencia de la “moratoria” tampoco se registraron aprobaciones ni rechazos bajo el Reglamento (CE) 258/97, ya que solo se aprobaron algunos productos bajo dicha normativa durante 1999, en el marco del sistema denominado “abreviado”. Sin embargo, las aprobaciones bajo el sistema abreviado en realidad no eran tales, sino que se limitaban a procesos en los que el Comité Científico había determinado que el producto en cuestión era “sustancialmente equivalente” a otro ya disponible para el consumo, por lo que este último producto ya se comercializaba sin contratiempos en el ámbito comunitario (de ahí, el nombre de procedimiento “abreviado” o “simplificado”). Cabe aclarar que, una vez que el Comité Científico dictamina que un producto es “sustancialmente equivalente”, su aprobación deviene automática, razón por la cual no resultaba posible, en ningún caso, hacerlo objeto de la “moratoria”.

Al respecto, los demandantes reclamaron, en segundo lugar, contra la “omisión” de la CEE, al descartar la consideración de un determinado número de productos específicos cuya solicitud de aprobación se hallaba sometida a consideración, en algunos casos previo a la “moratoria”. De esta forma, el perjuicio atribuido a la “moratoria” radicaba en que la no aprobación de tales productos impedía su acceso al mercado comunitario sin un horizonte cierto de tiempo a tal efecto.

76. Ver Artículo 5 del AMSF.

El número de productos en cuestión enunciado por cada litigante divergía –no obstante–sustantivamente, ya que mientras Estados Unidos reclamaba por veintisiete “eventos” cuyas patentes detentaban firmas originarias de dicho país, en el caso argentino el reclamo se limitaba a solo cuatro productos GMs, guardando así coherencia con el criterio del “espejo” antes enunciado, ya que se limitaba a eventos de sustantiva relevancia para la producción potencial doméstica de cultivos en proceso de expansión en nuestro país en aquel momento, y cuya corriente de exportaciones a la CEE estaba claramente expuesta.

En definitiva, la “moratoria” –que no fue plasmada en ningún instrumento normativo– fue aplicada, de modo que ningún producto fuera aprobado o rechazado, sin que mediara evidencia científica que obstara a la aprobación –e incluso contando, en muchos casos, con justificación científica favorable a la aprobación–, generada por los propios Comités Científicos comunitarios⁷⁷.

Cuando la medida fue denunciada ante el OSD de la OMC por parte de los litigantes, en tanto restricción injustificada al comercio, la UE argumentó que diversos “eventos” se encontraban en diferentes etapas del proceso de aprobación, aunque aún no se hubieran alcanzado las respectivas resoluciones definitivas, con lo cual intentó aparentar que el sistema de aprobaciones continuaba vigente y operativo acorde con la normativa en vigor. Pretendió, asimismo –con cierta ingenuidad, teniendo en consideración las expresiones públicas registradas al respecto–, negar la existencia de la moratoria, argumentando que su eventual entidad, dado su carácter informal, mal podía constituir una medida comercial tal como son interpretadas en los acuerdos de la OMC⁷⁸. Sin embargo, estas alegaciones quedaron en buena medida refutadas, en tanto altos funcionarios comunitarios habían sostenido públicamente que previo al restablecimiento de la aprobación de nuevos eventos, debían crearse reglas a nivel comunitario que permitieran garantizar “altos niveles” de protección del medio ambiente, la salud de los consumidores y su derecho a la información⁷⁹.

Dicho proceso fue efectivamente concluido en noviembre de 2003. Se puso en vigor en abril de 2004 un estricto marco regulatorio en tal dirección, reflejando, una vez más, la clara intención de la CE de intentar avanzar hacia el fin de la “moratoria”, aun contra el rechazo sostenido por parte de diversos EMs en la adopción de tal paso.

En resumen, puede señalarse que la UE apuntaba con su actitud a congelar el impulso tecnológico de nuevos OGMs, ya que la “moratoria” impedía su acceso a uno de los mercados importadores más desarrollados del mundo. Al hacerlo, limitaba la capacidad competitiva de los proveedores de OGMs, ya que la mayor productividad

77. Ablin, Eduardo R., Méndez, Gustavo H, y Morelli, Esteban, A.: “La Organización Mundial del Comercio y los Productos de Biotecnología: hacia una aproximación normativa”. En: *Revista del Centro de Economía Internacional* N° 4, Noviembre 2005, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

78. Franken, Forenz and Burchardi, Jan-Erik: “Beyond biosafety — an analysis of the EC-Biotech Panel Report”. En: *Aussenwirtschaft* Nr62. Zürich: The Swiss Review of International Economic Relations, 2007.

79. Ver: Conferencia del Comisionado David Byrne “Farm to Fork - Risk versus benefit”, noviembre 22 de 2001, así como “Declaration by the Danish, Greek, French, Italian and Luxembourg delegations concerning the suspension of new GMO authorisations, Council Meeting -Environment”, Luxemburgo, 25 de junio de 1999.

que pudiera resultar del desarrollo y empleo de productos biotecnológicos inéditos no encontraría un correlato en su condición de competencia en el mercado de la UE. En otras palabras, la “moratoria” constituía un artilugio para menoscabar las ventajas competitivas de los proveedores de cultivos genéticamente modificados, vulnerando así la esencia de la normativa OMC. En tal sentido, no podía pretenderse justificar la “moratoria” a la luz de las prevenciones de los consumidores, ya que las mismas resultaban alentadas por la exclusiva acción de la UE al no aprobar OGMs contra la opinión de sus propios Comités Científicos, determinando que dichos productos no representaban riesgos para la salud ni para el medio ambiente.

De allí, la importancia superlativa que asumía este caso para la RA, el cual no podía ser visto livianamente como una mera confrontación entre quienes se inclinaban por promover los OGMs o por aferrarse a los productos “convencionales”. La continuidad indisputada de la “moratoria” comunitaria hubiera implicado aceptar la irrelevancia de los principios consagrados en la OMC y sus acuerdos. La permanencia de esta situación anómala significaría someterse a la arbitrariedad de un miembro relevante de la OMC por encima de las normas acordadas multilateralmente, obligando a soportar en el futuro incontables barreras sanitarias destinadas, en rigor, a encubrir medidas comerciales de carácter proteccionista. Medidas sin fundamento y sin límite temporal. Estos argumentos complementaron la doctrina que llevó a la participación plena de nuestro país como demandante en el caso bajo análisis⁸⁰.

Afortunadamente, la aplicación del ESD ha demostrado en casos análogos el apego del sistema a la norma, aun cuando ella hubiera sido vulnerada por miembros poderosos. Para la Argentina este procedimiento contra la “moratoria” y las medidas estaduales en la UE constituyó un caso testigo, de particular exigencia en relación a la confiabilidad del sistema multilateral de comercio, como garante de sus oportunidades como innovador en el campo agropecuario. Por ello, no se trató de un caso dirigido a confrontar ideologías en torno de los OGMs, sino a corroborar si se podía aspirar a descollar como exportadores agropecuarios en el mundo del futuro⁸¹.

V.2. La demora injustificada

Asimismo, los litigantes alegaron que la UE incurrió en demora injustificada en la aplicación de sus propios procedimientos. En efecto, en adición a los reclamos referidos a la “moratoria” general y a la que afectaba a los productos específicos de interés argentino –reclamos sustanciales en los que tiene relevancia la evidencia científica que debe sustentar toda medida para ser válida o razonable–, nuestro país también

80. Ablin, Eduardo R. y Paz, Santiago: “Productos transgénicos y exportaciones agrícolas: reflexiones en torno de un dilema argentino”, Dirección Nacional de Negociaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2000.

81. Ablin, Eduardo R. y Paz, Santiago.: “El mercado internacional de soja, la República Argentina, y los productos genéticamente modificados”. En: *Las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Doha. Desafíos para la Argentina*, Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2003.

reclamó contra la UE por infracciones derivadas, lisa y llanamente, del excesivo tiempo transcurrido en el tratamiento de los productos biotecnológicos de interés para las colocaciones argentinas. En efecto, dicho plazo se había extendido muy por encima del promedio señalado por la propia legislación de la UE, ya que para el momento en que se estableció el GE, las demoras incurridas ya resultaban excesivas e infringían disposiciones del AMSF.

V.3. Trazabilidad y etiquetado: un nuevo frente a mitad del proceso

En cualquier caso, los demandantes no intentaron cuestionar las regulaciones europeas relativas a la aprobación de productos GMs ni tampoco las nuevas disposiciones concernientes al etiquetado mandatorio y la trazabilidad que la CE acababa de legislar en 2001. Por el contrario, hubo coincidencia en señalar que la CEE había incumplido sus obligaciones a partir de la práctica desde 1998 de una moratoria unilateral y de facto sobre la aprobación de nuevos “eventos”.

Al respecto, en un refuerzo de su presión negociadora, hacia julio de 2001 la CEE adoptó respectivas propuestas en materia de etiquetado y trazabilidad de productos agrícolas genéticamente modificados, en un marco regulatorio particularmente estricto, argumentando que dicho régimen permitiría dar por superada la moratoria en lo relativo a nuevas aprobaciones de “eventos”. Así, en 2003 el Parlamento Europeo⁸² completó positivamente por vía de sus competencias colegislativas la normativa que introducía un etiquetado mandatorio en todos los niveles de comercialización bajo el cual debían rotularse aquellos productos que “pudieran contener” al menos 0,9% de material GM, así como determinar el seguimiento de los mismos a lo largo de toda la cadena productiva, desde su lugar de origen hasta sus puntos de procesamiento o venta en la UE. Dicha nueva normativa fue implementada por la CE a partir de abril de 2004, amenazando así a todas las importaciones de OGMs desde cualquier origen, incluyendo los productos argentinos previamente protegidos por su status de aprobación recíproca⁸³.

82. El Parlamento Europeo (PE) –que sesiona regularmente en Estrasburgo– es el órgano que representa en la UE directamente a los ciudadanos de la Unión, siendo la única institución elegida directamente por los habitantes de la Unión Europea. Junto a la Comisión Europea y el Consejo de la UE ejerce una función colegislativa sobre determinadas competencias. Está compuesto por 751 diputados que representan al mayor electorado transnacional a nivel mundial, elegidos por sufragio universal, directo y secreto cada cinco años desde 1979. Los Eurodiputados se agrupan en el PE según afinidades políticas y no por origen. El Parlamento es considerado protocolarmente la “primera institución” de la UE, compartiendo con el Consejo la competencia legislativa y presupuestaria, además de ejercer el control sobre el presupuesto de la UE. La Comisión Europea, el órgano colegiado de naturaleza cuasi ejecutiva de la Unión, es responsable ante el Parlamento, que elige al presidente de la Comisión, aprueba (o rechaza) la designación de la Comisión en su conjunto e, incluso, puede destituirlo como órgano presentando una moción de censura. Desde la fundación del Parlamento en 1952, sus competencias fueron ampliadas varias veces, particularmente en ocasión de los Tratados de Maastricht y Lisboa. En Maastricht se introdujo el procedimiento de codecisión para determinadas materias, equiparando en dichos campos los poderes del PE con aquellos del Consejo. No obstante, el PE no puede imponer todavía un proyecto de ley en oposición al Consejo, aunque este tampoco puede completar su proceso decisorio sin obtener el visto bueno del Parlamento. Ver: www.hablamosdeeuropa.es/panorama/instituciones/parlamento.

83. Ver al respecto dicho marco legal integrado por los Reglamentos (CE) 1829/2003 y (CE) 1830/2003, que establecen la trazabilidad obligatoria de los OGMs y de los productos derivados destinados a la alimentación.

Oportunamente, la adopción del régimen de etiquetado y trazabilidad fue objeto de significativos debates internos en los tres colitigantes, los cuales se centraron en la evaluación de la viabilidad técnico-económica de implementar dichas normas, así como sus implicancias futuras para la continuidad del desarrollo tecnológico en materia de nuevos “eventos”. En dicha instancia, en el ámbito doméstico argentino diversos sectores representativos de la producción, e inclusive dependencias de la propia Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca (SAGPyA) parecieron inclinarse en favor de adaptar la producción y comercialización de OGMs a los nuevos requerimientos europeos, argumentando que resultaría muy dificultoso soslayarlos y que se debía satisfacer las tendencias de la demanda tal como esta evolucionaba en los mercados. Más aún, muchos de estos sectores argumentaban que finalmente la mercancía “segregada”⁸⁴ podría llegar a obtener una prima de precio en su carácter de “libre de OGMs”.

Los conceptos reseñados en el párrafo anterior responden a la primera objeción, es decir que apuntan a explicitar por qué la presencia argentina resultaba independiente de los eventos concretos objeto de la “moratoria”. Y de allí se desprende el corolario tendiente a elucidar la respuesta a la segunda objeción, orientada a priorizar el recurso futuro contra el régimen de “trazabilidad y etiquetado”. Sencillamente, puede especularse que objetar la cuestión de fondo relativa a la discriminación basada en criterios científicamente no sustentables presentaba la ventaja de evitar la eventual necesidad de recurrir a una instancia posterior, mientras que la inversa no resultaba idénticamente válida.

Imagínese, por un instante, que la Argentina no hubiera impulsado la controversia desde su inicio y se hubiera reservado para un eventual caso destinado a cuestionar el régimen de “trazabilidad y etiquetado”. En dicho instancia, la contraparte europea hubiera ciertamente argumentado que la “trazabilidad y etiquetado” eran resultante ineludible de la comercialización de productos cuyo análisis de riesgo requería de medidas excepcionales, en razón de sus supuestos riesgos para la salud y el medio ambiente. Ello hubiera significado postergar el curso central elegido por los codemandantes para resolver esta cuestión previa, con el rezago procesal y la pérdida de tiempo que ello hubiera implicado, dado que el GE difícilmente hubiera podido llegar a definir la eventual conformidad de la “trazabilidad y etiquetado” con la normativa OMC sin despejar previamente el problema de fondo del riesgo fundamentado científicamente, materia del AMSF.

En el contexto descripto se concluyó que la estrategia comunitaria tendía a diluir el avance de la controversia en el ámbito de la OMC por vía de un efectivo cese de la “moratoria” a corto plazo, sustituyéndola por un régimen de “trazabilidad y etiquetado” que, a su juicio, resultaría menos vulnerable, involucrando a su vez nuevas obligaciones –de difícil elusión– para los proveedores de OGMs. De esta forma, la UE pareció intentar ir desplazando progresivamente el eje del debate desde

84. Es decir, aquella que pudiera certificarse como “convencional” u “orgánica” y que no hubiera estado sometida a ningún riesgo de “contaminación” con cultivos GMs.

el ámbito de la “moratoria” al de la “trazabilidad y etiquetado”, concebido como un régimen más duradero para cumplir el objetivo de discriminar permanentemente a los OGMs; exactamente lo que la táctica de los codemandantes había intentado por todos los medios impedir, sin que ello obstara a una eventual redemanda futura contra el régimen citado en el ámbito de la normativa OMC⁸⁵.

Por ello, puede considerarse que el camino emprendido atacó certeramente la cuestión de sustancia, ya que si por un momento hubiéramos imaginado que la denominada “moratoria” no resultaba sustentable en términos del AMSF, entonces el régimen de “trazabilidad y etiquetado” hubiera perdido buena parte de su razón de ser. Y, *a contrario sensu*, si la “moratoria” hubiera sido considerada en alguna medida justificada en términos OMC, nada hubiera impedido a los demandantes cuestionar parcialmente el régimen de “trazabilidad y etiquetado” en el contexto de su conformidad con tales normas en una instancia posterior.

Recurriendo a dicha argumentación, se logró demostrar a los organismos que proponían concentrarse en la línea del ataque a la “trazabilidad y etiquetado” que el otorgamiento de esta concesión a la contraparte implicaría un camino sin retorno en relación con la defensa de nuestros derechos dimanantes del marco de la OMC, así como el muy probable desvío del tratamiento del caso OGMs bajo el AMSF al Acuerdo OTC, que resultaría, sin duda, más ventajoso para la posición de la CEE.

Al mismo tiempo, el debate se expandió a la naturaleza y efectos de los diversos tipos de etiquetado; se logró así explicitar a aquellas dependencias que presentaban dudas de que el espíritu del etiquetado obligatorio estaba claramente dirigido a generar un efecto de demostración contraproducente sobre el público consumidor europeo –en tanto se trataba de un etiquetado conceptualmente calificable bajo la categoría de negativo–. Finalmente, se coincidió en que las normas en materia de trazabilidad involucraban severos costos para la eventual “segregación” de productos que pudieran certificar su contenido máximo de OGMs en países como la Argentina, donde, como ya se ha señalado, la totalidad de la soja producida y casi tres cuartas partes del maíz eran ya transgénicos⁸⁶.

Complementariamente, la evaluación de la información de mercado observable en aquellas plazas que operaban con mercancía “segregada” puso en evidencia que los costos potenciales derivados de una reducción de la productividad de los agricultores ante el eventual retorno a cultivos “tradicionales” –así como la necesidad de significativas inversiones domésticas para garantizar los mecanismos de trazabilidad impuestos por la normativa comunitaria– no justificarían económicamente dicho paso⁸⁷, en ningún caso.

85. Poli, S.: “The EC’s implementation of the WTO ruling in the biotech dispute”. En: *European Law Review* Nr 32, Londres: Sweet & Maxwell, 2007.

86. Ablin, Eduardo R. y Paz, Santiago: “Rumo à rastreabilidade no mercado mundial de soja: um novo olhar sobre a lei de oferta e procura”. En: *Revista Brasileira de Comércio Exterior* N° 73, Fundacao Centro de Estudos do Comércio Exterior: Rio de Janeiro, 2002.

87. Ablin, Eduardo R. y Paz, Santiago: “Teoría y realidad: el mercado de soja transgénica de Tokio”. En: *La producción y comercialización de organismos vegetales genéticamente modificados de la República Argentina*. Buenos Aires: Fundación

Así es como la Argentina llegó a concebir finalmente –no sin un intenso debate previo– el curso de la estrategia a seguir, la cual se probó altamente exitosa⁸⁸.

V.4 Prohibiciones instauradas por algunos Estados Miembros de la UE

Finalmente, los demandantes atacaron las restricciones aplicadas individualmente por seis EMs de la CEE sobre la base de que las mismas no se encontraban sustentadas en ninguna evidencia científica y, por lo tanto, no conformaban con la normativa OMC, en particular con el AMSF, en tanto afectaban a “eventos” previamente aprobados por la CEE acorde con su propia legislación y para los cuales ni las dependencias comunitarias pertinentes, ni la comunidad científica internacional o los organismos referenciales invocados en el AMSF⁸⁹, habían generado análisis de riesgo novedosos que les permitieran restringir la circulación o comercialización de los mismos.

En respuesta a este reclamo –en rigor, dirigido a los EMs involucrados– la CEE argumentó que las medidas resultaban compatibles con las provisiones de la OMC en razón de su status provisorio y bajo la aplicación del denominado “principio precautorio”, concepto que se analiza más adelante.

En efecto, paralelamente a la imposición de la “moratoria” por parte de la UE, varios Estados Miembros⁹⁰ instauraron prohibiciones sobre diversos productos de biotecnología ya aprobados a nivel comunitario en sus respectivos territorios nacionales –casi todos correspondientes a “eventos” de maíz de interés para la Argentina–, en clara violación de la propia normativa comunitaria relativa a la libre circulación de bienes en el territorio de la Unión Aduanera. En este sentido, los EMs invocaron cláusulas calificadas como “salvaguardias” en materia sanitaria –admitidas por la legislación de la UE–, destinadas a instrumentar prohibiciones de circulación de carácter temporal para determinados bienes. Empero, dichas “salvaguardias” carecían de fundamentos científicos válidos a tal efecto originados en una nueva evaluación de riesgo, la cual debía ser eventualmente revisada y aprobada por los mismos organismos comunitarios que oportunamente ya los habían evaluado, con los cual los EMs infringían, asimismo, la propia normativa de la UE.

Cabe destacar que este reclamo resultaba marcadamente distinto de los anteriores, ya que aquí se cuestionaba la normativa de los EMs *per se*, mientras que en los anteriores reclamos solo se apuntaba contra la “moratoria” y la “no-aplicación” de la normativa comunitaria.

Novum Millenium, 2001.

88. Ablin, Eduardo R., Méndez, Gustavo H, y Morelli, Esteban, A.: “La Organización Mundial del Comercio y los Productos de Biotecnología: hacia una aproximación normativa”. En: *Revista del Centro de Economía Internacional* N° 4, noviembre 2005, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

89. Ver Artículo 3, inciso 4 del AMSF.

90. Austria (maíz T25, Bt-176, y MON810), Rep. Fed. de Alemania (RFA) (maíz Bt-176), Italia (maíz T25, MON809, MON 810, Bt-11) y Luxemburgo (maíz Bt-176) y Grecia, a los cuales durante el curso del procedimiento del GE se incorporó Francia con una prohibición del maíz MON810. Al respecto, la Argentina reclamó contra todos los EMs que prohibieron originalmente “eventos” de maíz, exceptuando a Grecia y Francia por tratarse de “eventos” de colza, carentes de interés comercial para nuestro país.

En ese sentido, si bien la normativa comunitaria reconoce el derecho de los Estados Miembros a restringir o prohibir provisionalmente un producto en su territorio (“salvaguardia”), tal medida debe contar con fundamento científico. Sin embargo, en todos los casos en los que se aplicó una medida de las denominadas de “salvaguardia”, los Comités Científicos que la revisaron concluyeron que carecían de sustento científico⁹¹. En consecuencia, los productos biotecnológicos afectados por estas medidas de los Estados Miembros acumularon insólitamente dos dictámenes positivos de los Comités Científicos comunitarios⁹².

V.5. Infracción al artículo III: 4 del Acuerdo GATT 1994

Al margen del reclamo central por infracciones al AMSF en relación con medidas sanitarias o fitosanitarias que fueron adoptadas más allá de todo sustento científico, nuestro país alegó también una infracción al artículo III:4 del Acuerdo General –GATT 1994– por considerar que la RFA, Austria, Italia y Luxemburgo estaban otorgando un trato menos favorable a estos productos de biotecnología que a sus contrapartes “convencionales”.

Al respecto, cabe destacar que en este reclamo contra medidas nacionales la controvertida cuestión de si los productos biotecnológicos afectados son o no “productos similares” a los productos “convencionales” cobra una dimensión especial, debido a que los cuatro productos biotecnológicos de interés argentino no solamente se encontraban sujetos a un trato diferenciado respecto de los productos “convencionales”, sino también respecto de productos biotecnológicos idénticos ya aprobados a nivel comunitario.

En adición al reclamo enmarcado en el AMSF –que constituye un acuerdo específico dentro de la normativa OMC–, la Argentina también alegó la inconsistencia de la medida de la UE contra productos específicos de interés argentino respecto del GATT 1994, es decir, de la normativa más general de la que se derivan los “acuerdos abarcados o específicos”.

En efecto, el artículo III del GATT 1994 impone –en lo que concierne a productos similares– la obligación de otorgar a los productos de importación “un trato no menos favorable” que el que se otorga al producto similar de producción nacional, principio básico del sistema multilateral de comercio conocido como “trato nacional”⁹³.

En este sentido, la Argentina alegó que la UE habría vulnerado el trato nacional doblemente. En primer lugar, al otorgar un tratamiento menos favorable a los productos biotecnológicos cuya importación se intentó iniciar a partir de 1998, compa-

91. Winham, Gilbert R.: “The GMO Panel: Applications of WTO Law to Trade in Agricultural Biotech Products”. En: *European Integration* Vol. 31, No. 3, mayo de 2009.

92. Un primer dictamen favorable emitido durante el proceso de aprobación del producto biotecnológico a nivel comunitario y un segundo dictamen positivo que declaró a la medida de “salvaguardia” como carente de sustento científico.

93. Jackson, J.H.: *World Trade and the Law of GATT*. Nueva York: Bobbs Merrill, 1986.

rativamente a aquellos aprobados previamente, ya que mientras los últimos podían circular libremente por el ámbito comunitario, los primeros quedaron impedidos de acceder al mismo. En segundo lugar, al otorgar un trato menos favorable a los productos biotecnológicos comparativamente a sus contrapartes “convencionales”, las cuales nunca sufrieron restricciones en la UE.

La cuestión relativa al “trato nacional” replantea el debate en torno a la similitud de los productos de biotecnología respecto de los productos “convencionales”, aspecto relevante para poder determinar si, efectivamente, se registra un trato menos favorable para los primeros a la luz del Artículo III del Acuerdo GATT 1994⁹⁴. Esta cuestión es hoy objeto de extenso debate entre quienes afirman que los productos de biotecnología deben ser considerados distintos de sus pares “convencionales” y quienes, por su parte, afirman que se trata de productos similares. Al respecto, nuestro país planteó la cuestión alegando que un producto de biotecnología con un dictamen científico favorable para su aprobación en el marco normativo de la UE debe ser considerado similar a su par “convencional”, en tanto el término “similaridad” utilizado en el Artículo III del GATT 1994 no implica “identidad”.

Precisamente, conforme la jurisprudencia de la OMC, la determinación de similitud entre dos productos debe realizarse sobre una base “caso por caso”, utilizando, a tal efecto, cuatro criterios que deben ser considerados en forma global e interrelacionada: a) las propiedades físicas de los productos; b) el uso final de los mismos; c) la percepción que de ellos tienen los consumidores y d) la clasificación arancelaria que se les aplica.

Respecto del primero de los criterios, ya se ha establecido en la jurisprudencia OMC que los riesgos asociados a la salud que pueda entrañar un producto pueden constituir un aspecto para definir sus propiedades. Sin embargo, los dictámenes de los Comités Científicos comunitarios han sido claros al especificar la inexistencia de riesgos en los productos de biotecnología, evaluados distintos de los productos convencionales. Por ello, una vez realizada tal determinación científica en cuanto al examen de los riesgos y sin que mediara ningún tipo de evidencia capaz de desvirtuar dicha evaluación con posterioridad, se interpretó que no existía sustento para considerar que esos productos no fueran similares a sus contrapartes “convencionales”, desde el punto de vista de sus propiedades físicas.

En cuanto al segundo de los criterios, los Comités Científicos determinaron que los productos biotecnológicos estaban destinados a tener el mismo uso que los productos “convencionales”, por lo que los Comités Científicos de la UE los aprobaron como tales y a tal fin.

No obstante, el criterio que más debate ha generado para determinar la similitud es aquel relativo a la percepción del consumidor. En este sentido, debe argumentarse que, si algún miembro de la OMC crea a través de sus propias acciones

94. Ablin, Eduardo R.: “El “Trato Nacional: pilar del Sistema Multilateral de Comercio”. En: *Guía Práctica de Comercio Exterior* N° 97. Buenos Aires: Editorial Guía Práctica, 2007.

y medidas determinadas expectativas en los consumidores, las cuales luego invoca para justificar la medida restrictiva del comercio que ha puesto en práctica, se estaría admitiendo la instauración de obstáculos al comercio que se justifican a sí mismos⁹⁵.

En efecto, cabe enfatizar, una vez más, que la UE ha ignorado los dictámenes científicos de sus propios Comités que favorecerían la aprobación de los productos de biotecnología objeto de la controversia. En su lugar, las autoridades comunitarias se han hecho eco de inquietudes y presiones carentes de fundamento científico, las cuales fueron en muchos casos exacerbadas por la propia acción gubernamental, lo que generó así una percepción sesgada del consumidor respecto de los riesgos potenciales de los productos de biotecnología, la cual, a su vez, se invocó para poder aplicar medidas comerciales injustificadas al margen de toda evidencia científica⁹⁶.

El último de los criterios a tener en cuenta para determinar la similaridad es el de la clasificación arancelaria, el cual resulta autoexplicativo en tanto no se determinan partidas arancelarias diferenciadas para los productos biotecnológicos, que se comercializan bajo las mismas posiciones que los “convencionales”.

V.6 Tratamiento alternativo en el ámbito del acuerdo TBT

Cabe aclarar que la invocación del AMSF y el acuerdo OTC resultan mutuamente excluyentes⁹⁷, por lo que la Argentina prefirió efectuar un reclamo “alternativo” bajo este último acuerdo ante el GE, sin dejar de lado por ello la línea argumental central planteada en relación al AMSF como ámbito natural de la controversia.

Al respecto, el Acuerdo OTC establece que respecto de los reglamentos técnicos no podrá otorgarse a los productos importados un trato menos favorable que a productos similares de producción nacional y a otros similares procedentes de otro país. En efecto, el acuerdo OTC estipula, básicamente, que ningún miembro de la OMC puede instaurar obstáculos al comercio por medio de la aplicación indebida de reglamentos técnicos, así como de los procedimientos de evaluación de la conformidad que rigen la comercialización de los respectivos productos.

En este sentido, debe destacarse que la legislación comunitaria para la aprobación de productos de biotecnología es, en sí misma, tanto un reglamento técnico como un procedimiento de evaluación de la conformidad, cumpliendo en ambos casos los requisitos impuestos por el acuerdo OTC para ser considerados como tales.

Por ello es que la Argentina alegó alternativamente infracciones al acuerdo OTC, tanto en el reclamo por los cuatro productos biotecnológicos de su interés, como en lo referido a las prohibiciones aplicadas por los Estados Miembros de la UE.

95. Ver Informe del Grupo Especial en el caso WT/DS231/R “Comunidades Europeas - Denominación comercial de Sardinias”, mayo 29 de 2002.

96. Ablin, Eduardo R. y Paz, Santiago: “El debate internacional sobre productos transgénicos: opciones para las exportaciones agrícolas argentinas”. En: *Boletín Informativo Techint* N° 306, Buenos Aires, 2001.

97. Ver Artículo 1, inciso 1.5 del Acuerdo OTC.

El “principio precautorio” (PP) y su aplicabilidad en este caso

En resumen, los demandantes sostuvieron en la controversia que las medidas aplicadas en la UE contra los OGMs resultaban incompatibles con la normativa del AMSF, las previsiones del Artículo III (trato nacional) del GATT y, subsidiariamente, con las disposiciones del Acuerdo OTC, destacando la ausencia de base científica para fundamentar la subsistencia de la “moratoria de facto” a lo largo de un período injustificadamente prolongado, así como el tratamiento discriminatorio otorgado a productos similares. La importancia de la elucidación de este caso se convirtió así en un precedente sustantivo para el futuro del tratamiento de los productos transgénicos en el comercio internacional, habida cuenta de la convergencia en el mismo de diversos conceptos potencialmente conflictivos, originados en la confluencia en materia regulatoria multilateral relativa a los organismos genéticamente modificados⁹⁸ de la normativa OMC, del Codex Alimentarius FAO/OMS⁹⁹ y del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (PCB)¹⁰⁰.

Al respecto, la CEE intentó defender sus políticas relativas a OGMs introduciendo el PP en el debate, tanto en conexión a la aplicación de los principios generales del derecho internacional a los diversos acuerdos, como en particular por vía de la interpretación del Artículo 5.7 del AMSF, criterio que el GE no compartió.

En rigor el PP se originó como principio de política doméstica en la RFA¹⁰¹ en los años 60 y 70, como legislación destinada a controlar diversas formas de polución que afectarían potencialmente al medio ambiente. En este sentido, se habilitaba a las autoridades a actuar preventivamente en situaciones en las cuales podrían producirse daños irreversibles en el medio ambiente y respecto de las cuales el conocimiento científico resultara insuficiente. Este concepto se expandió a la normativa de otros países, siendo aplicado inclusive por Canadá –uno de los litigantes contra la CEE en el caso OGMs.

Diversos acuerdos internacionales en el ámbito medioambiental han reconocido la legitimidad del PP, aunque siempre en relación a los aspectos medioambientales, como surge claramente de la referencia al mismo en el Principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, donde se establece que

98. Para un análisis detallado de esta problemática ver: Ablin, Eduardo R., Méndez, Gustavo H. y Morelli, Esteban A.: “Los OGMs en las negociaciones agrícolas internacionales: el interés argentino”. En: *Guía Práctica de Comercio Exterior* N° 28, Editorial Guía Práctica, octubre de 2005.

99. Ver Nota al pie N° 72.

100. La Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica adoptó un acuerdo suplementario al mismo conocido como el “Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología” (PCB) en enero de 2000, el cual entró en vigor en septiembre de 2003. El PCB trata de proteger la diversidad biológica de los posibles riesgos de los “organismos vivos modificados que son resultado de la biotecnología moderna”. Este Protocolo establece un procedimiento de “Acuerdo Fundamentado Previo” (AFP) para asegurar que se les proporcione a los países todos los elementos necesarios, con el fin de tomar decisiones informadas previas a autorizar la importación de tales organismos en su territorio. El Protocolo incluye una referencia al enfoque de prevención y reafirma el lenguaje de precaución en virtud del Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología fue establecido por el Protocolo para facilitar el intercambio de la información sobre organismos vivos modificados y prestar asistencia a los países en la aplicación del PCB. Ver: www.ambiente.gob.ar.

101. República Federal de Alemania.

la carencia de conocimiento científico no podrá ser invocada para posponer medidas que prevengan la degradación medioambiental con amenaza de daños severos o irreversibles.

Posteriormente, el PP resultó, por primera vez, asociado directamente con la normativa comercial internacional en el PCB suscripto en 2000 y que entró en vigor en 2003, cuyo objetivo se orienta a asegurar la “circulación, manipuleo y utilización segura de organismos vivos genéticamente modificados”, que comprenden aquellos OGMs vivos, tales como semillas destinadas a la siembra, alimentación animal o posterior procesamiento.

El PCB especifica un número de requisitos a ser exigidos a los exportadores de “organismos vivos genéticamente modificados”, incluyendo una evaluación de riesgo, etiquetado mandatorio y la obligación de obtener el acuerdo por parte del país importador previo al embarque de la mercancía así definida.

No obstante su difusión en diversos textos legales, afloraron múltiples reclamos en el sentido de que el PP no cuenta con una enunciación concreta a efectos operativos, por lo que la propia UE emitió, en febrero de 2000, una Comunicación definiendo su interpretación del mencionado principio. La misma reconoció que el PP no se encontraba definido con precisión, aunque argumentó que los formuladores de políticas –y, en última instancia, la justicia– debían contribuir oportunamente a precisar el concepto, cuya indefinición introducía incertidumbre legal.

Así, la mencionada Comunicación indicaba que el PP sería utilizado cuando un riesgo potencial fuera identificado y una evaluación científica hubiera sido conducida, con el resultado de que la incertidumbre científica subsistiera. Los elementos desencadenantes para la acción, en dicho caso, serían la existencia de un peligro para la población, preocupación por las consecuencias de la inacción y, especialmente, la convicción de que la ausencia de prueba científica no debía ser motivo de la abstención de acciones preventivas.

Por ello, la Comunicación atribuía gran importancia al PP en el marco normativo comunitario, mientras sus socios comerciales temían que preocupaciones políticas más que científicas pudieran ser utilizadas para determinaciones precautorias adoptadas ante presuntos riesgos medioambientales o de inocuidad alimenticia¹⁰².

La referencia de la Comunicación a las “presiones de la opinión pública” agravaban dichas preocupaciones, por lo que las diferencias en este campo no pudieron zanjarse y los litigantes debieron traer esta cuestión al GE sobre OGMs, que lo consideró desde dos diferentes puntos de vista.

Primero, se planteó la cuestión más amplia acerca de si otros tratados o reglas aplicadas en el comercio internacional –incluyendo entre sus normas al PP– resultaban relevantes para la interpretación de los Acuerdos de la OMC, apelando a la teoría de que los tratados internacionales, tal como la OMC, se encuentran integrados

102. Ver: Commission of the European Communities: “Communication from the Commission on the Precautionary Principle”, Bruselas, 2000.

en un sistema legal internacional preexistente y que, por ello, los textos de la OMC no ejercen necesariamente precedencia sobre reglas relevantes que pudieran encontrarse en otros acuerdos fuera de su ámbito.

La CEE reforzó dicha aproximación a la legislación del comercio internacional al amparo del artículo 31 de la Convención de Viena sobre la Interpretación de los Tratados que requiere que se tengan en consideración todas aquellas reglas relevantes de la legislación internacional que resulten aplicables en las relaciones entre las partes. Así, la CEE demandó que el GE se viera obligado a contemplar la validez del PP y la cuestión de la incertidumbre científica en su decisión, lo cual dio lugar a un número de cuestiones subordinadas, tales como: a) si el PP es un principio aceptado o regla del derecho internacional; b) si los tratados o reglas en las cuales uno de los litigantes no es parte pueden resultar compromisorios para el mismo; c) el impacto que podrían tener otros tratados sobre las decisiones del panel en el caso y, en particular, si la aplicación del PP podía evitar la obligación bajo el AMSF de llevar a cabo una evaluación de riesgo sobre bases científicas.

Al respecto, el GE declinó tomar posición respecto de si el PP es un principio aceptado en la legislación internacional, en consonancia con precedentes del OA en otros casos. Asimismo, en tanto algunas partes en el caso no eran partes del PCB u otros acuerdos, el panel no encontró provisiones en tales acuerdos que constituyeran reglas aplicables a la relación entre las partes en el sentido del Art. 31 de la Convención de Viena, ya que lo contrario sería oponerle a una parte soberana un tratado que no firmó o no ratificó¹⁰³.

Al mismo tiempo, reconoció que el art. 5.7 del AMSF constituye una expresión –singular– del PP, en tanto permite adoptar medidas AMSF en el contexto de insuficiente evidencia científica, lo que resulta consistente con la definición del PP en la Declaración de Río de 1992. Sin embargo, la CEE argumentó que el Art. 5.7 del AMSF contiene reglas específicas en relación a medidas provisionarias y que es en dicho contexto –y no en las reglas sobre evaluación de riesgo científico del Art. 5.1– que las medidas de los EMs deben ser evaluadas.

El GE no rechazó la caracterización del Art. 5.7 como una expresión del PP, sino que prefirió considerarlo desde otra óptica, señalando que la característica operacional del Art. 5.7 era la insuficiencia de evidencia científica y no su provisionalidad, refutando que no se contara con evidencia científica suficiente por parte de los EMs, en tanto la CEE había completado evaluaciones de riesgo científico en aquellos “eventos” previamente aprobados¹⁰⁴.

Finalmente, el GE refutó que el Art. 5.7 del AMSF pudiera actuar como una salvaguardia para la aplicación de la evaluación de riesgo científica al tratar la importación de productos OGMs. Por el contrario, el GE parece haber fortalecido al Art. 5.7

103. Moots, Doaa A.: “Is the World Trade Organization anti-precaution?”. En: *Journal of World Trade Volume 39*, Nr.3, Wolters Kluwer, 2005.

104. Winham, Gilbert R.: “The GMO Panel: Applications of WTO Law to Trade in Agricultural Biotech Products”. En: *European Integration* Vol. 31, No. 3, mayo de 2009.

al considerarlo un derecho calificado y no una excepción, por lo que las medidas provisionales, en caso de insuficiente evidencia científica, solo pueden ser efectivas en el marco de los procedimientos para una evaluación de riesgo determinados en el AMSF¹⁰⁵.

En general, los esfuerzos de la CEE para promover el PP por vía del caso OGMs no prosperaron, aspecto que tal vez puede haber influido para desistir de una apelación. De este modo, el GE bajo análisis sentó un precedente relevante en relación a que la interpretación de tratados ajenos a la OMC no pueden agregar sentido a las reglas que vayan más allá o en contra el claro significado de los términos de los acuerdos cubiertos por la OMC¹⁰⁶.

En resumen, el GE otorgó escasa relevancia a la invocación de normativa ajena a la OMC, al determinar que los hechos del caso recaían claramente sobre el sentido de los Acuerdos OMC, en particular del AMSF. Sin embargo, el GE no subestimó el papel del PP *per se* en el derecho internacional, aunque impidió la posibilidad de que la CEE u otros Miembros pudieran utilizar dicho principio para evitar el cumplimiento de obligaciones dimanantes del régimen comercial cubierto por la OMC, por lo que la no ratificación por parte argentina del PCB adquiere un carácter de reaseguro importante para cualquiera regulación futura del comercio internacional de OGMs¹⁰⁷.

VII. Hacia el fin de la “moratoria”: intentos comunitarios por cerrar el caso

A esta altura del desarrollo del procedimiento del GE, la UE ya había acumulado algunos indicios de su voluntad de avanzar progresivamente hacia el levantamiento de la “moratoria”, cuya defensa interpretaba muy dificultosa –aun a nivel de la Comisión Europea–, pudiendo citarse los siguientes elementos:

- declaraciones de varios Comisionados de la UE anticipando la voluntad de considerar la aprobación de diversos eventos¹⁰⁸;
- intimación de la Comisión –abril de 2003– a doce Estados de la UE anticipando la posibilidad de encausarlos ante la Corte de Justicia Europea por infracción al derecho comunitario, al no haber adaptado sus legislaciones nacionales a la Directiva 2001/18/CE;
- aprobación de “eventos” pendientes de maíz en abril de 2004, junto a autorizaciones adicionales para otros “eventos” de maíz en julio y octubre de 2004

105. *Op. cit.*

106. Baumullier, H. and Apea, Y.: “A preliminary analysis of the WTO biotech ruling”. En: *Bridges Monthly Review* 10, Nr. 7. Ginebra: International Centre for Trade and Sustainable Development, 2006.

107. Ablin, Eduardo R. y Paz, Santiago: “El mercado internacional de soja, la República Argentina, y los productos genéticamente modificados”. En: *Las Negociaciones Comerciales Multilaterales de la Ronda de Doha. Desafíos para la Argentina*. Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, 2003.

108. Ver declaraciones del Comisionado para la Salud de la UE David Byrne en la conferencia “The right to know about genetically modified food”, 25 de julio de 2001, y de la Comisionado para el Medio Ambiente Margaret Wallström en “GMO Update: EU Moratorium, US-China Dispute, APEC, EU members refuse to end GMO moratorium”, 29 de octubre de 2001.

y agosto de 2005, respectivamente. Finalmente, admisión de un “evento” de colza en agosto de 2005¹⁰⁹;

- difusión de un proyecto para la aprobación de un régimen denominado de “coexistencia” para los cultivos transgénicos, convencionales y orgánicos en el territorio de la UE;
- intentos fallidos para la aprobación de dos “eventos” de maíz¹¹⁰ en abril y septiembre de 2005, respectivamente;
- intimación de la CE a aquellos EMs que mantenían medidas específicas, sin fundamento científico, que afectaban a OGMs previamente aprobados a nivel comunitario, para que cesaran las mismas.

VIII. Aspectos centrales tratados por el GE y sus definiciones

Como ya se ha anticipado¹¹¹, cabe destacar que el GE debió definir las siguientes cuatro cuestiones sustantivas que afectaban directamente al intercambio de OGMs, a saber: a) si el AMSF era el acuerdo adecuado para el tratamiento de este tipo de cuestiones, aspecto a su vez directamente relacionado con el punto c) siguiente; b) el papel del denominado “principio precautorio” (PP) en el comercio agrícola internacional; c) el impacto de los procedimientos de evaluación de riesgos sobre bases científicas en el caso de los productos genéticamente modificados y d) la legitimidad de las medidas nacionales adoptadas por EMs individualmente.

En el marco del contexto táctico descrito en las secciones precedentes, se han reseñado las medidas por las cuales la Argentina llevaría a la UE ante el OSD de la OMC, convocando, a tal efecto, un Grupo Especial¹¹².

Merece señalarse que la RA no cuestionó la normativa de la UE sobre aprobación de productos de biotecnología, sino que objetó su “no-aplicación” desde 1998. Asimismo, cabe tener presente que el reclamo argentino tampoco contestó en dicha instancia el presunto derecho de la UE de establecer mecanismos de trazabilidad y/o etiquetado de los productos de biotecnología en forma diferente de los productos “convencionales”.

Por su parte, respecto del punto d), la Argentina rebatió la validez de la normativa interna de los respectivos Estados Miembros de la UE (decretos, reglamentos,

109. Bajo la presión de las circunstancias, la CE procedió a aprobar algunos “eventos”, alegando que con dichas decisiones la “moratoria” había cesado. Tales avances no deben, sin embargo, ser interpretados como el fin de la “moratoria” en tanto se trató solamente de cuatro productos biotecnológicos seleccionados aisladamente en el contexto de un estancamiento generalizado que involucraba a más de veinte productos GMs pendientes de evaluación en la UE.

110. En las reuniones del Comité Permanente de la Cadena Alimentaria y Sanidad Animal de la UE –que nucleaba a los expertos de los veinticinco Estados Miembros de la época– no se alcanzó la mayoría cualificada que hiciera posible la aprobación del maíz GA-21 (abril de 2005), por lo que la propuesta fue devuelta a la CE. Asimismo, el Consejo de Ministros de Agricultura y Pesca no logró quórum para aprobar o rechazar la autorización del maíz “Zea Maíz L línea 1507” (septiembre de 2005).

111. Ver Sección II precedente.

112. Ver Sección V precedente.

órdenes) que establecieron dichas prohibiciones. Ello, en tanto las restricciones a nivel de algunos Estados Miembros fueron evaluadas a nivel comunitario por los Comités Científicos respectivos, los cuales las declararon carentes de fundamento, aunque no fueran levantadas de inmediato.

Con carácter general, las medidas reseñadas fueron cuestionadas bajo el AMSF, el Artículo III del GATT de 1994 y, alternativamente, bajo el acuerdo OTC –dado que este último y el AMSF son mutuamente excluyentes–, excepto la “moratoria de facto” y la “demora injustificada” que solo fueron cuestionadas bajo el AMSF¹¹³.

Por su parte, el GE enfatizó en su informe la necesidad de resolver aquellos aspectos que su evaluación no consideró, por exceder su mandato. En primer lugar, clarificó que no trató la cuestión del eventual riesgo o inocuidad de los OGMs, aspecto que no fue objeto de la controversia y cuya dilucidación, en cualquier caso, excedía sus competencias.

Tampoco se definió en torno del argumento compartido por la RA y Canadá en el sentido de que los productos OGMs resultan idénticos a sus equivalentes convencionales, a los efectos de su tratamiento en el comercio multilateral regulado por la OMC.

De igual forma, el GE prefirió no expedirse en relación con la cuestión –enarbolada por los demandantes– relativa a la conformidad de la nueva legislación comunitaria sobre trazabilidad y etiquetado con la normativa OMC.

Finalmente, aun cuando el GE recogió el testimonio de varios expertos científicos para poder evaluar con mayor precisión la evidencia que le fuera presentada por las partes, llegó a la conclusión de que la misma no resultaba un aporte imprescindible para su determinación y, por lo tanto, se inclinó por mantener dicha información como aportes meramente explicativos.

En cuanto al aspecto central del reclamo el GE concluyó que la aplicación entre junio de 1999 y agosto de 2003 –instancia del establecimiento del “panel”¹¹⁴– de una moratoria de facto sobre la aprobación de productos biotecnológicos resultaba inconsistente con la normativa de la OMC y, en particular, del AMSF. Sin embargo, introdujo una distinción entre las obligaciones sustantivas y procedimentales de los acuerdos de la OMC, ya que el GE determinó que la CE había actuado en contradicción con las provisiones del Anexo C del AMSF, el cual requería que los procedimientos de aprobación de productos cubiertos por dicho acuerdo se completaran sin demoras injustificadas^{115 116}, aunque no encontró violación de los aspectos sustantivos del Acuerdo bajo análisis¹¹⁷.

113. Adicionalmente, la Argentina reclamó en virtud de la normativa específica aplicable a países en desarrollo, a través del “Trato especial y diferenciado” (ver Artículo 10 del AMSF).

114. Aspecto legal de interés, en tanto los demandantes afirmaban que la moratoria aún se encontraba vigente con posterioridad a la constitución del GE.

115. “Without undue delay” en la versión inglesa.

116. Al respecto, el GE determinó que en veinticuatro de los veintisiete productos incluidos en la demanda de Estados Unidos se había producido una violación de esta normativa por parte de la CEE.

117. Winham, Gilbert R.: “The GMO Panel: Applications of WTO Law to Trade in Agricultural Biotech Products”. En:

Finalmente, en los reclamos relativos a las medidas de salvaguardia adoptadas por diversos EMs¹¹⁸, el GE encontró que dichas acciones resultaban inconsistentes con los Artículos 5.1 y 2.2 del AMSF, los cuales requerían de una evaluación de riesgo previa a cualquier restricción al comercio de productos aprobados. De modo adicional, el GE estableció que dichas excepciones no se hallaban cubiertas por el Artículo 5.7 del AMSF, el cual permitía la adopción de medidas provisionales “sobre la base de nueva información pertinente disponible”, en tanto dicha evidencia no se proveyera.

Un aspecto que mereció profunda consideración concernía al nuevo régimen regulatorio que la UE culminó adoptando en la etapa final del procedimiento del ESD y que se aproximaba, ciertamente, a conformar un mecanismo compatible con las provisiones de la OMC, al abandonar la moratoria de facto¹¹⁹. Una vez más, en el debate interno argentino diversos estamentos estatales y privados presumían que resultaría mejor adaptarse a dicho régimen que intentar forzar a la UE a cumplimentar el resultado –aun favorable– de un GE. Por el contrario, otros sectores consideraban al nuevo régimen contrario a las normas de la OMC y, por ello, concluían que el mismo debía ser confrontado en el marco del ESD para evitar hipotecar el futuro del desarrollo de la tecnología biogenética.

En este sentido, la CONABIA y la entonces SAGPyA –organismos con los cuales se mantuvo una muy estrecha y fructífera colaboración a lo largo de la labor del GE¹²⁰– que aportaron los fundamentos científicos requeridos en diversas ocasiones para las sucesivas presentaciones, compartieron el criterio del Grupo de Trabajo de perseguir una definición categórica del GE respecto del papel de la ciencia en la evaluación de riesgos, acorde con las provisiones del AMSF¹²¹.

Al respecto, la “moratoria de facto” aplicada por la UE puso de manifiesto la falta de definición sobre el tratamiento a ser otorgado a los organismos genéticamente modificados (OGMs) en el plano multilateral, a cuyo respecto el caso OGMs estableció interpretaciones significativas que generaron un importante precedente en la OMC para el futuro del derecho mercantil multilateral en esta materia.

IX. Evolución del caso OGMs

El último punto de la demanda, relativo a las acciones de los EMs, resultó –al menos temporalmente¹²²– un éxito para los litigantes así como una asistencia indirecta para

European Integration Vol. 31, No. 3, mayo de 2009.

118. Austria, la RFA, Grecia, Italia y Luxemburgo, con la incorporación posterior de Francia.

119. Winham, Gilbert R.: “The GMO Panel: Applications of WTO Law to Trade in Agricultural Biotech Products”. En: *European Integration* Vol. 31, No. 3, mayo de 2009.

120. En este ámbito cabe destacar la valiosa dedicación del Dr. Moisés Burachik de la CONABIA en el aporte y presentación de la información científica atinente al caso, así como la cooperación del Lic. Martín Lema, de la Oficina de Biotecnología de la SAGPyA.

121. Burachik, Moisés: “The Trade Dispute About Genetically Engineered Products: Argentina Against the European Communities”, *AgBioForum*, 2013, www.agbioforum.org.

122. En efecto, la corriente dirigida a autorizar la prohibición de producción, importación y circulación de determinados

la Comisión Europea, al restablecer la obligación de los países individualmente de responder a la normativa comunitaria sin poder alegar excepciones de carácter unilateral que no hubieran sido consideradas al momento de la aprobación del evento por el órgano competente comunitario¹²³ en el cual dichos EMs participan, motivando su eventual bloqueo.

El desarrollo procedimental del caso en el ámbito del GE¹²⁴ dio lugar a sucesivas postergaciones –dadas las dificultades confrontadas por el “panel” para poder esclarecer los aspectos centrales a ser dilucidados–, ingresándose así en el tramo formal del procedimiento de Solución de Diferencias, que concluyó cuando el GE difundió a las partes su “informe interino” en febrero de 2006¹²⁵, el cual fue seguido por su Informe Final en septiembre del mismo año¹²⁶ y por su adopción en noviembre.

Luego de intensos debates internos, la CEE decidió en noviembre de 2006 y, para sorpresa de los litigantes, no apelar el dictamen del GE¹²⁷. De esta forma, acorde a los principios de la OMC la CEE, debía proceder a ajustar aquellas políticas que habían sido declaradas contrarias a los acuerdos, de conformidad con las reglas y compromisos de la OMC¹²⁸. Así, considerando la derrota de la CEE en el conjunto de los argumentos sometidos a consideración del GE, no debería sorprender la pragmática decisión de no apelar el dictamen del mismo.

Con este paso culminó un proceso de carácter inusual por su duración cercana a tres años –contra el promedio habitual de 34 semanas que registra el calendario procedimental de la OMC para los procesos de solución de diferencias– así como por la extensión del Informe Final, como ya se ha señalado¹²⁹. Ambos indicadores reflejaban claramente la envergadura de los temas sometidos al GE en razón de sus implicancias para el futuro de la OMC y, en particular, de los criterios a aplicar respecto de diversas cuestiones derivadas de las innovaciones tecnológicas en el campo de la biotecnología para su ulterior tratamiento en marco normativo del comercio internacional¹³⁰.

OGMs aprobados a nivel comunitario por parte de los EMs en forma individual volvió reverdecer por vía de una propuesta de la CE de abril de 2015, la cual fue, sin embargo, rechazada por el PE en octubre de dicho año. Ver Parlamento Europeo, Notas de Prensa: “El Parlamento rechaza que los países puedan prohibir uso de OGM en su territorio”, 28 de octubre de 2015.

123. AESA o EFSA.

124. Un Grupo Especial de expertos especialmente convocados bajo un mandato específico, destinado a examinar a la luz de las disposiciones pertinentes del acuerdo o los acuerdos abarcados el asunto sometido al Órgano de Solución de Diferencias (OSD), y formular las conclusiones que ayuden al OSD a hacer las recomendaciones o dictar las resoluciones previstas en dicho acuerdo. Ver Artículos 6 a 8, y 11 del ESD.

125. Dicho informe trascendió al público en general –no obstante su confidencialidad– al ser difundido por diversas organizaciones civiles que lograron acceso al mismo.

126. Ver Artículo 16 del ESD.

127. Los informes de los GE pueden ser recurridos ante el Órgano Permanente de Apelación (OA) acorde con el Artículo 17 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, el cual constituye una instancia definitiva que no habilita a recursos en niveles superiores dentro de la OMC, ni en otros foros ajenos a la misma.

128. Ablin, Eduardo R. y Paz, Santiago: “El mecanismo de solución de diferencias de la OMC”. En: *Guía Práctica de Comercio Exterior* N° 636. Buenos Aires: Editorial Errepar, 2002.

129. Ver Sección II precedente.

130. Ablin, Eduardo R., Méndez, Gustavo H. y Morelli, Esteban, A.: “La Organización Mundial del Comercio y los Productos de Biotecnología: hacia una aproximación normativa”. En: *Revista del Centro de Economía Internacional* N° 4, noviembre 2005, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Implicancias futuras del resultado del GE

Gran parte del “panel” debió concentrarse en tratar aspectos específicos que surgieron durante un período de transición legislativa en la CEE. En primer lugar, la moratoria, que constituyó el foco del caso por su carácter inusual, único y difícilmente repetible. Las cuestiones internas de la CEE y los EMs jugaron un papel indudable en tal proceso, ya que la CE intentó, en todo momento, controlar la rebelión interna de algunos EMs, al mismo tiempo que deshacerse de un caso que preveía muy probablemente perder y que, por ello, decidió no apelar.

De esta forma, resulta relevante destacar –como primera conclusión de los cuatro elementos sustentados por los demandantes que conformaron la base del caso– que se consideró que la CEE actuó en forma inconsistente con las disposiciones dimanantes de los Acuerdos de la OMC en todas las materias, salvo en lo concerniente al reclamo alternativo bajo el Acuerdo OTC –por haber sido considerado en el marco del AMSF– así como en lo relativo al Artículo III.4 del GATT, cuyo reclamo por parte de la Argentina y Canadá también fue rechazado; y, por lo tanto, la CEE fue intimada a establecer su legislación en conformidad con dichas obligaciones.

En otras palabras, el GE se inclinó por la posición de los demandantes en toda la línea del caso, con excepción del debate secundario en torno del momento en que la moratoria había culminado, constituyendo por ende un claro triunfo para la Argentina y sus colitigantes en el ámbito del ESD¹³¹.

Por ello, en lo que concierne al sistema comunitario en operación previo a 2004 no cabe dudar de que el dictamen del GE asumió un carácter histórico por su impacto sobre el tratamiento futuro de los OGMs en el marco del sistema multilateral de comercio y, en particular, en relación a la determinación del AMSF como acuerdo primario para la dilucidación de controversias en lo relativo a dichos productos¹³².

Prueba de ello fue el restablecimiento por parte de la CEE del régimen –aunque ajustado– de evaluación y aprobación de OGMs a nivel comunitario, que determinó que desde la conclusión del diferendo la aprobación de “eventos”¹³³ mejorara su ritmo sensiblemente, con una duración promedio para el proceso de casi cuatro años.

No resulta necesario destacar que se transitó un camino inédito, ya que se trató de la primera oportunidad en que la cuestión de los productos de biotecnología fue llevada ante el sistema de solución de controversias de la OMC. Pero, no se trató aquí únicamente de una mera cuestión de novedad. Muy por el contrario, en adición al elemento innovador, debe destacarse que el caso conllevó diversas facetas relevantes, las cuales confluyeron de modo interrelacionado sobre el futuro de la interpretación

131. Winham, Gilbert R.: “The GMO Panel: Applications of WTO Law to Trade in Agricultural Biotech Products”. En: *European Integration* Vol. 31, No. 3, mayo de 2009.

132. En este sentido, el GE dedicó más de 80 páginas en su Informe al tema de la aplicabilidad del AMSF como Acuerdo primario para el tratamiento de los OGMs, definición que no resulta menor.

133. Europabio, The European Association for Bioindustries: “Approvals of GMOs in the European Union”, Bruselas, octubre de 2011.

de diversos acuerdos de la OMC, particularmente el AMSF, conllevando aspectos jurídicos y económicos de vastas implicancias para el futuro del uso de esta tecnología en la agricultura.

Conclusión del procedimiento ante el ESD y perspectivas futuras

Al no apelar la UE el dictamen del GE, se abrió la parte final del proceso, consistente en la adopción de las “recomendaciones y resoluciones” del OSD. Acorde a las normas vigentes¹³⁴, en caso de que las mismas no pudieran ser cumplidas inmediatamente, se debe otorgar un “plazo prudencial” que presenta diversas instancias y que puede extenderse hasta quince meses a partir de la adopción del Informe Final del GE por parte del OSD o el OA, según haya correspondido, y ser eventualmente postergado por consenso entre las partes del caso¹³⁵. Dados los diferentes intereses de cada reclamante se negociaron plazos prudenciales diversos, en forma separada para cada uno de los tres casos.

Ante las circunstancias eventuales de no alcanzarse un acuerdo se abre la posibilidad del recurso a la “compensación y suspensión de concesiones”¹³⁶, a cuyo efecto el demandante deberá solicitar la reconvocatoria del GE o la constitución de otro con mandato específico para determinar el valor del perjuicio y autorizar el subsecuente retiro de concesiones comerciales equivalentes¹³⁷.

En los casos de Canadá y nuestro país, el período prudencial fijado tenía por objeto lograr que, por vía de negociaciones bilaterales, la CEE intentara ir resolviendo aquellas aprobaciones reclamadas según el calendario de los demandantes, ya que una vez logrado tal objetivo no restarían reclamos adicionales pendientes.

Debido a la complejidad y el carácter sensible de las cuestiones tratadas, las Comunidades Europeas requirieron de un plazo prudencial para la aplicación, notificando al OSD que en junio de 2007 habían acordado con Canadá que dicho término expiraría en noviembre de ese año. De esta forma, finalmente se alcanzó -luego de sucesivas postergaciones- un compromiso bilateral con Canadá¹³⁸ en julio de 2009, dirigido a “establecer un diálogo bilateral sobre cuestiones de interés mutuo relativas al acceso a los mercados de productos agrícolas biotecnológicos”.

El procedimiento con nuestro país se dirimió en una forma similar, también luego de sucesivas prórrogas y se concluyó un compromiso bilateral dirigido

134. Ver Artículo 21, incisos 2) y 3) del ESD relativo a la “Vigilancia de la aplicación de las recomendaciones y resoluciones del OSD”.

135. En efecto, fue postergado sucesivamente en diversas ocasiones con cada litigante.

136. Ver Artículo 22 del ESD.

137. Situación que solo se presentó con Estados Unidos.

138. Ver caso DS292 Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos, Solución mutuamente convenida en el marco del Artículo 3.6 del ESD.

a “establecer un diálogo bilateral sobre las cuestiones relativas a la aplicación de la biotecnología en la agricultura”¹³⁹.

Como puede observarse, existe una diferencia sustantiva entre las soluciones mutuamente convenidas por parte de la UE con Canadá y nuestro país. En efecto, mientras que el diálogo bilateral con Canadá contempla tratar aquellas “cuestiones de interés mutuo relativas al acceso a los mercados de productos agrícolas biotecnológicos”, en el caso argentino se introduce un compromiso mucho más difuso, referido al tratamiento de “las cuestiones relativas a la aplicación de la biotecnología en la agricultura”. Aun cuando resulta prematuro formular cualquier pronóstico acerca de las eventuales implicancias futuras de esta divergencia conceptual, no puede soslayarse que el texto argentino contiene una innecesaria incertidumbre que debilita potencialmente el significativo triunfo para los objetivos de nuestro país contenidos en el Informe Final adoptado por el OSD y no apelado por la CEE¹⁴⁰.

Diferente resultó el curso adoptado por Estados Unidos, no obstante haberse establecido inicialmente un período prudencial hasta noviembre de 2007, luego prorrogado, solo brevemente, en tanto Estados Unidos solicitó (en enero de 2008) la autorización del OSD para suspender concesiones y otras obligaciones en el marco del Artículo 22 del ESD. En efecto, más allá del cese temporario del caso, Estados Unidos inició procedimientos preliminares para aplicar retaliaciones comerciales, alegando la falta de cumplimiento por parte de la CEE de recomendaciones contenidas en el informe del OSD.

Así, Estados Unidos amenazó con la aplicación de aranceles adicionales sobre productos agropecuarios e industriales —a cuyo efecto publicaron una solicitud para comentarios relativos a la confección del listado preliminar—, así como la suspensión de concesiones bajo el AMSF y el Acuerdo sobre la Agricultura de la RU. Aun cuando la presentación no hacía mención a los valores equivalentes estimados de las sanciones, se mencionó que el nivel resultaría equivalente al monto anual de la pérdida de exportaciones a la CEE para los productos finales, mientras que para los OGMs destinados a siembra se tomarían en cuenta el valor de las regalías y derechos de licencia que hubieran correspondido en cada categoría. Incluso cuando la cuantía total de las eventuales compensaciones nunca fue calculada fehacientemente, cabe imaginar que su apreciación por el GE involucraría una tarea dificultosa, en tanto no contaría con un punto de referencia respecto del valor de patentes que no habían podido llegar a ser comercializadas en la CEE. De todas formas, cualquier estimación indudablemente hubiera ascendido a varios miles de millones de dólares, lo que hubiera permitido inferir el valor, asimismo millonario, de un potencial reclamo argentino.

Finalmente, en enero de 2008, Estados Unidos solicitó la autorización del OSD al efecto señalado, oponiéndose la CEE en febrero a la petición formulada

139. Ver caso DS293 Comunidades Europeas — Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos, Solución mutuamente convenida en el marco del Artículo 3.6 del ESD.

140. Ver Sección X precedente.

por este país para que se les permitiera suspender concesiones y otras obligaciones y demandando someter la cuestión a arbitraje de conformidad con la normativa¹⁴¹. Subsecuentemente, durante el mismo mes, la CEE y Estados Unidos solicitaron la suspensión de sus trabajos al Árbitro, de conformidad con el acuerdo alcanzado sobre los procedimientos previstos en los artículos 21 y 22 del ESD, hasta que Estados Unidos solicitara su reanudación en las circunstancias convenidas. Desde entonces, la situación bilateral se ha mantenido bajo el mencionado *statu quo*, el cual refleja la continuidad de una amenaza permanente por parte de Estados Unidos respecto de cualquier retroceso en el mecanismo de aprobación de “eventos” por parte comunitaria.

La situación descripta no ha hecho sino reflejar acontecimientos aún latentes, ya que en enero de 2015 el Parlamento Europeo aprobó –bajo la presión de un número significativo de EMs– nueva legislación que permitiría a los mismos restringir o prohibir, por motivos de política medioambiental ajenos a los riesgos para la salud o el medioambiente, los cultivos que contengan organismos genéticamente modificados (OGMs) en sus propios territorios. La propuesta, aprobada en diciembre de 2014 de manera informal entre el PE y el Consejo, databa de 2010, aunque durante cuatro años se mantuvo bloqueada por los desacuerdos entre Estados pro y anti OGMs, más allá de su evidente contradicción con las recomendaciones formuladas por el GE en el caso OGMs. A ello se agregaba la evidencia comercial de que más del 60% de las necesidades europeas de proteínas vegetales para el ganado en la UE se cubren con piensos a base de soja importados de países terceros, como la Argentina, Brasil o Estados Unidos, donde el cultivo de OGMs está generalizado, con el peligro implícito de un nuevo “panel”.

Continuando con esta renovada tendencia, en abril de 2015 la CE produjo un proyecto de legislación autorizando a los EMs individualmente a prohibir ya no solo el cultivo en su territorio de determinados productos GMs, sino la circulación y comercialización de los mismos en sus respectivas jurisdicciones, aun de aquellos previamente aprobados por la EFSA¹⁴². El nuevo proyecto se inspira en la Directiva (EU) 2015/412 y permite a cada uno de los EMs decidir si desea autorizar, restringir o prohibir la producción europea de alimentos o forrajes elaborados a partir de OGMs, lo que implica –en los hechos– dar libertad de prohibir esa producción en gran parte de la UE, donde prevalece la cultura proteccionista y de evidente fobia hacia las nuevas tecnologías. Las mencionadas reglas permiten fundamentar la prohibición en “las preferencias del consumidor, en consideraciones económicas, sociales o de planificación urbana”, subordinando las recomendaciones oficiales basadas en principios y evidencias científicas de carácter sanitario o fitosanitario como las que procesa la AESA¹⁴³.

141. Ver artículo 22 inciso 6) del ESD.

142. Ver Agencia EFE, www.20minutos.es, 12 de julio de 2015.

143. Ver Riaboi, Jorge: “Riesgo para Argentina: Europa quiere prohibir la importación de transgénicos”. En: *El Cronista Comercial*, Buenos Aires, 16 de abril de 2015.

Sin embargo, el Parlamento Europeo consideró que tal régimen podría volver a causar graves conflictos comerciales con importantes socios comerciales –en particular, a la luz del status de conclusión del caso OGMs ante la OMC por parte de Estados Unidos– y, por ende, decidió rechazar la opción de que los EMs puedan excluir de sus respectivos mercados nacionales los alimentos y piensos transgénicos aprobados a nivel comunitario¹⁴⁴, por vulnerar la normativa del mercado único y la Unión Aduanera, amenazando los avances en tales ámbitos. En efecto, se enfatizó que mientras el cultivo de OGMs tiene lugar necesariamente dentro del territorio de un país –donde el mismo ya puede ser prohibido acorde con la legislación vigente–, el comercio conlleva el tránsito transfronterizo, por lo que el veto del empleo y comercialización puede ser difícil o imposible de imponer si no va acompañado de controles sobre las importaciones, ciertamente contrarios a la normativa comunitaria¹⁴⁵.

Como la historia reciente parece indicar, aun con el cierre del “panel” el amplio conflicto político en curso probablemente continuará y el resultado ampliamente favorable obtenido no ha resuelto, a mediano, plazo todos los obstáculos que afrontan los OGMs en la UE.

Resulta por ello difícil predecir cómo resultará finalmente la situación de los OGMs en el ámbito comunitario. Como se ha visto, aparecen nuevas presiones de organizaciones medioambientalistas y grupos de consumidores que rechazan esta tecnología que presumen les quiere ser impuesta, obteniendo, en muchos casos, apoyo de los gobiernos de diversos EMs.

Por ello, la situación de los OGMs probablemente continúe siendo fuente de tensiones en la CEE y renovado conflicto en la OMC. Afortunadamente, el resultado del caso OGMs constituyó un primer paso importante para clarificar e implementar las leyes aplicables al comercio internacional sobre la agricultura biotecnológica. Esta es la principal razón por la cual se participó en el mismo, por lo cual cabe congratularse. La resolución favorable del caso presentado ante el OSD representa un logro trascendente para nuestro país, al haber sentado las bases para impedir que los mercados más importantes del mundo mantengan barreras al ingreso de las nuevas tecnologías agroalimenticias que se vayan sumando a las ya existentes sin fundamentos científicamente probados.

144. Ver Notas de Prensa, Parlamento Europeo: “El Parlamento rechaza que los países puedan prohibir uso de OGM en su territorio”, 28 de octubre de 2015.

Ver: “Europarlamento rechaza el derecho de los países a vetar los transgénicos”. En: *La Vanguardia*, Barcelona, 28 de octubre de 2015.

Bolivia en la era espacial y nuclear: balance y perspectivas de cooperación para la Argentina

—Agustina Alvarez Vicente*

El presente trabajo procura analizar, desde un punto de vista práctico, la posición adoptada por el Estado Plurinacional de Bolivia en lo concerniente a los proyectos espaciales, nucleares y, en menor medida, de radarización, en los que el gobierno de Evo Morales Ayma decidió embarcarse durante el período 2014-2015. Asimismo, se intentarán identificar las ventanas de oportunidad para la Argentina, siendo que nuestro país posee un largo camino recorrido en lo que a estas tecnologías de punta se refiere, y cuenta con un modelo de cooperación que a Bolivia podría serle de gran utilidad.

La elección del período bajo análisis se vincula con las decisiones adoptadas por Bolivia en materia espacial, nuclear y de radarización, y con haber sido testigo de dichas políticas durante mis funciones diplomáticas en La Paz por esos años.

En primer lugar, se hará referencia al **plan espacial** que Bolivia comenzó a desarrollar a partir de la idea de un satélite propio de telecomunicaciones y cuáles son las implicancias institucionales e internacionales de esta decisión.

Luego, se pasará revista al estado actual del **plan nuclear** que se ha decidido encarar durante la gestión Morales y su correlato, tanto a nivel institucional interno (infraestructura y organización del Estado), como en lo que respecta al uso pacífico de la energía nuclear y al actual esquema de no proliferación.

En cada uno de estos apartados, se analizarán las posibilidades que posee nuestro país para la cooperación bilateral en ámbitos de gran desarrollo y trayectoria para la Argentina.

Para finalizar, se dedicará un breve espacio al **plan de radarización** anunciado por Bolivia y a los intentos que realizó y podría realizar la Argentina para ofrecer su experiencia en el área.

Como conclusión, se hará un balance de oportunidades en la relación entre ambos países, en función del estado actual de los proyectos en Bolivia y del interés nacional de la Argentina para contribuir con el país vecino.

* La autora es Secretario de Embajada del SEN (concurso 2010), Licenciada en Ciencia Política - Orientación RRII (UBA) y cursó la Maestría en Defensa Nacional de la EDENA. Ingresó por concurso público 2005 a la Autoridad Regulatoria Nuclear donde se desempeñó como funcionaria de Relaciones Institucionales y No Proliferación hasta 2010, trabajó en la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales de la Cancillería argentina en 2013 y en 2014 fue destinada a La Paz, Bolivia.

I. Bolivia en el área espacial

El 25 de agosto del año 2009, en Caquiaviri (Bolivia), el presidente de ese Estado Plurinacional, Evo Morales Ayma, anunció públicamente que su país había tomado la decisión de ingresar a la era espacial con un satélite propio. El objeto era universalizar el servicio de telecomunicaciones, logrando soberanía tecnológica y contribuyendo a la erradicación de la pobreza extrema. Al respecto, cabe destacar que con este proyecto Bolivia ha definido como prioridad el hacer llegar las telecomunicaciones a la población rural que no tenía acceso a las mismas, a fin de cumplir con el mandato constitucional del Estado Plurinacional que consagra a las comunicaciones como un derecho básico para todo el pueblo boliviano.

En septiembre de 2009, en los márgenes de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Nueva York, Evo Morales sostuvo una reunión bilateral con su par chino, Hu Jintao, quien expresó la voluntad de su gobierno de ofrecer cooperación espacial a Bolivia a fin de que construyera y pusiera en órbita un satélite de telecomunicaciones propio.

Dicha cooperación finalmente se concretó e incluyó no solo el financiamiento por parte de China –considerada por el actual gobierno boliviano un aliado estratégico–, a través de un crédito para su construcción, sino también el asesoramiento técnico necesario. Como resultado final de esta colaboración, el 20 de diciembre de 2013 tuvo lugar el lanzamiento al espacio desde Xichang, China, del satélite boliviano Tupac Katari, en homenaje a un héroe de la liberación de los pueblos de origen indígena. Esta fecha constituye un hito en la historia del pueblo boliviano, cargado de simbolismo, puesto que representó la puerta de entrada a un área tecnológica a la que pertenecen un selecto grupo de países (si bien hubo críticas desde la oposición con la real utilidad que está brindando el satélite desde que fue lanzado).

Paralelamente, a fin de poder concretar el programa espacial boliviano, que comenzaría con el lanzamiento del mencionado satélite de telecomunicaciones, Bolivia debió dotarse de la estructura institucional que es requerida para proyectos de esta amplitud. En este sentido, el 10 de febrero de 2010, a través del Decreto Supremo 0423, se creó la Agencia Boliviana Espacial (ABE). Entre sus objetivos principales, cabe mencionar los siguientes:

- gestionar y ejecutar la implementación del proyecto relativo al satélite de comunicaciones Tupac Katari;
- promover la transferencia tecnológica y la formación de recursos humanos en tecnología espacial;
- promover la implementación de aplicaciones satelitales para su uso en programas sociales, productivos, de defensa, ambientales y otros.

Este decreto, junto con el 0599, sancionado el 18 de agosto de 2010 y relativo al aspecto administrativo de la ABE, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, así como el Decreto Supremo 0746 de fecha 22 de diciembre de

2010, referido al contrato con el Banco de Desarrollo de China (BDC) para financiar el proyecto satelital, constituyen el andamiaje jurídico-institucional y financiero que permitió a Bolivia concretar el proyecto espacial. El satélite Tupac Katari abriría así la posibilidad a nuevas iniciativas en el área.

Cabe mencionar que, desde el punto de vista institucional, además de la ABE, los actores con competencia en temas espaciales en Bolivia son el mencionado Ministerio de Obras y Servicios Públicos y el Viceministerio de Comunicaciones.

Por otra parte, Bolivia ha anunciado durante el año 2014 la construcción de un nuevo satélite, en este caso de observación de la tierra, que se llamará Bartolina Sisa, cuyo lanzamiento está previsto para 2017 y que demandará una inversión aproximada de entre 150 y 190 millones de dólares. El objeto principal del proyecto será que el país pueda definir los programas agrícolas a través de un seguimiento constante de los cultivos, así como, en carácter más general, tener un conocimiento acabado y preciso de los recursos naturales que Bolivia posee.

En encuentros entre el presidente Morales y el actual presidente chino, Xi Jinping, se abordó la posibilidad de que también en este caso se utilizara tecnología de origen chino, tanto por el servicio que brinda ese país como por los créditos financieros que proporciona.

Sin embargo, durante el año 2015 Bolivia ha anunciado que se prevé modificar el cronograma del proyecto, con miras a posponerlo, a fin de esperar una coyuntura económica internacional más favorable para su realización.

Entre los países interesados en colaborar en este proyecto también se destaca Francia, a través de sus empresas especializadas. Asimismo, según información proporcionada por la ABE, Bolivia recibió propuestas de Gran Bretaña, Rusia, España y Estados Unidos, entre otros.

Adicionalmente, Bolivia ha anunciado que tiene previsto el lanzamiento de un segundo satélite de telecomunicaciones que se concretaría entre 2019-2020.

Debe tenerse en cuenta que estos proyectos de envergadura, tanto en términos de magnitud como de dinero, encuentran en las alianzas con otros países la vía para poder ser llevados a cabo. En la región, Bolivia ha tenido alianzas en lo espacial con Venezuela, acercamientos con Ecuador y Perú y también ha comenzado a buscar cooperación con la Argentina, de la misma manera que manifestó que lo hará con Brasil.

Por otra parte, es menester tener presente que de la mano del desarrollo tecnológico en cualquier área sensitiva, como lo son las tecnologías nucleares, espaciales y de producción para la defensa, el país que inicia dicho proceso tecnológico debe diagramar y consolidar una estructura institucional interna acorde a los desarrollos perseguidos, así como al régimen internacional de no proliferación, en el caso de países con vocación pacífica como Bolivia. Dicho régimen procura controlar las armas de destrucción masiva (ADM) e impedir su diseminación, algo central para la paz y la seguridad internacionales y en el que la cooperación regional y global resulta fundamental.

En tal sentido y en el caso espacial, la creación de la mencionada ABE responde a la necesidad institucional a nivel interno y, en el plano internacional, conforme Bolivia vaya avanzando en estos proyectos, deberá ir adhiriendo a las diferentes iniciativas que existen en el ámbito de la no proliferación misilística, de la mano del desarrollo tecnológico espacial.

Oportunidades para la Argentina

En este contexto, siendo Bolivia un *newcomer* en una tecnología que en el mundo posee ya muchos años de desarrollo, la Argentina, cuyo programa espacial comenzó en la década del 60, tiene una gran oportunidad de colaborar en un área estratégica con un país vecino, fiel a la vocación abierta y cooperativa bajo esquemas asociativos que siempre ha caracterizado a nuestras relaciones exteriores en el campo tecnológico. No obstante, lo anterior no implica cooperar sin condiciones ni contrapartidas.

La tecnología espacial es de vital importancia para potenciar el desarrollo socioeconómico de los países, ya que tiene un efecto multiplicador en distintos campos del desarrollo nacional a través del uso de una alta tecnología. Al respecto, nuestro país ha sido pionero en Latinoamérica en desarrollar cohetes de experimentación y ha desplegado un nivel de actividad que le permitió ocupar una posición destacada en el plano internacional. En efecto, a través de la creación y ejecución de un Plan Espacial de largo plazo, la Argentina ha desarrollado proyectos de magnitud en esta área.

Asimismo, nuestro país entiende a la actividad espacial como un medio importante para la integración regional, cuyo corolario más ambicioso sería la creación de una agencia espacial regional. De hecho, tradicionalmente la Argentina ha entablado variedad de acuerdos con múltiples agencias y países del mundo para la cooperación en los usos pacíficos del espacio exterior (tal es el caso de Estados Unidos, Brasil¹, Italia, la Agencia Espacial Europea –ESA–, Canadá, entre otros).

En este sentido, la Argentina ha sabido desarrollar, a lo largo de los años, un tipo de cooperación con transferencia de tecnología, en los distintos campos y en términos generales, por oposición al tipo de cooperación tecnológica “llave en mano” que practican muchos países, en la cual no se transfieren los conocimientos sino solo el producto de ese desarrollo tecnológico que se haya ido adquiriendo.

La empresa estatal argentina INVAP (Investigación Aplicada) S.E. –sector Espacial y Gobierno– merece una consideración especial en este apartado, atento se ha constituido en un referente tanto a nivel nacional como internacional en sectores de alta tecnología, incluyendo la espacial. Al respecto, ha sido la empresa argentina calificada por la Administración Nacional de la Aeronáutica y del Espacio (NASA) de Estados Unidos para la realización de proyectos espaciales –concretándose, de

1. Con quien se está desarrollando el ambicioso proyecto binacional SABIA-MAR o Satélite Argentino-Brasileño de Informaciones sobre Recursos Hídricos, Agricultura y Ambiente.

hecho, el trabajo conjunto con ese país en los satélites de la serie SAC²—, lo cual demuestra su capacidad para el diseño, construcción, ensayo y operación de satélites.

El tipo de cooperación que ofrece la Argentina presenta enormes ventajas para la parte receptora, por lo que parece necesario poner especial énfasis en que sea una relación de reciprocidad, en donde nuestro país se asegure también un beneficio resultante de esa colaboración y asesoramiento. Así, a lo largo de los años se ha partido de la base más general de que la posición argentina en el desarrollo científico y tecnológico no va a mejorar por sí sola, sino en el marco del crecimiento de toda la región. No obstante, esta cooperación debe ser instrumentada de forma inteligente y con miras a potenciar el interés nacional. Por ejemplo, en el área espacial con Bolivia, a través de un desarrollo asociativo a futuro, en donde ambos países se unan en pos de un proyecto común, como podría ser un satélite o misiones satelitales conjuntas, o trabajando en el área de inteligencia comercial para identificar oportunidades que puedan resultar mutuamente beneficiosas. Desde el aspecto técnico (lógicamente apuntalado desde el nivel político), tanto la mencionada empresa INVAP como la Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (ARSAT) S.A., que es la compañía del Estado nacional dedicada a brindar servicios de telecomunicaciones a través de una combinación de infraestructuras terrestres, aéreas y espaciales para asegurar las posiciones orbitales de nuestro país, cuentan con la experiencia necesarias para pensar en este tipo de proyectos (con efecto multiplicador en el plano industrial y socioeconómico de ambos países).

Por otra parte, la Argentina puede brindar cooperación en la construcción del andamiaje institucional interno y en el aspecto internacional de la no proliferación, al que, como ya se ha mencionado, Bolivia deberá ir incorporándose conforme avanza en sus proyectos espaciales. Al respecto, nuestro país tiene un largo historial en materia de no proliferación y es sin dudas un líder regional en esta área, ya que es miembro de los distintos regímenes internacionales, por ejemplo en materia de control de exportaciones sensitivas —uno de los aspectos de la no proliferación—, siempre bregando, simultáneamente, por no restringir el desarrollo tecnológico ni el comercio legítimo. En particular, la Argentina fue una pieza importante ya desde los inicios del sistema de regulación de las actividades espaciales y sus usos pacíficos en la década del 60.³ Asimismo, nuestro país tiene un rol activo —a tono con un programa espacial relevante— en la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (COPUOS) de las Naciones Unidas.

Sin perjuicio de todas las ventanas de oportunidad que posee nuestro país en el campo espacial con Bolivia, debe señalarse también que el financiamiento de los proyectos no es un aspecto que pueda subestimarse y se trata de un tema sobre el que la Argentina debería ofrecer condiciones más competitivas.

2. Se trata de Satélites de Aplicaciones Científicas. Son los casos de SAC-A, SAC-B, SAC-C Y SAC-D Aquarius.

3. Posteriormente, en la década del 80 la Argentina desarrolló el proyecto del misil Cóndor II, que generó cierta polémica en la comunidad internacional. No obstante, esto no ha podido menoscabar la naturaleza pacífica del desarrollo tecnológico argentino en el área y el compromiso del país con la no proliferación en general y misilística en particular.

Para citar el ejemplo del satélite Tupac Katari, según el documento “Bolivia: la historia de cómo llegamos al cielo”, que ha difundido en diciembre de 2013 el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda junto con la ABE, el precio total del contrato por el satélite ascendió a 295.44 millones de dólares, siendo 44.32 millones de aporte nacional, y los 251.12 restantes de crédito por parte del Banco de Desarrollo de China. A la hora de evaluar opciones de los distintos países para encarar el proyecto, el documento indica que Bolivia tomó en cuenta los siguientes criterios: la capacidad y calificación de la empresa proveedora para la ejecución integral del programa completo de Bolivia (incluyendo la transferencia tecnológica); la tasa de éxito de la empresa en la ejecución de programas espaciales y el precio más bajo ofrecido por la ejecución del proyecto completo. Dado que la empresa china cumplía con todos los requisitos, resultó la elegida. Si bien en este punto el documento no lo menciona explícitamente, debe destacarse que, dentro del aspecto económico, el financiamiento ofrecido es otro de los temas en los cuales Bolivia ha hecho reiterado hincapié al momento de analizar posibles proveedores para emprendimientos de este tipo.

A fin de avanzar en los aspectos en los cuales nuestro país puede cooperar con Bolivia, han tenido lugar durante los pasados dos años reuniones bilaterales. Los temas en los que la Argentina puede brindar un aporte en lo espacial son variados, como ya se ha señalado, destacándose a nivel concreto lo que se refiere a capacitación de recursos humanos, por ejemplo, a través de becas ofrecidas por la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) para realizar estudios de posgrado en el Instituto Gullich de la Universidad Nacional de Córdoba, la colaboración en el área de televisión digital o en la de imágenes satelitales, o a través de la provisión del satélite de telecomunicaciones o de observación de la tierra que Bolivia ha anunciado entre sus planes de corto plazo y que nuestro país está en condiciones de ofrecer bajo la modalidad de cooperación que lo caracteriza.

Finalmente, debe señalarse que, como primer paso para pensar en una agenda bilateral en los usos pacíficos del espacio exterior, sería importante y necesario concretar un Acuerdo Gobierno a Gobierno sobre Usos Pacíficos del Espacio Ultraterrestre. Se trata de uno de los requisitos que la legislación argentina contempla en materia de no proliferación, puntualmente de uno de sus pilares, el control de exportaciones sensitivas, a fin de posibilitar la provisión de este grupo de tecnologías. Cabe mencionar que la legislación nacional en estos temas se rige por el Decreto 603 del año 1992, creador de la Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y Material Bélico –CONCESYMB–, cuyo objeto es asegurar que todo tipo de exportación o importación en el campo nuclear, químico, biológico o misilístico sea efectuada bajo estrictos controles que aseguren una utilización exclusivamente pacífica (las solicitudes son analizadas caso por caso en la Comisión). Resulta importante remarcar que el establecimiento de este régimen nacional de control de exportaciones sensitivas constituye una señal política muy contundente que ha dado la Argentina, por reflejar su compromiso con la no proliferación y, a su vez, su carácter

de participante activo en el comercio tecnológico internacional. Asimismo, a nivel internacional, la Argentina es miembro, con una participación activa, del Régimen de Control de Tecnología Misilística (MTCR), asociación informal y voluntaria de Estados que coordinan esfuerzos en el control de exportaciones para prevenir la proliferación de ADM.

Una propuesta concreta que podría formularse como conclusión de este apartado, es que la Argentina asista a Bolivia en la formación de recursos humanos en el área espacial, a través de una cooperación con transferencia tecnológica, donde la ganancia para nuestro país no sea solo económica sino que también impacte en nuestro posicionamiento a nivel regional, como líder y referente internacional en temas espaciales. Por otra parte, al considerarse, a título de ejemplo, la idea de un satélite conjunto, la contrapartida sería la utilización por ambas partes de los beneficios, uso de imágenes y datos satelitales, derivados de ese desarrollo. Por último, también sería positivo para nuestro país el contribuir con Bolivia en lo que a lo institucional interno y al aspecto de la no proliferación se refiere, ya que reafirmaría a la Argentina en un lugar de referente para la comunidad internacional en esas áreas dentro del campo espacial.

II. Bolivia en el área nuclear

Durante el mes de enero de 2014, el presidente Evo Morales anunció ante el pleno de la Asamblea Legislativa el inicio de un programa de energía atómica con fines pacíficos y lo definió como una “prioridad estratégica” del Estado boliviano. A través de la construcción del primer reactor nuclear con fines pacíficos, Bolivia comenzaría a transitar el largo camino de la tecnología nuclear con un plan integral.

Al igual que en el área espacial, esta decisión del Poder Ejecutivo debe estar provista de una estructura institucional acorde a los objetivos perseguidos, así como valerse de la cooperación internacional, a fin de poder obtener la capacitación y el entrenamiento necesarios para poder implementarla.

Respecto de la estructura institucional, Bolivia ya había establecido, mediante el Decreto Supremo Nro. 5389 del 14 de enero de 1960, la Comisión Boliviana de Energía Nuclear para promover, dirigir, implementar y difundir el uso pacífico de esta tecnología. Posteriormente, el Decreto Supremo Nro. 19583 del 3 de junio de 1983 reestructuró la norma anterior, dado que el país no había contado hasta ese momento con los instrumentos de política necesarios para orientar el funcionamiento de dicho organismo y permitir la obtención de los beneficios derivados de sus actividades, proporcionales a los esfuerzos e inversiones realizados en el campo nuclear.

Por otra parte, el último de los decretos mencionados, al descentralizar y reestructurar las actividades de la Comisión, crea el Instituto Boliviano de Ciencia y Tecnología Nuclear (IBTEN). El Instituto tiene como fin ocuparse de actividades de investigación y aplicación de técnicas nucleares, planificación y supervisión del

desarrollo de la tecnología nuclear, así como la aplicación de la Ley de Protección Radiológica, y es designado como la contraparte nacional oficial en todos los convenios y en las vinculaciones internacionales sobre tecnología nuclear.

Finalmente, y de acuerdo a lo mencionado al principio de este apartado, cuando el actual presidente Morales decide anunciar “el plan nuclear boliviano”, se sancionó el Decreto Supremo 2276 del 25 de febrero de 2015, a fin de que el Estado pudiera promover el uso pacífico de la energía nuclear y sus aplicaciones, tanto energéticas –incorporando la energía nuclear a todas las otras fuentes que actualmente posee Bolivia– como tecnológicas, en pos del desarrollo científico y tecnológico para el “vivir bien”. El decreto complementa las atribuciones del Ministerio de Hidrocarburos y Energía así como del Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas, cada uno en sus respectivos ámbitos. Por otra parte, establece que el IBTEN pase a depender del Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

Asimismo, es la propia Constitución Nacional la que considera a las distintas formas de energía y sus fuentes como un recurso estratégico, cuyo acceso es un derecho esencial para el desarrollo social e integral del país.

Cabe señalar entonces que si bien Bolivia ya poseía cierta institucionalidad en el plano nuclear, si ello no iba acompañado de una clara voluntad política sostenida en el tiempo para comenzar a dotar de contenido a esas instituciones (en términos de recursos humanos y financieros, así como en lo que hace a las relaciones internacionales y la cooperación necesaria para objetivos de esta naturaleza), no se iban a lograr materializar avances concretos que indicaran que el país estaba embarcado en la opción nuclear. En la actualidad, con la firme decisión de ingresar a la era nuclear, el gobierno parece estar tomando las decisiones concretas para lograrlo.

Como se mencionó en referencia a lo espacial, se trata de proyectos con efecto multiplicador que, tanto por el tiempo que demandan y la inversión necesaria para llevarlos a cabo, como por el nivel de conocimiento que se requiere para dominar estas tecnologías complejas, precisan de un fuerte compromiso de largo plazo por parte del país que los está iniciando, ya que se requiere una continuidad en la política adoptada.

Entre los aspectos importantes a considerar cuando un país está comenzando el desarrollo de la tecnología nuclear deben mencionarse: la legislación; la infraestructura regulatoria en protección radiológica y seguridad nuclear⁴, protección y seguridad física⁵, salvaguardias⁶ y no proliferación (a lo que se hará referencia luego);

4. Esta rama regulatoria se vincula con velar por la seguridad de la instalación nuclear de que se trate en las etapas de diseño, construcción, puesta en marcha, operación y retiro de servicio de la instalación.

La protección radiológica propiamente dicha se asocia a proporcionar un adecuado nivel de seguridad a las personas y el ambiente respecto del efecto nocivo de las radiaciones ionizantes.

5. El objetivo de esta rama regulatoria es prevenir el robo, hurto, sustracción o dispersión indebida del material, o bien el sabotaje o intrusión de personas ajenas a una instalación, donde sea posible generar accidentes con consecuencias radiológicas severas.

6. Las salvaguardias, uno de los pilares del régimen de no proliferación nuclear, son un conjunto de procedimientos aplicables a materiales nucleares o a materiales, equipos o información de interés nuclear, con el fin de asegurar que tales elementos no sean destinados a un uso no autorizado y que se observen los compromisos internacionales asumidos.

la capacidad tecnológica y el involucramiento de la industria. Se trata de elementos en los que Bolivia ya ha comenzado a trabajar o en los que lo hará en lo sucesivo. La construcción de capacidades regulatorias así como de gestión tecnológica demanda un tiempo considerable, por lo que es importante el intercambio con países que ya posean una trayectoria recorrida y puedan brindar su asesoramiento.

Respecto de la cuestión regulatoria nuclear, la misma merece una consideración especial puesto que el organismo encargado de dicha tarea posee un rol fundamental para garantizar el uso seguro y exclusivamente pacífico de esta tecnología. Cabe destacar que es altamente recomendable que el organismo regulador funcione como una entidad autárquica y con real independencia, esto es, manteniendo la responsabilidad regulatoria efectivamente separada de las funciones de promoción. El objetivo de dicha institución debe ser velar porque el país cumpla, en su actividad nuclear, con ciertos estándares de protección radiológica y seguridad nuclear, protección y seguridad física, así como con las salvaguardias y no proliferación nuclear que reconoce la comunidad internacional, de acuerdo con los instrumentos que se encargan de estas distintas materias o ramas regulatorias.

En cuanto a los pilares fundamentales del “programa nuclear boliviano” anunciado por el Presidente Morales, cabe enumerar los siguientes:

- Medicina Nuclear y Radioterapia: para diagnósticos y tratamientos oncológicos, enfermedades neurológicas y cardíacas;
- Sector agrícola e industrial: para la conservación de alimentos y la seguridad alimentaria, el mejoramiento de semillas y suelos, así como en materia de control de plagas, el aumento de la productividad industrial, entre otros usos;
- Investigación y Desarrollo: a través de la construcción de un reactor nuclear de investigación que permita programas de capacitación para los profesionales bolivianos y provisión de servicios, experimentos de física nuclear, así como sentar las bases para un futuro reactor de potencia.

Asimismo, a través de la construcción de un acelerador de partículas (ciclotrón de aceleradores lineales), a fin de fortalecer el sector de la salud mediante la producción de radioisótopos para usos médicos como detección de células cancerígenas;

- Energía: para hacer posible la diversificación de la matriz energética de generación eléctrica;
- Ciclo de combustible: para explorar reservas de los materiales nucleares uranio y torio a fin de evaluar su explotación e industrialización.

Con estos objetivos, se creará en Bolivia el Centro de Investigación y Desarrollo en Tecnología Nuclear (CIDETEN) que se emplazará en la ciudad de El Alto, lo que ha despertado el recelo u oposición de algunos sectores, según trascendió en los medios. Se trata de una situación típica cuando se encara este tipo de proyectos. En efecto, cuando un país comienza a considerar la alternativa nuclear y trabajar en ese sentido, el desafío de la comunicación juega un rol clave para la aceptación pública. Al respecto,

brindar mensajes claros a la ciudadanía referidos a las preocupaciones ambientales y de seguridad que se generan en la población, muchas veces por desconocimiento, resulta fundamental a fin de disipar todas las dudas. También realizar campañas de difusión, dando a conocer los beneficios de esta fuente de energía, puede ser de gran utilidad. La energía nuclear ha demostrado ser limpia y, si se cuenta con los estándares de seguridad internacionalmente exigidos y la infraestructura regulatoria acorde a proyectos de este alcance, las posibilidades de accidentes o errores se reducen al mínimo. Asimismo, la toma de decisiones en el desarrollo de un programa nuclear debe ser participativa y la implementación del plan transparente, a fin de crear confianza tanto en la población como a nivel internacional, generando una imagen de seriedad en la ejecución del programa nuclear por parte del país que lo encara.

En cuanto a los recursos económicos para llevar a cabo el plan, referentes del gobierno boliviano han informado a la opinión pública que provendrá de distintas fuentes como recursos internos o los ofrecidos por países amigos y que, simultáneamente, Bolivia prevé evaluar una estructura de financiamiento acorde a las características de cada proyecto en particular.

Respecto de la capacitación de los recursos humanos que va a necesitar el país, el actual gobierno ha manifestado que se requerirá trabajar en la institucionalidad interna, pero que, asimismo, se precisará de la transferencia de tecnología con países socios.

Con relación al llamado régimen internacional de la no proliferación nuclear en que se enmarcará el plan boliviano, cabe señalar primeramente que se trata de un marco de derechos y obligaciones dentro del cual se lleva a cabo la cooperación, la transferencia de tecnología y el comercio nuclear legítimos. La piedra angular de dicho régimen es el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP). Bolivia es parte del TNP y también es miembro del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) desde el año 1963. Por otra parte, a nivel regional, el instrumento más importante en materia de no proliferación nuclear es el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco), instrumento que creó una Zona Libre de Armas Nucleares en la región, del que Bolivia es signataria. Asimismo, ha suscripto en Viena el 30 de abril de 1974 y en La Paz el 23 de agosto del mismo año (vigente desde el 6 de febrero de 1995) un acuerdo con el OIEA para la aplicación de salvaguardias en conexión con el TNP, todo lo cual está en plena conformidad con el Tratado de Tlatelolco.

Como ya fue mencionado precedentemente, si bien Bolivia ya había dado algunos pasos hacia lo nuclear al menos en un plano más formal, en lo sustantivo y al no existir una voluntad política que diera consistencia a estas decisiones, las mismas no tuvieron un correlato en la realidad. En la actualidad, la decisión de ingresar a la era nuclear para lograr la liberación y la independencia a través del dominio de una tecnología que sólo algunos países poseen, la “soberanía científica”, parece sustentarse en bases firmes. En este sentido, en el campo de la no proliferación nuclear, Bolivia deberá modificar sus instituciones, particularmente el Ministerio de Hidrocarburos

y Energía, con vistas a la creación de un organismo regulatorio, ente que los nuevos proyectos nucleares bolivianos demandarán.

En efecto, el OIEA ya ha comprometido su asistencia técnica para aplicar al caso boliviano los estándares de seguridad que son internacionalmente exigidos a nivel regulatorio.

Oportunidades para la Argentina

Al igual que en el área espacial, la Argentina tiene una oportunidad histórica de cooperación con Bolivia, ya sea a nivel tecnológico como en materia de protección radiológica, seguridad nuclear, física, salvaguardias y no proliferación nuclear y a nivel institucional (en lo referente a la función regulatoria nuclear o en la construcción y consolidación de una estructura gubernamental adecuada para la gestión de la energía nuclear).

En efecto, nuestro país posee una extensa historia en el campo nuclear que data de más de sesenta años. Desde la década del 50 la Argentina ha ido consolidándose como productora de esta tecnología, manteniendo como objetivos a lo largo de los años la búsqueda de la mayor autonomía posible en el diseño y el desarrollo tecnológico y, asimismo, la defensa y promoción del uso pacífico y seguro, siendo que el país domina incluso las etapas más sensitivas del ciclo de combustible nuclear (esto es, enriquecimiento de uranio y reprocesamiento). Estas características han ido posicionando a nuestro país como un líder regional e internacional de prestigio en una materia sensible y que requiere gran sofisticación tecnológica, al igual que como un exportador confiable y con impecables credenciales respecto del uso pacífico de la energía atómica.

Si bien las empresas del sector nuclear argentino son varias, INVAP merece nuevamente una mención especial, por tener un historial exportador que ha demostrado gran nivel de competitividad en el ámbito exterior. Se trata de una empresa que posee cuarenta años de historia y treinta a nivel internacional, que coloca a la Argentina como país exportador de referencia de instalaciones nucleares, especialmente en el área de reactores de investigación y producción de radioisótopos para la medicina e industria, equipos y sistemas de control relacionados con la energía nuclear, así como de equipos de cobaltoterapia y sistemas de automatización para proyectos industriales y médicos (radiodiagnóstico, tratamiento del cáncer).

En cuanto a la no proliferación, la Argentina también ha ostentado un liderazgo muy importante que podría ser útil a Bolivia, ya que ha firmado todos los tratados de no proliferación nuclear y es miembro, con una participación activa, del Grupo de Países Proveedores Nucleares (NSG) –un agrupamiento de países que acuerda políticas en materia de transferencias– en el ámbito del control de exportaciones nucleares. Asimismo, ha establecido con Brasil, el otro país de la región con un programa nuclear relevante, un acuerdo inédito en materia de uso pacífico de la energía atómica. Se trata de una institucionalidad bilateral en el ámbito de la no

proliferación nuclear (específicamente, en el de las salvaguardias), la Agencia Brasileña Argentina de Contabilidad y Control de los Materiales Nucleares (ABACC), única organización binacional de salvaguardias en el mundo, encargada de verificar las actividades nucleares de ambos países.

A su vez, la Argentina ha firmado un acuerdo de salvaguardias amplias con el OIEA y es un país con una vasta tradición cooperativa, tanto con este organismo como con otros países, en los usos pacíficos de la energía nuclear.

A nivel institucional, nuestro país ha decidido sostener desde el mismo inicio del desarrollo tecnológico nuclear las responsabilidades regulatorias, que desde el año 1997 están a cargo de la Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN) –sucesora del Ente Nacional Regulador Nuclear (ENREN)⁷–, efectivamente separadas de las tareas de promoción y desarrollo, que están a cargo de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Como puede apreciarse, también en este aspecto la Argentina está en condiciones privilegiadas de brindar colaboración a Bolivia, que debe contar con una infraestructura regulatoria a tono con la decisión de emprender el camino nuclear, así como con la legislación que la acompañe y la cooperación tecnológica necesaria.

La empresa Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NA-SA) es otro actor clave dentro del sector nuclear argentino, ya que es la encargada de la producción y comercialización de la energía generada por las centrales nucleares argentinas en el complejo Atucha, Presidente Juan Domingo Perón y Presidente Néstor Kirchner, y Embalse. Además, es responsable de la extensión de vida de esta última y de la construcción de una cuarta central nucleoelectrica en nuestro país.

Como antecedente de cooperación bilateral dentro del área de la medicina nuclear, cabe destacar que en el año 1997 nuestro país exportó a Bolivia, a través del Programa de Cooperación Técnica del OIEA, dos unidades de telecobaltoterapia, a ser destinados a hospitales públicos (Decreto del Poder Ejecutivo de nuestro país N° 1232/1997).

Cabe aclarar que también existía como antecedente bilateral un Acuerdo de Cooperación en el campo de los Usos Pacíficos de Energía Nuclear firmado el 19 de marzo de 1970 en La Paz. Sin embargo, como ya fue mencionado, es en esta etapa histórica actual que Bolivia parece involucrada en la opción nuclear y dando pasos concretos en pos del llamado “plan nuclear boliviano”. En este sentido, la cooperación bilateral fue relanzada a fin de acompañar este objetivo.

Por otra parte, debe destacarse como otro antecedente relevante que, en marzo de 2013, se firmó un Memorandum de Entendimiento entre el que fuera el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de nuestro país y el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia, para cooperar en la capacitación de recursos humanos, la transferencia de tecnología y el desarrollo de estudios en el área nuclear.

7. La función regulatoria como tal ya se llevaba a cabo con anterioridad a la creación de la ARN y del ENREN, desarrollándose en la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) hasta 1994.

Asimismo, en el período bajo análisis en este trabajo, profesionales bolivianos han recibido y continúan recibiendo capacitación en la Argentina a través de becas en el Instituto Balseiro. Adicionalmente, en lo que hace al campo regulatorio nuclear, debe destacarse que la ARN brinda capacitación y entrenamiento a través del Centro de Capacitación Regional en América Latina y el Caribe para Seguridad Nuclear, Radiológica, Transporte y Desechos que funciona en el Centro Atómico Ezeiza, con el apoyo del OIEA. En sus cursos ha habido una participación destacada de alumnos de países de la región a lo largo de los años. Si bien excede el período de tiempo considerado en este trabajo, cabe agregar que durante el año 2016 Bolivia será uno de los países que recibirá capacitación en el mencionado Centro.⁸

Nuestro país ha mantenido reuniones con Bolivia entre los años que nos ocupan, con el objeto de colaborar en las áreas a que se ha hecho referencia, sobre todo en lo relacionado a medicina nuclear. Se podría pensar, en este punto, en desarrollar una línea de cooperación como en el pasado la Argentina tuvo en la región con el Perú⁹.

Como resultado de estos encuentros bilaterales en los últimos años, finalmente en 2015 se procedió a la firma de los respectivos acuerdos de cooperación.

En primer lugar, el 26 de marzo de 2015 se firmó en Buenos Aires un Acuerdo de cooperación nuclear para fines pacíficos entre ambos gobiernos, como primer paso que brindara el marco necesario para toda la colaboración en esta área (mediante convenios más específicos a ser firmados posteriormente). El objeto del Acuerdo es fortalecer la relación entre las Partes para la promoción, desarrollo de infraestructura y consolidación institucional en los usos pacíficos de la energía atómica.

El instrumento comprende, dentro del alcance de la cooperación, la conformación de la institucionalidad necesaria para la implementación del “Programa Boliviano de Energía Nuclear”, así como la capacitación e investigación conjunta en el área nuclear con fines pacíficos.

Finalmente, es importante mencionar que el Acuerdo contempla algunas cláusulas en materia de no proliferación nuclear, como las referidas a uso pacífico, protección física, salvaguardias y control de exportaciones.

Por otra parte, el 15 de julio de 2015 se firmó en Buenos Aires un Convenio entre la ARN y el Ministerio de Hidrocarburos y Energía de Bolivia, por medio del cual la Argentina puede prestar su asesoramiento para la creación de un organismo regulatorio en el país vecino.

También se firmó entre ambos países en octubre de 2015, en ocasión de una reunión binacional en temas energéticos, un instrumento para la realización de

8. El Curso de Posgrado en Protección Radiológica y Seguridad de las Fuentes de Radiación comenzó a dictarse en el año 1980, por lo cual existe una tradición argentina de capacitación en temáticas regulatorias nucleares de más de treinta y cinco años, tanto para connacionales como para estudiantes de países de la región.

9. Cabe recordar que el primer reactor del Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN), el RP-0, fue diseñado y construido por la CNEA con la participación de INVAP. Se utiliza, fundamentalmente, para investigación y capacitación de personal en temas nucleares. Más tarde, CNEA con la participación de INVAP, construyó el RP-10. Este se utiliza para producir radioisótopos para la medicina y es, además, una unidad escuela de formación de personal.

acciones conjuntas tendientes a desarrollar en Bolivia un programa de medicina nuclear con transferencia de tecnología por parte de nuestro país.

Finalmente, a fines de octubre de 2015, Bolivia anunció a la opinión pública que el CIDETEN contará con tecnología rusa, y participación argentina.

Como balance general y de perspectivas para nuestro país, se considera importante y conveniente a su interés brindar la colaboración a la que se alude en los instrumentos bilaterales vigentes. No obstante, debe ser claro cuál será el esquema de cooperación a adoptar por Bolivia, ya que ha trascendido en los medios que la ayuda rusa será para la mayor parte del proyecto.

Teniendo en cuenta que el tipo de colaboración que ofrece nuestro país es con transferencia de tecnología, debería exigirse una contraprestación acorde a ello sin perjuicio de que Bolivia pueda generar –y, en efecto, lo ha hecho en las distintas áreas que son objeto de análisis en este trabajo– relaciones con distintos países para sus proyectos, y a partir de ello evaluar cuál resultará la más viable o conveniente a sus intereses. Por lo que puede apreciarse, más allá de lo ideológico, el gobierno de Morales tiene una concepción abierta y práctica en cuanto a la cooperación en estos temas, por lo que son varios los países interesados en contribuir con Bolivia para emprender su proyecto nuclear.

Como ya se ha mencionado anteriormente, las relaciones bilaterales deben basarse en la reciprocidad y el aporte a otros países debe darse de una forma inteligente, priorizando el interés nacional. En este sentido, es mucho lo que la Argentina puede brindar a Bolivia en el área nuclear. Los pasos que ya se han dado y que aún pueden darse son muestra de ello.

Como conclusión de este apartado, más allá de los lazos históricos y culturales comunes que nos unen a los países de Latinoamérica y siendo que la Argentina siempre ha promovido un esquema de ayuda a la región que también le ha permitido posicionarse estratégicamente en el mundo en estas temáticas, debe tenerse presente que el solo preparar una oferta para presentar a la contraparte representa una inversión. En efecto, la empresa INVAP opera bajo una modalidad por la cual la oferta se prepara a la medida de quien lo requiere y de cada caso en particular, por lo que el camino a adoptar por Bolivia debe ser claro y, a partir de ello, evaluar la contrapartida. Evidentemente, ser exportadores de tecnologías de punta como lo es la nuclear, es, en sí misma, una contrapartida, de concretarse alguna transferencia en este sentido con Bolivia, ya que son pocos los países que están en condiciones de hacerlo. Más allá de los beneficios económicos, continuar detentando ese lugar de privilegio debería ser siempre una postura a defender por parte de nuestro país. Lo mismo puede sostenerse respecto de la experiencia y tradición en la formación de recursos humanos en el área nuclear que poseemos, del modelo de cooperación con transferencia de tecnología que nos caracteriza, o de la contribución a la construcción y consolidación de la infraestructura institucional que podría hacer la Argentina frente a una Bolivia que continúe considerando, como política de estado, contar con tales capacidades en el área nuclear.

III. Plan de radarización boliviano y oportunidades para la Argentina

Como se ha mencionado al inicio de este trabajo, por razones de extensión y alcance, y considerando que mi experiencia laboral se vinculó mayormente a los asuntos nucleares y espaciales, tanto antes de ingresar al servicio exterior como en la carrera diplomática propiamente dicha, no se profundizará sobre la cuestión de la radarización. No obstante, parece un punto crítico en la relación bilateral, ya que Bolivia emprendió un ambicioso plan como elemento de lucha fundamentalmente contra el narcotráfico, y la Argentina cuenta con tecnología también en este campo para cooperar con el país vecino en la misma línea que se vino bosquejando, es decir, en condiciones que le sean beneficiosas.

Como parte de la Agenda Patriótica 2025 (año del Bicentenario) diseñada por el gobierno del presidente Morales, se contempló como altamente prioritario el control fronterizo contra el narcotráfico y el contrabando –especialmente en la frontera con Perú, en la zona amazónica–, en el marco más general del fortalecimiento de las Fuerzas Armadas bolivianas a fin de que puedan cumplir con mayor eficiencia el rol de defensa de las fronteras. Por ello se previó la instalación de radares, tanto de uso civil como militar, en puntos estratégicos.

En este contexto, el 22 de abril de 2014 se promulgó en Bolivia la Ley Nro. 521 de Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo a fin de "...prevenir la seguridad y ejercer la soberanía y defensa del espacio aéreo del Estado Plurinacional de Bolivia, estableciendo los procedimientos de interceptación de aeronaves civiles y el empleo de la fuerza contra aeronaves declaradas infractoras, ilícitas u hostiles". En cuanto a los medios y recursos necesarios para cumplir con dicho objetivo, la ley establece que Bolivia "...a través de la Fuerza Aérea Boliviana (FAB) y la Administración de Aeropuertos y Servicios Auxiliares a la Navegación Aérea (AASANA), contará con radares necesarios y suficientes para la detección, identificación e interceptación de aeronaves, y con sistemas de comunicación".

Ya desde la segunda mitad del año 2014, trascendió en los medios que el gobierno boliviano estaba en tratativas con Francia para la provisión de los radares que permitirían cumplir el mencionado objetivo, así como para la instalación de un centro regional para el mantenimiento del equipo. Según declaraciones que referentes del gobierno boliviano han hecho a la prensa, como las del Ministro de Defensa en octubre de 2015, Bolivia estaba evaluando a través de una comisión interinstitucional, las propuestas de empresas de distintos países –entre los que se menciona a Francia, China, Italia, la Argentina, España y la República Checa– a fin de conseguir un sistema de radares en el corto plazo. En este sentido, los factores cruciales para Bolivia, además de la cuestión de los plazos, son: la calidad técnica, el financiamiento y el contar con transferencia de tecnología, asesoramiento y repuestos.

Con vistas a que la Argentina fuera la eventual proveedora, ha habido encuentros bilaterales durante 2014 y 2015 –incluyendo una visita del Ministro de Defensa

boliviano a la Argentina a fines de julio del año pasado, en la que declaró sentirse muy impresionado por los avances en materia de tecnología de radares a nivel nacional—, o la reunión binacional sobre temas energéticos que tuvo lugar en Tarija en octubre de 2015.

Al respecto, INVAP ha desarrollado una base de capacidades tecnológicas construidas alrededor de lo nuclear y lo espacial. Esto permitió que la empresa fuera expandiendo productos y servicios a campos como el de gobierno, seguridad y defensa, que es el caso de los radares primarios y secundarios para la vigilancia y el control del espacio aéreo. En efecto, tras el establecimiento en 2004 en la Argentina del Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVICA), mediante el Decreto 1407, el gobierno nacional encargó a INVAP el desarrollo, construcción e instalación de los radares requeridos por el nuevo sistema.

En este punto puede concluirse nuevamente que Bolivia mantiene una postura abierta en torno a la cooperación con otros países para poder cumplir con la agenda que el presidente Morales se ha planteado, acorde a la posición pragmática que caracteriza su gestión. Nuevamente, las ofertas que INVAP realiza en este caso también son a la medida de los requerimientos técnicos del solicitante, por lo cual siempre es conveniente conocer o evaluar si existe voluntad real de elegir a un socio como la Argentina para este tipo de iniciativas. Sería beneficioso para nuestro país resultar elegido en materia de radares, ya que es un área que se ha desarrollado a nivel nacional en los últimos años pero que aún no posee una trayectoria comparable a lo espacial o lo nuclear, por lo que sería altamente positivo que comenzáramos a expandirnos hacia la región también en este campo. Adicionalmente, nuestro país se beneficia del mero hecho de que Bolivia haya definido como prioridad la radarización de su espacio aéreo, ya que problemáticas como el narcotráfico no son de un solo país sino que únicamente pueden ser combatidas a través de la cooperación internacional. Por lo tanto, si Bolivia instala radares en sus fronteras también está realizando una contribución con miras a la erradicación del narcotráfico en nuestro país y en la región en general.

Para concluir este apartado, según surge de anuncios realizados a la prensa por referentes del gobierno boliviano y del propio presidente Morales en una reunión bilateral con su par francés durante el pasado mes de noviembre, Bolivia parece encaminada con Francia para la provisión del sistema de radares que en este momento se requiere. Se estima que nuestro país debe permanecer atento a un eventual cambio de dirección¹⁰ o ante nuevas posibilidades a futuro, como puede ser el caso de la provisión de radares meteorológicos. Otra alternativa que cabría considerar es la de *joint ventures* con otros proveedores en este campo, aprovechando complementariedades para colaborar con Bolivia en este caso.

10. Cabe mencionar que, a mediados de 2015, de acuerdo a medios bolivianos, el proyecto no había avanzado, dado que habría habido un incremento en los costos por parte de Francia, que Bolivia no estaba en condiciones de afrontar en ese momento.

Nuevamente, en este punto es importante tener en claro cuál será el esquema a afrontar por el país vecino a fin de invertir lo necesario del lado argentino, conociendo las posibilidades reales de resultar elegido, dado el trabajo técnico que demanda la elaboración de ofertas de este tipo.

IV. Reflexiones finales

A modo de conclusión, siendo la intención de este trabajo identificar ventanas de oportunidad en la relación de nuestro país con Bolivia en materia de tecnologías de punta, como potenciales logros nacionales, debe tenerse presente lo mucho que la Argentina puede ofrecer en un área tan potente como la ciencia y la tecnología.

Considerando además que poseemos una vocación y tradición históricas de naturaleza cooperativa, y tratándose, en este caso, de un país de la región, existen oportunidades que no pueden desaprovecharse. Al mismo tiempo, cooperar continúa posicionando a nuestro país en un lugar de referente que ya detenta a nivel regional y que se ha ganado el respeto de la comunidad internacional.

No obstante lo anterior, y existiendo algunas materias de la relación bilateral en donde la reciprocidad no es tan clara, la Argentina debería buscar un modelo de cooperación que priorice sus intereses.

Sin perjuicio de ello, como crítica constructiva, considero que la cuestión del financiamiento es donde las ofertas argentinas generalmente flaquean, ya que desde el punto de vista técnico la solidez que caracteriza a nuestro sector científico-tecnológico es altamente valorada, también en lo que a asesoramiento y transferencia de tecnología respecta, siendo de los pocos países que realmente cooperan con este alcance. Esto representa un importante valor agregado difícil de cuantificar pero de particular atractivo al momento de definir los intereses y objetivos nacionales, ya que si bien es innegable el costado comercial de este tipo de proyectos, es clave tener presente que se trata de asuntos que exceden ampliamente lo económico, por ser estratégicos, sensitivos y de un gran peso específico a la hora de lograr posicionar a la Argentina en la región y en el mundo.

Más allá de lo anterior, una alternativa que podría analizarse a nivel político como solución a la cuestión financiera, es la conveniencia de contar idealmente con una entidad destinada a este tipo de proyectos –o, al menos, un fondo pensado y disponible para tal fin–, a través de la cual poder ofrecer a los países un crédito para que les sea posible decidirse por nuestras ofertas. Solamente a título de ejemplo de un país que posee este tipo de organismo, puede citarse el Banco de Desarrollo Económico y Social del Brasil (BNDES).

Otro punto importante a los efectos de lograr que otro país –en este caso, Bolivia– opte por la tecnología de la Argentina, es conocerlo en profundidad y conocer la impronta que el gobierno en ejercicio le está imprimiendo a ese país. En el caso de Bolivia, siendo que la gestión Morales –primer presidente indígena en la historia

de América Latina— ya lleva una década en el poder, lo que prima, más allá de lo ideológico, es el sentido político, el pragmatismo y una gran voluntad de “hacer” buscando inclusión, en un pueblo de composición plural como su nombre lo indica —multiétnico y pluricultural, con las dificultades que ello acarrea para gobernar—, que ha sufrido profundas desigualdades sociales a lo largo de su historia. Es en este particular contexto de búsqueda de inclusión y soberanía científico-tecnológica en pos de la liberación de los pueblos que pregona el presidente Evo Morales, que deben entenderse las iniciativas tomadas en los últimos años en Bolivia con respecto a la tecnología espacial, nuclear y a la seguridad y defensa.

Finalmente, puede considerarse que los logros comienzan por dar pequeños pasos. Muchos de ellos ya se han dado a lo largo del período considerado a través de encuentros, visitas y firmas de acuerdos que permitieron avanzar en algunos aspectos de la relación bilateral en el área nuclear, espacial y de defensa. Considero que la arista científico-tecnológica del vínculo Argentina-Bolivia puede ser potenciada, por entender que la cooperación en temas estratégicos con la región a la que pertenecemos le otorga a nuestro país una posición de liderazgo que continúa siendo una meta importante de nuestra diplomacia.

La Paz, Bolivia - Marzo de 2016

Nuevos actores internacionales: las ONG

—Juan José Castelli*

“**N**uestro tiempo exige una nueva definición de liderazgo, de liderazgo mundial. Exige una nueva constelación en la cooperación internacional: gobiernos, sociedad civil y sector privado trabajando juntos en pro de un bien colectivo mundial”. A partir de aquella frase que el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, utilizó en el año 2009 durante su discurso en el Foro Económico Mundial en Davos, se puso en valor una necesaria y creciente cooperación entre los nuevos actores nacionales que tenían una mayor proyección en el plano internacional, además de los Estados.

El objetivo de este trabajo es continuar con la presentación de uno de estos nuevos actores: las ONG, su mayor injerencia en temas internacionales y su proliferación. Además, la modificación en la concepción clásica de la Política exterior que implicaba la intervención casi exclusiva de los Estados como actores excluyentes en el escenario mundial.

Como breve introducción podemos mencionar que las primeras ONG se originaron casi al mismo tiempo que se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945. Después de sucesivas evoluciones desde sus estructuras y objetivos iniciales, la definición más aceptada hoy es la de la Real Academia Española (RAE), que las define como “toda organización de iniciativa social, independiente de la administración pública, que se dedica a actividades humanitarias, sin fines lucrativos”.

Para que una ONG alcance una consolidada presencia a nivel internacional debe tener una fuerte capacidad de convicción e inspirar confianza y liderazgo entre la sociedad civil, basada en un proyecto articulado que concentre una acción determinada y de relevancia aceptada por una porción de la sociedad.

Dentro de esta mecánica de funcionamiento crecieron las ONG involucrándose en una cantidad de temas que abarcaron el desarrollo sustentable, la trata de personas, el cuidado del medioambiente, las formas de esclavitud, etcétera.

Siguiendo la línea definida en la primera parte de este trabajo, publicado en la edición anterior de la revista *Temas*, cuando se enumeraron los nuevos actores nacionales con creciente injerencia en el plano internacional, nos abocaremos a un análisis

*El autor es Embajador del S.E.N. Cumplió funciones en la Embajada Argentina ante la República Federativa del Brasil, por la República Argentina ante la O.N.U. y en la Embajada Argentina ante la República Oriental del Uruguay. En dos ocasiones prestó funciones en el Gabinete del Canciller, fue Jefe de Gabinete del Vicecanciller y se desempeñó como Director General de Asuntos Internacionales.

de las ONG, de su papel en el escenario internacional y de la necesidad de fortalecer y articular las gestiones conjuntas entre el Estado y ellas, cuando reivindicquen temas que figuren en la agenda internacional de nuestro país.

Presencia creciente en el plano internacional

El profesor Lester Salamon abrió nuevas posibilidades para el análisis de las relaciones entre el Estado y las ONG, puntualizando que la alternativa de la cooperación debe ser protagonista en ese vínculo en función de cómo se han desarrollado históricamente los tres integrantes del “modelo trinitario”: Estado, mercado, sociedad civil.

Otro de los autores que expuso sus ideas sobre la relación entre el Estado y las ONG fue el profesor Alan Wolfe (1989), quien distinguió tres tipos de relaciones.

El primer caso, cuyo ejemplo típico es Estados Unidos, es denominado *market driven* (conducido por el mercado). Aquí las ONG juegan un rol central dentro del Estado, del cual reciben fondos para proveer servicios. Wolfe remarcó, sin embargo, la independencia de estas organizaciones y su búsqueda de otras fuentes de recursos, como donaciones, cuotas de membresía y campañas de recolección de fondos.

El segundo modelo está representado por los Países Bajos y es denominado corporativo. En este caso, existe un importante número de ONG, casi completamente financiadas por el gobierno central, que trabajan junto al Estado en la implementación de políticas públicas.

El tercero estuvo ilustrado principalmente por el caso de Suecia y es denominado *state-driven* (conducido por el Estado). Este modelo estuvo caracterizado por el protagonismo del Estado, quien tomó totalmente a su cargo el rol de proveedor de servicios sociales. Las escasas ONG solo cumplen la función de identificar necesidades.

Por su parte, Wolfgang Seibel (1990) propuso otro esquema para caracterizar las relaciones, advirtiendo, en primer lugar, la necesidad de identificar que ambas instituciones no son compartimientos estancos. Los ejes de su propuesta fueron:

- los diferentes grados de autonomía estatal;
- los diferentes tipos de actores dominantes, ubicados en un continuo que va desde un radio de acción local a uno nacional;
- los diferentes estilos de interacción entre esos actores, en un continuo que va desde un comportamiento competitivo a uno no competitivo.

Seibel analizó, utilizando este esquema, los casos de Alemania Occidental y de Francia, demostrando que, si bien poseían en común una fuerte presencia de las ONG en servicios sociales y de salud, las particularidades históricas de cada país delinearon diferentes tipos de relaciones con el Estado.

Mientras en Francia la autonomía estatal era marcada y las ONG eran llevadas adelante, principalmente, por actores locales con un fuerte arraigo nacional, en Alemania la autonomía del Estado era débil y predominaron las asociaciones grandes y

los partidos políticos, con un radio de acción nacional. Por último, en referencia al tipo de interacción con el Estado, en Francia se caracterizó por una leve competitividad mutua y, en Alemania, por la no competencia y la concertación.

Analizaremos, a continuación, algunos casos particulares en que las ONG influyeron activamente en la toma de decisiones en materia de política internacional.

En 1986, la ONG Educación Sin Fronteras (ESF) intervino por primera vez en Guatemala en el área IV de la región Ixcán. El proyecto buscaba la conservación de tierras fértiles, apoyado por el Gobierno con el fin de disminuir la demanda en aumento con la presión demográfica en las zonas de la costa sur y del Altiplano.

A partir de su experiencia con los refugiados en los campamentos en el Sudeste Asiático, ESF contempló el desarrollo de un proyecto con el objetivo general de permitir a las comunidades del área escolarizar a sus niños en su idioma materno y en el idioma nacional de Guatemala a la vez, tratando de responder a las necesidades específicas de esas poblaciones. Se programaron, entonces, tres series de medidas para cumplir con los objetivos del proyecto:

- la capacitación de los promotores de educación bilingües kekchi-español;
- la construcción o la rehabilitación de escuelas;
- la elaboración de un curso de alfabetización en kekchi y en español y de un curso escolar de base.

Desde el inicio de la misión ESF se contactó con los responsables institucionales encargados de la educación en distintos niveles jerárquicos. Voluntarios y autoridades educativas obtuvieron la oficialización del proyecto y su integración en el marco de ministerio de Educación (MINEDUC).

Otro caso fue el de la frontera México-Estados Unidos, donde ambos países comparten recursos naturales, fundamentalmente el agua, con su implicancia en el desarrollo agrícola e industrial de la zona. En esa área compartida, se han identificado una serie de ONG abocadas al medio ambiente que trabajan transnacionalmente en la lucha por lograr un mejor manejo del recurso en la región compartida, como por ejemplo World Wild Life Fund for Nature (WWF), Friends of the Earth International, International Union for Conservation of Nature (IUCN/UICN), entre otras.

Las acciones principales que han adoptado son: campañas de lucha por la conservación, racionamiento y limpieza integral de la zona fronteriza por una nueva cultura del agua; exposición de proyectos de investigación sobre los riesgos medioambientales, tanto para la sociedad como para el hábitat de la región, entre otros. De esta manera, estos grupos sociales unidos trabajan binacionalmente identificando, exponiendo y ayudando a sus gobiernos, para que pongan en la agenda binacional del medio ambiente aquellos riesgos que provoca la inadecuada gestión del recurso en la región y actúen en la búsqueda de soluciones.

Como resultado, además, se ha encontrado la presencia de estas ONG en informes y conferencias que se llevan a cabo día a día por sectores estatales especializados en la búsqueda de una solución para dichos conflictos.

Con el correr de los años, el número de estas organizaciones se incrementó, tal como se informó en la Conferencia de ONU de Medioambiente llevada a cabo en la ciudad de Río de Janeiro en 1992, donde se constató la existencia de 2.450 ONG, mostrando un marcado crecimiento desde 400 entidades que habían sido registradas, previamente, en la Conferencia realizada en la ciudad de Estocolmo en 1972. Posteriormente, en la Conferencia celebrada en la ciudad de Johannesburgo en el año 2002 su número aumentó a más de 3.230.

Casos Específicos de ONG que actúan en nuestro país, relacionadas con temas de proyección internacional

En la Argentina, las ONG se introdujeron oficialmente gracias al Decreto N° 422/99, el cual hizo obligatoria su inscripción en un registro nacional identificado ahora como la Inspección General de Justicia. Siguiendo la línea legislativa, estas tuvieron como normas base a la Ley 22.315, a la resolución 6/80 de la IGJ, al artículo 1 de la Ley 23.576, a la Carta Magna y al Código Civil, que las define como “toda organización de la Sociedad Civil que nace por iniciativa privada, con objetivos propios, que pueden ser semejantes o no a los del gobierno en ciertas áreas y que es reconocida como un actor representativo de la Sociedad”.

Repasemos el caso de Greenpeace, una de las organizaciones mundiales con mayor popularidad a nivel local y mundial que no acepta fondos de gobiernos u organizaciones intergubernamentales y que fue creada para defender el medio ambiente y estimular su cuidado y promover la paz. Esta ONG se fundó como producto de distintos grupos provenientes de Estados Unidos, Canadá y Europa en el año 1978.

Sobre la base de los valores de “independencia, no violencia y confrontación pacífica”, Greenpeace se vio involucrada en temas de política exterior en diversos casos, tales como consolidar la prohibición de importaciones de residuos tóxicos y radioactivos al país, incluido en la Constitución Nacional del año 1994, consiguiendo que se modificara el artículo 41. También tuvo un rol de suma importancia en el fallo histórico de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, cuando se le ordenó al Gobierno de Japón detener la matanza de ballenas, cancelando la caza en el Océano Austral en el año 2014.

En cuanto a la controversia de las papeleras entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, tuvo un rol importante proponiendo establecer un diálogo bilateral entre ambos países, con miras a encontrar una solución al conflicto generado por la construcción de una papelería de la empresa pastera Botnia, en la localidad de Fray Bentos, República Oriental del Uruguay, en el año 2006.

Greenpeace no se adhirió a la forma de protesta que generó disturbios en su momento, pero declaró que realizaría un bloqueo simbólico para impedir la circulación de un camión que transportaba materiales para la construcción de la papelería. Luego, los directores de la ONG alegaron que les entregarían las llaves a los cancilleres

Reinaldo Gargano y Jorge Taiana para que “destraben el conflicto”. He aquí una clara demostración de cómo una Organización No Gubernamental busca tener voz y presencia política y jurídica ante los actores internacionales y logra convertirse en un eventual sujeto de Derecho Internacional.

Posteriormente, Greenpeace continuó con sus reclamos a los presidentes Tabaré Vázquez y Néstor Kirchner, solicitando la interrupción de la construcción de la papelería abordando la problemática de las políticas ambientales.

En el año 2013, la ONG intervino en el sector minería con la consigna: “Salvó a la Reserva”, reclamando el fin de los proyectos mineros en una reserva natural declarada por la UNESCO de interés para las generaciones futuras. Toda la campaña fue impulsada bajo la idea de que la actividad minera era una clara amenaza para las especies y sus cauces de agua, acusando a la empresa Barrick Gold Corporation de afectar previamente con su actividad a los glaciares de la zona y de ser una infractora constante del ecosistema.

Otro ejemplo, en el plano local es la problemática actual y generalizada que se relaciona con la trata de personas y su evolución en distintos países. Este flagelo, que cada vez atrae más la atención de la sociedad civil, fue canalizado por ONG tales como Basta de Trata o La Alameda, focalizada esta última en el trabajo esclavo, la explotación infantil y el narcotráfico.

Nacida como una simple asamblea barrial e integrada por exfuncionarios porteños y abogados defensores de los derechos humanos, La Alameda logró tener reconocimiento nacional e internacional a través de denuncias y reclamos de talleres clandestinos, como granjas que explotaban personas (caso Ezequiel Ferreyra), los cuales llegaron a manos de la ONU. La organización multilateral misma envió a una delegación a reunirse con La Alameda, a fin de profundizar lo actuado por ella y de evaluar las posibles modificaciones legislativas para que la trata de personas y los talleres clandestinos llegaran a su fin. La delegación encabezada por Joy Ngozi Ezeilo, la entonces relatora especial de la ONU sobre tráfico de personas, alentó a presentar más denuncias ante dicho organismo, ya que este se mostró muy interesado en el trabajo que La Alameda llevó a cabo. Una “simple” ONG puede hacer un gran cambio y esto es lo que la ONU tiene en cuenta, dándoles el reconocimiento e importancia que estas tienen a la hora de actuar en el plano internacional.

Está claro que algunos de los representantes de la sociedad civil cumplen el papel de una “diplomacia paralela” e intervienen en temas de política exterior. Sin embargo, más allá de la relevancia de estos actores civiles en el plano internacional, ello no debería significar un desmedro o quita de la capacidad de decisión de los Estados.

Hay que buscar y alcanzar, entonces, una coordinación activa y funcional, donde las instituciones estatales se vinculen, dialoguen y gestionen agendas conjuntas con las asociaciones civiles. De esta manera, se estará actualizando el rol internacional del Estado en esta nueva realidad que cuenta con diversos y nuevos protagonistas.

Es importante que la Cancillería trabaje de manera articulada y abra paso a una nueva etapa de cooperación con estos nuevos actores nacionales con proyección en

el plano mundial. De este modo, se considerará su rol protagónico en la definición y gestión de la política exterior y no se verá menguada su presencia en la misma. Así como la globalización implica un cambio societario importante y constante, es necesario tomar conciencia de que no se les debe dejar de lado a estos nuevos sujetos de derecho.

Como se destacó previamente en el artículo “Política exterior: nuevos actores”, la Cancillería, en caso de no tomar conciencia de la presencia creciente de las ONG y de otros actores nacionales, podría perder tópicos importantes en la agenda de su gestión y correr el riesgo de quedar reducida a una “agenda menor”, delimitada únicamente a las controversias internacionales y las participaciones forzosas en agenda multilaterales definidas por intereses de otros países, más que por intereses propios y a la atención de nuestros connacionales en el exterior.

En este ejemplo se constata la conveniencia de que el Ministerio de Relaciones Exteriores y culto trabaje en conjunto con estos actores no gubernamentales, fortaleciendo el rol institucional del gobierno y proyectando una imagen progresista de un país que incluye las propuestas de los ciudadanos que las ONG sintetizan.

Por todo lo dicho anteriormente, sería conveniente ampliar la instancia institucional dentro de la cancillería vinculada a atender los asuntos que plantean las ONG en temas relacionados con la política exterior.

Como dijo Ban Ki-moon, nuestro tiempo demanda nuevas definiciones de liderazgo mundial; que la cooperación internacional entre gobiernos, sociedad civil y sector privado funcionen como uno solo y se aboquen a un bien colectivo mundial. Si tomáramos conciencia de que las ONG son los nuevos actores sociales por excelencia, y les diésemos el rol principal que merecen, se alcanzaría aquel «bien colectivo mundial». Tomar un rol protagónico en este nuevo proceso se presenta como uno de los desafíos para optimizar la gestión institucional.

Cultura estratégica y política exterior.

El consenso de una política de Estado para las relaciones exteriores

—Manuel Benítez de Castro*

El pasado 24 de febrero de 2014, el entonces Ministro de Asuntos Exteriores de España, José Manuel García-Margallo, acompañado por Javier Solana y Marcelino Oreja, dos ex Ministros de Asuntos Exteriores del PSOE (entonces principal partido de la oposición), presentaron en la Escuela Diplomática española un informe titulado “Hacia una renovación estratégica de la política exterior española”. Dicho documento, al que en adelante me referiré como “el Informe”, había sido elaborado bajo la coordinación del Instituto Elcano, en condiciones que lo convierten en un documento de sumo interés para nuestra política exterior.

El Informe constituye una reflexión colectiva sin precedentes en la historia política de España, porque expresa un consenso nacional para la formación de una política de Estado para la acción exterior, que se formó con la participación de más de doscientos expertos de alto nivel. Entre ellos, representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, otros Ministerios del Gobierno nacional y de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas, los partidos políticos más representativos, usinas de pensamiento, universidades y empresas transnacionales de capitales españoles, que colaboraron en su redacción a lo largo de 2013. Este punto no debe pasar desapercibido sino que adquiere toda su significación cuando se visualiza la amplitud del espectro político español, en el que conviven ontologías políticas muy diversas y difíciles de compatibilizar, a las cuales se suman los legítimos intereses propios de las Comunidades Autónomas y los intereses empresarios de las transnacionales españolas, que tienen parte importante de su capital invertido en otros continentes y son, por lo tanto, sensibles a la evolución de las relaciones con esos países.

*El autor es Ministro Plenipotenciario de Primera Clase. Ha prestado funciones en las Embajadas de la República Argentina en Bolivia, Reino Unido de Gran Bretaña y como Representante Alterno en la Delegación Argentina ante los Organismos Internacionales en Ginebra. Es Profesor Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y de Gobierno de la UCES y ha sido Profesor Titular de Política Internacional en la Maestría de Relaciones Económicas Internacionales de la Universidad de La Matanza.

Cuatro observaciones preliminares

La elección del Real Instituto Elcano para que coordine las consultas y la redacción del informe es un dato importante. Este instituto —muy semejante a nuestro Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales—, es una fundación privada y apartidaria, independiente de la administración pública y de las empresas que la financian, constituida bajo la Presidencia de S.A.R. el entonces Príncipe heredero, y gobernada por un Patronato en el que están equilibradamente representados los intereses del Gobierno y la oposición, de los entes públicos y de las empresas privadas. En este sentido, el Gobierno español dio un primer paso importantísimo en la senda del consenso.

Otro dato importante es que en la producción de este Informe el consenso no fue una pretensión ni un objetivo sino, ante todo, un método de trabajo. El consenso como método, y no como objetivo, impuso a los participantes la necesidad de salir del área de confort propio, para encontrarse en el cauce de los acuerdos ontológicos, que es la condición de éxito para una política de Estado. Y este dato es importante para nosotros, los argentinos, porque a menudo hemos intentado, vanamente, elaborar consensos a partir de las definiciones políticas propias, como un ejercicio de compromiso para sumar la mayor representatividad posible. Estos compromisos “de entrecasa”, no suelen sobrevivir a los azares de la vida política, tienen vida corta. Sobre este aspecto volveremos más adelante.

Una tercera observación importante se refiere a la ocasión en que se ha elaborado el Informe. Mientras en el Instituto Elcano se estaba trabajando en este documento, el Gobierno español presentó a las Cortes el Anteproyecto de Ley de Acción y del Servicio Exterior, que constituye la actual ley del Servicio Exterior español. En esta se establece que el Gobierno debe elaborar una Estrategia para la Acción Exterior, que sometió a la consideración de las Cortes el año pasado, en la cual establece el marco para el ejercicio de la política exterior para un período determinado. En la práctica, es el de una legislatura.

Finalmente, una cuarta observación, no menos importante, es que de acuerdo con la nueva ley, el Gobierno debía presentar al Parlamento su Plan de acción exterior, de modo que la discusión parlamentaria del mismo ya le otorgaba una instancia para elaborar consenso, si bien restringido, a lo contenido en el mismo Plan. Por lo tanto, al lanzar este proceso de elaboración de un informe de consenso sobre los lineamientos de la nueva política exterior española, el Gobierno fue más ambicioso aún, buscando un contexto consensual que le brindara un campo de referencia a su acción diplomática.

Así, el informe elaborado con la coordinación del Instituto Elcano es, en realidad, “un texto-contexto”; o sea, un texto producido mediante un procedimiento de consulta y consenso, con vistas a otorgarle un contexto a la Estrategia que posteriormente produjo el Gobierno en cumplimiento de la nueva ley del Servicio Exterior.

Por otra parte, ahora podemos apreciarlo, el Informe fue presentado en momentos en que SM el Rey Juan Carlos I había decidido ya su abdicación, y llega en

un momento de cambio importante en la vida política española, que algunos califican como “la segunda transición”.

La renovación estratégica de la política exterior

En las palabras de su coordinador, Ignacio Molina, profesor de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Madrid, en el Informe se trata de “acometer una renovación estratégica de la política exterior española”.

La necesidad de renovar la política exterior española también responde a una razón de oportunidad; en este caso, de oportunidad histórica. En el período de transición a la democracia, España tenía dos objetivos prioritarios de política exterior, que eran su plena inserción en el contexto europeo y la completa normalización de sus relaciones internacionales, objetivos que fueron alcanzados antes de fin de siglo, con la incorporación a la UE y a la OTAN, por mencionar algunos de los hitos más significativos de las relaciones exteriores españolas en esa época. A comienzos del siglo XXI, España se planteó un nuevo objetivo: la constitución de la comunidad iberoamericana, actualmente también encaminado en un proceso de continuidad e institucionalidad. En consecuencia, en los medios políticos y académicos españoles se consideró llegado el momento oportuno para fijar nuevas metas en el campo de las relaciones internacionales y trazar las estrategias políticas adecuadas para alcanzarlas.

El Informe procura proveer referentes estratégicos claramente definidos, tanto para el Plan Estratégico de la Acción Exterior y la práctica de la diplomacia, como para la acción de las Comunidades Autónomas, y la de los actores privados españoles que tienen intereses y actúan en el exterior. Por ello se ha recurrido a un ejercicio participativo muy amplio, que refuerza dos objetivos políticos principales: integrar las diferentes sensibilidades políticas e incentivar, al mismo tiempo, el sentimiento de inmediatez y “apropiación” de la política exterior entre los diversos actores que, de una manera u otra, contribuyen al perfil internacional del país en todos los campos del quehacer político, económico, social y cultural.

Las premisas de trabajo

Una línea directriz fundamental del Informe fue la necesidad de conectar el proyecto interno de país con su política y acción exterior, a fin de que todos los actores que practiquen, de una manera u otra, la “acción exterior”, compartan contenidos coherentes y sus procedimientos puedan integrarse en una acción exterior “de carácter transversal y estratégica”.

Por lo tanto, en todo el informe campea un criterio de doble faz: el proyecto de país informando la política exterior que, a su vez, determina la evolución de la sociedad

nacional, potenciándola y adecuándola a un mundo que ya está en proceso de descomposición, transición y cambio permanente.

A partir de esta inteligencia, el Informe propone un conjunto de transformaciones para la elaboración e implementación de la política exterior que constituyen un paradigma válido para otros casos en situación estratégica análoga, como puede serlo el nuestro.

En este sentido, plantea definir una nueva “narrativa” de la política exterior española, que no es concebida como el resultado de un discurso oficial sino del conjunto de las acciones de una pluralidad de actores y agentes españoles con capacidad de proyectarse al mundo y cuyas conductas con proyección exterior conforman, más allá de la voluntad y el discurso de los gobiernos nacionales, “la acción exterior” del país. Al reconocer dicha pluralidad, quienes tienen la responsabilidad política del Estado se ven en la necesidad de clarificar objetivos y mejorar los procedimientos y el seguimiento de la acción exterior, a fin de mantener la coherencia del discurso y su correlación con los datos de la realidad empírica.

Por lo tanto, la definición sitúa al informe en un compromiso entre la voluntad política de establecer un consenso que pueda plasmarse en un texto para que el Gobierno, a su vez, plantee su Estrategia de Acción Exterior y, por otro lado, la inteligencia para penetrar la incertidumbre que plantea el contexto mundial en un momento de cambio y transición.

Algunas razones de interés desde la perspectiva argentina

Además de las dos razones de mérito y oportunidad, este Informe tiene un interés particular para nosotros, por varios motivos. En primer lugar, por lo que representa, más allá de lo que dice. Como se ha establecido, es un informe sobre las bases de una política de Estado para las relaciones exteriores, en el que el consenso no es una “pretensión” ni tampoco un “objetivo”: el consenso es, *ab initio*, una “praxis” metodológica. Por lo tanto, está ejemplificando el modo de lograr algo que siempre se ha reclamado en el ámbito de la política exterior argentina: un consenso para la elaboración de una política de Estado que aspire a la continuidad y la firmeza que requieren nuestros intereses nacionales.

En segundo lugar, porque traza un panorama del contexto internacional, haciendo hincapié en los cambios que la globalización ha producido en las relaciones internacionales, y cómo esos cambios determinan las posibilidades de una acción exterior eficiente y coherente. Ese panorama está muy bien trazado y es de validez universal, dado que, estructuralmente hablando, todos convivimos en el sistema internacional actual con un grado de interacción tan inmediata, que las barreras geopolíticas de la soberanía, así como las barreras sociales de la cultura, están cediendo a una transversalidad creciente en todos los ámbitos de la política, la economía, la sociedad y la inteligencia.

En tercer lugar, porque define a España a partir de características estructurales que son comunes a la Argentina: un país de capacidad media, que puede influir pero no modelar el contexto estructural en que se desarrolla globalmente, con capacidades potenciales y efectivas que la caracterizan como una actora importante del sistema regional e internacional; en suma, un país que puede desarrollar sus potencias y mejorar su contexto en la medida en que sepa administrar esas capacidades y limitaciones, mantener las alianzas adecuadas, evitar los empeños que la excedan y defender y perseguir con claridad y decisión sus intereses propios.

En este sentido, debería agregarse otra característica común: para poder alcanzar los objetivos económicos y sociales a los que aspira la inmensa mayoría de su población, que comparte la expectativa de una elevada calidad de vida, seguridad y confort para sí y para los suyos, tanto la Argentina como España deben ser sumamente exitosas en su estrategia de interacción global. Dicho en palabras más simples, ambos países necesitan ser muy exitosos en su gestión de la acción exterior para poder satisfacer los estándares de vida a los que aspiran sus respectivos pueblos, en todos sus segmentos sociales. Ambos deben compensar lo que carecen en escala con excelencia, competitividad e innovación.

Las propuestas que contiene el Informe sobre la renovación de los dispositivos y mecanismos que forman y realizan nuestra acción exterior son, en su mayor parte y con las salvedades propias de los diferentes sistemas constitucionales, muy aplicables a nuestro caso. Nótese que no me estoy refiriendo a los contenidos políticos, sino a los mecanismos y dispositivos de la elaboración estratégica y de la acción exterior. En particular las reformas prácticas, que son de gestión y no comportan cambios legislativos, que instalan el “Sistema Integral de Acción Exterior”.

En cuarto lugar, este informe contiene un llamado a revalorizar un capítulo fundamental del arte de buen gobierno: la cultura estratégica. El desarrollo de la capacidad de pensar el mediano plazo con vistas al largo plazo, con el foco puesto en el interés general, más allá de las banderas partidarias y los intereses sectoriales, corporativos e individuales. En suma, el bien común a largo plazo.

Por último, a guisa de introducción a una primera lectura del Informe, desde la perspectiva teórica cabe notar que aúna una perspectiva de paradigma realista en el análisis de las relaciones internacionales, del contexto internacional y la acción del Estado, con el aporte del paradigma constructivista en sus propuestas de renovación, al proponer a la sociedad como la unidad fundamental y original de las relaciones internacionales en la era global y la promoción del individuo como uno de sus objetivos principales.

El contenido del Informe

La parte central del Informe enfoca tres grandes temas de sumo interés para la formación de una política exterior: a) la percepción del propio país en el contexto inter-

nacional; b) los objetivos de la política exterior; c) los niveles y espacios de acción. Es un desarrollo extenso, que he procurado sintetizar en mi trabajo de referencia, atendiendo siempre a nuestra perspectiva de interés, de modo que a ese texto me remito.

No obstante, a continuación destaco algunos puntos de mayor relevancia:

a) La definición del proyecto de país que se representa

Es usual que, cuando se trata de caracterizar un país en sus relaciones internacionales se apele a los datos morfológicos estructurales (dimensiones, recursos, economía, poder militar, etcétera) y culturales (religión, instituciones, cultura, etcétera). Sin embargo, el Informe parte de cuatro grandes valores principales para los ciudadanos (la convivencia democrática; la seguridad; la prosperidad sostenible; la cultura y el conocimiento) y su conexión con la política exterior o, mejor dicho, con el éxito de la política exterior para la inserción del país en el mundo actual.

El Informe advierte que estos valores “sólo pueden alcanzarse por una combinación de actuaciones interiores y exteriores”. “La creciente interdependencia mundial y la plena inserción de España en la globalización diluyen las fronteras entre lo interno y lo externo y refuerzan la necesidad de que todo el país –tanto poderes públicos como ciudadanos– tome conciencia de la importancia que tiene abordar los desafíos internacionales a través de una acción exterior estratégica.”

Para sintetizar la característica esencial de la política exterior española, el Informe recurre a una expresión deportiva: dice que España “debe boxear conforme a su peso”. Es una definición que contiene una gran dosis de realismo y praxeología. Va, naturalmente, vinculada al “peso” que se le asigna a España en el contexto global. La define como una “potencia media con presencia global”, y admite que esa definición puede ser objeto de debate. Pero además señala que el uso de la analogía boxística “puede ayudar a defender la conveniencia de actuar conforme al peso real de España, evitando dos riesgos extremos: el de un énfasis desmesurado en las cuestiones de estatus, con una diplomacia que pretende actuar por encima de las capacidades del país o, al contrario, el del pesimismo que infravalora la presencia exterior objetiva que tiene España en muchos ámbitos y que lleva a una acción por debajo de sus posibilidades.”

Esta definición evita de antemano que la política exterior se embarque en empeños que exceden sus capacidades, en pos de objetivos que no están a su alcance individual, secuestrada por tendencias redencionistas o idealismos revolucionarios del mundo y sus sistemas. Es, una vez más, un derivado de la aplicación de un paradigma de análisis realista, el cual, si bien ha sido caracterizado por los críticos como una “teoría para resolver problemas”, se adecua eficazmente a la elaboración de una praxeología de la política exterior nacional.

b) Seis categorías transversales a la política exterior

A continuación, el Informe identifica seis categorías en las que se pueden agrupar los diferentes objetivos estratégicos de la acción exterior según el interés nacional que les da fundamento. En este caso son: integración europea; democracia avanzada;

seguridad; competitividad y talento; responsabilidad internacional e influencia. *Mutatis mutandi*, un paradigma a explorar.

El Informe propone “definir y proyectar una identidad internacional a partir del modelo español de democracia avanzada, situando al ciudadano en el centro de atención, y favorecer la institucionalización de sistemas funcionales de gobernanza que sean congruentes con ese modelo sobre la base del derecho y la legitimidad”. Nuevamente, la interfaz “interior-exterior”, de cuño liberal, que promueve una democracia que, a su vez, sea inclusiva de los ciudadanos en la globalización.

Reafirma la centralidad del individuo como sujeto último de todo proceso social, que tiene una vieja raíz en el pensamiento griego, el iluminismo y en Kant, y que ha sido tomada como un compromiso paradigmático de las escuelas críticas. “El ciudadano debe estar en el centro absoluto de atención”, afirma el Informe, proyectando este axioma cosmopolita con un alcance estructural: la finalidad de integrar la sociedad española al proceso de globalización en una interacción que se reconoce ya sin mediaciones: “La acción exterior futura debe conectar la sociedad española con una sociedad global cuyo cambio acelerado transforme su entorno cotidiano de vida, bienestar y seguridad. Un proyecto-país bien conectado con la globalización no puede limitarse a unas administraciones más orientadas hacia el exterior sino que también debe auspiciar el que cada proyecto personal lo esté”.

Más aún, propone que, para colaborar a “la formación de una cultura de atención al escenario internacional, la acción exterior debe ayudar a que todos los españoles –responsables públicos, actores de la sociedad civil o personas individuales– tengan un acceso fácil y transparente a la información y reciban estímulos constantes para tener en cuenta lo que ocurre más allá de sus fronteras, a los efectos de la globalización de sus vidas cotidianas y a los retos y oportunidades que les plantea. La acción exterior debe apoyar a quienes participan en los flujos globales –a las instituciones que se proyectan, a las empresas que exportan y a los ciudadanos que se desplazan o residen– proporcionándoles cercanía, asesoramiento y protección, sobre todo en situaciones de emergencia”.

Por otra parte, el informe señala que esa conexión interior-exterior “puede retroalimentar internamente la mejora de la convivencia y la calidad de la democracia, en un momento de deterioro de la legitimidad del sistema político”. En otras palabras, asumiendo la descomposición del paradigma binario moderno del Estado soberano y el mundo exterior anárquico, el Informe asume también la unificación del espacio global y propone que la lucha por los valores esenciales del ser humano (“derechos y libertades fundamentales”, “generación de bienes públicos globales” y “en general, la afirmación de los valores cosmopolitas”), se amplíe al mundo y que el Estado español sea parte de ella, como prenda de reconciliación con su propia ciudadanía.

Además se propone “fomentar la internacionalización del sistema educativo, científico y tecnológico, favorecer la competitividad de las empresas mediante la inserción de España en las cadenas de valor globales e incentivar la llegada de talentos y capital extranjero destinado a la innovación”.

c) Los instrumentos de la diplomacia y la acción exterior

El informe comienza este capítulo señalando la compleja realidad de una acción exterior que, de hecho, es compartida con los actores del nivel supraestatal (UE, organismos internacionales), subestatal (Comunidades Autónomas con acción exterior propia) y privado (empresas transnacionales españolas y ONG), que van ganando protagonismo y ampliando su alcance exterior, al mismo tiempo que el Estado ve debilitarse, progresivamente, su poder de soberanía y su capacidad de mantener la frontera de un espacio “interior” frente a los movimientos transversales de la globalización.

Llegamos así a una de las ideas centrales y de mayor potencia analógica del Informe: “la necesidad de un cambio de modelo y el diseño de un sistema integral e integrado de acción exterior (...) coherente con el hecho de haber identificado valores, intereses y prioridades a través de un enfoque transversal que implica a todo el Gobierno, a las Cortes y –en la medida que también contribuyen a los objetivos estratégicos– al resto de actores (subestatales o no estatales) con proyección exterior”.

Dicha “perspectiva transversal” “debe trasladarse posteriormente a los mecanismos de elaboración de las diversas políticas públicas que componen la acción exterior estratégica, además de a la articulación de mecanismos efectivos de colaboración con ... otros actores públicos, así como con el mundo empresarial, de las ONG y en general de la sociedad civil”.

Esa mejora, dice el Informe, no debería depender de nuevos mecanismos de control o de coordinación, “sino más bien del intercambio constante de información, de la implicación mutua en el diseño de los planes de actuación de cada uno y de la generación de sinergias efectivas durante su puesta en práctica, de forma que se genere un sentimiento de apropiación recíproco o, al menos, un clima de entendimiento que permita que un nivel territorial de gobierno pueda actuar en su ámbito correspondiente sin temor a que sus esfuerzos sean obstaculizados o incluso boicoteados por el otro”.

Es importante notar que “la integración consiste más bien en una metodología que no exige cambios legales ni orgánicos o de funcionamiento radicales. La mayor parte de los órganos y procedimientos dedicados a la acción exterior mantendrán su rutina actual y sólo percibirán una mayor orientación estratégica de sus actividades y una mayor densidad de relaciones con terceros”.

De lo cual se deducen tres puntos esenciales:

- transformar la cultura administrativa, “abriendo” las prácticas de las estructuras departamentalizadas;
- producir un cambio de método de trabajo, no un cambio normativo, en el sentido de legislación;
- alcanzar a un ámbito de acción exterior que se define como “estratégico”, pero que no se determina con precisión.

Analogías, diferencias y algunas conclusiones

• Un lema en común:

En la presentación del documento, el presidente del Instituto Elcano, Emilio Lamo de Espinosa, acuñó un lema: “El futuro de España está fuera de España”. Por razones muy diversas, pero también por analogías estructurales muy poderosas, ese mismo lema puede aplicársele a nuestro país: “El futuro de la Argentina está fuera de la Argentina”.

Desde ya, somos los argentinos quienes forjamos nuestro futuro, pero si aspiramos colectivamente a un futuro de bienestar social, de progreso y mejor calidad de vida, que son a su vez las condiciones de la paz social y el desarrollo individual de “nosotros, de nuestra posteridad y de todos los hombres de buena voluntad que quieran habitar el suelo argentino”, es indudable que ese futuro depende de una exitosa inserción de nuestro país en el mundo.

• Dos países diferentes:

Naturalmente, existen muchas diferencias entre España y la Argentina en cuanto a su historia, sociedad, economía, cultura, situación y acción en el mundo. Tienen diferentes morfologías estructurales; o sea, diferencias macro, cuantitativas y físicas, y diferentes estructuras institucionales y culturales. Incluso en aquellos componentes de su estructura institucional y cultural, como el idioma, la democracia o la religión, lo que las asemeja también las distingue, porque aquello que proviene de Europa como originalidad, en América Latina, en general, se produce como pliegue, o sea, una continuidad que parte de una ruptura, como una diferencia que renueva la continuidad en otro plano.

También es preciso constatar que ambas sociedades son igualmente permeables a las influencias transversales que se originan en el estado de la cultura que les es común y de la transición, que es la característica dominante del “tiempo” global.

• Situados en posiciones semejantes:

Si en el nivel de análisis local o burocrático priman las diferencias estructurales entre ambos países, en el nivel de análisis internacional resaltan más las semejanzas, sobre todo en relación a la posición respectiva de ambos países en el sistema mundial. Tienen rasgos y capacidades equivalentes en sus respectivas posiciones en la estructura del sistema internacional y más aún en relación al proceso que encaran frente a las transformaciones que se están operando en el sistema mundial. Ambos pertenecen a la cultura occidental, al colectivo de países cristianos predominantemente católicos y latinos. Son dos “pesos medianos”, como lo define el Informe, con una importante capacidad de influencia y “poder blando” en sus respectivos ámbitos regionales, que gozan de reconocimiento internacional por sus aportes a la paz, a la seguridad y a la convivencia internacional. Comparten también la vocación por contribuir a conformar su contexto exterior, la capacidad de influir en el proceso y la incapacidad de determinarlo por sí mismos. España está inmersa en un contexto regional de

interdependencia compleja fuertemente institucionalizado en la UE, mientras que la Argentina, con los países del Mercosur y de la Unasur, va construyendo un pliegue de esa corriente hacia la integración regional en un proceso que está en camino, que aún no ha alcanzado el grado de institucionalidad de la UE, pero que, a su vez, la tiene como referencia innegable, con sus diferencias específicas.

La Argentina ha tenido una participación activa en la conformación del mundo de la posguerra mundial, particularmente en la construcción de las estructuras emergentes del sistema multilateral en todos sus ámbitos. Es uno de los miembros fundadores y participante activo de las principales organizaciones multilaterales globales, un importante contribuyente en las operaciones de mantenimiento de la paz durante la última década del siglo XX, un miembro asiduo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, activo en el Fondo Monetario Internacional (con una activa y conspicua participación en sus grupos de trabajo técnico) y del Banco Mundial, un actor representativo en las rondas del Acuerdo sobre Tarifas y Comercio (GATT) y, posteriormente, en la constitución de la Organización Mundial del Comercio. O sea que la Argentina ha tenido una participación relevante en la conformación de todas las estructuras emergentes globales que fueron conformando, a su vez, el sistema de la bipolaridad del siglo pasado y los comienzos de la globalización actual, tanto en el campo económico como social y político. España, en cambio, ha tenido un período de retraimiento durante los años del franquismo, pero siempre ha sido un país de referencia para América Latina y, desde el último cuarto del siglo XX, ha ido convirtiéndose en un miembro de creciente importancia en la diplomacia multilateral, con su ingreso a la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Unión Europea, a partir de la etapa de las Comunidades Europeas en adelante, así como en los demás organismos multilaterales globales. Ha mantenido una firme vocación de actor en pos de la gobernanza multilateral, hasta el presente.

En suma, en el nivel de análisis internacional, la similitud entre las respectivas posiciones de ambos países en la estructura mundial sustenta la posibilidad de establecer un paralelismo en cuanto a sus “modos” de planificar y ejercer la acción exterior, aunque no necesariamente en cuanto a los contenidos políticos de la misma.

Con esta premisa en mente, es posible extraer de este Informe algunos aportes aplicables a nuestra propia situación, que se refieren a la necesidad y las condiciones para elaborar una política de Estado en materia de acción exterior; a los desafíos que enfrenta actualmente la acción exterior de un país de mediana capacidad internacional y a los mecanismos y dispositivos que pueden encararse para elaborar y desarrollar una estrategia adecuada para proyectar la diversidad de una nación como un todo que se potencia aprovechando su diversidad, en el ambicioso designio de servir a sus ciudadanos abriéndoles el mundo.

Primordialmente, se pueden extraer valiosísimos aportes relativos al método de trabajo para el consenso y la metodología de análisis y propuestas para los modos de la acción exterior, con independencia de los contenidos de las políticas y los fines u objetivos de la política, que son de índole particular al país que los hace propios.

• La cuestión de la oportunidad:

En el caso español, la necesidad de una renovación de la política exterior parte de una constatación de oportunidad; se han alcanzado los objetivos prioritarios de la acción exterior de la transición y los primeros años de la nueva monarquía democrática española y, en un contexto de cambio, es preciso fijarse nuevos horizontes, así como nuevos modos de actuar. En el caso argentino, en cambio, cuesta identificar “objetivos” de política exterior que hayan mantenido su contenido y rango de prioridad a lo largo de las últimas décadas, salvo el de recuperar la soberanía de las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sud, que desde 1994 tiene rango de mandato constitucional. Particularmente, si discernimos entre “objetivos” y “políticas”, a las que podríamos definir como “la adecuación de recursos y acciones para la obtención de determinados objetivos”. Existe una conciencia generalizada, frecuentemente manifestada en los círculos políticos, de que la falta de continuidad en las políticas de nuestra política exterior ha afectado negativamente nuestras posibilidades de lograr los resultados a que aspirábamos y que ello, además, también tiene un costo en la imagen externa de la Argentina.

Esta dificultad nuestra para prever los grandes cambios del mundo es producto de una carencia de cultura estratégica, la cual consiste básicamente en el ejercicio de pensar el país en sí mismo y para sí mismo, por encima de compromisos ideológicos y partidarios o intereses sectoriales, para proyectarlo a un futuro previsible. No es el don de una clase social, ni de una elite o un grupo de iluminados, sino más bien un ejercicio que se realiza institucionalmente, que se construye a partir de la convicción de su necesidad. Un ejercicio que hoy se torna indispensable por parte de las dirigencias políticas y empresarias, dado el ritmo acelerado del cambio tecnológico y social que imprime, a su vez, un ritmo acelerado al proceso cultural. Es responsabilidad de las dirigencias ver más allá del presente, anticipar el futuro y prepararse para sus desafíos.

• La ontología predominante:

En nuestro caso, la carencia de cultura estratégica ha permeado socialmente en una percepción del mundo con fuertes características anti-sistema, que de hecho es muy popular en la Argentina. Se traduce en una actitud de rebeldía ante las reglas de los mercados, la auditoría de estructuras emergentes como el FMI, o la acción de las grandes empresas transnacionales, que son considerados inexorablemente factores espurios, cuando son, en realidad, actores que en el mundo de hoy muchos discuten pero nadie rechaza. Como afirma Thomas Friedman, esas normas de convivencia “son chalecos que todos los países usan, aunque cada uno se lo ponga a su manera”. El Informe detecta un caso similar en la sociedad española, si bien debido a causas muy diversas que adjudica a la calidad de la educación española, pero con el rasgo común de ser disfuncional a la inserción de la sociedad en el proceso general de la globalización.

Sin duda, también tiene que ver en este resultado la influencia de una matriz cognitiva que no nos ayuda a “situarnos” como una parte del sistema mundial y comprenderlo como un espacio común. Una matriz que tiende a posicionarnos, en

cambio, más bien como extranjeros que abordan al mundo desde un lugar diferente y ajeno a los conflictos del tiempo global y sus pulsiones.

• Deconstrucción de poder:

Por otra parte, a partir de la crisis de 2001, la Argentina ha venido supeditando su política exterior a imperativos de política interna, por los cuales ha resignado poder relativo tanto en el campo global como en el ámbito regional. Llevamos una década y media deconstruyendo poder en las relaciones exteriores. Mediante la degradación de su capacidad militar, el retroceso de su participación en el comercio internacional, en los mercados financieros internacionales y una menor participación en los órganos decisorios del sistema multilateral, la Argentina ha venido cediendo posiciones en la estructura del sistema global, en el contexto de una América Latina que se ha beneficiado notoriamente de las condiciones imperantes en el mundo del siglo XXI.

Aquí asoma, paradójicamente, por estas razones opuestas a aquel proceso español, una analogía de oportunidad: al igual que los españoles, nosotros deberíamos ponderar la necesidad de construir consenso para que nuestra estrategia de acción exterior provea los mecanismos de integración al mundo, y que ese mismo consenso nos permita definir una política exterior que pueda, verdaderamente, aspirar a la categoría de política de Estado.

• El consenso:

Nuevamente, el primer gran aporte que hace el Informe es el paradigma del consenso como método de trabajo, que es algo muy diferente a la “pretensión” de enunciar una política que se interpreta de aceptación general, o al “objetivo” de reunir un cierto consenso en torno a la política que se desea ejecutar. La diferencia esencial está en los conceptos de “propiedad” y “apropiación”. A este último nos referiremos más abajo. En él se funda la legitimidad y la perdurabilidad de la política en cuestión.

• La apropiación de una estrategia:

En todo el curso del Informe emerge el concepto de “apropiación” de la estrategia de acción exterior como un valor legitimante y eficiente. En este aspecto, el discurso del Informe cambia el enfoque realista por uno crítico, que se corresponde con los cambios registrados en la sociedad internacional, en su posible transición hacia una sociedad mundial.

Este concepto de apropiación era innecesario mientras nos manteníamos en plena vigencia del paradigma estatocéntrico, en el que la definición de la acción exterior está indisolublemente ligada a la soberanía y es privilegio del Estado y facultad de quien o quienes lo encarnan, ya que no existía mediación entre el enunciado del poder doméstico y su convalidación externa. A partir de la fragmentación de ese orden, *pari passu* con la decadencia del principio de soberanía, la filtración permanente de poder desde el Estado hacia el individuo y los movimientos de transversalidad en la sociedad global, esta presunción comienza un proceso de implosión. La política

exterior del poder internamente legítimo se va convirtiendo en un discurso, un texto a ser contrastado contra otros textos y hechos. La unidad del discurso se fractura y su vigencia debe ser revalidada permanentemente. Las fuentes de normatividad global se multiplican, los comportamientos sociales y económicos permean transversalmente y la normatividad social se independiza de la normatividad jurídica. La autoridad se ve contrastada frente a la realidad social en forma automática y en tiempo real. Desde cualquier punto de la trama social se puede generar hoy un consenso destituyente tanto como un consenso convalidatorio; ambos, probablemente falsos, pero efectivos. Por lo tanto, en la actualidad es doblemente necesaria la constatación de un consenso legitimante de la acción exterior del Estado, a sabiendas de que esa acción ya no contiene enteramente a la propia sociedad, y que esa legitimidad que le ha prestado el consenso original será permanentemente revalidada por el “efecto apropiación” que los (múltiples) actores internacionales de la sociedad manifiesten con sus conductas cotidianas.

Por ello, es necesario un enfoque holístico de la acción exterior, que comprenda todos los hechos y manifestaciones de los actores con proyección internacional que, de alguna manera, conforman la “imagen” del país en el mundo. Para que la acción exterior en su totalidad ofrezca una cierta unidad de conjunto es preciso que todos esos actores, agrupados por sus organismos sociales respectivos, participen en la elaboración de la estrategia de acción exterior y puedan sentir que sus intereses han sido contemplados en la medida de lo posible; que sientan que sus iniciativas han sido tomadas en cuenta y que los riesgos que se corren, como las ventajas que se esperan, son comunes. Para ello es preciso asegurar su participación organizada en las etapas de elaboración, planeamiento, ejecución y control de resultados, según la medida de su interés en relación al interés general.

• La constante interfaz “interior-exterior”:

Es interesante señalar que en las líneas de actuación de la política exterior se hace permanente hincapié en el doble sentido de la acción exterior, esto es, de cara al mundo pero también de cara a la sociedad, para internalizar influencias benéficas para su evolución y su adecuación permanente a los tiempos y los cambios que vivimos. La intención de generar una vía de comunicación fluida entre la sociedad nacional y la sociedad global tiene el objetivo de ir moldeando una identidad que se adapta a los cambios de la sociedad global, así como para favorecer una evolución institucional de la democracia que acompañe los tiempos de transición de la cultura posmoderna y del sistema internacional. Esa interfaz “interior-exterior” es otro punto en común entre ambas sociedades, que deriva de su participación en el mismo proceso cultural que muestra en “el deterioro de la legitimidad del sistema político” un síntoma común que proviene del carácter híbrido y transicional de nuestras sociedades y de la misma cultura occidental en que están inmersas.

Vinculado a lo anterior, otro punto interesante a rescatar es la conexión entre educación, desarrollo económico y acción exterior y, en particular, la vocación de

introducir los cambios necesarios en la educación, para adecuarla a los fines de una mejor inserción de los españoles en el mundo actual, para fomentar una competitividad más aguzada para “abrir” los horizontes vitales del ciudadano en un mundo que no le sea ajeno ni, mucho menos, extraño.

- **“Imbricar” socialmente:**

Algunos términos son indicativos de la intención que busca esta renovación de la política exterior española, por ejemplo, el de “imbricar” el sentido de responsabilidad global o planetaria en la sociedad española, tanto en el campo de los derechos humanos como en el del medio ambiente, así como el acento puesto en la importancia de generar “bienes públicos globales”, no ya en el discurso de una gesta por la mejora de la humanidad, sino concretamente en vistas a la mejora de la calidad de vida de cada ciudadano.

- **Los instrumentos, medios y mecanismos de la acción exterior:**

Tres aspectos importantes a destacar en este campo:

- a) La conjunción funcional de la diplomacia con la seguridad, la defensa y la inteligencia, en el continuum de la acción estratégica. Lo cual no significa que en la práctica no estén orgánicamente separados, sino que en el mundo actual los diferentes organismos deben coordinarse más estrechamente y su acción en el exterior debe responder a un mismo sentido de conducción.
- b) La “perspectiva transversal” del “sistema integral e integrado de acción exterior”, que procura superar las barreras existentes entre las organizaciones de la administración nacional y las autonómicas que, en nuestro caso, serían provinciales; y también las organizaciones intermedias en sus respectivas áreas de competencia.
- c) La decisión de no crear nuevos organismos para el control o la coordinación del “sistema integral”, sino más bien mejorar la interacción entre los organismos ya existentes. La propuesta del Informe se basa en cambiar la mirada sobre la acción exterior, en percibirla e interpretarla con un nuevo criterio más abierto, transparente en todo lo posible, holístico, inclusivo y transversal, que facilite el proceso de apropiación de los objetivos y las estrategias políticas y que, por lo tanto, empiece en el ciudadano y termine en el mundo actual, en el cual el Estado es un instrumento facilitador abierto para el desarrollo del individuo en plena libertad y potencia.

La “departamentalización” del Estado es un problema de difícil solución, pero de urgente tratamiento en el momento actual. Los diferentes órganos del Estado (nacional, provincial, y a veces municipal) están habituados a pensar en términos departamentales competitivos entre sí y celosos de sus competencias. En un mundo de comunicaciones primitivas, en el que el individuo tenía escasos elementos de defensa e interacción frente al Estado, ese habitus sobrevivía con facilidad. Ya no es así, en este mundo en el que los individuos, tanto personalmente como en cuanto agentes

de algún organismo del Estado, tienen a su disposición los medios tecnológicos para interactuar individualmente a nivel internacional. La confidencialidad es cada día más ilusoria, de modo que la administración debe ir adecuándose progresivamente a reglas de transparencia y apertura, supliendo con coherencia y coordinación la falta de autonomía que va perdiendo.

Hasta el siglo XXI, la diplomacia basó su acción en la confidencialidad y el dominio autónomo de su campo de saber. Actualmente ha perdido esos atributos que modelaron su arte desde las guerras del Peloponeso hasta Wikileaks. Ha perdido, además, la ventaja que le otorgaban la distancia y el manejo de una información diferencial en tiempo y calidad. La confidencialidad y la mediación individual, dos factores que construyeron la praxis diplomática desde sus orígenes, actualmente han perdido mucho peso entre las condiciones de su buen desempeño. Hoy en día, la práctica de la diplomacia se desarrolla en el mismo tiempo y con la misma información del exterior que un individuo puede obtener fuera del Estado y las organizaciones intermedias, información que es, en un altísimo porcentaje, proveniente de fuentes abiertas y disponibles en tiempo real. Otro tanto puede decirse del carácter representativo que antes era exclusivo de la diplomacia y que hoy comparte con muy diversos representantes del Estado, de la sociedad y de organizaciones transnacionales de todo tipo. Actualmente, las decisiones políticas fluyen por muchos medios, no solamente por los cables diplomáticos; y, a menudo, fluyen más rápido por la prensa que por los telegramas oficiales. Las relaciones horizontales entre miembros de todos los estamentos de la administración nacional, provincial y municipal con sus pares del exterior se ha multiplicado al infinito. Hoy se pueden negociar acuerdos, desde los más políticos hasta los de mayor complejidad técnica, sin trasladar un solo funcionario de su despacho. No hablemos de la acción de las empresas, los mercados, las cámaras empresarias y las instituciones académicas. Es indudable que, en estas condiciones, la diplomacia está en un punto de cambio para sobrevivir como arte y profesión.

- **“Cambiar, no improvisar”:**

Esto no quiere decir que se pueda, menos aún que se deba “desprofesionalizar” el servicio exterior. Ese cambio en el quehacer exige una nueva diplomacia que debe ser cada vez más profesional y de mayor excelencia. Se trata de hacer una diplomacia diferente, no de improvisarla. Es necesario abrir la acción diplomática en su interacción funcional tanto al interior como al exterior del país, no empobrecerla degradando su capacidad e ignorando su especificidad profesional. Que los modos de hacer diplomacia hayan cambiado drásticamente no quiere decir que ya no se requiera un cuerpo de profesionales que le dediquen a ello todos sus esfuerzos y capacidades. Más bien, exige que esa dedicación sea más plena y más excelente en su preparación y en sus resultados.

Por el contrario, ello más bien acentúa la necesidad de construir una carrera administrativa del Estado que sea eficiente, meritocrática y adecuada a los tiempos, como la tienen tantos países que, más o menos abiertamente, admiramos.

• El “mecanismo”:

El Informe brinda una propuesta de “sistema integral e integrado” que tiene algo de desiderata. Es un compromiso inestable entre inclusión y eficiencia y un equilibrio siempre difícil entre intereses sectoriales y funcionales, cuando no ontológicos, que no suele darse con fluidez y agilidad. Nuevamente, de lo que se trata aquí es de una praxeología que parte de un principio filosófico diferente: el de una diplomacia inclusiva, holística, abierta en la medida de lo posible, comprehensiva, interactiva.

El Informe señala que el Ministerio de Asuntos Exteriores tendrá la competencia de coordinación y órgano ejecutor del sistema integrado. En el caso de nuestra Cancillería, podría ser la tarea de una Secretaría de Estado de Coordinación Exterior e Institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, o podría delegarse en alguna de las Secretarías existentes, como la de Asuntos Institucionales, transformada en un área más musculosa y abarcativa. Hay otras dependencias de nuestra Cancillería que podrían recibir una competencia en la materia, como el Consejo Superior de Embajadores, que podría aportar la experiencia de sus miembros en la práctica de la diplomacia y su visión del mundo.

Esta propuesta del Informe recuerda mucho la noción de mecanismos y dispositivos, en los análisis de la arqueología del Estado de Foucault. No se trata de crear nuevos organismos, sino de trabajar con los existentes, en la creación de mecanismos y dispositivos que aseguren algo más que la coordinación, hoy a menudo inexistente, sino que reorganicen su acción a partir de una nueva premisa que privilegie la unidad de sentido y la comunidad de acción. Se trata, en suma, de trabajar sobre lo que el Informe denomina “lógica integral de la acción exterior”.

Existe, naturalmente, un difícil equilibrio entre interacción y control. Ambos son necesarios, y en cuanto interactúan dos organizaciones de la estructura estatal, la primera reacción de los agentes que las representan es establecer la primacía de competencia entre ambas. El primer concepto que surge y anima la acción de cada representante de una agencia estatal en cualquier materia en la que toma participación es el de establecer si dicha materia es de “su competencia primaria” o no y esta percepción, en la mayoría de los casos, predetermina su actitud. Si la materia es “de competencia primaria” de su organización, la actitud siguiente es de control. Si no lo es, es de participación, y en la mayoría de los casos de una participación cauta. Esta regla de la acción burocrática es el primer enemigo de una acción coherente y solidaria por parte del Estado.

Otro acierto del régimen establecido por la legislación española es la obligación de elaborar una “estrategia de la acción exterior” cada cuatro años, o sea en cada período de legislatura que, tratándose de un régimen parlamentario, viene a ser también el período del Poder Ejecutivo. Además del beneficio de anticipar los cánones de la acción exterior, la periodicidad del informe aporta una actualización permanente, que tiende a acompasar el ritmo acelerado de los cambios en esta etapa de transición mundial.

La diplomacia argentina en el campo de los desarrollos tecnológicos: “El desafío de los países de la periferia”

—Conrado Assenza*

Una historia diplomática del desarrollo tecnológico

Suele desconocerse la importancia de la actividad diplomática en el desarrollo de tecnologías en áreas sensibles de la agenda internacional. La idea principal de este trabajo se dirige a reflexionar sobre la importancia de la diplomacia argentina como “valor agregado” en la cadena de producción en determinadas áreas tecnológicas.

Dos contextos, que atraviesan particularmente la historia de nuestro país, evidencian la importancia de la práctica diplomática en este campo: por un lado, los desafíos presentes para el desarrollo tecnológico en los países de la periferia o en desarrollo, cuando lo colosal del trabajo y la necesidad de la apertura de espacios de transferencia de tecnología requiere del financiamiento y la cooperación internacional. Por otro lado, la importancia de la diplomacia en aquellos sectores cuyo desarrollo tecnológico toca cuestiones sensibles de la agenda internacional, como ser en el campo nuclear o misilístico, donde los desafíos se encuentran vinculados a los usos duales.

En estos contextos, la diplomacia trasciende como herramienta que permite evitar limitaciones impuestas por la comunidad internacional, viciadas, en algunos casos, por intereses no altruistas que, bajo el pretexto de la protección de la paz y seguridad internacional, limitan el desarrollo de determinadas industrias nacionales cuando estas logran el progreso que les permite ser competitivas internacionalmente.

Lo político y lo económico en el desarrollo de la ciencia y la tecnología

Resulta interesante analizar el rol que juega lo político y lo económico como condicionamiento de la posibilidad del desarrollo de la ciencia y la tecnología. La debilidad

*El autor es Secretario del S.E.N. Magister en Derecho Internacional de la Universidad de Heidelberg, Alemania y la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como encargado de asuntos políticos y económicos en la Embajada de la Argentina ante la República Árabe de Egipto.

política e institucional en los países de la periferia o en desarrollo, la falta de continuidad democrática y la consecuente dificultad para el mantenimiento de políticas de Estado, resulta en la discontinuidad de procesos de desarrollo científico y la debilidad de los complejos científicos-tecnológicos nacionales. A ello se le suma el problema de la capacidad económica de estos países, en lo que hace a las posibilidades reales de destinar recursos para estos desarrollos. Sin embargo, la problemática no se reduce solamente a inconvenientes “puertas adentro”.

La ciencia y la tecnología se ejercen en un momento y un lugar determinado; es una práctica social real que, por su importancia, debería exigir un planeamiento, una proyección y una evaluación. Es decir, hay una necesidad de gestión de la ciencia. Cuando ese planeamiento, proyección y evaluación es manejado por intereses que se autodefinen como universales o compartidos por toda la comunidad científica internacional, se corre el riesgo de que el beneficio consecuente al resultado alcanzado sea ilusorio en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos del estado nacional donde el mismo tuvo lugar. Existe, entonces, el riesgo de que se persigan objetivos de desarrollo tecnológico o científico, que luego no son fácilmente compatibles con el interés nacional, haciendo oportuno el planteamiento sobre la necesidad de avanzar sobre conocimientos científicos útiles a la comunidad.

Tal circunstancia, en el caso de países de la periferia o en desarrollo, puede ser aún más clara, de acuerdo a la dificultad de establecer sus propias problemáticas a nivel de agenda internacional.

Si se considera los últimos treinta años del desarrollo científico y tecnológico en el caso argentino, lo que se percibe es “*un crepúsculo relativo de la ciencia básica y un recíproco crecimiento de la tecnología*” (Hurtado, 2010, p. 279).¹

Nuestro país ha tenido ciertos logros tecnológicos que muestran que se ha alcanzado la capacidad de producción y desarrollo de tecnología de alta calidad con capacidad para competir internacionalmente en determinadas ramas (Hurtado, 2010). En efecto, es el caso del INVAP, que ha logrado ingresar en la élite del mercado internacional de constructores de satélites, radares, reactores de investigación y equipamiento médico de alta tecnología, entre otros desarrollos; y, relacionado a este, la serie de satélites del programa satelital de la CONAE (SAC A, B, C, y D).

El trabajo de INVAP junto a la CNEA resulta tal vez de los más emblemáticos para ilustrar el punto.² Los logros alcanzados en el campo de la investigación y

1. “(E)s obvio que el discurso oficial sobre la ciencia de los últimos 30 años –común a todas las parcialidades políticas que se han sucedido en el gobierno– la concibe casi excluyentemente como una fuente de innovación tecnológica y, en última instancia, como motor de la maquinaria productiva, agropecuaria e industrial. En este sentido, la ciencia es, ante todo, parcela de la economía. Este estado de cosas es sintónico con los cambios operados a nivel mundial a partir de la década de 1980. En occidente, al menos, la gravitación del complejo científico, tecnológico, e industrial suele, al menos en parte, equilibrarse por la (pequeña, es cierto, pero culturalmente muy significativa) presencia de la investigación desinteresada en las universidades y otros centros. Entre nosotros esta función esta a cargo, sobre todo, del CONICET y las casas de alto estudios”. (Hurtado, 2010, p. 280).

2. “Merece ser especialmente destacado el hecho de que la historia de la CNEA contrastó nítidamente con respecto a la situación imperante en otros departamentos y organismos de la administración pública argentina. Los años transcurridos entre 1950 y comienzos de los 80 estuvieron caracterizados por la inestabilidad. Nada era permanente y los cambios bruscos se sucedían con frecuencia e iban a menudo en direcciones contrarias. Dentro de ese panorama, la CNEA fue la excepción.

desarrollo de tecnología nuclear han permitido la producción y la venta de reactores nucleares a otros países, consecuente con el excepcional apoyo estatal recibido por la Comisión y con la continuidad política para el desarrollo nuclear argentino.

Estos avances implican, ciertamente, una oportunidad pero también un desafío a la posibilidad del ingreso de un país, aún en desarrollo o periférico, al mercado internacional, a pesar de haber adquirido los conocimientos y el desarrollo suficiente para ser competitivo internacionalmente.

La regulación internacional. El Tratado de No Proliferación y los Regímenes de Exportación

Cuando los países que no integran el selecto club de países desarrollados empiezan a tener capacidades tecnológicas de punta, aparece en algunas áreas el postulado del uso dual y la regulación internacional. Esto se expresa particularmente en el caso nuclear³ y en el área de la misilística. Este es, tal vez, uno de los planos más duros de las prácticas del realismo a nivel internacional. De esta forma, en ocasión de la firma del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) en mayo de 1968, José María Ruda, el representante argentino ante Naciones Unidas, exponía el argumento argentino que daba fundamento a la abstención de la firma de la Argentina:

“/.../se fundamentó en dos consideraciones. La primera, que el TNP congelaba la situación existente, esto es, un panorama internacional con países nucleares y no nucleares. Esto significaba un riesgo a la seguridad de los miembros de la comunidad internacional. La segunda (y central) era la protección del avance tecnológico de los países en desarrollo. Ruda sostuvo ante la Asamblea General que para el gobierno argentino “tiene importancia fundamental que este Tratado pueda suponer en grado alguno, un escollo a nuestro desarrollo económico por una parte y, por la otra, que pueda constituir la base jurídica de una dependencia tecnológica que se ha venido acentuando cada vez más en los últimos tiempos”(Hurtado, 2010, p. 53).

Aparecían como claros, entonces, los problemas que genera el TNP para aquellos países que habían logrado un cierto desarrollo en el campo nuclear y se encontraban fuera del club de alianza militar de los países centrales, como era el caso de la Argentina, Brasil y la India (Carasales, 1987). La Argentina se opuso luego también a la firma del Tratado de Tlatelolco, al no arribarse a un acuerdo en materia de salvaguardias, lo cual solo llegó a resolverse en diciembre de 1991, con la suscripción

Todo su accionar tuvo una continuidad notable. En treinta años tuvo tres presidentes, cuando las autoridades de otras dependencias del Estado entraban y salían con insólita frecuencia” (Carasales, 1997, p.42).

3. “/.../ (D)urante la década de 1960 la producción de uranio fue más bien errática. Durante este mismo período, uno de los primeros estudios acerca de las naciones con capacidad para construir armas nucleares incluyó a la Argentina entre aquellas que podrían sostener un programa de este tipo, a pesar de su desarrollo industrial limitado y la escasez de científicos capacitados. Esta evaluación, sin embargo, consideró improbable que países como la Argentina pudieran desarrollar armas nucleares en menos de cinco años (Burns, 1965: 865-6).19” (Hurtado, 2010, p. 47).

del Acuerdo Cuatripartito de Salvaguardias Totales con Brasil, la OIEA y la ABACC (Carasales, 1999).⁴

En el caso de los desarrollos en el campo de la tecnología misilística, los planteamientos atinentes al uso dual se relacionan a la posibilidad de utilizar dicha tecnología para usos pacíficos, colocando satélites en el espacio o para fines bélicos en la construcción de misiles de destrucción masiva. Se trata de un mercado selecto en el cual aquellos países que logran el desarrollo de estas tecnologías y pretenden ingresar al mismo se encuentran con no pocas dificultades (Blinder, 2011). Este espacio se halla regulado, a nivel internacional, por el Régimen Multilateral de Control de Exportaciones (MECR), el cual está compuesto por el Comité de Zangger, el Grupo de Proveedores Nucleares, el Grupo Australia, el Régimen de Control de la Tecnología Misilística (MTCR)⁵ y el Acuerdo de Wassenaar.

La diplomacia en la cadena de valor de la producción tecnológica

*“De pronto, el país, por un hecho externo al que era completamente ajeno, fue sorprendido en su buena fe por el unilateral desconocimiento de los acuerdos previa y libremente firmados y se vio sometido a la exigencia de nuevos e imprevistos requerimientos de salvaguardias y, correlativamente, se encontró envuelto en un clima de desconfianza con respecto a sus intenciones para el futuro que no había por ninguna acción contribuido a crear... (con respecto a la construcción de las dos nuevas centrales nucleares) la parte política será el elemento predominante”.*⁶

La actividad de la diplomacia, como elemento de valor que se agrega a la cadena de producción de ciertas tecnologías implica, por un lado, estar alertas ante los intentos de implantar normas internacionales que persigan garantizar el monopolio de determinados países en este mercado, impidiendo el ingreso de nuevos participantes, circunstancia que se presenta muy claramente, por ejemplo, en el régimen multilateral de control de exportaciones. Este último sistema, constituido por un selecto club

4. “Otro argumento utilizado en la negativa a aceptar salvaguardias del OIEA sobre procedimientos y tecnologías desarrolladas autónomamente por la República Argentina fue la necesidad de preservar secretos técnicos de importancia comercial; secretos que dejarían de serlo si las instalaciones eran inspeccionadas por ciudadanos de otras naciones, que en ocasiones podrían proveer de información a espías probables competidores de la industria nuclear argentina. Este tema es de planteo frecuente en el seno del OIEA por parte de algunos países y ha dado lugar a dificultades, pero en definitiva se trata de un problema prácticamente inevitable, con el cual se ha terminado por convivir” (Carasales, 1999, p.47).

5. El MTCR es una asociación voluntaria de países que comparten los propósitos de no proliferación de sistemas no tripulados capaces de transportar armas de destrucción masiva, los cuales buscan coordinar los esfuerzos nacionales relativos a los procedimientos, recaudos y requisitos de licencias de exportación con la finalidad de prevenir su proliferación. Fue establecido en 1987 y cuenta con treinta y cuatro Estados Miembros. El régimen pretende ser una respuesta a la proliferación creciente de armas de destrucción masiva restringiendo la proliferación de misiles, sistemas completos de misiles/cohetes (misiles balísticos, vehículos de lanzamiento espacial y cohetes sonoros, vehículos aéreos no tripulados incluyendo misiles cruceros, vehículos piloteados remotamente y *drones*).

6. Palabras del Presidente de la CNEA tras suspenderse la importación de uranio enriquecido desde Canadá, por la explosión nuclear realizada por la India (citado por Carasales, 1987, p.123).

de países con accionar asimilable a la cartelización empresarial, logra la adopción de decisiones que luego son impuestas a los demás países, mediante sistemas de control e información.

Esto opera por vía de la facultad autogestionada de decidir, en el caso concreto, si un país cumple o no las condiciones necesarias para que sea posible la exportación e importación de material misilístico; es decir, si se dan o no las garantías del destino de uso pacífico de estos productos. De ahí se genera una especie de superestructura, constituida por este marco decisorio (grupos autoconvocados), que trabaja sobre el régimen multilateral establecido, definiendo el nivel operativo de los derechos soberanos que a los países firmantes del régimen se les ha reconocido en el caso del uso pacífico. Se genera así una dinámica de enormes intereses que si no logra ser contenida mediante la gestión política, frena el legítimo derecho al desarrollo tecnológico de algunos países.

En este esquema de dura política internacional, la experiencia de la política exterior argentina muestra que la participación y el ejercicio diplomático en este ámbito ha sido conveniente, no solo por el prestigio que va atado a la membresía, sino porque, a pesar de la rudeza del régimen, el tratamiento del comercio de estas tecnologías intra-grupo es mas benéfico que el tratamiento del comercio extra-grupo. Para países como la Argentina, Brasil o Sudáfrica, es decir, países en desarrollo pero con competitividad en determinadas tecnologías y que también participan en el régimen, el quedar fuera de estos foros resultaría perjudicial.

Cooperación Internacional y los requerimientos de la Big Science

Finalmente, la diplomacia también viene desempeñando un papel de importancia en relación a los cambios de escala actualmente requeridos por la ciencia.⁷ La Big Science, como manera de gestionar y hacer ciencia, requiere de financiamiento y vinculaciones que exceden, en muchos casos, la capacidad presupuestaria de países en desarrollo, lo cual hace conveniente e imprescindible la vinculación a nivel internacional. La lista de convenios en el campo de la cooperación científica celebrados por el país excedería la extensión de este trabajo. Los mismos abarcan numerosas áreas, desde la nuclear donde se destaca la ABACC y el relacionamiento con Brasil,⁸ hasta

7. “Los Newton, Einstein, Curie, Pasteur, Roentgen, Edison y otros ejemplos de quijotes de la física, la química y la medicina dieron un paso al costado y cedieron la centralidad que hasta entonces ocupaban a la comunidad, a los equipos numerosos de investigadores orientados a unir neuronas y fuerzas para arrinconar un problema y lograr llegar más rápido a un objetivo. El científico solitario que buscaba desentrañar los secretos de la naturaleza había dejado lugar al “grupo de investigación... la comunidad científica anteriormente limitada a los científicos de un país terminó internacionalizándose” (Kukso, 2010, p.26).

8. Refiere Carasales (1997) sobre la decisión de cooperar con Brasil en materia nuclear: “Durante décadas, Argentina y Brasil fueron víctimas de una presión constante, liderada por Estados Unidos, tendiente a lograr que las dos naciones sud-americanas accedieran al Tratado de No Proliferación, aceptaran salvaguardias totales del O.I.E.A. y, en general, para que se incorporaran plenamente al régimen de no proliferación (horizontal, por supuesto) basado en el TNP. En ocasiones, esa presión incluyó sanciones de algún tipo, espacialmente en la época del Presidente Carter. Ese frente externo del que Argentina y Brasil debieron defenderse los obligó a compartir y unificar posiciones y puntos de vista, los compelió a actuar con-

la espacial, donde se destaca la relación lograda entre la CONAE y la NASA, cuyo principal ejemplo reciente es el éxito de la misión satelital SAC-D/AQUARIUS. Es así como el entendimiento de las alianzas internacionales en el juego geopolítico que se expresa en el ámbito militar, político y comercial, también se expresa en el campo de la ciencia y la tecnología.

Una reflexión para el final

Tanto a nivel de gestión de la ciencia como a nivel de relacionamiento internacional, el entendimiento que busca evitar las condicionalidades políticas y económicas que restringen el desarrollo tecnológico, requiere de un planeamiento y un diagnóstico propio que evite caer en falsas postulaciones universalistas y modelos lineales, mientras permite atender a la especificidad de cada país.

Resulta fundamental que la diplomacia mantenga un vínculo directo con el sistema tecnológico nacional, de manera tal que pueda potenciarse la formación de un desarrollo tecnológico competitivo. A tal efecto, el impacto de las negociaciones diplomáticas en el manejo de los regímenes de control y en la concreción de acuerdos de cooperación, resulta de indiscutible importancia en la búsqueda por alcanzar la exclusiva membresía de ser productor de alta tecnología en el mercado global. De este modo, se lograría el marco de alianzas y cooperaciones que contrarresten no solo el eventual menor peso relativo del país en el concierto internacional, sino también, las desventajas propias del subdesarrollo en el plano de recursos disponibles y acceso al conocimiento.

Bibliografía

- BLINDER, Daniel. “Tecnología misilística y sus usos duales: aproximaciones políticas entre la ciencia y las Relaciones Internacionales en el caso del V2 alemán y el Condor II argentino”. En: *Revista CTS*, nro. 18, vol.6, agosto 2011, p. 9-33.
- CARASALES, Julio. *El desarme de los desarmados. Argentina y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1987.
- . *De rivales a socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1997a.

juntamente en los foros internacionales y, en última instancia, dio origen a una sociedad de defensa mutua que constituyó una buena base sobre la que luego se pudo construir el experimento de generación de confianza mutua y de cooperación en esta temática que hoy es tan digno de encomio. Al mismo tiempo, los permanentes obstáculos con que los dos países tropezaban en la adquisición de equipos y tecnología nucleares en el exterior, debido a su no incorporación al régimen ortodoxo de no proliferación, fueron un factor que incidió en las negociaciones. Este ingrediente fue más evidente en la segunda etapa del proceso, cuando los dos países firmaron obligaciones contractuales de cumplimiento obligatorio y aceptaron en el Acuerdo Cuatripartito salvaguardias totales similares a las originadas en el TNP” (p.123-124).

- . “Las explosiones nucleares pacíficas y la actitud argentina”. En: *Boletín del Centro Naval*, vol. 115, núm. 787, 1997b, p. 485-512.
- . “Visión de la Política Nuclear Argentina”. En: *Boletín del Centro Naval*, vol. 117, núm. 793, 1999, p. 39-60
- DE ASÚA, Miguel. *Una gloria silenciosa. Dos siglos de ciencia en la Argentina*. Buenos Aires: El Zorzal, 2010.
- HURTADO DE MENDOZA, Diego. “De “átomos para la paz” a los reactores de potencia. Tecnología y política nuclear en la Argentina (1955-1976)”. En: *Revista CTS*, nro. 4, vol. 2, enero 2010, p. 41-65.
- Hurtado de Mendoza, Diego. “Cultura tecnológico-política sectorial en contexto semiperiférico: el desarrollo nuclear en la Argentina (1945-1994)”. En: *Revista CTS*, nro. 21, vol. 7, agosto 2012, p. 163-192.
- Kukso, Federico. “El renacer de la Big Science”. En: *Le Monde diplomatique*. Nro. 132, Junio. Buenos Aires, 2010, p. 26-27.

Chile, Mendoza y el espacio económico trasandino

—Javier Lareo*

Una pregunta recurrente entre los historiadores, los especialistas de diversas ciencias sociales y los interesados en la historia latinoamericana, en general, gira en torno a las razones que motivaron la fragmentación política de la América española. Entendemos, sobre la base de trabajos de numerosos investigadores, que parte de la explicación de ese proceso de desintegración de la unidad política del imperio español en América tiene raíces económicas. Particularmente, podemos identificar como responsables de esa disgregación a la incapacidad de preservar el sistema económico colonial (en cuyo marco se desarrollaban las relaciones comerciales entre los diversos espacios económicos que componían el mercado “interno” español en América) y a la decreciente relevancia que las relaciones económicas “internas” tuvieron para las elites mercantiles que se constituyeron en clases gobernantes de las nuevas repúblicas, o fueron el principal respaldo de ellas. No estamos tratando de sostener la utopía de la promoción del comercio colonial como alternativa a la “despiadada” globalización capitalista decimonónica, sino llamando la atención sobre la dilapidación de tres siglos de paciente construcción de redes mercantiles sudamericanas, que hubieran podido funcionar como gestoras de una integración económica temprana para complementar la atracción irresistible de los mercados de ultramar.

Gracias a los aportes a los que hicimos referencia, se superó la visión historiográfica tradicional, que se constreñía a los contornos definidos por las nuevas soberanías estatales y se concentraba exclusivamente en las relaciones económicas radiales con las metrópolis comerciales europeas nacientes. Hoy podemos evaluar en su justa dimensión a las relaciones transversales y longitudinales que conformaron el sistema económico colonial que sobrevivió, en algunos casos, hasta bastante después de la independencia y del surgimiento de las nuevas repúblicas. La relevancia de ese mercado queda explicitada por el hecho de que el 40% de las monedas de plata acuñadas en Potosí permanecían en Sudamérica, para ser utilizadas en las transacciones comerciales del sistema económico colonial. Este sistema había ingresado, *ad portas* de la independencia, a la fase de las economías regionales y de especialización, con

*El autor es Ministro del S.E.N. Tuvo destinos profesionales en Venezuela, Chile y México (en dos oportunidades). Representó a la República Argentina en diversas instancias del MERCOSUR y en otros foros y reuniones internacionales. Su campo de especialización es la integración económica.

la presencia de redes mercantiles que, si bien operaban en mercados no integrados, estaban habituados a un despliegue territorial amplio.

Uno de esos circuitos coloniales, vinculado al eje argentífero Lima-Potosí, era el espacio económico trasandino, que abarcaba desde Chile hasta el Río de la Plata e incluía a la provincia de Mendoza (como parte de la región de Cuyo). Durante más de tres siglos, la principal ciudad cuyana articuló a las corrientes comerciales que se movían entre el Atlántico y el Pacífico y fue el nodo de una relación económica que comprendía producción y comercio. Ese espacio generó una red duradera de relaciones económicas y sociales entre hombres de la producción, el comercio y el transporte de ambos lados de la Cordillera, que fue relevante para la economía mendocina hasta casi entrar en el siglo XX, cuando la consolidación del Estado nacional y del mercado interno provocó una refuncionalización de su territorio y una reorientación de su producción hacia los mercados del Litoral y Buenos Aires.

Pero el transcurrir de ese espacio no estuvo exento de dificultades, ya que se movió al compás del cierre invernal de la cordillera, de las grandes distancias con sus mercados y con los centros burocráticos, de los cambios en las regulaciones comerciales coloniales, de las guerras y los bloqueos y de los precios internacionales.

Las ciudades cuyanas fueron fundadas por la corriente colonizadora procedente de Chile y dependieron de la Capitanía General trasandina como Corregimiento o Provincia de Cuyo, hasta la creación del Virreinato del Río de la Plata, en 1776. Durante su encuadramiento administrativo con Chile, Cuyo fue una dependencia marginal, cuya importancia inicial residió en su carácter de fuente de indios de encomienda y, más tarde, en consideraciones de defensa, primero para la organización del paso de los tercios españoles destinados a la Guerra de Arauco, luego para provisión de ganado y otros productos destinados a dicho ejército.

La necesidad de comunicar los confines Atlántico y Pacífico del imperio español en el Cono Sur hizo que tempranamente las autoridades coloniales se preocuparan por el conocimiento de los pasos cordilleranos y de las rutas allende y aquende el Ande (con frecuencia, calcadas sobre las viejas calzadas incaicas). Se establecieron los Caminos Reales, cuyo nombre alude mucho más al interés público que representaban esas vías que a verdaderas infraestructuras viales. El espacio económico trasandino estaba cruzado, transversalmente por tres de esos “caminos reales”: el que unía Santiago y Valparaíso, el de Uspallata (que comunicaba a Santiago de Chile y Mendoza) y el de las Pampas o Carrera de Cuyo (que unía a Mendoza y Buenos Aires).

La presencia institucional del Reyno de Chile en Cuyo fue débil y las relaciones económicas, sociales y políticas entre ambas entidades debieron moverse, durante tres siglos, al ritmo de la aparición de las nevadas y de la relación de la provincia cuyana con otro polo: el Río de la Plata, también de difícil vinculación, por las trescientas leguas que la separaban de Buenos Aires.

Con el tiempo, la colonia cuyana comenzó a buscar su lugar bajo el sol, en un entorno árido y separada de su madre fundadora por una cordillera que se cerraba entre seis y ocho meses al año. Las enormes distancias que la alienaban, a su vez,

del Río de la Plata daban a Cuyo y a Mendoza, en particular, un carácter insular, que generó una sociedad localista, pero emprendedora, consciente de la necesidad de buscar mercados muy distantes para colocar su producción agroalimentaria (esencialmente, frutícola y vitivinícola) y para intermediar en el comercio entre Atlántico y Pacífico.

Las grandes distancias entre la metrópoli castellana y sus posesiones en Indias –sobre todo, las ubicadas en su extremo sur–, dificultaban el abastecimiento normal de los bienes agroalimenticios típicos de su cultura. A raíz de ello y en algunos lugares con más éxito que en otros, los colonizadores introdujeron cultivos y cría de ganado propios de Europa. A pesar de la estrechez de los recursos hídricos, las condiciones ambientales exhibieron al suelo mendocino como particularmente apto para el cultivo de árboles frutales, olivo y, en especial, la viña.

Desde el comienzo, la vitivinicultura cuyana tuvo en el Litoral y en Buenos Aires a su principal mercado. Luego de desalojar a la competencia de los caldos del Paraguay, la vitivinicultura cuyana se consolidó en los mercados del Río de la Plata, aunque su posición fuera vulnerable por las grandes distancias que debía recorrer el producto.

Aunque la tierra aprovechable se limitaba a aquella alcanzada por el riego, en los oasis mendocinos también se introdujeron los cereales y la alfalfa. Este último cultivo estaba destinado al engorde del ganado a exportar a Chile. A partir del siglo XVII, este comercio ya excedía las necesidades militares originarias y se dirigía al consumo interno de Chile y a la industria trasandina del sebo.

Mendoza conjugaba, de este modo, un espacio económico en el que mientras procuraba ubicar la producción de su vitivinicultura en Buenos Aires y el Litoral, adquiría, en esas provincias orientales y en Córdoba, el ganado que se engordaría en los alfalfares cuyanos para exportar a Chile.

La vocación emprendedora del alto y del bajo comercio (que conformaron un ejército de carreteros y de arrieros) fue un eficaz remedio a la insularidad. Sin contar con un mercado cercano y próspero como el potosino y separada de sus mercados naturales en el Pacífico y en el Atlántico por una de las elevaciones más significativas del mundo y por un extenso y hostil territorio (que alternaba desiertos con bañados, siempre bajo la acechanza de los indígenas rebeldes), la producción mendocina tuvo una marcada flexibilidad para adaptarse a circunstancias cambiantes.

La distancia y las nieves de la cordillera fueron un problema que las elites mercantiles encararon creativamente, alternando comercio, agricultura y ganadería de modo de optimizar sus ganancias o, en el peor de los casos, asegurar su subsistencia. En lo que hace a sus mercados orientales, el largo trayecto terrestre que las tropas de carretas debían surcar para llegar a Buenos Aires era todo un desafío para la época. A fines de graficar la epopeya de esos arrieros y carreteros cuyanos y chilenos, cabe consignar que recorrer la economía-mundo mediterránea en el siglo XVI insumía, *grosso modo* y tal como nos recuerda Fernand Braudel, unos sesenta días de viaje; casi el mismo lapso que le demandaba a arrieros y carreteros el trayecto entre Valparaíso y Mendoza.

La ciudad de Mendoza “organizaba” el cruce de los Andes y su existencia pareció, durante más de tres siglos, deberse a ese capital propósito. La capital cuyana movía su producción hacia el este en carretas pesadas, traía de allí en los mismos carromatos efectos de ultramar y productos regionales y también traía ganado, que colocaba en el mercado chileno. Frente a las grandes distancias, el tráfico de ganado tenía una ventaja significativa: era semoviente y generaba negocios accesorios a la exportación en sí, como el flete y el engorde. Dicho paso del ganado y otras mercaderías (como la yerba mate) a través de la Cordillera era responsabilidad de arrieros experimentados, afincados en Mendoza y en ciudades chilenas como Los Andes (surgida, esta última, como centro de arriería).

La mencionada debilidad institucional de la presencia colonial chilena en Mendoza, el obstáculo que suponía la cordillera durante las nevadas y la importancia creciente de la exportación de vinos al Río de la Plata fueron madurando una aspiración de las elites mercantiles mendocinas, que deseaban desprenderse de su madre fundadora y vincularse con las provincias orientales. Esa reconfiguración territorial, verificada a fines del siglo XVIII, no fue más allá del plano administrativo, ya que desde el punto de vista económico, cultural y demográfico, Cuyo y Mendoza siguieron pendulando entre el Atlántico y el Pacífico, alternando vitivinicultura para los mercados del este y la ganadería de engorde para el mercado chileno. Por momentos, cuando las guerras o los bloqueos dificultaban el comercio trasatlántico, Mendoza también articulaba una corriente comercial de bienes de ultramar originada en el Pacífico.

Para desgracia de la vitivinicultura cuyana primitiva, la unión con el Río de la Plata se dio en el momento en que España abrió su comercio en las Indias a través del denominado Decreto de Libre Comercio (1778) y normas análogas posteriores que lo ampliaron a naciones aliadas de España, que facilitaban (teóricamente) la competencia de los caldos españoles y de otros orígenes de Europa. Si el impacto no fue tan significativo, esto se debe a que la intermitente conflagración en Europa hizo que el tráfico comercial transatlántico encontrara obstáculos y los vinos cuyanos pudieron continuar presentes en los mercados del Litoral y Buenos Aires.

Pero si el impacto del tardío librecomercio borbónico fue limitado, las guerras de la independencia y, en especial, las guerras civiles, tuvieron un efecto devastador sobre la economía cuyana del viñedo y los frutales. Además de la carga que supusieron los recursos (dinero, mercaderías, mano de obra) que debieron destinarse al equipamiento Ejército de los Andes y la temprana competencia que sufrió la actividad viñatera a raíz de la liberalización aduanera impuesta por Buenos Aires, la destrucción provocada por el conflicto interno que se sucedió, con diversa intensidad, entre 1820 y 1860, redujo a la vitivinicultura mendocina y cuyana a su mínima expresión. Asimismo, la desintegración del sistema económico, mercantil, fiscal y monetario colonial proyectó otras calamidades sobre la producción agrícola mendocina, como la escasez de moneda metálica y los crecientes derechos de tránsito que las provincias mediterráneas impusieron sobre el tráfico comercial que otras provincias interiores dirigían a los mercados del Litoral y Buenos Aires.

Ese panorama no fue muy diferente al de otras provincias del interior del Río de la Plata, que se empobrecieron por el triple golpe que supuso el librecambismo portuario, la disgregación del sistema económico colonial y la destrucción provocada por las guerras civiles. La actividad viñatera, que requería inversiones y mercados extra regionales, se retrajo significativamente.

Pero Mendoza dispuso de un recurso para sobrevivir y generar la acumulación de capital necesario para el salto posterior a la vitivinicultura moderna: la exportación de ganado en pie a Chile, cuya realidad institucional y económica era muy diferente a la vigente en el Río de la Plata independiente. Mientras que en nuestro país la construcción, a gran escala, del Estado nacional comenzó luego de la batalla de Caseros (1852), en Chile ese proceso comenzó a operar luego de la batalla de Lircay (1830), que instauró el orden conservador portaliano. La estabilidad política y económica sobreviviente resultó, indudablemente, un atractivo no solo a las elites cuyanas, sino a los propios exiliados argentinos en Chile que, como Juan B. Alberdi, se inspiraron en la experiencia política chilena para su propio proyecto político. El comienzo del auge minero, con la explotación de la plata en Chañarcillo (1832), del guano y del salitre, también dispararon la demanda de alimentos del otro lado de la Cordillera, por lo que el redescubrimiento del mercado chileno restableció el espacio económico trasandino que había regido durante tres siglos.

Menguada las exportaciones a Buenos Aires y el Litoral (a raíz del desorden político y económico provocado por las guerras civiles), algunos miembros de las elites cuyanas fantasearon, en la década de 1830, con la reincorporación a Chile. Si ello no ocurrió fue, en parte, por la negativa de Diego Portales a embarcarse en una aventura como la sugerida por algunas voces cuyanas, ante la inminencia de la guerra contra la Confederación Perú-Bolivia, para la que necesitaba el apoyo de Rosas. Los propios gobernadores federales mendocinos, sin llegar al secesionismo citado, vieron en el mercado trasandino la mejor alternativa de prosperidad económica y suscribieron acuerdos comerciales, que provocaron irritación a Rosas, porque los vio como un menoscabo a sus facultades de encargado de las relaciones exteriores de la Confederación y como un peligro a la unidad nacional.

Dijimos que en Cuyo en general y Mendoza en particular, la actividad de engorde y exportación de ganado a Chile era uno de los pilares de la economía colonial. Las guerras civiles y la inestabilidad política convirtieron al sector ganadero, hacia la década de 1840, en la principal rama de la economía, a la que se subordinaron todas las demás actividades. La existencia de redes comerciales (potenciadas por el fenómeno del exilio unitario en Chile), con lazos sociales y familiares, que abarcaban desde Valparaíso hasta Buenos Aires, permitió que comerciantes mendocinos adquirieran el ganado en el Litoral o en la pampa bonaerense (en muchos casos, de proveedores asociados), lo desplazaran hacia Mendoza, lo engordaran en alfalfares mendocinos y luego lo pasaran a Chile. Esas redes comprendían la cría y el engorde de ganado, pero también tenían un alcance financiero y monetario. En lo que hace al primero de los aspectos, era común que los comerciantes mendocinos obtuvieran financia-

miento en la plaza chilena, ante las posibilidades virtualmente nulas posibilidades de apalancarse en la Argentina. En lo que respecta a la moneda, la disgregación del sistema económico colonial sumió a la economía del Río de la Plata en una escasez crónica de moneda, con un circulante que comprendía a monedas de plata bolivianas (muchas con adulteración en su ley), papel moneda porteño (que circulaba limitadamente y, en la práctica, solo servía para cancelar obligaciones tributarias con Buenos Aires), el real brasileño y la moneda de cobre chilena, entre otras denominaciones. La venta de ganado permitía a los comerciantes-ganaderos mendocinos adquirir moneda metálica y equilibrar su deficitaria balanza comercial con el Litoral y Buenos Aires, que en forma creciente y a medida que se expandía la infraestructura portuaria y ferroviaria, comenzó a monopolizar el abasto de productos nacionales y de ultramar a todo el interior.

Este modelo llegó a su clímax luego de la caída de Rosas, cuando el comercio con Chile (que durante la *pax* rosista habría tenido cierres temporales) se normalizó completamente y en el valle central de ese país se verificó el desplazamiento de la ganadería por el cultivo del trigo. La harina chilena, cabe señalar, tenía pujantes mercados en California y en Australia, por el incremento de la demanda a raíz de las sucesivas fiebres del oro que se desataron en ambos territorios en la década de 1850.

La actividad ganadera de engorde y el espacio económico trasandino se vio beneficiado, a su vez, por el fortalecimiento del Estado nacional argentino, que ya hacia la década de 1860 intensificaba su presencia sobre los estados provinciales y sus elites. El “orden y el progreso” favorecía las transacciones comerciales en un espacio ampliado, como el trasandino. Paradójicamente, como veremos, sería la conclusión de ese proceso de penetración estatal el que terminaría con el espacio económico trasandino, en beneficio del mercado interno nacional.

Mientras tanto, las elites comerciales mendocinas, amparadas en su conocimiento y sus redes mercantiles biocénicas, se expandían hasta constituir los primeros bancos, asociándose con capitales chilenos en ese negocio y en el de compra o arriendo de potreros de engorde. La disponibilidad de capitales y una cierta estabilidad recuperaba a la agricultura (que hasta la década de 1860 casi se había reducido al cultivo de la alfalfa), diversificando los cultivos con el trigo y resucitando a la vitivinicultura. Esta volvía a tener mercados en el Litoral y Buenos Aires, cuyo mercado consumidor crecía progresivamente a raíz de una inmigración para la que el vino era parte integrante de su canasta básica alimenticia.

Paralelamente, el Estado nacional continuaba con su labor de penetración material, a través de la expansión de sus instituciones y de la infraestructura de comunicaciones. El avance del ferrocarril, que en 1870 llegaba a Córdoba y en 1875 a Villa Mercedes, comenzaba a acercar cada vez más a Mendoza con los mercados del Atlántico. Ese acercamiento no solo daba cada vez más rentabilidad a la vitivinicultura, sino que también la privaba al negocio de la ganadería de exportación, que veía reducidos sus márgenes de ganancia por fletes (cada vez menores) y por el engorde (cada vez más corto). El avance del riel iba torciendo el movimiento pendular,

Atlántico-Pacífico, de la economía cuyana, sesgándola cada vez más hacia el oriente. En 1885, el ferrocarril llegaba a Mendoza y a San Juan, provocando una reorientación drástica de la economía cuyana hacia el Litoral y Buenos Aires, con la definitiva conformación del mercado interno argentino. Raúl Scalabrini Ortiz, analizando este fenómeno, enfatiza que “el riel transporta el interés de Mendoza a la órbita del Litoral. La Cordillera se agiganta de pronto (...) Mendoza y San Juan son, desde ese momento efectiva y totalmente argentinos”¹.

Para ese entonces, las elites mendocinas vivían un cambio de guardia entre aquellos que querían continuar oscilando entre Valparaíso-Santiago y Buenos Aires, privilegiando el modelo de la ganadería de engorde y el espacio económico trasandino, y quienes apostaban por la total integración con el mercado interno argentino, inclinándose por el fortalecimiento de la vitivinicultura. Francisco Civit, representante de esta última corriente, tomó las riendas del poder político provincial luego de la derrota del alzamiento mitrista de 1874.

En menos de un cuarto de siglo, Mendoza y Cuyo refuncionalizaron su territorio y reorientaron su economía para satisfacer al consumo del naciente mercado interno argentino. Las elites económicas, que pragmáticamente habían privilegiado a la ganadería de engorde, ahora retornaban a la vitivinicultura, que sufriría una profunda transformación y modernización. La producción que se retomaba no sería la primitiva vitivinicultura, sino una nueva actividad, explotada sobre bases capitalistas, que se benefició por la mayor disponibilidad de bienes de capital, del financiamiento, de los incentivos estatales y de la mano de obra calificada, que llevó a Cuyo sus saberes desde el otro lado del Atlántico. El perfil demográfico de Mendoza también fue un factor que diluyó la conciencia de la trasandinidad. La tradicional prevalencia chilena entre la población extranjera residente en Mendoza también se fue licuando con el desembarco masivo de inmigrantes europeos. Mientras en 1869 la inmigración chilena era casi 20 veces superior a la europea, representaba el 8,8% de la población total y el 93,98% de la población extranjera en la provincia; hacia 1895 los residentes europeos doblaban a los chilenos, que pasaron a explicar el 4,48% de la población total y el 32,77% de la extranjera. En 1914 la inmigración chilena en Mendoza solo significaba el 1,99% de la población total y el 6,27% de la población extranjera residente en la provincia.

La producción también daría un giro copernicano en desmedro del espacio trasandino. Hacia fin de siglo, el vino superaba largamente los valores de la exportación de ganado: en 1895 el valor de la producción vínica de Mendoza y San Juan ascendía a \$12,6 millones y el de la exportación de ganado a Chile, \$3 millones. En 1910 esas cifras eran de \$56 millones y \$1.9 millones respectivamente. La relación valor de la producción de vino/valor de exportación de ganado, que era de 4 a 1 a mediados de la década de 1890, pasó a ser, en 1910, de 29 a 1. Hacia 1914 la Argentina era el

1. Ver en: SCALABRINI ORTIZ, Raúl. *Historia de los Ferrocarriles Argentinos*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1975. Páginas 297 y 298.

quinto productor mundial de vino y la industria vitivinícola representaba el 76% del PBI de Mendoza.

En forma contemporánea a este proceso, el mercado chileno también se integraba en forma completa y, merced al interés proteccionista de sus ganaderos, comenzó a imponer aranceles aduaneros al ganado en pie procedente de nuestro país.

No puede dejar de advertirse que este proceso de reorientación y refuncionalización económica mendocina se sucedió en el marco de profundas transformaciones económicas a nivel global, que empujaban a todas las regiones del mundo al modelo internacional de Estado-Nación, territorialmente definido y con un mercado interno igualmente delimitado. Este proceso global implicó, en el caso de Cuyo, un realineamiento social y económico dentro del Estado-Nación argentino, en desmedro de la vinculación secular que esa provincia había tenido con Chile.

Las mismas fuerzas globales que reorientaban a Mendoza hacia el Atlántico darían, no obstante, una última esperanza al espacio económico ampliado, con la construcción del Ferrocarril Trasandino. Enmarcado en otras grandes obras de infraestructura de la época, como los ferrocarriles transoceánicos o los nuevos canales de navegación, hombres públicos de ambos lados de los Andes comenzaron a promover, en el último cuarto del siglo XIX, una conexión ferroviaria que, por un lado, derrotara a la muralla andina y, por otro, compensara la desventaja que suponía para el puerto de Valparaíso la construcción del Canal de Panamá y la expansión del tendido ferroviario en la Argentina. Este último acortaba en forma notoria las distancias entre las ciudades de Cuyo (tradicionalmente vinculadas a Chile) y las pujantes metrópolis portuarias de Buenos Aires y Rosario. La construcción del Trasandino, no obstante, se prolongó por más de veinte años y estuvo a merced de la inestabilidad política a ambos lados de los Andes y de los graves conflictos limítrofes, que desincentivaban la integración. También fue objeto de especuladores voraces y sufrió quebrantos financieros que demoraron las obras: recién concluyeron en 1910. A partir de ese momento, el cruce cordillerano que, desde tiempos inmemoriales, demoraba siete días a lomo de mula, pudo hacerse en catorce horas, mediante un moderno ferrocarril de trocha angosta que conectaba a las ciudades de Mendoza y Los Andes. Por su parte, la distancia que separaba a Buenos Aires de Mendoza pasó de requerir cinco o seis semanas de carreta, a cuarenta horas de ferrocarril.

Junto con el Trasandino, los gobiernos de la Argentina y Chile dieron algunos pasos tendientes a concertar un Tratado de Libre Comercio, que se frustró por el *lobby* en contra de ganaderos chilenos y viñateros mendocinos, que se percibían como eventuales perjudicados. Integrados los mercados nacionales, los agentes económicos antes vinculados ahora favorecían la disgregación de las viejas redes comerciales.

El Ferrocarril Trasandino, sin embargo y pese a las grandes expectativas que levantara, no pudo remediar el ocaso del espacio económico bioceánico en el que, con tanto pragmatismo, se movieron las economías de Mendoza y de Cuyo desde el siglo XVI. Ese tendido férreo funcionó exitosamente en lo que respecta al transporte de personas, acercando, de un modo sin precedentes, a las sociedades allende y aquende

la cordillera. El Trasandino fracasó, no obstante, como tren de carga. Se redujo su utilidad, en este último aspecto, al transporte de ganado en pie hacia el mercado chileno. Pero esta corriente exportadora de ganado ya no tuvo relevancia para la economía mendocina que supo tener en el pasado.

Historiadores que han revisado la trayectoria del Ferrocarril Trasandino atribuyen su fracaso como medio de transporte de carga a varios factores, entre ellos: a) la traza escogida, que supuso menores costos de construcción y mayores costos de operación, que obligaban al cobro de tarifas muy elevadas, b) la subordinación del Trasandino al Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico (BAP), que siempre privilegió la salida de las cargas desde y hacia Cuyo por el puerto de Buenos Aires. El Trasandino, ante este panorama, fue languideciendo hasta finalmente desaparecer en 1984.

En estos últimos años, se renovó el interés por mejorar la conectividad física entre la Argentina y Chile, a raíz del cuello de botella que suponen para el transporte terrestre las nevadas invernales y el intenso tráfico (y las demoras consiguientes), en el Área de Control Integrado del Cristo Redentor. Ambos países han suscripto tratados tendientes a la construcción de corredores bioceánicos, como el del Cristo Redentor (entre Mendoza y la región chilena de Valparaíso) y el de Agua Negra (entre San Juan y la región chilena de Coquimbo). Estos permitirían la superación definitiva del condicionante de las nevadas y facilitarían la circulación de bienes y personas durante todo el año. El desafío es comparable al que supuso, más de un siglo atrás, la construcción de Ferrocarril Trasandino y tiene el aliciente de la nueva traslación del eje de la economía global, del Atlántico al Pacífico.

En Mendoza hay un clima social francamente favorable a mejorar la interconexión física con Chile y la memoria del espacio económico compartido aflora nuevamente. Idéntico sentimiento se puede encontrar en Chile. Si Vicuña Mackenna anticipaba la necesidad de construir un ferrocarril trasandino para sacar de la “anemia al puerto de Valparaíso”, hoy los mismos intereses portuarios empujan el mejoramiento de la infraestructura física, al igual que los grandes exportadores de *commodities* del MERCOSUR, que tendrán una vía más expedita al mercado asiático.

Es posible que estos emprendimientos terminen reeditando el espacio económico trasandino, por la fuerza de la necesidad geoeconómica, dado el cambio del centro de gravedad de la economía mundial, del Atlántico, al Pacífico. El movimiento que ayer disgregó el espacio regional en función de la primacía del Atlántico puede, paradójicamente, restablecerlo por el cambio del eje económico-comercial global.

El espacio podría restaurarse, ahora bajo la forma binacional o regional, integrando a las economías del Cono Sur, todas ligadas por acuerdos de libre comercio y de facilitación de tránsito fronterizo. Pero debemos extraer de la historia que una obra de infraestructura no mejora de por sí la calidad de la interdependencia.

Tampoco podemos resignarnos a replicar el mismo paradigma decimonónico de proveedores primarios de las economías industrializadas. Las proyectadas nuevas interconexiones no deberían tener como único norte la exportación de materias primas al Asia-Pacífico, sino integrar mejor nuestras economías, ganando escala,

fortaleciendo a los sectores de servicios, pero también a la cadena de valor de las manufacturas y generando más y mejores empleos. Las regiones de Cuyo y de Valparaíso podrían aprovechar la nueva infraestructura para la integración industrial y productiva.

A contrario sensu de lo que ocurrió cuando se construyeron las redes ferroviarias y el Trasandino, Chile y la Argentina tienen estructuras institucionales democráticas, con sociedades civiles mucho más empoderadas que las que atestiguaron ese emprendimiento, que seguramente velarán por la mejor implementación de los nuevos proyectos de construcción de túneles, vías carreteras o ferroviarias y estaciones multimodales de carga. Resultará esencial, además, contemplar los intereses de las comunidades más cercanamente afectadas por los nuevos proyectos de interconexión física; si el espacio económico trasandino tiene futuro, serán esas comunidades de ambos lados de los Andes (portadoras del código genético de los viejos arrieros) las que lo sostendrán, habiendo domado la Cordillera, esta vez, en forma definitiva.

Apuntes para una política exterior

—Gabriel Parini*

1. Introducción

La Política puede ser concebida como una unidad, un todo, con una faz interna y otra externa. En el estadio actual de las relaciones internacionales, la agenda interna es influenciada crecientemente por la agenda internacional. Ello es así, entre otras razones, porque los estandares internacionales sobre los temas más diversos son negociados en organismos o reuniones internacionales y, cuando se alcanzan acuerdos, se plasman en tratados cuyos contenidos forman parte del derecho interno de los Estados.

Acompañando esa evolución, variadas reparticiones del Estado nacional cuentan con oficinas para atender asuntos internacionales. Además, la Web y las teleconferencias facilitan los contactos directos entre organismos técnicos de distintos países. Las Cancillerías han acompañado aquella pérdida del dominio reservado que tenía el derecho interno, cediendo la competencia exclusiva de las relaciones exteriores. Incluso, el Poder Ejecutivo Nacional ha admitido que provincias o municipios celebren convenios interinstitucionales, los cuales son compilados junto con los tratados internacionales.

Simultáneamente, la Cancillería argentina se ha especializado en la mayoría de los temas internacionales, teniendo a su cargo, muchas veces, la coordinación nacional con otros entes públicos así como con el sector privado. Esa función de “primus inter pares” de la Cancillería es insustituible en términos de uso eficiente de los recursos humanos, por ser el Servicio Exterior de la Nación el único sector de la administración pública nacional que articula lo interno y lo externo en su totalidad. Demás está decir que resulta evidente que, a mayor y mejor intercambio de información, consultas y coordinación entre todos los actores internos involucrados, más eficaz será el accionar internacional de la República en la consecución de los intereses nacionales.

*El autor es Ministro del SEN y Licenciado en Relaciones Internacionales (Universidad del Salvador). Ha prestado funciones ante Organismos Internacionales (Ginebra y Viena) así como en Embajadas (Turquía y Arabia Saudita) y en Cancillería en Asuntos Nucleares, Desarme y Seguridad Internacional, Negociaciones Económicas Internacionales, Medio Ambiente, África del Norte y Medio Oriente e Integración Económica Latinoamericana. Integró también el Centro de Estudios de Política Internacional (CEPI) del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN). En la actualidad se encuentra cumpliendo funciones en la Secretaría de Relaciones Exteriores de la Cancillería Argentina.

Por otra parte, es preciso reconocer que gran parte de la agenda internacional nos es impuesta por la dinámica de los organismos internacionales y por los compromisos asumidos previamente en acuerdos bilaterales y multilaterales. De ello resulta una política más reactiva que proactiva. Otro dato de la realidad es que la Argentina es un país emergente, con predicamento de alcance regional y muy escasa influencia más allá del subcontinente. Esa asimetría de poder se reduce en los organismos internacionales, donde la diplomacia argentina ha jugado y juega papeles destacados.

Por consiguiente, el margen de maniobra internacional de nuestro país resulta estrecho. Paralelamente, la complejidad de la escena internacional es creciente e incluye la aparición de nuevos actores protagónicos. Del simple esquema EE.UU.-URSS-No Alineados de la posguerra hemos pasado a un mundo en el que los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, los restantes BRICS (Brasil, India, Sudáfrica), Alemania, Japón, Corea, Australia y otros emergentes alcanzan cada vez más relevancia mientras otros pierden incidencia en los asuntos mundiales. Y simultáneamente operan intereses poderosos del más diverso orden: desde mercados, empresas, sociedad civil, religiones, hasta organizaciones del crimen organizado transnacional y el terrorismo.

En el plano nacional, las características de nuestra estructura productiva y nuestras políticas macroeconómicas así como las relaciones de fuerzas políticas condicionan también lo que resulta posible hacer en el plano externo. De modo que numerosas variables como inflación, tipo de cambio, seguridad jurídica, economías de escala, previsibilidad, etc. inciden para que el sector privado pueda efectuar en mayor o menor medida negocios en el extranjero. La escasa “internacionalización” de empresas argentinas es otro dato a tener en cuenta y la falta de reglas claras, sencillas y estables en el tiempo han conspirado en contra de mejores resultados. Asimismo, el “cortoplacismo” de miras no se ajusta a las condiciones de alta competencia del comercio internacional.

Por último, las denominadas alguna vez “constantes” de la política exterior argentina marcan andariveles por los cuales la Argentina ha transitado con éxito por la escena internacional: la política nuclear común con Brasil que se plasmara en la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), que cumple 25 años y precedió al MERCOSUR; acciones en favor de la paz –participación en fuerzas de paz de la ONU e iniciativa Cascos Blancos– y la no proliferación de armas de destrucción en masa; promoción y defensa de los derechos humanos y cuestiones de género; contribuciones al desarrollo progresivo del derecho internacional, etc.

En especial, la continuidad de acciones congruentes en el tiempo, como la política exterior nuclear, han permitido a nuestro país acceder a un círculo influyente de países que manejan esta tecnología. Otra historia exitosa –luego de casi dos décadas de trabajo ininterrumpido– hizo posible que el 11 de marzo de 2016, la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas aprobara por consenso las recomendaciones sobre la presentación argentina del límite exterior de la plata-

forma continental. Teniendo en cuenta el “momentum” generado por el anuncio parece oportuno encarar una política oceánica y, como primer paso, al cumplirse 30 años de la aprobación de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, establecida por la Resolución 41/11 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de octubre de 1986, examinar su revitalización, a fin de que pueda servir en favor del reclamo argentino de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur así como de la proyección marítima nacional hacia el África.

Esta aproximación preliminar no pretende ser exhaustiva sino apenas una manera de entrar en materia, entre tantas otras posibles.

2. “Visión sin acción es solo un sueño. Acción sin visión es una pesadilla” (adagio oriental)

Cuando ha asumido un nuevo gobierno nacional parece indispensable tener una apreciación estratégica del escenario internacional del siglo XXI. El primer aspecto que salta a la vista es el paulatino traslado del centro de gravedad del planeta del Atlántico al Pacífico. El meridiano que pasa por el suburbio londinense de Greenwich es un resabio del imperio británico y el planisferio conocido por todos un producto también de siglos anteriores. A contrapelo de nuestra formación educativa y académica tradicional, el mundo es cada vez menos eurocéntrico y no parece osado afirmar que la línea que pasa por la megalópolis de Shanghai y atraviesa Australia representaría el meridiano cardinal del globo. Del mismo modo, en esta hora de inmediatez, cabe notar que las primeras bolsas del mundo en abrir son las del Extremo Oriente.

Esa mirada debería ser contrastada con la trayectoria histórica nacional. El viejo dilema argentino entre libre comercio o proteccionismo aún no ha sido resuelto satisfactoriamente y, por ende, nuestra inserción internacional es errática: en una década hemos pasado de la “apertura irrestricta” a “vivir con lo nuestro”. La adecuación a nuevas circunstancias es, por supuesto, admisible, pero debe hacerse sobre bases políticas y científicas sólidas, fundamentadas y consensuadas.

Adoptar una u otra postura —o una combinación de ambas— no debe responder a principios dogmáticos ni a giros imprevistos sino a constataciones pragmáticas: qué integración al mundo conviene mejor a los intereses de los habitantes del territorio argentino y generaciones futuras? El interés nacional debe prevalecer como criterio rector.

El interés nacional superlativo podría ser definido como el bien común en nuestra República federal, caracterizado como la persecución del bienestar de todos sus habitantes por medio del desarrollo económico (pleno empleo productivo, mayor calificación posible, educación, investigación, saneamiento y salud pública de calidad, etc.), en un marco institucional y legal eficiente. Alcanzando un mayor grado de desarrollo económico equitativo, la justicia y la paz sociales así como la defensa nacional y el prestigio de la República podrán ser asegurados por añadidura.

Por ende, las negociaciones económicas internacionales deben concitar la mayor y más urgente atención de los organismos nacionales y las representaciones del sector privado. Los efectos de los acuerdos comerciales permean en la sociedad y alcanzan a los sectores del capital y del trabajo. Por ello es imperioso formar equipos de trabajo competentes, tanto en el ámbito público como en el privado y los sindicatos, y llevar a cabo consultas públicas previas a las negociaciones –práctica corriente en otros países– con vistas a tener en claro cuáles son los intereses en juego y las prioridades.

Esa gestión de las negociaciones económicas internacionales no puede ser ajena al accionar argentino en la arena internacional, orientado a favorecer el prestigio de nuestro país, con ejes en la paz y seguridad internacionales, lo social y lo cultural. De ese modo se podrá restañar, afianzar y fortalecer la influencia y el predicamento argentinos, a fin de que nuestros Embajadores y negociadores estén en las mejores condiciones de cumplir su misión, por gozar de respetabilidad internacional.

Sobre el particular, la cultura argentina en sentido amplio (música, baile, cine, artes visuales, letras, diseño, deporte, costumbres populares) es la mejor carta de presentación que nuestro país posee para darse a conocer en el mundo. La promoción comercial de bienes culturales podría ser encarada tanto como la promoción turística. Como nuestros recursos son siempre escasos, se debe optimizar su uso, generando sinergias entre los distintos organismos intervinientes y el sector privado así como potenciando la promoción comercial con el atractivo de la cultura y el deporte, como vienen haciendo algunas representaciones argentinas con el tango y el polo. El deporte argentino, en especial el fútbol, nos ha permitido ser conocidos en el mundo, favoreciendo, además, una predisposición favorable hacia nuestro país y sus nacionales.

De manera general, el relacionamiento externo de la Argentina debe ser múltiple y diverso. Una primera aproximación para graficar dónde se hallan nuestros intereses en el mundo resultaría de un análisis del comercio exterior de bienes primarios y manufacturados, de la logística internacional actual así como de la inversión extranjera directa en Argentina. Pero como se analizan procesos y la dinámica del mundo se ha acelerado, esa “instantánea” debería ser acompañada de proyecciones así como de una revisión de los mecanismos comerciales pertinentes, en particular el MERCOSUR –cuando cumple 25 años de la firma del Tratado de Asunción– con miras a reencauzarlo. Asimismo, resulta imperioso contribuir a “sincerar” e “integrar” la proliferación de esquemas de integración en la región de América Latina y el Caribe, donde Argentina tiene mayor gravitación.

Por otra parte, países vecinos de nuestro país como son Chile y Perú participan junto con México en nuevos compromisos con países del Asia y el Pacífico. Asimismo, bajo los auspicios de los Estados Unidos, nuevas disciplinas han sido pactadas en dicha región circunvalando el ámbito de la OMC, en tanto que China desafía el orden económico surgido de Bretton Woods creando nuevas instituciones como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. De lo dicho se desprende, a priori, que nuestra dirigencia debería, cuanto menos, elevar la mirada, tener una aprecia-

ción de conjunto y abrir una ventana al Asia-Pacífico. En tal sentido, resulta auspiciosa la apertura efectuada recientemente por nuestro Jefe de Estado a la Alianza del Pacífico así como la perspectiva de una próxima aproximación a la APEC. Esto tiene su correlato en el plano interno con la red vial y ferroviaria, donde compiten varios proyectos de pasos cordilleranos y de corredores bioceánicos. Más allá de que las palabras deben estar acompañadas de hechos, como la urgente mejora de la infraestructura de los controles fronterizos, el Estado nacional debería dar prioridad al proyecto transfronterizo más completo. Y, en ese sentido, parece necesario definir, ante todo, qué matriz productiva queremos para nuestro país, porque de ello dependerán las características de las cargas a transportar. Una vez más, lo interno y lo externo se hallan inextricablemente ligados y la política exterior debe ser tributaria de una gran estrategia nacional.

3. Conclusión

En síntesis, el diseño de una política exterior podría partir, entre otros, de los siguientes requerimientos;

1. Un análisis de distintos escenarios internacionales en base al estado actual de las negociaciones económicas así como un examen de las principales variables macroeconómicas nacionales y las alternativas de política económica y financiera, incluyendo variables tales como energía, servicios, logística y cooperación Sur-Sur;
2. Un análisis de distintos escenarios posibles para el MERCOSUR, tanto de coyuntura como estructurales;
3. Un relevamiento de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país (como ser preferencias otorgadas a países vecinos extra MERCOSUR), con miras a una mayor convergencia con la Alianza del Pacífico;
4. Un relevamiento de la oferta exportable actual y previsible a corto y mediano plazo;
5. Una mayor complementación con Chile a nivel de servicios, infraestructura y logística.
6. La elaboración de directrices de política exterior de carácter general vertical (por región, subregión y país) o por temas (transversal) con criterios orientadores para disponer de parámetros así como de una herramienta discursiva consistente.
7. La preparación de un documento base, actualizado periódicamente, que sea descriptivo de la Argentina que queremos presentar al mundo.

En términos conceptuales, el análisis debería partir de un diagnóstico político que proporcione una “visión” del mundo del siglo XXI; que contemple los acuerdos comerciales vigentes y las negociaciones económicas mundiales en curso, los bloques

económicos en movimiento y los realineamientos políticos, entre otros aspectos del plano externo. Y en el plano interno, la estructura productiva actual y la matriz productiva viable. A partir de esa “apreciación de conjunto” sería necesario consensuar una política de Estado o al menos convenir ciertos criterios comunes sobre la integración internacional más conveniente para los intereses argentinos. La acción clave es una gestión integrada en favor de una Argentina integrada en sí misma, con sus vecinos y con el mundo. Una visión holística fundamentada proporcionaría sólidas bases para una acción internacional mancomunada del conjunto de la nación argentina.

La promoción internacional de la cultura argentina y el rol de la Cancillería como “cara” de nuestro país en el mundo: uno de los múltiples ejemplos de logros de largo aliento que la diplomacia argentina realiza diariamente

—Pedro Sonderegger*

Cuando leí la convocatoria del APSEN para participar en una edición de la revista *Temas*, me pareció una excelente oportunidad para comentar un poco una faceta del trabajo que, día a día, todas las Sedes argentinas realizan en el mundo en pos de la promoción de nuestro país. Además, esta convocatoria representa una oportunidad para hablar de algo que sucede de forma sigilosa y sin repercusiones mediáticas.

Este artículo no va a centrarse en lo teórico, pero sí vale la pena considerar algunos conceptos para entender la relevancia de estos temas. Mastrini¹ retoma algunas reflexiones de Ramón Zallo (2007)². Para este autor, los conceptos de cultura y comunicación están completamente vinculados. Uno no puede pensarse sin el otro. Por otra parte, dentro de la vasta producción cultural, es cada vez más aceptado que las industrias culturales —que integran los medios masivos de comunicación— han ido, poco a poco, llenando una parte cada vez mayor de los consumos culturales. En palabras de Mastrini, “las industrias culturales mantienen un lugar muy destacado en la satisfacción de la demanda cultural”³. Este constante y observable crecimiento

*El autor es Licenciado en Letras (UBA) y Secretario del SEN. Prestó funciones en la Dirección de Promoción de Exportaciones y en la actualidad es el Agregado Cultural en Miami.

1. Mastrini, Guillermo. *Las industrias culturales en Argentina*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2013.

2. Zallo, Ramón. “La economía de la cultura (y de la comunicación) como objeto de estudio”. *Zer: Revista de estudios de comunicación* (22).

3. Mastrini, Guillermo. Op. cit., p. 32.

de las industrias culturales se observa, por ejemplo, en la participación en el producto bruto. Algo positivo –para aquellos interesados en estos temas–, porque al crecer su importancia económica, los economistas y otros especialistas empezaron a prestar atención a estos aspectos. Antes, la cultura no era un tema de estudio para los economistas. Por suerte, con el crecimiento de los procesos de producción cultural, eso ha cambiado. Entre muchos ejemplos, Mastrini menciona a Nicholas Garnham (1979)⁴ quien planteó, ya en esa época, que había que pensar a los medios de comunicación como entidades económicas que crean plusvalía a través de la producción de bienes culturales. En estas páginas, me reconozco dentro de esas corrientes que defienden la importancia de la cultura, no solo en términos simbólicos sino también económicos y políticos.

Mastrini comenta otro trabajo que me parece muy pertinente: el análisis que hacen Dorfman y Mattelart (1975)⁵ sobre Estados Unidos. Ese país es un claro ejemplo de lo que yo llamaría un “exportador mundial de cultura” o un claro promotor de la “*soft diplomacy*”. Un país que inunda al mundo con su idioma, sus películas, series de televisión, grupos de música, deportes, comidas, ropa, etcétera. Todo lo que esté relacionado con la cultura –y se pueda vender– será vendido, difundido, promocionado por Estados Unidos, dentro y fuera de sus fronteras. Esto ha llevado, incluso, a la idea, conocida por todos, de “colonización cultural”. Millones de personas en todo el mundo aspiran a vestirse como los norteamericanos, leer lo mismo que ellos, escuchar lo mismo que ellos, ver (en cine o televisión) lo mismo que ellos. Pues bien, Dorfman y Mattelart ya señalaban, en 1975, que había una relación entre la expansión económica de Estados Unidos y la exportación de los productos de la cultura de masas: las empresas culturales eran transnacionales, cada vez más importantes. No es un tema menor. Opino que la diplomacia argentina ha hecho, hace y seguirá haciendo mucho para la *soft diplomacy* de nuestro país y para “instalar” lo argentino en el mundo (desde el tango, hasta el malbec y el asado, pasando por el cine y la literatura, entre tantos otros ejemplos).

En la Argentina, un referente –citado por Mastrini– es Octavio Getino⁶ quien, en varios de sus trabajos, señala la necesidad de implementar políticas públicas que estimulen el desarrollo de las industrias culturales. Considero que los ejemplos que mencionaré en las siguientes páginas reflejan todo esto.

Ahora bien, y para ir más a lo concreto y dejar el plano teórico, ¿qué ha hecho, concretamente, el gobierno argentino para promocionar la cultura nacional en los últimos años? ¿Y qué ha hecho la Cancillería argentina? Reconozco que es este aspecto el que más me interesa. Es aquí donde podemos contribuir a difundir acciones concretas llevadas a cabo en los últimos tiempos. Acciones relevantes y que merecen ser difundidas, publicitadas. Si vale la pena hablar de la cultura y de su importancia,

4. Garnham, Nicholas. “Contribution to a political economy of mass-communication”. *Media, Culture & Society*, 1(2), p. 123-146.

5. Dorfman, A y Mattelart, A. *Para leer al Pato Donald*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 1975.

6. Getino, O. *Las industrias culturales en la Argentina. Dimensión económica y políticas públicas*. Buenos Aires: Colihue, 1995.

con igual razón vale la pena hablar de lo que se está haciendo, en el campo político, en apoyo de la promoción de la cultura argentina.

Empecemos con un hecho de gran impacto: en 2014 se creó el Ministerio de Cultura de la Nación, mediante el Decreto 641/2014. Como el eje de estas páginas es lo realizado desde la Cancillería, me limitaré a resumir, a grandes rasgos, el trabajo realizado por el nuevo Ministerio de Cultura en todo el territorio nacional a lo largo de 2014: intervenciones en veinticuatro museos nacionales, doce institutos históricos, numerosos centros culturales; la apertura del Museo Malvinas e Islas del Atlántico Sur en el predio de la ex ESMA; la recuperación de espacios en el Museo Histórico Nacional; la celebración del desfile por la Integración Cultural Latinoamericana; la realización del Mercado de Industrias Culturales del Sur (MICSUR) en Mar del Plata, en el cual participaron diez países de América del Sur; las presentaciones culturales en el predio de Tecnópolis; el Foro Emancipación e Igualdad en marzo 2015 en Buenos Aires (con invitados internacionales como Noam Chomsky); todas estas son solo algunas de las acciones realizadas por el flamante Ministerio, entre muchas otras actividades y programas.

Pero la promoción de la cultura no es tarea exclusiva del Ministerio de Cultura. Hay muchos otros organismos que trabajan diariamente en lo mismo, de forma descentralizada.

Por ejemplo, la Biblioteca Nacional: en 2014 firmó varios convenios con bibliotecas públicas provinciales y dos convenios internacionales; convocó al Concurso de narrativa Eugenio Cambaceres (género cuento); mantuvo el Premio Rosa de Cobre (poesía); se realizaron noventa y nueve conciertos; se editaron diecinueve catálogos y varios títulos de las revistas que la biblioteca publica; se profundizó el programa de actividades en el Museo del Libro y de la Lengua, entre otras actividades.

A nivel internacional, un organismo muy activo y dinámico, con el cual la Cancillería tiene vínculos estrechos, es el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA): vale destacar que en 2014, doscientas cincuenta películas argentinas participaron en sesenta festivales internacionales; se organizó el Mercado latinoamericano Ventana Sur (en Buenos Aires), con más de dos mil delegados acreditados, cuatrocientas cincuenta películas disponibles en la videoteca y ciento cincuenta proyecciones en sala; se realizó el “Concurso fondo de cooperación INCAA-ANCINE”, entre la Argentina y Brasil, entre otras. En general, en esas actividades internacionales, de alguna manera u otra la Cancillería está involucrada: las Sedes difunden los eventos en el exterior, proponen invitados para participar e incluso, en ocasiones, pagan pasajes aéreos a personalidades y/o empresarios que pueden aportar algo importante en esas acciones.

Ahora bien, es hora de comentar, más en detalle, lo que lleva delante la Cancillería argentina en relación a la promoción de la cultura y las industrias culturales de nuestro país.

Me interesa particularmente comentar lo que ese Ministerio hace por dos razones: por un lado, es un ejemplo concreto de la coordinación y articulación que se

da entre distintos Ministerios en pos de la promoción cultural —algo que me parece muy importante como ejemplo de gestión pública: la cooperación entre distintas entidades para articular una política de estado— y, por otro lado, es el Ministerio que, por definición, está pensado como el enlace con el resto de los países, con lo cual, los logros de la promoción de la cultura argentina en el mundo se relacionan directamente con nuestro Ministerio y nuestro trabajo.

Para empezar, una aclaración: en la Cancillería argentina hay, actualmente, tres áreas que se ocupan de los temas culturales. Por un lado, existe una Dirección General de Asuntos Culturales (DICUL) que centraliza lo relacionado con la cultura. Pero, en líneas generales, esa Dirección se ocupa más bien de la cultura desde el punto de vista simbólico, social, cultural. Es decir, no hace tanto hincapié en el aspecto comercial, en las ventas. Simplificando: la DICUL promueve a un escritor, por ejemplo, más allá de si vende o no.

Por otro lado, desde hace varios años, y justamente en sintonía con lo que mencionamos al principio de este trabajo sobre las industrias culturales y su mayor relevancia en la economía y en los análisis, poco a poco las autoridades fueron entendiendo que la cultura era mercado, comercio, negocios. Y, respondiendo políticamente a este cambio, en el Ministerio se empezó a prestar atención al aspecto comercial-económico del tema cultural. Todo esto fue absorbido por la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial (SUDIC). Dentro de la SUDIC se crearon diversos programas que fueron ocupándose de la promoción comercial de las industrias culturales. De esta forma, la participación en ferias internacionales del libro, festivales de cine, ferias comerciales de audiovisuales y videojuegos, festivales de moda y diseño, por citar algunos ejemplos, se han visto reforzadas desde la SUDIC, con el claro objetivo de exportar las industrias culturales argentinas.

Finalmente, el tercer componente es la Fundación Exportar, un organismo que depende de la Cancillería argentina pero que también tiene fondos de distintas empresas argentinas. Este organismo tiene como objetivo principal ayudar a las empresas argentinas a exportar y, para eso, participa en ferias internacionales y asesora a las empresas nacionales para que aprendan a salir al mercado internacional.

En conjunto, DICUL, SUDIC y Exportar colaboran, articulan esfuerzos y son la cara visible de lo que hace la Cancillería para promocionar la cultura argentina en el mundo. Esto, a nivel interno. Evidentemente, el trabajo en el exterior lo realizan las representaciones diplomáticas, de forma articulada con la Cancillería.

Veamos, entonces, algunos ejemplos concretos de lo que la Cancillería argentina ha hecho por la promoción de la cultura nacional.

Se participó como País Invitado de Honor en las ferias del libro de República Dominicana (2006), Caracas (2007), Frankfurt (2010), Lima (2012) y Guadalajara (2014). A modo de ejemplo, detallaré lo ocurrido en Guadalajara. Esa feria tuvo lugar del 28 de noviembre al 7 de diciembre de 2014. Es la feria más importante del mundo editorial en español en todo el mundo. En 2014, participaron más de 1.900 editoriales y más de 20.000 profesionales de más de treinta países, y se estimó que

acudieron más de 770.000 visitantes. En total, los organizadores calcularon que se hicieron negocios por 41 millones de dólares.

Como País Invitado de Honor, la Argentina realizó las siguientes actividades: el Simposio Internacional Julio Cortázar; la mesa Recuerdos a Bioy Casares; el homenaje a Juan Gelman; se pagó el pasaje aéreo de sesenta escritores y académicos argentinos que participaron en las actividades del programa de la feria; se diseñó y construyó un Pabellón Institucional, de 1.700 m², con el lema “Argentina, cultura en movimiento”; en ese espacio se organizaron charlas, debates, presentaciones, pero también se llevó a cabo la Librería, junto al Fondo de Cultura Económica de México, para vender desde autores clásicos a jóvenes escritores.

Además, se participó con un stand editorial de 243 m², coordinado por la Cancillería argentina y la Fundación Exportar. En total, noventa y ocho editoriales argentinas tuvieron la posibilidad de exhibir sus libros y catálogos, además de realizar negocios. Por citar algunos números concretos de esta participación, se realizaron más de quinientos contactos comerciales, se recibieron solicitudes de cotizaciones por 71.000 dólares y se informaron ventas en la feria por más de 200.000 dólares.

Pero no todo fue literatura: se organizaron exposiciones de pintura (en coordinación con la Universidad de Guadalajara y con el Museo Regional de Guadalajara); se organizó un ciclo de cine argentino en el Cineforo de la Universidad de Guadalajara y un ciclo de teatro; entre otras actividades.

Otra acción concreta en la que colabora la Cancillería es el Programa Sur (PROSUR). En 2009, en el marco de la participación como País Invitado de Honor en la feria del libro de Frankfurt, se lanzó este programa, destinado a promover la difusión de los libros argentinos en el mundo, mediante subsidios a la traducción (del castellano a cualquier otro idioma). Este programa es una política de Estado que, hasta 2014, ha ayudado con la traducción de 854 obras argentinas que serán publicadas en más de cuarenta países, en treinta y ocho idiomas.

Para lograr esta difusión, se ha trabajado en forma coordinada con las Cámaras de editores argentinos y con las Sedes diplomáticas argentinas en el exterior, que son las que detectan editoriales extranjeras interesadas en traducir determinado libro.

Por mencionar otra acción en la cual colabora la Cancillería, hallamos el Certificado de Español: Lengua y Uso (CELU). Aprovecho la ocasión para destacar y subrayar la importancia del idioma en la *soft diplomacy*, algo que los norteamericanos y los españoles tienen muy en claro: el idioma como herramienta para “vender” algo (a través de las películas, por ejemplo). Vender no solo económicamente sino también culturalmente, académicamente, etcétera. Pues bien, el idioma español es uno de los más difundidos en el mundo. Eso ya lo entendió, desde hace tiempo, España y por eso el Instituto Cervantes cuenta con tanta presencia mundial. El idioma como herramienta económica. En la Argentina tenemos, entonces, el CELU, un certificado de dominio del español como lengua extranjera que pueden obtener todos los extranjeros.

Las Sedes diplomáticas argentinas difunden en el mundo este certificado e, incluso, pueden servir como espacio para tomar los exámenes (algunas de las sedes

del CELU son Sedes diplomáticas argentinas). Por el momento, el CELU tiene sedes en la Argentina (veintinueve sedes), Brasil (diez sedes), Berlín, Milán, París, Roma, Nápoles, Palermo, Salzburgo, Tailandia, Singapur, Irán y Chicago.

También se participó en las ediciones del Mercado de Industrias Culturales Argentinas (MICA), organizado por la ex Secretaría de Cultura, conjuntamente con la Cancillería argentina, el Ministerio de Industria, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Turismo, el Ministerio de Planificación Federal y la Secretaría de Comercio Exterior del Ministerio de Economía. A modo de ejemplo, comentaré lo que ocurrió en la última edición del MICA, en 2013, cuando tuvo lugar en el predio de Tecnópolis, Buenos Aires.

El MICA es un espacio en el que se presentan las industrias culturales argentinas a los principales referentes del mundo. Se hace un enfoque en artes escénicas, audiovisual, diseño, editorial, música y videojuegos. El objetivo es fortalecer el mercado interno y posicionar esas industrias culturales argentinas en el mercado mundial, mediante rondas de negocios nacionales e internacionales.

En las rondas de ese año participaron doscientos cincuenta compradores internacionales y dos mil doscientos productores nacionales. Las Sedes diplomáticas argentinas tuvieron, nuevamente, un rol central en el armado de estas rondas, ya que fueron ellas las que difundieron en el mundo la existencia del MICA y consiguieron el interés de los compradores internacionales que fueron invitados a Buenos Aires. Algunos números: se realizaron 9.500 reuniones; la Cancillería pagó el pasaje aéreo de más de cuarenta invitados extranjeros, procedentes de más de diez países distintos; se acordaron giras de teatro en Portugal, negocios en el rubro de diseño con empresas españolas, negocios de editoriales con librerías en Puerto Rico, negocios del sector de la música con empresas alemanas, entre muchos otros.

Algo parecido ocurrió en el Mercado de Industrias Culturales del Sur (MICSUR), que se llevó a cabo en Mar del Plata en 2014. Asistieron más de mil doscientos productores de diez países (la Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) y setenta compradores de otros países. En total, hubo más de nueve mil reuniones de negocios y más de tres mil personas acreditadas; en el sector del diseño, por dar un ejemplo, se firmaron más de cuarenta y cinco acuerdos comerciales y se organizó la Pasarela MICSUR, con cincuenta y cinco diseñadores. Nuevamente, las Sedes diplomáticas sirvieron para difundir esta actividad en el exterior y proponer productores para invitar. Las próximas ediciones del MICSUR serán en Colombia, en 2016 y en Brasil, en 2018.

En definitiva, está claro que la producción cultural es cada vez más relevante económicamente. Las nuevas tecnologías, la expansión del idioma español, el crecimiento de las exportaciones de servicios culturales, el constante aumento del presupuesto público destinado a la cultura en nuestro país, el importante rol del Estado nacional en la promoción de estos temas, la mayor utilización de los recursos del Estado (como, por ejemplo, la mayor utilización de las Sedes diplomáticas en temas relacionados con la cultura y las industrias culturales): todo esto explica el crecimiento

de las acciones y programas culturales. A modo de ejemplo, el sector audiovisual argentino es el principal exportador de formatos televisivos originales de América Latina y el tercero a nivel mundial (INDEC). La ciudad de Buenos Aires es sede de una de las ferias del libro de habla hispana más importantes del mundo y el sector editorial argentino es, junto al español y el mexicano, uno de los más importantes en el idioma español.

En 2014, uno de los programas dependientes de la SUDIC en la Cancillería argentina participó en treinta y siete ferias internacionales, que abarcaron moda y accesorios, bienes audiovisuales, música, arte contemporáneo, artesanías e historieta. Ferias que se realizaron en todo el mundo. Y todo esto, como ya he señalado, siempre en coordinación con otros ministerios y organismos públicos.

Por ejemplo, se participó en el New York Fashion Week; en el Craft and Design (San Pablo); en Bread and Butter (Berlín); en Cannes, el mercado de cine más prestigioso del mundo, en el cual participaron más de once mil profesionales de la industria; en NATPE (Miami), donde hubo más de cinco mil quinientos participantes de todo el mundo y las empresas argentinas mantuvieron más de cuatrocientas reuniones comerciales; en el American Film Market de Los Ángeles; en la Feria Nacional de las Artesanías (Belo Horizonte); en PINTA (Londres), con la participación de cuarenta y cinco galerías de todo el mundo, por citar algunos ejemplos.

Todo esto es presencia, pero también comercio. Se apoya a la cultura argentina, se la promueve y difunde. La Argentina, o una idea de lo que es la Argentina, llega a muchas partes. Se ayuda así a que otras culturas conozcan a nuestro país, nuestra sociedad, nuestras costumbres, nuestras posibilidades, nuestros sueños. Tenemos muchas facetas, muchos aportes, muchos elementos concretos, positivos. Un poco de todo eso se exhibe, se promueve, se difunde en todas estas acciones que la Cancillería argentina, el Ministerio de Cultura y tantos otros organismos públicos llevan adelante.

Por ejemplo, el INCAA coordina, junto con la Cancillería argentina, los Espacios INCAA, que tienen como propósito el garantizar la exhibición de las producciones cinematográficas argentinas, incluidas las de estreno comercial. Este programa busca recuperar la tradición de vivir el cine como hecho cultural y social, como arte y entretenimiento, para lo cual se utilizan recintos disponibles en la Sedes diplomáticas en el exterior, destinados a organizar ciclos de cine argentino, que acerquen esas películas a los argentinos residentes en la jurisdicción.

Otro ejemplo es el Servicio de Educación a Distancia (SEAD), en coordinación con el Ministerio de Educación. El SEAD atiende los requerimientos educativos de los hijos de argentinos que residen temporariamente en el exterior. Brinda educación primaria y secundaria para posibilitar la práctica del idioma español, mantener el sentimiento de pertenencia al país y facilitar la reincorporación al sistema educativo argentino cuando regresan al país. En este caso, los exámenes se toman en las Sedes diplomáticas argentinas.

En total, la Argentina tiene ciento cuarenta y cuatro Sedes diplomáticas en el mundo, entre embajadas, centros de promoción, consulados y representaciones

especiales (como la Representación Permanente ante las Naciones Unidas, en Nueva York). En todas esas Sedes (en algunas más, en otras menos, dependerá de los recursos humanos y económicos de los que se disponga), se trabaja para promocionar la cultura y las industrias culturales argentinas. A través de las Secciones Comerciales y las Secciones Culturales, los funcionarios argentinos de esas Sedes son el último eslabón de una enorme cadena que, desde la Argentina hacia afuera, promueve, promociona y difunde a nuestro país. Y todos estos programas y acciones llegan también al punto más lejano (físicamente) de los organismos públicos: las Sedes diplomáticas.

En ese nivel, no hay teoría, solo implementación. Se realizan acciones concretas, algunas por instrucción de las áreas correspondientes en la Cancillería, en Buenos Aires, otras por requerimientos locales (de los argentinos residentes en la jurisdicción de la Sede diplomática o de los organismos e instituciones locales con las cuales cada Sede se relaciona).

A lo largo de estas páginas ya he brindado varios ejemplos de lo que se lleva a cabo en las Sedes pero, como es mi campo de experiencia, voy a dar algunos más: desde editar un libro con la obra de artistas plásticos residentes en la jurisdicción (para promover el arte argentino), hasta participar en ferias comerciales de las cuales empresas argentinas pueden formar parte y hacer negocios (del sector audiovisual, del mundo de las galerías de arte, ferias del libro, festivales de teatro, desfiles de moda, por mencionar algunos ejemplos). Pero, también, organizar presentaciones de libros, clases de tango o conferencias en las instalaciones de la Sede o en alguna institución cultural local. Y establecer vínculos con universidades locales para proponer un curso de literatura argentina o un intercambio de alumnos con alguna universidad argentina. O crear páginas en Facebook para difundir actividades culturales de los argentinos en el exterior. En fin, las opciones son múltiples. Pero considero que, con los ejemplos que he dado en estas páginas, alcanza para tener una idea precisa de lo que se está haciendo, día a día, para promocionar la cultura nacional.

Creo que todo este trabajo, realizado año tras año, en todas las Sedes diplomáticas, califica como un logro; un enorme logro de la Cancillería argentina y de todas las personas que trabajan en ese Ministerio: el logro de promover y promocionar la cultura nacional, llegar a otras culturas, ayudar a que en otros países sepan que existe el cine argentino, la literatura argentina, la comida argentina, etcétera.

La política de seguridad externa argentina: un logro de la diplomacia profesional durante el Gobierno de Alfonsín

—Maximiliano Gregorio-Cernadas*

Al comenzar a redactar este artículo advertí que si buscaba explicar por qué y cómo la Política de Seguridad Externa Argentina (PSEA, en adelante) del Gobierno de Alfonsín había constituido un logro de la diplomacia profesional durante la restauración democrática, debía en rigor desentrañar cierta “continuidad con cambios” de sus lineamientos esenciales forjados en los 50. Esta paradoja me remitía también a explicar qué se interpreta por “política de Estado” (PDE, en adelante), pues su índole es familiar: ¿cómo había logrado esta política pública sobrevivir a las abruptas convulsiones institucionales vividas entre los 50 y los 80, en especial a la profunda cesura que significó la restauración democrática de 1983?

Ya en 2010 había comprobado que pese al consenso entre los expertos de que la PSEA es una de las pocas, sino la única, PDE que había sobrevivido más de medio siglo, sin embargo, no existía una investigación exhaustiva que lo justificase ni que explicara cómo había atravesado la transición de 1983; y menos que develara el concepto PDE. Para ello, emprendí una investigación que duró seis años, con un abordaje multidisciplinario en lo teórico y ecléctico en lo metodológico, en colaboración con especialistas de diversas universidades. Los resultados se volcaron en seis trabajos y varios artículos periodísticos que, a su vez, confluyeron en una investigación troncal con tres destinos: alimentar la política actual dentro de la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales (DIGAN); contrastar mis argumentos con los estándares académicos de una tesis doctoral; y publicar un libro de divulgación dirigido a un público amplio y lego, sobre la política de paz y seguridad de Alfonsín.

El presente artículo tiene un propósito más preciso: ofrecer a los colegas diplomáticos y a los especialistas una síntesis de todos aquellos trabajos que avale la tesis de que la PSEA de Alfonsín constituye un hito entre los logros de la diplomacia

*El autor es Ministro del S.E.N. Cumplió funciones en la Embajada Argentina en Bonn dos veces, en el Consulado Gral. en Düsseldorf y abrió la Embajada Argentina en Berlín tras la reunificación alemana, donde prestó servicios por siete años. Además, prestó funciones tres veces en la Dirección de Seguridad Internacional, Asuntos Nucleares y Espaciales (DIGAN), en la Dirección de Asuntos Culturales y en la Dirección de Prensa.

profesional argentina tras el advenimiento de la democracia, explicando, en particular, cómo logró atravesar el decisivo clivaje institucional de 1983, enriqueciéndose con nuevos elementos pero sin apartarse de sus lineamientos tradicionales.

La cuestión del concepto “política de Estado”

“Lo repiten los políticos, los periodistas de pensamiento simple, el kiosquero de la esquina. ‘Acá lo que hace falta es una política de Estado’. [...] la Vulgata ha vuelto a aparecer: se necesita una política de Estado [...]. Pero, ¿qué es exactamente una política de Estado? ¿Es cierto que en Argentina escasea? ¿Es verdad que a los demás países les sobra?”

JOSÉ NATANSON¹

Con el difundido uso de este concepto, la sociedad argentina parece sugerirnos que la causa del recurrente fracaso de nuestras políticas públicas obedece a que nuestros políticos actúan como el dios Cronos, que devoraba a cada nuevo hijo debido al presagio de que uno de ellos le arrebataría el poder, o como el rey Luis XV, quien habría asegurado “*après moi, le déluge*”. La moraleja de estos mitos expresa la tradicional tensión entre el tiempo y el poder, lo efímero y lo trascendente de la política, el afán de gobernar el presente y la capacidad de modelar el futuro, la caducidad de los Gobiernos y la supervivencia del Estado y, por ende, la pulsión por hallar un equilibrio entre presente y futuro, conservación y cambio, representatividad y eficiencia, razón individual y razón colectiva, demandas populares y criterios tecnocráticos, sociedad y Estado.

El concepto constituye una de las innovaciones más extendidas, originales y sugerentes de la *vox populi* al vocabulario político argentino. En escaso tiempo, su empleo parece haberse expandido a todo tipo de ámbitos y temáticas, con un sentido unívoco, pacífico, original, aséptico, apartidario, arquitectónico, autóctono y ornado de un *allure* trascendente. Sin embargo, superadas estas impresiones, se advierte que su empleo no es tan reciente, que incluye diversos usos en otros países, polisemias, sesgos ideológicos, implicancias teóricas y prácticas y, sobre todo, ninguna atención académica. De este paradójico contraste entre la vasta difusión y trascendencia que se le asigna, y la complejidad y desconocimiento que lo rodea, deduje varios interrogantes: ¿cuál es su significado y origen? ¿Por qué lo ignoran otras culturas? ¿Sus implicancias son semánticas o politológicas? ¿Ofrece una herramienta agonal o arquitectónica? ¿Tributa a la *praxis* o a la *episteme*? ¿Constituye un equívoco semántico-periodístico abusado por pseudo-académicos y políticos oportunistas o esconde un sentido? ¿Debería empleárselo mientras persista la realidad que designa, o ignorárselo para no profundizarla? ¿Es responsable el significado o el significant? ¿Constituye una moda o ha llegado para quedarse?

1. NATANSON, José. “¿Qué es, en realidad, una política de Estado?”. En: *Página 12*, 28 de junio de 2008.

Mis aspiraciones eran, para la *episteme*, proponer una teoría, una definición y un modelo de análisis, confirmar a la PSEA como paradigma o *leading case* y contribuir al estudio de las políticas argentinas durante la segunda mitad del siglo XX. Desde la *praxis*, pretendí ofrecer herramientas para atender un reclamo acuciante de la sociedad: ¿cómo lograr políticas públicas que eludan el apetito de los Cronos criollos y satisfagan las demandas complejas de una sociedad plural? Sospechaba que su estudio explicaría el fracaso crónico de nuestras políticas y una forma de concebir su mejora, pues intuía que el concepto no debía ser subestimado o juzgado, sino que debía desencriptársele el mensaje con que la sociedad lo ha distinguido. Para ello, procedí mediante una metodología *ad hoc*, atravesando cuatro anillos concéntricos de creciente especificidad: 1º) marcos teóricos; 2º) usos históricos del concepto; 3º) sus usos actuales; 4º) el caso concreto de la PSEA.

Perspectivas teóricas

“La falta de continuidad se transformó en el acompañante natural de la falta de efectividad.” “[...] hacen falta actitudes sostenidas y coherentes, que expresen la voluntad de preservar una presencia estatal autónoma [...]” “[...] recuperar la especificidad sustantiva e histórica de la burocracia, destacando [...] la necesidad de situar contextual e históricamente la evaluación de su desempeño [...] con referencias a la experiencia de América latina.”

OSCAR OSZLAK²

“Dadas las severas tensiones del contexto sudamericano contemporáneo, ¿bajo qué condiciones es probable que un decisivo subconjunto de esas personas [roles tecnocráticos] apoye un régimen político abierto? Esta es otra fundamental pregunta que este libro llega a plantear, pero que desgraciadamente no puede contestar.”

GUILLERMO O'DONNELL³

Aunque hallé marcos teóricos valiosos e inspiradores en algunos autores clásicos (Weber, Meinecke, Heller) y en otros contemporáneos (Sikkink, Evans, Sabatier y Jenkins-Smith, Adam y Kriesi, Grindle), la carencia de un *corpus* de literatura específica nacional o internacional sobre el concepto PDE me exigió concebir una teoría propia.

2. OSZLAK, Oscar: respectivamente, “Los A.G.: la creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino”. En: *Revista Aportes*, Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 1, Número 1, Otoño 1994, p. 85; “De menor a mejor: el desafío de la ‘segunda’ reforma del Estado”. En: *Revista Nueva Sociedad*, Número 160, 1999, Venezuela, p. 15; “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”. En: *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós, 1984, p. 295.

3. O'DONNELL, Guillermo. *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Prometeo, 2011, p. 246.

Partiendo de que el concepto parece aludir a la inestabilidad institucional como responsable de la ineptitud para concretar políticas públicas eficaces y representativas, y su consecuente insatisfacción de las demandas de la sociedad, apunté a dos problemáticas: la institucionalidad estatal (autonomía *vs.* apertura institucional, meritocracia *vs.* *spoils system*), y la representatividad (canales de diálogo, negociación, consenso y control entre Estado, Gobierno y Sociedad). El nudo de la cuestión me parecía ser la tensión que sufre toda política pública entre la necesidad de ser eficaz para preservar su continuidad técnico-institucional, y los inevitables cambios derivados de revisiones técnicas, renovaciones gubernamentales y evolución en las demandas.

Estos problemas me condujeron a la obra de dos autores icónicos, Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, quienes aunque no trataron el concepto PDE, sus encuadres teóricos sobre políticas públicas, tecnocracias, instituciones estatales y representación de demandas en el contexto argentino, son ineludibles. La obra de Oszlak –experto internacional sobre políticas públicas– me fue doblemente provechosa. Además de sintonizar con estos problemas, me ofreció una panoplia de consignas de trabajo y dos rumbos de abordaje: las políticas públicas como claves de la larga crisis político-institucional argentina y la importancia de alcanzar una interpretación autóctona sobre ellas.

La obra de O'Donnell me aportó, por un lado, un diagnóstico general canónico sobre el fracaso de las políticas públicas del período, de notable familiaridad por la negativa, con el uso consuetudinario del concepto PDE y con la PSEA. Como ambas constituyen excepciones a tal sistema disfuncional, ergo, dicho marco teórico podía contribuir a definir, por contraste, sus rasgos positivos. Es decir, si la PSEA no había cumplido los males diagnosticados por O'Donnell, podía deberse –*contrario sensu*– a que había satisfecho requisitos implícitamente asignados por el autor a políticas virtuosas o PDE: capacidades técnicas, institucionales, representativas, y de interacción externa.

Además, me inspiró inquietudes específicas sobre los complejos nexos entre esas cuatro variables. Por un lado, la relación entre tecnocracia y representatividad, una cuestión de noble prosapia (Weber), que O'Donnell trató como un severo obstáculo para políticas virtuosas y que denominé “dilema de O'Donnell”: las tensiones entre una inevitable tecnocratización institucional del Estado moderno, y el temor de que su encapsulamiento conspire contra su capacidad de representar las demandas de una sociedad plural. Además, su escepticismo acerca de la relación tecnocracia-contexto internacional me exigió una mirada más incisiva sobre la cuestión.

Concluí que el enfoque de O'Donnell ofrecía un marco esencial para desentrañar el carácter prometístico de la PSEA, pues contribuía a revelar su excepcionalidad entre otras políticas argentinas, su reto práctico a la crónica inestabilidad política local y al régimen de Seguridad Internacional de las potencias, y su original desafío crítico a interpretaciones teóricas canónicas sobre el fracaso de dichas políticas, coadyuvando así a explicar su caracterización como PDE, es decir, eficiente, continua, representativa y autónoma.

Usos histórico-ideológicos del concepto “política de Estado”

“Como dijo Kant: no hay experiencias sin conceptos, ni conceptos sin experiencias. Este *Diktum* puede interpretarse como un enunciado antropológico. Alcanza a todos los hombres [...], culturas, lenguas y épocas, [...] para posibilitar y permitir recordar el infinito número de experiencias pasadas, pero también para introducir en la reflexión las imaginables experiencias futuras.”

REINHART KOSELLECK⁴

La *Begriffsgeschichte* (“historia de los conceptos”) de Koselleck me ayudó a advertir que el concepto sólo es reconocido en castellano y en el portugués de Brasil. Académicos de otras lenguas europeas lo desconocen porque allí “todas las políticas públicas son de Estado”, lo cual refuerza el sentido del uso argentino como “defecto del sistema” en el que las políticas duran cada Gobierno, algo inconcebible en países estables. En cambio, el uso en Latinoamérica confirma que el término surgió en contextos con dificultades para desarrollar políticas públicas constantes.

La historia del uso local estuvo signada por las relaciones entre Estado, Gobierno y Sociedad. A medida de que el Estado argentino fue cobrando mayor poder autónomo, la incapacidad de los Gobiernos democrático-liberales de institucionalizar respuestas a las crecientes demandas de la Sociedad al Estado, y la ascendente capacidad de las FF.AA. para institucionalizarse y presionar a aquellos Gobiernos, fue retroalimentando un proceso vicioso: el debilitamiento de estos fue proporcional al fortalecimiento del Estado, exacerbó la competencia mutua e instaló la idea de una superioridad de las FF.AA., el sector mejor institucionalizado del Estado y supuestamente representativo de la Nación. Paralelamente, el progresivo fortalecimiento y despolitización de ciertos cuerpos tecnocráticos vinculados a la PSEA proveyó al Estado de una excepcional capacidad de conducir unas pocas políticas estables y eficaces.

El Golpe del 30 concretó aquel cambio inspirado en ideologías totalitarias de origen internacional, según el cual las instituciones democráticas y civiles eran ineptas en materia de políticas públicas. Lugones, ideólogo de aquella cesura institucional, lo resumió: “La pasada guerra y nuestra propia experiencia de paz, han comprobado que la administración militar es muy superior a la civil, no sólo en el detalle, sino en el gobierno completo de la nación”.⁵ A través del protagonismo excluyente de las FF.AA. y de su vástago político —el *justicialismo*— se signaron así las formas de pensar y de hacer políticas públicas en la Argentina hasta 1983.

Este contexto dio origen al concepto PDE. El registro más antiguo que hallé es de 1938 e incluye lo típico: superioridad de las FF.AA. en políticas estratégicas, ideo-

4. KOSELLECK, Reinhart. *Begriffsgeschichten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2010, p. 58-59. Traducción propia.

5. LUGONES, Leopoldo. *La Grande Argentina*. Buenos Aires: Editorial Huemul, 1962 [1930], p. 211.

logías totalitarias, Golpe del 30, Perón. *Estrategia nacional y política de Estado* es una obra paradigmática de la época, escrita por el Cnel. Juan Lucio Cernadas, testigo del Golpe (el joven Cap. Perón falló en ganarlo para esa causa), influyente profesor de la Escuela Superior de Guerra, experto en literatura estratégica alemana, afín al nacionalismo civil (Hugo Wast suscribió su prólogo), Agregado Militar en Madrid y, “probablemente”, el militar más influyente en la formación intelectual de Perón.⁶ Allí define la expresión PDE: es *episteme* y *praxis*; “consiste en convertir en realidad” los “fines superiores del Estado”; es “integral” (incluye varias políticas); está “encarnada” por el Jefe del Estado, “taumaturgo” que “bucea” en el “espíritu de la Nación” asistido por “técnicos” y “servidores” (militares y diplomáticos). Su familiaridad con el uso actual es notable.

Perón también usó ideas afines en su *Doctrina peronista* (donde se incluye una cita de 1945): el Estado debía recuperar su poder y sus propias políticas, asociaba la “Política del Estado” (*sic*) a “los intereses de la Nación”, denostaba los usos políticos contra el Estado y reivindicaba la autoridad “abandonada e inflexible del Estado” para “enderezar la falla de los individuos”. Este prototipo conceptual priorizaba intereses nacionales sobre los institucionales e individuales y lo trascendente sobre lo inmediato. Aunque los usos de Cernadas y Perón no son idénticos a los actuales, los anticipan: políticas sobre asuntos relevantes, de interés general y de largo plazo.

Sin embargo, no adherí a la remanida fórmula de que el fracaso de las políticas del período 1930-1983 se debió a un Estado autoritario y militarista al servicio de intereses de dominación de alta burguesía local y transnacional, contra las demandas populares (O'Donnell). Antes bien, advertí un hecho subestimado: entre las revoluciones del 30 y del '43, los gobiernos del Gral. Perón y los militares entre 1955 y 1983, existieron lazos más profundos entre sí y con las demandas populares de lo reconocido, especialmente en Seguridad Externa. Fue popular la idealización de las formas tecnocrático-corporativas de las FF.AA. y del *justicialismo* sobre las republicano-liberales-constitucionales. No es honesto fogonear durante décadas ciertas formas institucionales y luego escandalizarse por sus naturales consecuencias: la teoría de un “pueblo” ajeno a la evolución de las políticas públicas entre 1930 y 1983 es tan complaciente como dudosa. La noción popular del papel del Estado y la demanda en boga de políticas exitosas no difirió de la institución dominante de tales Gobiernos (las FF.AA.), sino que acompañó la curva de expansión estatal. La incapacidad de estos Gobiernos en sostener un sistema representativo y estable no implica que el pueblo negara el rol del Estado en políticas públicas. La interpretación de que las demandas populares en la materia se oponían a los Gobiernos filo-militares vino luego para excusar la responsabilidad de una simpatía que duró décadas. ¿Cuánto se opuso

6. “[...] probablemente su docente más decisivo haya sido Juan Lucio Cernadas, pues fue él quien introdujo a Perón en la comprensión –difícil, por cierto– de Clausewitz y de sus seguidores, tales como von der Goltz y el mariscal Foch (fuertemente presente luego en los *Apuntes* de Perón)”. El libro de donde se tomó esta cita dedica todo un capítulo (p. 214-223) a escribir la influencia de Cernadas (PIÑEIRO INÍGUEZ, Carlos. Perón. *La construcción de un ideario*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, p. 164 y 214-223, respectivamente).

el “pueblo” a las revoluciones del 30, 43, 55, 66, 76, a la guerrilla y su superEstado o a la Guerra de Malvinas?

Esta fuerte impronta ideológica-política del Estado (FF.AA.) sobre aquellos Gobiernos acerca de cómo conducir políticas públicas, produjo dos fuerzas dialécticas –la frustración de no terminar de controlar lo gubernamental ni de consolidar un aparato estatal eficiente y estable–, que aun sin lograr armonizarse produjeron una confusa asociación entre Gobierno y Estado, de la que la sociedad no fue ajena. La gestación conceptual de la PDE tuvo lugar. Deriva de una aspiración más popular de lo que se cree y responde a factores propios de su tiempo: la incapacidad de los Gobiernos filo-militares de armonizar políticas entre Gobiernos y Estado, la consecuente reacción de ciertas agencias por refugiarse de la inestabilidad de los Gobiernos y la presión de la demanda popular de un aparato estatal eficiente y estable.

Aunque inconscientemente, fue vislumbrándose entre sus propios responsables que la inestabilidad institucional producto de la deficiente relación Estado-Gobierno-Sociedad, era la causa de la carencia de políticas estables y eficaces. Si bien el período 1930-1983 fue dominado por el modelo *comunitarista* en sus diversas formas –militarista, conservadora, corporativa, justicialista, burocrática-autoritaria– y en tal humus germinó el concepto PDE, también entonces fueron incorporándose otras visiones menos populares y más o menos estatistas, como el modelo *liberal teleológico-utilitarista* del *establishment* (más atento a la eficiencia), el *neomarxista* (más preocupado por la dependencia externa) y el *liberal-deontológico*, que llegó a ser “popular” en 1983, mediante una propuesta de equilibrio entre los modelos en pugna, con eje en la representatividad y el consenso.

En esta instancia *socialdemócrata* confluyeron nuevas perspectivas de la Sociedad, el Estado y el Gobierno, y un escenario más complejo, con una multiplicación densa de actores, demandas e intereses y de sus mecanismos de representación, debate, negociación y consenso. A las demandas “populares” del pasado se sumaron las de un triángulo más rico: una Sociedad Civil más plural que incluía sectores e intereses no solo mayoritarios (ONG, periodistas, académicos, empresarios), un Estado con nichos algo más tecnocráticos y meritocráticamente institucionalizados y un Gobierno republicano-liberal que aspiraba a representar a toda la sociedad y a no confundirse con el Estado. La recuperación democrática agudizó las tensiones entre Estado, Gobierno y Sociedad: la curva histórica del poderoso pero ineficiente Estado argentino dominado por Gobiernos militares se cruzó con una Sociedad ansiosa de mayor representatividad y de que el Estado y el Gobierno no fuesen más el botín de una tecnocracia envilecida (FF.AA.). El acento de Alfonsín en el consenso como articulador entre Sociedad, Gobierno y Estado abrió nuevos espacios para discutir políticas públicas y ensayar cómo algunas agencias estatales cada vez más vigorosas (forjadas bajo el previo martillo *comunitarista*) respondían a las nuevas demandas *socialdemócratas* de una sociedad más plural, participativa y democrática. No por casualidad surgieron entonces algunas políticas hoy calificadas como PDE (Derechos Humanos, *Mercosur*) y se reconfiguraron otras preexistentes (PSEA).

El golpe de timón de Menem implicó un avance mayor del Gobierno sobre el Estado. Varias funciones e instituciones estatales fueron desguasadas o reducidas, acentuando la desarticulación entre ambos, en beneficio del mercado como promotor “eficiente” de políticas. Pero el fracaso de esta estrategia en una sociedad tradicionalmente estatista restauró ideas antiguas sobre el Estado y ambientó la expansión del concepto PDE. No es casual que este se haya difundido, precisamente en dos momentos en que el Estado se sintió asediado: entre los 30 y los 40, cuando las FF.AA. y otros sectores temieron al pujante comunismo y al vacilante liberalismo y, en los 90, cuando el Estado sufrió el embate privatizador del *menemismo*.

El ejemplo de una Internet que hoy alberga los usos ideológicos más opuestos del concepto PDE revela un difundido entramado de sugestiva coincidencia, tejido agonalmente con hebras de origen *comunitaristas, utilitaristas y socialdemócratas*. En lo ideológico, su uso corriente resulta de una evolución discursiva en diversos contextos, lo que plantea una evidencia histórica y otra actual: a despecho de su neto linaje, el concepto goza de simpatías ecuménicas, solo diferenciadas agonalmente. Esta paradójica coincidencia tiene explicaciones históricas. Con escasas excepciones, cada Gobierno desde 1930 hasta hoy, a fin de preservar su influencia, ha evitado dotar al aparato estatal de una verdadera capacidad autónoma, meritocrática y representativa sobre políticas públicas trascendentes, “recolonizando” cada vez sus agencias y contribuyendo al rumbo errático de la Argentina. No basta proclamar ser estatista si en los hechos, irónicamente, se convierte al Estado en un campo arrasado por luchas privadas conducidas en su nombre. Ello refrenda la hipótesis de O’Donnell sobre la co-responsabilidad de la sociedad, agregada e individual, desde contratistas hasta “ñoquis”. El caso de la política exterior es paradigmático: la misma sociedad que reclama “continuidad” como *Itamaraty*, ha apoyado en las urnas constantes ataques a la profesionalización del Servicio Exterior y a cualquiera aventura nueva y externa que le han propuesto Gobiernos democráticos de toda laya.

Aunque los Gobiernos más autosuficientes aspiraron a copar el aparato estatal e imponer sus políticas como eternas y los más inseguros tendieron a políticas más respetuosas, la decadencia institucional estatal continuó profundizando el abismo Gobierno-Estado-Sociedad, reforzando el instinto de pocos refugios tecnocráticos por preservarse de las contingencias. Indudablemente, existen matices ideológicos sobre el concepto PDE. Sin embargo, la cuestión ha dependido menos de tales reparos que de la cruda lucha por el poder. De ahí que este desarrollo semántico indique el derrotero de una intuición popular: la historia del lento reconocimiento de la dificultad de contar con políticas articuladas entre el Estado, el Gobierno y la Sociedad.

Uso consuetudinario actual

“Perpetuarse en el poder siempre tiende una trampa. [...] ¿Se puede sortear esta trampa? [...] Sería la base de un esfuerzo titánico por alargar

los tiempos de la política, y de las políticas. El feroz cortoplacismo y la errancia de la política y de las políticas públicas en Argentina se sostienen en una radical falta de confianza generalizada. Es habitual oír el mantra de las ‘políticas de Estado’, pero ¿cómo pueden erigirse si nadie está dispuesto a la indispensable cooperación porque nadie confía en nadie? La cooperación intertemporal es un juego que la política argentina deberá aprender desde su abc, porque le da sostenibilidad a las políticas correctas y permite proteger a las políticas públicas de los avatares de la competencia partidaria.”

VICENTE PALERMO⁷

Pero fue la hermenéutica interpretación de los diversos usos actuales del concepto lo que me brindó los datos más significativos. Por empezar, la vasta información que recogí –imposible de volcar aquí– me permitió identificar la existencia de un ilustrativo “campo semántico”, un “contra-vocabulario” específico y numerosas ideas y teorías afines –governabilidad, sustentabilidad, consistencia, etcétera–, sostenidas por numerosos expertos locales en diversas especialidades, incluso invocando a autores clásicos, lo cual me demostró que, más allá del empleo, su idea principal (necesidad de contar con políticas públicas estables) atraviesa con notable vigencia las preocupaciones de los expertos de cualquier tiempo y lugar.

Comprobé el uso textual del concepto PDE en las figuras más representativas del país, altas autoridades, nacionales y provinciales, ejecutivas, judiciales y legislativas, oficialistas y de la oposición. También lo hallé vastamente difundido entre personalidades e instituciones representativas de la sociedad civil, del periodismo oficialista y del opositor, de la academia y la cultura de todo origen ideológico, incluso con sentido irónico o negativo. Inferí una amplia diversidad de usuarios y de sentidos no idénticos pero familiares, combinados con acentos diversos, aunque reducibles a las siguientes ideas: centralidad del Estado; asuntos de relevancia; idoneidad técnica; institucionalidad; representatividad y competitividad externa.

De esa vasta constelación de ideas orbitando consuetudinariamente alrededor del concepto, desbrocé cuatro variables centrales: 1º) capacidad técnica para resolver cuestiones relevantes (orden: técnico; actores: funcionarios técnicos); 2º) capacidad institucional para organizar estable y consistentemente aquella capacidad técnica (orden: institucional; actores: funcionarios e instituciones estatales especializadas); 3º) capacidad para representar, canalizar, debatir, negociar, consensuar y responder a demandas e intereses relativos a aquellas cuestiones relevantes (orden: político nacional; actores: funcionarios e instituciones estatales, funcionarios gubernamentales, sociedad civil); 4º) capacidad para interactuar provechosamente con el contexto internacional (orden: internacional; actores: funcionarios e instituciones estatales, funcionarios gubernamentales, sociedad civil, actores extranjeros).

7. *Clarín*, 27 de mayo de 2013.

Resumiendo, el contenido del uso consuetudinario actual del concepto PDE es el resultado de un vasto proceso de evolución histórico-ideológico que lo dotó de capacidad omnicomprensiva y representativa. Su robusta vigencia y *allure* no solo revela su capacidad de prosperar y enriquecerse, incorporando y condensando en escasas tres palabras, los actores, demandas y experiencias de cada contexto histórico respecto de las políticas públicas, sino que, además y en consecuencia, ofrece otra forma de interpretar las diferencias y acuerdos ideológicos que signaron a la política argentina durante la segunda mitad del siglo XX.

El caso de la Política de Seguridad Externa Argentina

“La actividad atómica en el país ha sido, a la larga una experiencia exitosa. Posiblemente su principal aporte haya sido mostrar la factibilidad de resolver problemas tecnológicos básicos cabalgando por encima de permanentes crisis políticas y económicas e inclusive de presiones internacionales adversas.”

MARIO MARISCOTTI⁸

La PSEA es un *leading case* de PDE por varios motivos: consubstanciada con la existencia del Estado, la Seguridad Externa constituye un *issue* prioritario y una política sustantiva en cualquier agenda estatal; la PSEA pasa por ser una de las pocas PDE argentinas exitosas; está íntimamente asociada a la historia del aparato estatal argentino; involucra a dos de las escasas tecnocracias profesionales y meritocráticas que existieron desde 1950 hasta hoy (técnicos y diplomáticos); su carácter excepcional o “prometéico” para sobrevivir la prolongada inestabilidad argentina, para desafiar las teorías canónicas sobre el fracaso de la políticas argentinas y su resiliencia al sistema de dominación transnacional; así como la sintonía entre sus variables esenciales, el uso consuetudinario y la obra de O'Donnell.

Las vastas implicancias económicas, científicas y estratégicas de las nuevas tecnologías “duales” o “sensibles” desarrolladas a partir de las Guerras Mundiales, constituyeron el marco estructural de la PSEA. Por un lado, a partir de los 30, regresaron al país físicos argentinos familiarizados con las investigaciones nucleares pioneras de los centros más avanzados del mundo. Así, Enrique Gaviola, al frente de la Asociación de Físicos Argentinos (AFA) lanzó, desde la sociedad civil, una agresiva campaña para convencer a militares y empresarios de la importancia de iniciar una política pertinente. Paralelamente, un grupo de militares “futuristas” (Mosconi, Savio, Baldrich, Perón, etcétera) conscientes de la trascendencia económico-estratégica de estas tecnologías, las incorporaron a la agenda de cuestiones del Estado. Aunque las declaraciones de unos y otros siempre se acotaron a los usos pacíficos de tales

8. MARISCOTTI, Mario. *El secreto de la isla Huemul*. Buenos Aires: Sudamericana/Planeta, 1985, p. 15.

tecnologías, es obvio que no eran ingenuos respecto de su índole dual. Entretanto, la caída del Tercer Reich e Hiroshima persuadieron a las FF.AA. —mayoritariamente pro Eje—, sus Gobiernos y al Estado, de que peligraba su existencia. Esta sensación de orfandad internacional, sumada a la percepción de los militares —especialmente, Perón— de que era inevitable otra conflagración entre Estados Unidos (capitalismo) y la URSS (comunismo), fue funcional a los fines internos de la ideología de las FF.AA., a su política exterior (“Tercera posición”) y a la necesidad de implementar una PSEA acorde al dominio de tecnologías duales autónomas.

La creciente hegemonía de las FF.AA. fue descartando la participación de empresarios y opositores. Procurando militares y técnicos incorporar la cuestión a la agenda de problemas del Estado, se enfrentaron a partir de los 30 en torno a cuatro capacidades necesarias: acceder a esas técnicas exclusivas y de circulación internacional restringida; institucionalizar su dominio; integrar la cuestión a las demandas e intereses, a fin de contar con recursos y apoyos; superar los escollos internacionales y beneficiarse de contribuciones externas. Estas discusiones entre técnicos y militares fueron arduas y se prolongaron hasta alrededor de 1952. Gaviola intentó obtener de los militares la conducción “libre” y “científica” de los recursos para importar técnicos extranjeros y conducir una política. Los militares aceptaban importar técnicos y asignar recursos, pero no cedían el control de la actividad. La tensión alcanzó su clímax con el “*affaire* Richter”: Perón desplazó a los físicos argentinos en beneficio de un oscuro técnico austríaco, quien luego de años de excentricidades y despilfarros, lo persuadió de anunciar falsamente al mundo que la Argentina dominaba la tecnología de la “fisión” nuclear (en 1950 solo Estados Unidos y la URSS dominaban apenas la “fusión nuclear”). Esta patética experiencia —que involucró presiones externas y la oposición en el Congreso— convenció a Perón de dejar la cuestión en manos de técnicos argentinos y extranjeros serios, bajo la forma institucional de una Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA, 1950), aunque liderada por un marino de su confianza personal (Alm. Iraolagoitia). Desde entonces y hasta 1983 se consagró un sólido y exitoso *statu quo* institucional, negociado entre militares, justicialistas y técnicos: una institución con fuerte autonomía política y profesionalismo técnico, aunque bajo conducción militar-técnica (desde entonces, todos los directores de la CNEA hasta 1983 fueron marinos con formación técnica), dependiente del Presidente de la Nación. Sobre este esquema institucional consensuado se basaron los crecientes éxitos de la PSEA como país productor y exportador de tecnología nuclear, y celoso defensor de su autonomía tecnológica y de sus usos pacíficos. Algo similar ocurrió con otros desarrollos tecnológicos sensibles (aeroespacial, químicos, submarinos, tanques, armas convencionales, etcétera).

De allí que la continuidad de la PSEA como excepcional PDE esté íntimamente vinculada a la sintonía entre las FF.AA., Perón y el *justicialismo*, respecto de una visión del mundo y del rol del Estado argentino en él. Fue, pues, determinante la existencia de un contexto estratégico-tecnológico internacional y otro local, signado por FF.AA. corporativas, dueñas del Estado, del Gobierno y de cierta simpatía

popular. Los militares, inspirados por el pensamiento estratégico alemán, y los técnicos argentinos y extranjeros formados en el exterior, aportaron conocimientos y aspiraciones de primera mano de los centros más avanzados, replicando aquí la agenda de las potencias. En cambio, a diferencia de ellas, la participación de los empresarios privados y de políticos opositores fue languideciendo. Aunque las FF.AA. fueron gravitantes, su opinión no fue única ni pacífica, debió articularse con las de la sociedad civil (técnicos todavía “no estatizados”, *justicialismo*, opositores y empresarios), e incluso con los condicionantes externos que surgían ante el interés argentino en la materia. Esta compleja *entente* entre Estado, Gobierno, Sociedad y Mundo fue atravesada por la indeleble influencia de Perón y se cristalizó en una PSEA reinante hasta 1983: un Estado tecnológicamente poderoso para defenderse de potenciales amenazas de un mundo bipolar yanqui-marxista en vísperas de una tercera conflagración y para satisfacer los sueños populares de una nueva potencia.

El Gobierno de la restauración democrática halló en perfecto funcionamiento una PSEA basada en los factores observados en O'Donnell y en el uso del concepto PDE: I) desarrollos avanzados en áreas tecnológicas sensibles; II) instituciones tecnocráticas estatales especializadas; III) mecanismos de decisión férreamente articulados; IV) un complejo contexto internacional con rasgos adversos y favorables. La Argentina lideraba entonces en Latinoamérica el desarrollo de tecnologías “sensibles” o “duales”, como la nuclear, (enriquecimiento de uranio, reprocesamiento, exportaciones nucleares), la aeroespacial (misiles o vectores “Cóndor I y II”) y la fabricación de otros productos (precursores químicos, submarinos, etc.). Desde sus inicios en los años 50 estos desarrollos habían estado reservados al exclusivo y secreto control de las FF.AA. Por ende, la parte de la política exterior que debía ocuparse de ellos –la PSEA–, aunque aludía al tema N° 1 de la agenda internacional era, paradójicamente, retaceada a la Cancillería, desgajada de la política exterior general y conducida separadamente por los organismos técnicos bajo la tutela de las respectivas fuerzas involucradas (CNEA/Armada, CNIE/Fuerza Aérea, FM/Ejército). Aunque declarado *urbi et orbi* como pacífico, aquel alto desarrollo y este celoso sistema de gestión generaban fuertes suspicacias internas y presiones externas: boicot tecnológico de Estados Unidos, condenas como proliferantes nucleares, competencia de un Brasil también militarista.

Antes de asumir como presidente, Alfonsín recibió tres influencias al respecto: diplomáticos que lo informaron sobre los tradicionales acuerdos previos diplomático-técnicos en materia de PSEA (TNP, Tlatelolco, etcétera); Jorge A. Sábato (prócer del concepto “Desarrollo Tecnológico Autónomo”, DTA desde aquí) y su primo y discípulo, Jorge F. Sábato (cientista social e hijo del exfísico nuclear, Ernesto) lo interiorizaron del tema nuclear; sus convicciones sobre control civil de las FF.AA., y asuntos de paz y desarme, de raigambre *yrigoyenista-krausista-kantiana*. Alfonsín y su vicescanciller, J.F. Sabato, se propusieron dos objetivos difíciles de conciliar: por un lado, continuar mucho de la PSEA anterior (capacidad tecnológica potencialmente disuasiva: “podemos hacerlo pero no queremos”, como Japón y Alemania; exportaciones

nucleares bajo salvaguardias de usos pacíficos; resistencia al inicuo “régimen internacional de no proliferación” que buscaba el “desarme de los desarmados”, confundía proliferación vertical y horizontal y usaba la excusa de la proliferación para monopolizar el comercio tecnológico); por otro lado, someter la PSEA a un control democrático, civil, que fuera integrada a la política exterior general, más consciente del contexto internacional y, sobre todo, balanceado con el fortalecimiento del rol de la Argentina como promotor de la paz y el Desarme mundial (i.e., iniciativa de desarme del *Grupo de los Seis*), distinguiendo que los verdaderos proliferantes que amenazaban la seguridad internacional eran las potencias nucleares y su injusto sistema económico internacional. Para implementar esta “reconfiguración” de la PSEA, que mantuviera a la Argentina en el principal ámbito mundial, ya no como paria sino como actor positivo, Sábato creó en la Cancillería (1984) una nueva dependencia especializada, integrada por diplomáticos formados *ad hoc*: la *Dirección General de Asuntos Nucleares y Desarme* (DIGAN). Adviértase que en esa designación original se reunía, por primera vez, calculadamente esa doble función.

Fue crucial en este proceso de reconfiguración democrática de la PSEA la habilidad de la DIGAN para ampliar paulatinamente sus competencias –además de “nucleares y desarme”– a otras tecnologías sensibles (espacial, química, armas convencionales, etcétera), lo que implicó un notable logro de institucionalización de la restauración democrática, concentrando políticas antes dispersas y desarticuladas. Un proceso que, además, fundamenta mi decisión de concebir el abarcador y necesario término “Política de Seguridad Externa Argentina”.

Estos esfuerzos toparon con dos frentes. El externo descripto y el interno, donde los actores se alinearon en tres visiones: la *comunitarista* de las FF.AA., el *Justicialismo* y los técnicos (materialismo filosófico; realismo político, *Realpolitik*, *Staatsräson*), que priorizaba la Seguridad Externa y acusaba al Gobierno de Alfonsín de “vendepatria”; la *liberal deontológica o socialdemócrata* del *alfonsinismo* y la DIGAN (idealismo filosófico; legalismo, moralismo y pacifismo en política y en RI), que anteponía la legalidad y ética democráticas, interna y externa; y la *utilitarista* del *establishment* económico-liberal pro-norteamericano (utilitarismo filosófico y pragmatismo político), incluidos ecologistas e izquierdistas, para quienes esos desarrollos debían ser abandonados por peligrosos, confiada la Seguridad Externa a Estados Unidos o a la URSS, y que el mercado o el “pueblo” decidieran qué fabricar (el equipo de Martínez de Hoz sostenía que “era el mercado quien debía decidir si se fabricarían aviones de combate o caramelos”). Pero la discusión más encendida se suscitó entre la CNEA y la Cancillería, no respecto a los objetivos en los cuales coincidían, sino en cuanto a los procedimientos internos y externos. Por ejemplo, hasta bien avanzada la democracia, la llamada “República CNEA” mantenía dentro de la Embajada argentina en Viena su propio representante ante el OIEA, quien respondía exclusivamente al director de RI de la CNEA, un marino de guerra retirado experto en la materia. Cuando en 1987 Alfonsín ordenó avanzar en mecanismos de fomento de la confianza con Brasil, y la DIGAN propuso invitar a Sarney a visitar la ultrasecreta planta de

enriquecimiento de uranio de Pilcaniyeu, la CNEA se resistió duramente en vano. Este proceso fue arduo y prolongado, pero alcanzó un consenso político-técnico-diplomático que fortaleció a la PSEA ante el frente externo, despejó presiones internacionales (sistema de confianza mutua con Brasil que fue la base *sine qua non* del Mercosur; normalizó las relaciones con Estados Unidos), legitimó al país como proveedor confiable y responsable de tecnología nuclear y lo convirtió en protagonista respetado en foros internacionales especializados. Tales lineamientos se mantuvieron hasta hoy, conformando lo que se califica como una PDE.

Clasifiqué la historia de la PSEA en etapas que explican su continuidad: 1º) el Estado corporativo enfrentó a sectores liberales de la sociedad (técnicos independientes, empresarios y opositores), produciendo tomas de posición, problematización social de la cuestión y acceso a la agenda estatal (1930-1952); 2º) etapa *comunitarista* y realista, de institucionalización mediante un acuerdo y predominio de actores estatales (técnicos y militares), con aquiescencia del *justicialismo* (1952-1983); 3º) se añadieron elementos *socialedemócratas* e idealistas (desarme, control civil y democrático, integración a la política exterior general, apertura a la sociedad, entendimiento con Brasil, respeto mutuo con Estados Unidos), merced a consensos entre gobernantes, diplomáticos y técnicos, con fuerte declinación de las FF.AA. y apertura a la sociedad (1983-1989); 4º) etapa *utilitarista*, que introdujo cambios en aspectos puntuales (modificaciones ante el régimen de no proliferación, anulación del proyecto de vector “Cóndor”) (1989-1999).

Esta cronología muestra cómo la PSEA fue nutriéndose de esas mismas cuatro capacidades que en paralelo a los contextos histórico-ideológicos, construyeron el concepto PDE. El *comunitarismo* (1930-1983) la dotó de capacidad *institucional*, cuerpos “al servicio de la patria”; el *estructuralismo*, de la teoría de la dependencia (60 y ’70) ínsito en la influyente noción “Desarrollo Tecnológico Autónomo” (J.A. Sábato) inspiró a las tecnocracias; la *socialedemocracia* radical (1983-89) acentuó la *representatividad* y el consenso de la sociedad civil; el utilitarismo *menemista* (90) apuntó a la idoneidad y a la *eficiencia*. Pero estas incorporaciones fueron complejas, diacrónicas, sinuosas y reincidentes, cediendo y recuperando pues, en realidad, dichos factores que existieron en diversas formas desde el inicio de esa política. Esta peculiar evolución de la PSEA, esto es, su capacidad para incorporar los cuatro factores en cada circunstancia en diversas dosis y combinaciones, constituye una clave para explicarla como una PDE. Lo que comprueba la presencia decisiva en la PSEA de los mismos factores apuntados por la negativa en O’Donnell y también en el uso consuetudinario del concepto PDE.

Explicué en anteriores trabajos otras claves que permitieron a la PSEA atravesar la cesura de 1983, mediante un detallado “mapa de relaciones intra e inter-institucionales”, que aquí debo resumir: avanzado proceso de institucionalización meritocrático de las tecnocracias participantes (técnicos y diplomáticos) y de su comunidad de posiciones en la materia (las posiciones respecto del TNP y Tlatelolco, sobre todo, provenían de un trabajo mancomunado durante los 60 entre técnicos y

diplomáticos) y de valores, mística cultural o afinidades axiológicas (valores, virtudes, ética profesional, identidad, lealtad, vocación de servicio, patriotismo, honores); multiplicación de actores en pugna que, mediante una deliberada estrategia de entendimientos cruzados entre subactores estatales (INVAP/CNEA, DIGAN/Cancillería), gubernamentales (J.F. Sabato) y de la Sociedad Civil (empresarios, periodistas, académicos, ONG), sortearon el duro enfrentamiento a nivel más agregado entre Estado, Gobierno y Sociedad, aportando elementos coadyuvantes: burocracias especializadas, nuevas representaciones sociales y políticas, estabilidad institucional, vocación de cambio, disposición al consenso y la negociación; desde la perspectiva de la *agency*, fueron decisivos los entendimientos entre líderes de INVAP, la DIGAN y el vicecanciller Sábato, con fuerte sensibilidad hacia los intereses tecno-estatales heredada de su familia.

La observación de Oszlak de que “el personal diplomático tiende a comportarse como un estrato cerrado con jerarquías claramente definidas y gran deferencia a la autoridad, independientemente del régimen en el poder”⁹, fue un aporte decisivo a la continuidad de la PSEA, tanto con su autonomía relativa como con su capacidad para articular canales de interacción estables con actores estatales, gubernamentales, de la sociedad y del exterior. El creciente proceso de profesionalización meritocrático iniciado con el ISEN (1963), la crucial participación diplomática en las negociaciones de los principales instrumentos internacionales en la materia (Sanz/Tlatelolco, Ruda/TNP), la Ley del SEN (1973) y el sistema iniciado por la DIGAN desde 1984 para formar diplomáticos especializados, completan su aporte a la PSEA como PDE.

En la PSEA, la complejización de las articulaciones extra-estatales (Estado-Gobierno) fue virtuosa porque no reprodujo la *dicotomía wilsoniana* (política *vs.* administración) en su forma típica: la resiliencia de los políticos argentinos en el Gobierno a institucionalizar el Estado y su interés en mantener su *statu quo* para poder “recolonizarlo” a gusto, abusando del *spoils system* o, en criollo, “política de la perinola: toma todo”. Esta vez, el político idóneo (el vicecanciller Sabato) contribuyó a institucionalizar una tecnocracia (DIGAN) y a agudizar las tensiones con otra (CNEA). Las burocracias más tecnocratizadas tienden a enfrentarse más claramente con los funcionarios políticos y a agudizar la dicotomía, exigiendo mayores esfuerzos de negociación, pero elevando las chances de una PDE. Aquí se acentuó la necesidad de articular esfuerzos técnicos y políticos, y no de diluir la natural dicotomía en un impreciso maremágnum de capacidades e intereses, como es hábito en la administración pública local. Para una PDE democrática, esta dicotomía es inevitable (por el “dilema de O’Donnell”) e, incluso, deseable.

En rigor, aquella dicotomía se extendió a una *tricotomía*, pues a las interacciones Gobierno-Estado, se sumaron las tensiones con otro actor, protagonista de la restauración democrática por impulso de Alfonsín: la Sociedad Civil y sus nuevos

9. OSZLAK, Oscar. “Burocracia estatal: política y políticas públicas”, *op.cit.*, p. 22.

y pujantes subactores interesados en la PSEA (empresarios, académicos, periodistas, ONG, ambientalistas). La DIGAN se esforzó por abrir la Cancillería y la PSEA a tales grupos. Esta articulación tricotómica suavizó la tradicional tensión politológica (Weber) entre institucionalidad y representatividad, que también obsesionó a nuestro autor y que denominé el “dilema de O’Donnell”: si se fortalece la imprescindible institucionalidad autónoma de las tecnocracias estatales, se amenaza su representatividad. En efecto, el fracaso de las políticas argentinas está atado a la dificultad del Estado para institucionalizar mecanismos eficientes y estables de representación y consenso de demandas e intereses. La PSEA superó la cuestión gracias a su habilidad para adaptarse a los mecanismos de representación y a las demandas vigentes.

En la representatividad *comunitarista*, que privilegiaba corporaciones y mayorías, las FF.AA y el justicialismo fueron eficaces taumaturgos de las aspiraciones populares en materia de Seguridad Externa. Además, las nuevas tecnocracias (técnicos y diplomáticos) interpretaban las aspiraciones vitales, profesionales e institucionales de la ascendente y protagonista clase media entre los 50 y los 80, muchos inmigrantes o sus hijos. Es decir, la PSEA previa a 1983 fue hija legítima de una representativa “alianza policlasista” (O’Donnell), imperfecta desde la óptica republicana-liberal, pero no inexistente.

En 1983, la PSEA supo adaptarse a la representación *socialdemócrata*, que rescató a la sociedad civil, sus minorías y el consenso. Al adquirir con la transición democrática una representatividad más densa y rica, la PSEA recorrió un proceso que recrea el debate entre “democracia delegativa” (Laclau) y “representativa” (O’Donnell), poniéndose a prueba como PDE que aspira a articular el Estado, el Gobierno y la Sociedad. Desde una perspectiva político-social, la PSEA se revigorizó al sumar a los lineamientos tradicionales una representación más democráticamente institucionalizada. En suma, la PSEA no hubiese podido sobrevivir durante un caótico medio siglo en los “sótanos del poder” tecnocrático-militar¹⁰, de no haberse ventilado mediante conductos de genuina representatividad.

Al sumar la variable externa, fundamental para la PSEA, la *tricotomía* cede a una *cuatrotomía*. No existe cuestión sustancial de la agenda estatal y, por ende, PDE alguna, desconectada de la agenda mundial, cuya creciente globalización afecta en especial a países periféricos con “políticas de Gobierno” como el nuestro, ante los que solo compiten con PDE. Además, la variable ostenta una compleja ambigüedad: el mundo plantea tantos problemas como soluciones. Tradicionalmente, su influencia ha sido perniciosa en la *episteme* y en la *praxis* locales: los prejuicios ideológicos de la intelectualidad y las apreciaciones estratégicas erróneas de los políticos demonizaron al factor con posiciones reduccionistas e irreductibles, en un trauma pendular entre la sobrestimación y el menosprecio: “vivir con lo nuestro” contra un mundo “hostil” disfrazado de inseguridad y banaliza el serio problema de lidiar con un contexto complejo. En cambio, la PSEA logró, desde su inicio, resolver esa duplicidad de modo

10. Según la estupenda imagen empleada por Oszlak en “Proceso”, crisis y transición, p. 39-40.

original y excepcional, aprovechando lo positivo (*know how* y técnicos extranjeros, formación, cooperación, *joint ventures*, mercados) y, al mismo tiempo, rechazando lo negativo del factor (regímenes de no proliferación, oligopolios comerciales, retorsiones, transferencias “llave en mano”). Más aún, la democracia acentuó esta capacidad, enriqueciendo las preocupaciones originales de la PSEA –el DTA–, con las del desarme, la paz, la seguridad y la inequidad económica mundial, y desnudando el doble standard de las potencias.

Por otra parte, como cada variable doméstica de la PSEA (técnica, institucional y representativa) está por separado necesariamente vinculada al contexto externo, es imprescindible, para interrelacionarse exitosamente con los poderosos desafíos estructurales internacionales, que un país periférico halle formas virtuosas de articular las variables domésticas entre sí, lo cual se logra mediante instituciones poderosas (idóneas y representativas) con un dominio técnico competitivo a nivel internacional y una autonomía capaz de absorber tensiones externas. Se infiere la regla de que cuanto más sólidamente articuladas entre sí se hallen las variables domésticas, mayor será la capacidad de una política para relacionarse provechosamente con el mundo. El DTA propulsado por J.A. Sabato constituyó una exitosa y excepcional estrategia de interactuar con el mundo a partir de una capacidad técnico-institucional. En suma, la variable externa es la más agregada y estructural que afecta a las políticas sustanciales, de lo cual la PSEA es un caso paradigmático, especialmente en un país que, por padecer una crónica sensación de “desubicación” en el mundo, ha encubado un círculo vicioso de rencores, temores y desinterés en una dirigencia atenazada por un pueril *esprit de clocher*.

Esta tensión interior-exterior equivale en forma agregada a la articulación entre estructuras, instituciones y *agency*. Si la PSEA funcionó como PDE, se debió también a que conformó un sistema equilibrado de representación y contención de demandas e intereses estructurales, institucionales y de *agency*. Tres dimensiones a su vez entrecruzadas por los actores Estado-Gobierno-Sociedad-Mundo. Por ejemplo, un actor individual gubernamental podría actuar en una institución estatal persiguiendo intereses estructurales. Tal complejidad se articula cuando aquellos actores consiguen dominar las variables técnicas, organizativas, representativas y externas. Incluye no despreciar el papel indeterminable *a priori* de la *agency* en una PDE, sobre todo en momentos cruciales (Perón, los Sabato, Alfonsín), sino calibrarlo como un dato inconstante y subordinado que cobra sentido y relevancia en el marco de los contextos, instituciones y estructuras que los prohicieron. En la PSEA, esas instituciones tecnocráticas fuertes, a menudo construidas por una *agency* dominante, supieron manejar influencias estructurales tanto como apadrinar nuevas *agencias*. Es decir, una PDE articula eficientemente estructuras, instituciones y *agency*, cuyas respectivas formas e intensidades de influencia varían de acuerdo al contexto histórico.

El acento en la institucionalidad remite al concepto clave de *autonomía del Estado*. La profusa red de relaciones cruzadas que entablaron las tecnocracias de la PSEA

revela un tipo de autonomía relativa que permite articular instituciones estatales sólidas hacia adentro y, a la vez, permeables y representativas hacia afuera, a la cual propuse denominar *autonomía porosa*. Así, una PDE supone tecnocracias capaces de mantener un equilibrio siempre inestable entre las fuerzas dialécticas extremas de una autonomía institucional absoluta y de una dependencia total del contexto: hacia adentro, la capacidad de reunir fuerzas centrípetas que aseguren una autonomía suficiente para no ser superada (poder, autoridad, organización, recursos, conocimientos, reclutamiento, formación); hacia afuera, la aptitud para coexistir (confrontar, negociar, consensuar, acordar) con fuerzas centrífugas externas que ejercen el resto de los actores. En la PSEA, esas tensiones se tradujeron en un sistema de autonomías relativas mutuamente controladas: técnicos y diplomáticos que se mueven dentro de reglas estables, pero sujetos a controles y correcciones constantes aunque no dramáticas, desde el Gobierno y la Sociedad. Un proceso que también puede leerse en clave de lucha por el poder entre políticos, tecnócratas y actores sociales.

La *autonomía porosa* se aplica también a la tensión entre fuerzas institucionales internas y estructurales externas. Con excesiva autonomía, una agencia estatal desarrollaría políticas indomables; sin ninguna autonomía, sería una hoja en tormentas de escala mundial. Aquí dicha autonomía se refiere a la capacidad de las variables internas de construir una autonomía nacional sólida hacia adentro pero, a la vez, con la permeabilidad necesaria para interactuar virtuosamente con un mundo ineludible, del cual sólo puede tomarse provecho y sortear males si se cuenta con una firme articulación interna entre capacidades de idoneidad, institucionalidad y representatividad. Por eso, los países poderosos, es decir, con más autonomía externa, gozan de autonomías institucionales internas suficientes, mientras que los dependientes adolecen de autonomías internas excesivamente condicionadas. Como expliqué, la PSEA se construyó sobre esa natural interacción *porosa* con el mundo.

En suma, las variables que distinguieron a la PSEA como PDE frente al generalizado fracaso de las políticas del período coinciden con los cuatro mismos problemas que preocuparon a O'Donnell y que definen el uso actual del concepto. Si la PSEA consiguió erigirse en modelo de PDE fue porque: 1º) adquirió la capacidad de dominar un conjunto de conocimientos técnicos relevantes para la agenda estatal, gubernamental y social; 2º) tal capacidad fue institucionalizada en unidades estatales que equilibraron una autonomía relativa suficiente, con una fluida articulación intra-estatal (sistema institucionalizado, profesionalizado y meritocrático de reclutamiento, formación y promoción de personal; cierto sistema compartido de valores y de códigos de relacionamiento entre agencias); 3º) esa relativa autonomía institucional estatal logró articular tricotómicamente mecanismos fluidos de negociación y consenso con actores, demandas e intereses extra-estatales gubernamentales y de la heterogénea Sociedad Civil; 4º) todo ello la dotó de una fortaleza capaz de interactuar virtuosamente con el contexto internacional, manteniendo una *autonomía porosa*.

Conclusiones

“Este programa [el nuclear argentino] creció en el contexto de un desorden interno crónico de carácter social, económico y político. Y sin embargo un establecimiento científico de primer orden pudo florecer y tomar decisiones utilizando criterios científicos y políticos, tan bien como puede esperarse de las organizaciones burocráticas en las sociedades industriales”.

ASHOK KAPUR¹¹

En aquellas someras explicaciones acerca de qué es una PDE y si la PSEA puede ser considerada como tal, prefiguré las claves para responder al interrogante inicial de este artículo. Sintetizaré ahora las razones que explican por qué podemos afirmar que la PSEA de Alfonsín constituyó un logro de la diplomacia profesional del inicio de la democracia y cómo se lo consiguió.

- 1º) La preexistencia de una sólida PSEA: El Gobierno de Alfonsín halló una sólida PSEA preexistente, basada en cuatro capacidades desarrolladas a lo largo del período 1952-1983 que le otorgaban el carácter de una PDE (idoneidad, institucionalidad, representatividad y globalidad), y que ya contaba con dos lineamientos esenciales, a los cuales dichas capacidades se subordinaban: una celosa defensa del potencial productivo y exportador del DTA en materia de tecnologías sensibles y una utilización estrictamente reservada a sus usos pacíficos.
- 2º) El respeto de lo fundamental de aquella PSEA preexistente: Aquel Gobierno tomó la decisión crucial de respetar lo fundamental de aquellas capacidades y lineamientos, lo cual permitió a la PSEA atravesar virtuosamente el profundo clivaje de la restauración democrática.
- 3º) Una reconfiguración de acentos en los rasgos de aquella PSEA preexistente: Dicho Gobierno interpretó que aquellas capacidades y lineamientos preexistentes requerían de ajustes que respondieran a las nuevas demandas de un profundo viraje institucional. Denomino a este peculiar proceso una “continuidad con cambios” o “reconfiguraron” de la PSEA.
- 4º) Fuerte acento en el lineamiento de los usos pacíficos: Al mismo tiempo que continuó firmemente la tradicional posición argentina respecto al sistema internacional de no proliferación (TNP, Tlatelolco, etcétera), el Gobierno de

11. KAPUR, Ashok. *International nuclear proliferation – Multilateral diplomacy and regional aspects*. Nueva York: Praeger Publishers, 1979, p. 224.

Alfonsín privilegió y logró destacar a la Argentina como un nuevo y comprometido protagonista en foros de paz, desarme, seguridad y no proliferación (*Grupo de los Seis*, Comisión de Desarme en Ginebra, etcétera).

- 5º) Acento en la capacidad exportadora de tecnologías sensibles en lugar de la inversión: Las severas dificultades económicas que sufrió aquel Gobierno (deuda externa, conflictividad social, inflación), demoraron e incluso frustraron varios proyectos tecnológicos sensibles en curso (Enriquecimiento de Uranio, Agua Pesada, Cóndor, i.a.), lo cual afectaba a la capacidad técnica de la PSEA. En compensación, se impulsaron proyectos de exportaciones con dos objetivos: expandir o al menos sostener los desarrollos iniciados, vía la exportación en lugar de la inversión, y apuntar al ingreso de divisas frescas.
- 6º) Fuerte expansión de la capacidad y calidad institucional estatal de la PSEA: Ello se logró mediante la incorporación de más actores mejor articulados, es decir:
- políticos más involucrados y competentes en la materia (vicecanciller J.F.Sabato);
 - incorporación de nuevas instituciones técnicas (INVAP) con mayor autonomía e intereses (exportadores) más diversificados y compatibles con los de la Cancillería;
 - creación de una oficina en la Cancillería (DIGAN) con fuerte apoyo político y énfasis en la formación técnica de sus diplomáticos, destinada a cumplir con los nuevos acentos en la PSEA, entre otros, reasumir el control civil, democrático, de coordinación con la política exterior general y con las políticas relativas a otras tecnologías sensibles que he denominado PSEA;
 - mejoramiento de la articulación intra-estatal (canales y procedimientos de debate, negociación y consenso) con otras agencias estatales (CNEA, INVAP, CNIE, FM, MINDEF, Comisión Exportación de Armas, etcétera), involucrando a políticos, técnicos y diplomáticos;
 - fuerte comunión de rasgos culturales entre las tecnocracias involucradas y su agency (mística de trabajo de Sabato en la CNEA, de Varotto en INVAP y de Saracho en la DIGAN).
- 7º) Fuerte expansión de la capacidad de representación de la sociedad civil en la PSEA: A través de la DIGAN, la PSEA acogió nuevas demandas e intereses de una sociedad civil con mayores canales de representación y de articulación extra-estatal.
- 8º) Mejoramiento de la capacidad de interacción con el mundo en materia de la PSEA: Más apertura al mundo; más exportaciones, socios y proyectos internacionales; recaudos cada vez más estrictos, responsables y confiables en materia

de salvaguardias, uso pacífico y destino final (*end using*) de las exportaciones; normalización de las relaciones con Estados Unidos en la materia; profundización del entendimiento en la materia con Brasil; transparencia respecto a los fines pacíficos de la PSEA; etcétera.

- 9º) Aportes de “autonomías porosas” a la articulación entre capacidades, autores y dimensiones de la PSEA: A nivel macro, podría decirse que cierta autonomía relativa que denominé “porosa”, constituyó una forma institucional eficiente en el mejoramiento de la articulación entre las cuatro capacidades (técnicas, institucionales, representativas y externas), entre los actores (Estado-Gobierno-Sociedad-Mundo) y entre las dimensiones (estructuras-instituciones-*agency*) en que se movió la PSEA del Gobierno de Alfonsín.

— * * * —

En suma, la íntima relación entre la PSEA y el concepto PDE (comparten su origen en el mismo contexto del cenit de la “estatidad” argentina, un similar periplo histórico-ideológico y un proceso paralelo de adquisición de capacidades semejantes), enmarca a la PSEA del Gobierno de Alfonsín como un logro de la diplomacia profesional de la restauración democrática, lo cual se expresó en dos niveles. A nivel micro, el carácter excepcional y prometético de la PSEA como paradigma de una PDE, radicó en la habilidad de un grupo de actores estructurales, institucionales y *agency*, del Estado, del Gobierno, de la Sociedad civil y del exterior —en especial, del rol central del Servicio Exterior argentino—, para entramar una articulación virtuosa de “autonomías porosas” o relativas, respecto a ciertas capacidades o variables. A nivel macro, el logro de la PSEA como PDE se explica por la capacidad para equilibrar los clásicos desajustes entre el Estado, el Gobierno, la sociedad argentina y el mundo durante la segunda mitad del siglo XX.

Bibliografía

ALFONSÍN, Raúl: *Discursos presidenciales (19 volúmenes)*, Buenos Aires, Secretaría de Información Pública, Dirección General de Difusión, 1985-1988.

----- *Fundamentos de la república democrática. Curso de teoría del Estado*, Buenos Aires: Eudeba, 2010.

CARASALES, Julio César: *El desarme de los desarmados*, Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1987.

CERNADAS, Juan Lucio: *Estrategia nacional y política de Estado*, Buenos Aires: Editor El Ateneo, 1938.

GREGORIO-CERNADAS, Maximiliano: *Cuestiones y reflexiones metodológicas en torno a una investigación sobre la Política de Seguridad Externa durante el*

Gobierno del Dr. Alfonsín (1983-1989): ¿un modelo exitoso de “Política de Estado”?, Buenos Aires, Trabajo para el curso de posgrado “Metodología de la investigación” del Dr. Francisco Leocata, Doctorado en Ciencias Políticas, UCA, 23 de septiembre de 2011.

----- *Vestigios conceptuales del idealismo kantiano en las ideas e instituciones que configuraron la Política de Seguridad Externa del Gobierno de Alfonsín*, Buenos Aires, Trabajo para el curso de posgrado “Historia de las ideas e instituciones políticas argentinas” del Dr. Fernando Devoto, Doctorado en Ciencias Políticas, UCA, 1º de agosto de 2012.

----- *Armas y togas. Cuestiones y debates éticos, políticos y técnicos planteados por la reconfiguración de la Política de Seguridad Externa durante la restauración democrática argentina a la luz de los enfoques teóricos que revalorizan los estudios sobre filosofía política normativa*, Buenos Aires, Trabajo para el seminario de doctorado “Ética y política” del Dr. Joaquín Migliore, Doctorado en Ciencias Políticas, UCA, 20 de noviembre de 2012.

----- *Maquiavelo desvelado entre la seguridad y la ley. Huellas republicanas en los debates que reconfiguraron la política de seguridad externa durante la transición democrática argentina*, Buenos Aires, Trabajo para el Seminario de posgrado “Republicanismo: teoría, lenguajes, conceptos”, por el Dr. Gabriel Entin, Doctorado en Ciencias Políticas, Universidad Católica Argentina, febrero de 2013.

----- *Los motivos de Prometeo. El desafío de la Política de Seguridad Externa argentina al Estado capitalista transnacional*, Buenos Aires, Seminario de posgrado “Democracia, desarrollo y desigualdad” por el Dr. Lucas González, UCA, 31 de marzo de 2013. [Formato reducido para artículo].

HELLER, Hermann: *Teoría del Estado*. México: FCE, 1968.

KAPUR, Ashok: *International nuclear proliferation – Multilateral diplomacy and regional aspects*, New York: Praeger Publishers, 1979.

KOSELLECK, *Begriffsgeschichten*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2010.

LUGONES, Leopoldo: *La Grande Argentina*. Buenos Aires: Editorial Huemul, 1962.

MARISCOTTI, Mario: *El secreto de la isla Huemul*. Buenos Aires: Sudamericana/Planeta, 1985.

MEINECKE, Friedrich: *Die Idee der Staatsräson*. München: R. Oldenburg Verlag, 1963 [1924].

O'DONNELL, Guillermo: *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Prometeo, 2011 [1972].

----- “Estado y alianzas en la Argentina, 1955-1976”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, 1976, Buenos Aires. También: Documentos CEDES, Vol. 5, 1976, Buenos Aires.

----- *El estado burocrático autoritario 1966-1973*. Buenos Aires: Prometeo, 2009 [1982].

- O'DONNELL, Guillermo – LINCK, Delfina: *Dependencia y autonomía*. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.
- O'DONNELL, Guillermo – OSZLAK, Oscar: “Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina”, en *Desarrollo Económico*, Revista de Ciencias Sociales, N° 84, Vol. 21, IDES, Bs.As., Ene.– Mar., 1982, pp. 531-548.
- OSZLAK, Oscar “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, Documento CEDES/G.E.CLACSO, Vol. 8, 1977, Buenos Aires.
- “Políticas públicas y regímenes políticos”. Estudios CEDES, Vol. 3, N° 2, Buenos Aires, 1980.
- (Compilador): *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Buenos Aires: Paidós, 1984.
- (Compilador): “Proceso”, crisis y transición democrática/1. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1984.
- “Los A.G.: la creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino”. Revista *Aportes*, Asociación de Administradores Gubernamentales, Año 1, N° 1, Otoño 1994.
- “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 9, Octubre, 1998, Caracas.
- “Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales reversibles)”. Aportes para el Estado y la Administración gubernamental, Año 6, N° 14, Buenos Aires, primavera 1999.
- “De menor a mejor: el desafío de la ‘segunda’ reforma del Estado”. *Revista Nueva Sociedad*, N. 160, 1999, Venezuela.
- *Gobernar el imperio. Los tiempos de Bush*. Bs. As., Capital Intelectual, 2006.
- “Burocracia estatal: política y políticas públicas”. Revista *POSTdata*, Vol. 11, Abril de 2006, Buenos Aires.
- *La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización Nacional*. Buenos Aires: Ariel, 2012.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo: “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. Doc. CEDES/CLACSO, N° 4, Buenos Aires, 1981.
- PERON, Juan Domingo: *Doctrina peronista. Perón expone su doctrina*, Buenos Aires, Subsecretaría de Informaciones de la Presidencia de la Nación, s/f (ca. 1950).
- PIÑEIRO IÑIGUEZ, Carlos: *Perón. La construcción de un ideario*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2010.

TEMAS

8 DE POLÍTICA EXTERIOR, COMERCIO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Guillermo Del Bosco El Tratado de 1881, los Pactos de Mayo y el Laudo de Eduardo VII

José María Trillo A partir del año 1995 la Cancillería impulsa un cambio sustancial en el procedimiento de acceso a la nacionalidad argentina por opción

Albino Gómez Relaciones diplomáticas entre nuestro país y Brasil durante la presidencia del doctor Arturo Frondizi

Flaviano Francisco Forte Los resonantes éxitos diplomáticos del presidente Macri al inicio de su gestión

Eduardo R. Ablin El Sistema de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio y una exitosa experiencia argentina: el caso de productos biotecnológicos

Agustina Alvarez Vicente Bolivia en la era espacial y nuclear: balance y perspectivas de cooperación para la Argentina

Juan José Castelli Nuevos actores internacionales: las ONG

Manuel Benítez de Castro Cultura estratégica y política exterior - El consenso de una política de Estado para las relaciones exteriores

Conrado Assenza La diplomacia argentina en el campo de los desarrollos tecnológicos: "El desafío de los países de la periferia"

Javier Lareo Chile, Mendoza y el espacio económico trasandino

Gabriel Parini Apuntes para una política exterior

Pedro Sonderegger La promoción internacional de la cultura argentina y el rol de la Cancillería como "cara" de nuestro país en el mundo: uno de los múltiples ejemplos de logros de largo aliento que la diplomacia argentina realiza diariamente

Maximiliano Gregorio-Cernadas La política de seguridad externa argentina: un logro de la diplomacia profesional durante el Gobierno de Alfonsín

