



FLACSO
ARGENTINA



50 AÑOS
1974-2024

REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 23, Año XII, octubre de 2024 – abril de 2025

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Revista Académica

Estado y Políticas Públicas

ISSN : 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 23, Año XII, octubre de 2024 – abril de 2025.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



FLACSO
ARGENTINA



50 AÑOS
1974-2024

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.



Directora
Dra. Valentina Delich



Director
Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier

Teléfono: (54) (11) 5238-9361

Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTOR

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica
Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET).

Manuela Viana Trincherro

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede
Académica Argentina, Argentina.

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Julieta Chinchilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Sergio De Piero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Guadalupe García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

Luciano Nosetto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Eduardo Bustelo Graffigna, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

Horacio Cao, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). – Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Theotonio Dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

Roberto Feletti, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Mabel Hoyos, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Nerio Neirotti, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

José Paradiso, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

Alejandro Pelfini, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbriggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 23 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que se constituye paulatinamente en un espacio que construiremos entre todas y todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista siga contribuyendo a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 23 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL	13
<i>Daniel García Delgado. In memoriam.</i>	
DOSSIER	15
Geopolítica y guerra mundial híbrida en el siglo XXI: <i>Consecuencias para América Latina y su proceso de integración regional y global.</i>	
Coordinador: Néstor Restivo	
De Sun Tzu a los conflictos del siglo XXI: <i>Miradas de China sobre la “guerra híbrida”</i>	17
Por Néstor Restivo	
Transición de Poder Mundial y Guerra Mundial Híbrida. <i>Principales focos y frentes de un conflicto mundial y las relaciones entre Estados Unidos, China y América Latina</i>	31
Por Gabriel E. Merino	
Nuevas derechas y Guerra Híbrida. <i>Una mirada desde América Latina</i>	57
Por Arturo Laguado Duca	
El nuevo cerro de Potosí, la mente humana	73
Por Daniel Symcha	
Argentina ante la disputa global entre los Estados Unidos y China	99
Por Leandro Morgenfeld	
ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	125
<i>Research Articles</i>	
Empresas estatales y desarrollo: El caso de YPF (2002-2022)	127
Por Martín Burgos	
Labor legislativa del Congreso argentino (2022-2023)	149
Por Sergio Hernán Blogna Tistuzza	

Estado del arte de la participación de las mujeres indígenas y afromexicanas en el proceso electoral mexicano (2020-2021) Por Manuel Gustavo Ocampo Munoa	175
Referencias clásicas y alternativas sobre Administración Pública y Participación Ciudadana: <i>Perspectivas Heterodoxas para construir el presente y el futuro del Estado en América Latina</i> Por Edisson Gómez Pineda	191
RESEÑAS DE LIBRO <i>Book Review</i>	211
Forni, P. (2022). <i>Métodos cualitativos en ciencias sociales. Historia, técnicas y estrategias de investigación.</i> Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi. Por Jimena Ramos Berrondo	213
Mesa-Lago, C. (2020). <i>Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades.</i> Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert en México. 2020. Por Nelson Dionel Cardozo	221
SOBRE LES AUTORES <i>About the Authors</i>	227
CONVOCATORIA: NÚMERO XXIV <i>Call for Contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : Estado, Políticas Públicas e Inteligencia Artificial. Coordinador: Alberto Bonifacio. Fecha límite: 01 de febrero de 2025.	231
NORMAS DE PUBLICACIÓN <i>Author Guidelines</i>	239

Editorial



Este número de la Revista Estado y Políticas Públicas (y en lo sucesivo) está dedicado a Daniel García Delgado.

El espacio en blanco del Editorial siempre a su cargo esta vez lamentablemente da cuenta de su inmensa ausencia. Pues ya nadie podrá reemplazar a su persona y a su legado.

Daniel García Delgado

In memoriam

DOSSIER:

**Geopolítica y guerra mundial
híbrida en el siglo XXI:
*Consecuencias para América
Latina y su proceso de
integración regional y global***

Coordinador: Néstor Restivo

De Sun Tzu a los conflictos del siglo XXI: *Miradas de China sobre la “guerra híbrida”*

*From Sun Tzu to the conflicts of the 21st century:
China’s views on the “hybrid war”*

Por Néstor Restivo*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2024.

Fecha de Aceptación: 03 de septiembre de 2024.

RESUMEN

De unos años a esta parte, los elevados costos, los fracasos en algunas invasiones y la renovación tanto de ideas como de tecnologías por parte de los aparatos militares y de la política exterior de las potencias centrales llevaron a estas a buscar formas menos convencionales para lograr objetivos de dominación y sometimiento. Con métodos más duros y calientes en Eurasia o África, hoy en plena ebullición, y quizá más sutiles, pero no menos efectivos, en América Latina y el Caribe, ya sea por la vía de las armas o con mecanismos económicos y comerciales, financieros, judiciales y mediáticos a la orden del día para socavar las opciones de liberación o búsquedas de mayor autonomía, esas potencias buscan afianzar el control del excedente en el Sur Global y las transferencias de riqueza hacia el Norte. Por su parte, países que impugnan el orden global y reclaman su parte en el juego también incorporan en sus

políticas de defensa estrategias híbridas para afrontar los conflictos que, muchas veces, en forma indirecta son generados justamente por su propio desafío a lo establecido. Con todo, esos métodos no son por completo novedosos, ya que desde la antigüedad estrategias militares de distintas regiones supieron que no bastaba solamente un ejército más grande para ganar una batalla, mucho menos una guerra. En China, foco de este artículo de investigación, lo saben al menos desde Sun Tzu. Y hoy lo estudian diversos analistas de las academias militares en torno al Ejército Popular de Liberación y al Partido Comunista gobernante.

Palabras clave: *Guerra Híbrida, China, Sun Tzu, Academias Militares, Multilateralismo, Gobernanza.*

ABSTRACT

During the last years, the high costs, the failures in some invasions and the renewal of both ideas and technologies by the military and fo-

* Licenciado en Historia por la Universidad de Buenos Aires. Ha sido *Visiting Researcher* y cursó un posgrado en la Universidad de Georgetown, Estados Unidos, gracias a una beca Fulbright. Correo electrónico: nestor.restivo@gmail.com

reign policy apparatus of the central powers made them look for less conventional ways to achieve goals of domination and submission. With harsher and hotter methods in Eurasia or Africa, currently in full swing, and perhaps subtler, but no less effective, in Latin America, and without ceasing to use weapons themselves, economic and commercial, financial, judicial and media mechanisms were the order of the day to undermine options for liberation or searches for greater autonomy and consolidate control of the surplus in the Global South and wealth transfers to the North. For their part, countries that contradict the global order and demand their part in the game also incorporate hybrid strategies into their defense policies to confront conflicts that, many times, are indirectly generated precisely by their own challenge to what is established. However, these methods are not completely new: since ancient times military strategists knew that a larger army alone was not enough to win a battle, much less a war. In China, focus of this article, they have known this at least since Sun Tzu's times. And today, it is studied by various analysts from military academies around the Popular Liberation Army and the ruling Communist Party.

Keywords: *Hybrid War, China, Sun Tzu, Military Schools, Multilateralism, Global Governance.*

Introducción

Suele atribuirse a estrategias y militares de los Estados Unidos el concepto de “guerra híbrida” tal como se lo viene utilizando en los años recientes. Por ejemplo, Thomas M. Hubert escribió del tema ya en 1996 y luego en 2002, en este caso publicado por la Escuela de Mando y Estado Mayor de los Estados Unidos de América.¹

Frank Hoffman, un oficial del cuerpo de Marines, hizo lo propio cuando publicó *La guerra del futuro: la llegada del conflicto híbrido* junto a quien fuera secretario de Defensa de los Estados Unidos entre 2017 y 2019, durante el gobierno de Donald Trump, James Mattis.² Ambos expertos estadounidenses estudiaron en ese trabajo hecho en coautoría cómo operaba esa nueva forma de guerra en el conflicto armado que mantuvieron, durante 2006, el Estado de Israel y el grupo libanés Hezbolá. En algunos textos, Hoffman y Mattis, indistintamente, suelen recibir el mote de “padres” del concepto “guerra híbrida”.

Los británicos pueden pelear *copyright* también, después de todo son los maestros mentores de sus primos del otro lado del Atlántico, en especial en cuanto al espíritu belicoso, el poco apego a las leyes internacionales cuando no les convienen y la integridad de los otros. Thomas R. Mockaitis, británico, pero por cierto profesor en la De Paul University de los Estados Unidos, escribió, diez años antes que los estadounidenses citados en el párrafo anterior, un libro donde ya usaba el concepto de “guerra híbrida”. Lo hizo para describir algunas de las consecuencias de la política colonialista de su país y sus operaciones de contrainsurgencia en Asia, África e incluso en Irlanda del Norte.³ Sin embargo... antes estuvieron los chinos. Sí, hablamos del Maestro Sun, o —según las diversas traducciones que se le han dado a su nombre en Occidente— Sun Tzu, o Sunzi, o también Sun Wu (su nombre de nacimiento), aquel estratega legendario de la China antigua durante el período de los Reinos Combatientes, dentro del largo ciclo de la dinastía Zhou, la última antes de la unificación Qin y el inicio de la China imperial.

Sun Tzu vivió hacia el siglo V antes de la era común. Se trató de uno de los períodos

1 Hubert, Thomas M. (2002).

2 Mattis, J. y Hoffman, F. (2005).

3 Mockaitis, Thomas R. (1959).

más turbulentos de toda la historia del gigante asiático, los últimos y complejos tiempos de esa extensa y cambiante dinastía Zhou que durarían tres siglos más. En su libro *La pregunta por la técnica en China*, que acaba de traducirse al español, el filósofo Yuk Hui lo menta entre los momentos de mayor crisis o mutaciones traumáticas en su país, en escala semejante a la introducción del budismo desde la India, que comenzó justamente poco después de la dinastía Zhou; de las Guerras del Opio del siglo XIX, que dejaron tanta huella y sentimiento anticolonialista hasta los chinos aún de hoy día, o de la Revolución Cultural del siglo XX, también con secuelas hasta la actualidad, en este caso con muchas personas vivas todavía que la transitaron en carne propia.⁴ Sun Tzu era un estratega al servicio del rey Helu de Wu y sus escritos, unos siglos después retomados por su discípulo Sun Bin, se cuentan entre los más famosos en el arte de la guerra. Aunque todo el proceso del tratado aún es motivo de controversia entre historiadores y de confusión entre la obra de Sun Tzu y la posterior y homónima de Sun Bin, además de notas apócrifas que aparecieron en diversas traducciones, el texto sobre el asunto es canónico y, de algún modo, aborda la hibridez de los choques militares entre humanos en tanto lo estrictamente marcial o armamentístico no era la única dimensión a considerar, ni siquiera la más importante. Algunos estudiosos consideran que la mejor traducción al español es la del vasco Albert Galvany⁵, aunque hay varias más de desigual nivel académico. Se conocen bastante las citas más famosas de *El arte de la guerra* de Sun Tzu, como aquella donde refiere que el mayor mérito en un enfrentamiento al que podría aspirar un comandante consiste en vencer la resistencia del otro sin luchar, sin que haya batalla (por cierto, la frase que remi-

te a esa idea fundamental del pensamiento de Sun Tzu es el epígrafe que encabeza otro libro sobre las guerras híbridas más reciente, del politólogo griego Andrew Korybko⁶). Ganar una guerra en la que no haya batalla militar se parece bastante a lo que nutre el concepto de “guerra híbrida”, donde lo bélico es lo menos importante o, a lo sumo, la última instancia; si es evitable, mejor.

El libro de Sun Tzu, que por cierto es estudiado en detalle en todas las academias de guerra de los Estados Unidos⁷, está dividido en trece capítulos, algunos de los cuales podrían pensarse desde la perspectiva de la guerra “híbrida” o no estrictamente desde un aspecto militar *per se*. Por ejemplo, el segundo capítulo refiere aspectos de la economía a ser utilizada en tiempos de flechas (hoy serían balas o misiles), en tanto en varios otros hay reflexiones sobre la inteligencia, alianzas o hasta alusiones al medioambiente como condicionantes de lo que vaya a suceder en los campos de batalla. Pero acaso sea el capítulo 13 del tratado de Sun Tzu, explica, consultado para este artículo, el especialista en historia antigua china, Ignacio Villagrán, de la Universidad de Buenos Aires, el que más pueda acercarse a algunos de los perfiles de la actual guerra híbrida, en particular aquel que atañe al trabajo comunicacional o informativo. Es que ese capítulo, el último del libro, refiere al trabajo de “la información previa” para encarar la guerra y, más específicamente, a la labor de los espías. Se sabe, por cierto, que esa ha sido una de las fuentes de la victoria de varios estrategas militares, entre ellos de nuestro general José de San Martín,

6 Korybko, Andrew (2018).

7 Véase, por ejemplo, el artículo de Rob Hafen: El arte operacional chino La primacía de la dimensión humana, publicado en *Military Review, Revista Profesional del Ejército de EUA*, Edición Hispanoamericana, Segundo Trimestre del año 2024, p.54 y sucesivas.

4 Yuk Hui (2024).

5 Galvany, Albert (2000).

mediante el uso y el engaño con los nativos andinos que recorrían y espían, para el mejor postor, en los senderos montañosos mendocinos, sanjuaninos, riojanos y chilenos por donde patrullaban tanto el Ejército Libertador como el de los realistas españoles. También, claro, y ya que hablamos de China, de Mao Zedong y su Ejército Rojo tanto contra las tropas oficiales del Kuomintang durante la Guerra Civil china como contra el Ejército imperialista de Japón, antes del triunfo comunista y la consecuente fundación de la República Popular el 1º de octubre de 1949. Las noticias falsas o *fake news* no son un fenómeno actual, aunque los dispositivos informáticos las hayan multiplicado y resignificado ampliamente.

Sun Tzu escribió que prácticamente era suicida no “aprobar gastos para asuntos de espionaje”, ni “típico de un buen jefe militar, de un consejero de gobierno, ni de un gobernante victorioso. (...) Lo que posibilita a un gobierno inteligente y a un mando militar sabio vencer a los demás y lograr triunfos extraordinarios es la información previa”. Esa parte del texto describe cinco clases de espías, cuya labor es crucial, de modo que “atender y pagar bien a los espías, en particular a los doble agentes, es esencial para la victoria”, dado que “un gobernante inteligente y un comandante militar sabio dependen de la información de inteligencia para vencer a sus adversarios”. En las consideraciones de la actual “guerra híbrida” suelen incluirse cuestiones similares, por ejemplo, en el académico chino Yang Yuan, a quien veremos luego, cuando incluye acciones de opinión pública, en el marco de un enfoque múltiple al cual llama, en conjunto, “fuerzas multidominio”.

Más allá del debate sobre el ADN y la paternidad de la idea de “guerra híbrida”, lo que interesa a los fines de este artículo es indagar sobre cómo los chinos del siglo XXI, para algunos analistas “el siglo de China” abordan aquí y ahora la temática en medio de tantos conflictos en el mundo. Conflictos que tienen

como uno de sus hilos conductores la reconfiguración en curso entre un Occidente que, de acuerdo con todas las variables alusivas a producción, comercio, flujos financieros, desarrollo tecnológico, predominio del patrón monetario, etcétera, parece en retroceso y, en cambio, un bloque oriental y del sur global, encabezado por China, que transita, a veces arrolladoramente, el derrotero contrario.

La caída del Muro de Berlín primero y de la Unión Soviética y de casi todos sus aliados luego, hace ya treinta y cinco años, supusieron el inicio de un breve ciclo histórico donde se impuso la unipolaridad y el “pensamiento único”, en torno a un eventual triunfo del capitalismo neoliberal en toda la línea. Pero ya desde principios de la actual centuria, el vertiginoso ascenso chino, luego la relativamente veloz recuperación de Rusia tras el colapso de 1991, el crecimiento de India, de Irán, de Irán y el sudeste asiáticos, los espacios de mayor autonomía que lograron países latinoamericanos y africanos y árabes o musulmanes, entre otros fenómenos, recalibraron el mundo hacia una nueva multipolaridad. Esos poderes emergentes o re-emergentes —dado que, en algunos casos, como el de China, en verdad volvían por sus fueros perdidos por el colonialismo europeo que los había superado tras varios siglos de predominio oriental— han ido dándose para sí y cada vez más nuevas y propias articulaciones. Y, en el caso de China, proyectan iniciativas globales como la propuesta de Comunidad de Futuro Compartido para la Humanidad.⁸ Ello no obsta a que participen del orden establecido tras la Segunda Guerra Mundial, donde los ganadores (dejando de lado justamente a China continental) crearon las instituciones de la nueva “gobernanza”. Es decir, los “nuevos”

8 El presidente Xi Jinping lanzó esa convocatoria durante un discurso de 2015 ante la ONU con motivo del 70 aniversario de las Naciones Unidas.

países que hoy predominan entre las economías líderes, dejando atrás a espacios caducos, obsoletos o que en el mejor caso ya no son los líderes más poderosos, como por ejemplo el G-7, forman parte naturalmente de las Naciones Unidas y su constelación de entidades, desde el Fondo Monetario Internacional y el previamente constituido Banco de Pagos Internacionales hasta las organizaciones Mundial del Comercio, Mundial de la Salud o sobre Migraciones o Energía Atómica. Pero sintiéndose, con razón, subrepresentadas en esos dispositivos con sus sedes en Washington, Nueva York, París, Ginebra, Bruselas o Basilea, han comenzado a formar otros como los BRICS, hoy ampliados a diez importantes naciones, poderosas y ricas en energía o alimentos; el Banco de ese mismo bloque, llamado Nuevo Banco de Desarrollo, con sede en Shanghái; el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura, con sede en Beijing; la Organización de Cooperación de Shanghái, también con oficina central en la capital china; la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva, con sede en Moscú, o la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), que es una zona de libre comercio de una docena y media de países donde la gran mayoría son capitalistas, incluso muy aliados de Occidente como Japón, Corea del Sur o Australia, pero que sobre todo empujó un país socialista como China en la mesa de negociaciones. Sería ocioso referirlas en este artículo, son bastante conocidas. Pero se deja constancia que toda comparación que se haga entre alguna de estas nuevas instituciones y las perimidas y muy cuestionadas por su ineficiencia y sesgo ideológico de la posguerra, muestra cómo los socios de las primeras hoy representan, en conjunto, una fortaleza poblacional, económica y territorial mayor. Todo el sistema de “gobernanza” está en cuestión por su importante cuota de ineficacia, más allá de declaraciones y expresión de buenos deseos, empezando por la propia cabeza que representa la ONU y su Asamblea General. Ese reba-

lanceo de poder, que desafía al tradicional del noratlantismo, herencia de algunos siglos de colonialismo e imperialismo primero europeo y luego norteamericano, es el que reaviva la necesidad, por parte de quienes pierden posiciones relativas, de generar guerras antes de que el panorama del poder mundial cambie ya de modo irreversible. Las fronteras de los principales objetivos de esa movida global, esencialmente China y Rusia, son los territorios elegidos, para intentar socavar el desarrollo de ambas naciones en ascenso.

Si, al igual que durante la llamada “Guerra Fría”, pero ahora potenciado, las guerras tradicionales se auto restringen por el poder nuclear de autodestrucción mutua —aunque no se descarten llegado el caso—, se vuelve a poner en el tapete la idea de “guerras híbridas”, en las condiciones propias del siglo XXI, con herramientas inexistentes, o infinitamente menos desarrolladas en tiempos pasados, como las interacciones algorítmicas e informáticas automáticas o bien provistas de recursos humanos y financieros dispuestos a dar esa batalla, la velocidad y manipulación de datos, las extorsiones o directamente sanciones comerciales y financieras, los dispositivos mediáticos o judiciales entrelazados globalmente, denominados *lawfare*, etcétera. Es decir, guerras que combinen lo militar convencional y no convencional con operaciones desestabilizadoras mediante guerrillas o movimientos insurgentes bien fondeados, propagandas de opinión pública también frondosas en recursos, cibertataques, acciones de sabotaje o terrorismo, sanciones, *boicots*, “golpes blandos” o tradicionales y bloqueos, entre otras acciones.

Miradas desde China

Cheng Xian, profesor asociado de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad de Economía y Negocios Internacionales (UIBE), con sede en Beijing, sostiene que “desde principios del siglo XXI, los círculos académicos estadounidenses se han embar-

cado en una nueva etapa de investigación estratégica sobre la ‘guerra híbrida’. En 2005, James Mattis, entonces comandante del Comando de Desarrollo de Combate del Cuerpo de Marines de los Estados Unidos y Frank Hoffman, experto del Instituto de Investigación del Cuerpo de Marines, propusieron por primera vez el concepto de ‘guerra híbrida’ y señalaron que en la actualidad, ha surgido una nueva forma de guerra que mezcla elementos convencionales con otros que no lo son”, los cuales son identificados por el autor chino con lo ya señalado más arriba acerca de operaciones de propaganda, inteligencia, represalias económicas y ataques cibernéticos o campañas de desinformación.⁹ Cheng sostiene que los cambios comenzaron luego del fin de la Guerra Fría, el período post victoria de los Aliados en la Segunda Guerra Mundial que enfrentó a los Estados Unidos y la Unión Soviética. El autor señala que:

Tras el fin de la Guerra Fría, con la evolución de la política internacional y el desarrollo de la tecnología militar, la forma de guerra ha ido experimentando cambios profundos. La comunidad académica de seguridad internacional continúa explorando nuevos términos para entender las guerras contemporáneas; “la guerra de cuarta generación” y la guerra no lineal se han convertido en conceptos importantes para describir los cambios en las formas de guerra. Como término bastante innovador, “guerra híbrida” es una de las herramientas más populares en la política internacional contemporánea para analizar nuevas tendencias en la guerra.¹⁰

Luego escribe que tal concepto ya es utilizado por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea y otras organizaciones o países en sus

textos de defensa, al tiempo que ciertos autores entienden que grupos armados el Estado Islámico, Al Qaeda o el Hezbolá están utilizando estrategias híbridas para promover sus agendas internacionales. “Después de la crisis de Ucrania en 2013, y especialmente desde el estallido del conflicto Rusia-Ucrania en 2022, la ‘guerra híbrida’ entre los Estados Unidos y Rusia ha atraído una amplia atención de la comunidad internacional”, explica. Según Cheng,

como potencia hegemónica global, Estados Unidos considera la estrategia de la “guerra híbrida” como un medio poderoso para lograr sus objetivos de política exterior y de seguridad. En 2007, la Estrategia de Cooperación para la Seguridad Marina publicada conjuntamente por la Armada, la Guardia Costera y el Cuerpo de Marines consideraba la “guerra híbrida” como el último método de guerra contemporánea, con tecnologías de gama baja y alta, estatales y no estatales, actores convencionales y no convencionales. El entrelazamiento de tácticas no convencionales se ha convertido en una característica central de la guerra contemporánea. La Estrategia Militar Nacional de Estados Unidos de 2015 cree que ese país enfrentará “conflictos interestatales”, “conflictos no estatales” y “conflictos híbridos” en el futuro (que) se refieren al uso simultáneo de fuerzas tradicionales y no tradicionales para lidiar con los oponentes.¹¹

Su artículo se va a preguntar cuál es el desarrollo teórico de la estrategia de “guerra híbrida” estadounidense, qué tipo de mecanismo lógico sigue los Estados Unidos en la implementación de la estrategia de “guerra híbrida” y cuál es su desempeño práctico. El autor chino observa un “trasfondo histórico” en la formación y evolución de la teoría estadounidense de la “guerra híbrida”, producto de una suerte de reevaluación del entorno de seguridad nacio-

9 Cheng, X. (2024).

10 Cheng, X. (2024).

11 Cheng, X. (2024).

nal por parte del Pentágono y los estrategias de Washington. “La experiencia bélica de Estados Unidos en Afganistán e Irak muestra que la superioridad militar por sí sola no es suficiente para ganar una guerra convencional (...) Al mismo tiempo, los conflictos en Siria y Ucrania han llevado a la elite gobernante estadounidense a reconsiderar seriamente el concepto de ‘guerra híbrida’”.¹²

Cheng también describe tres etapas en la evolución del concepto en el Gobierno, las Fuerzas Armadas y la academia especializada en el tema de los Estados Unidos: preteórica, de establecimiento y de desarrollo. La primera alude a los trabajos inmediatamente posteriores a la caída del Muro de Berlín, como los de William S. Lind, un autor de la corriente llamada paleoconservadurismo que analizó las “guerras de cuarta generación”. La idea central sería la de destruir al enemigo “no a nivel físico, sino de destruirlo dentro del país”. Otros autores de esos primeros tiempos de la formación del concepto, según el mismo autor chino, son Thomas Hammes, un capitán de la Armada de los Estados Unidos, el ya citado Thomas M. Hubert, del Instituto de Investigación de Combate del Ejército, o Charles C. Krulak, ex comandante del Cuerpo de Marines. Olaf Fridman, finalmente, es citado como quien concretamente propuso que el concepto de “guerra híbrida” que desarrollarían luego autores como el ya también mencionado Hoffman y derivaría del de “guerra de cuarta generación”, que incluye fuerzas armadas y no armadas, medios letales y no letales, etétera.

La segunda etapa citada por el profesor Cheng es la de “establecimiento”, es decir, cuando Hoffman y otros autores de la primera década del siglo actual conceptualizaron en varios libros qué significaba “guerra híbrida”, lo cual incluía el uso de la “fuerza militar convencional, tácticas no convencionales, terrorismo,

violencia y coerción arbitrarias y comportamiento criminal”, entre otras herramientas. Todo lo cual ayudó a rediseñar el accionar del ejército estadounidense en los diversos conflictos que enfrentó desde entonces.

Por último, la tercera etapa es la del “desarrollo”, para cuyo despliegue debieron ocurrir algunos hechos puntuales como la anexión de Crimea por parte de Rusia, en 2014. El impacto que, dice, produjo el hecho en Occidente, en cuanto a advertir una suerte de relanzamiento internacional ruso con Vladimir Putin a la cabeza, en la forma de amenaza para Europa y el noratlantismo en general, habría disparado el desarrollo de la “guerra híbrida”. De acuerdo con Cheng, el concepto a partir de entonces se amplió para

incluir no sólo dimensiones militares y de seguridad, sino también dimensiones no militares, como los aspectos económicos y sociales, y se ha puesto más énfasis en el papel de estos últimos. Después de Crimea, Hoffman admitió que su teoría no logró captar acciones no violentas como operaciones económicas, financieras, subversivas y de información. El concepto de “guerra híbrida” incluye una serie de medios no militares, que describen la competencia normal y los conflictos entre países como guerra, incluso si no se utiliza la fuerza”, o si son apenas “guerras políticas. (...) En esta etapa (el concepto) se extendió desde el arreglo táctico original hasta un diseño estratégico más extenso. Desde la perspectiva de los temas de investigación, la “guerra híbrida” ha pasado de un concepto de combate a una narrativa política, que no sólo cubre la estrategia asimétrica de los débiles contra los fuertes, sino que también implica la competencia estratégica entre los fuertes. Resulta que no es sólo un “arma de los débiles”, sino que puede ser utilizada por el lado dominante en un conflicto.¹³

12 Cheng, X. (2024).

13 Cheng, X. (2024).

Después de Crimea, hubo una “tendencia a la politización” del conflicto con Rusia. En este punto, es interesante observar el rol de la OTAN. Cheng plantea que esa coyuntura fue un impulso para que la Organización y en especial sus estados miembros del Este europeo (ex repúblicas aliadas a la vieja URSS y devenidas en las expresiones más radicales del “anticomunismo”) comenzaran a prepararse para enfrentar lo que consideraban una amenaza rusa. El momento coincidió, no por casualidad, con la aparición de documentos de la OTAN donde por primera vez el Oriente, no sólo Rusia, en especial China, comenzara a figurar expresamente en sus objetivos de contención como adversario estratégico. En 2019, por ejemplo, la OTAN, que cumplía sus 70 años de vida, incluyó sus resquemores contra China en torno a la tecnología del 5G. A partir de ahí, el avance hacia la salida del sol de la alianza armada, con Ucrania como ariete, no dejó de crecer, pese a las advertencias de Moscú y de Beijing. La guerra en territorio ucraniano y la adhesión de nuevos socios euro-orientales a la OTAN fue lo que siguió, agravando las tensiones.

La cuestión de la hegemonía

Cheng sostiene que los Estados Unidos aplica una estrategia de “guerra híbrida” para mantener “más eficazmente su hegemonía global”, y que como potencia hegemónica “considera que mantener y continuar su hegemonía es un interés nacional clave. En la actualidad, las potencias emergentes están aumentando y el equilibrio de poder entre ellas se está reduciendo gradualmente”. Y añade:

El propósito fundamental de la “guerra híbrida” de Estados Unidos contra las grandes potencias es retrasar el desarrollo de las grandes potencias, perturbar sus estrategias, obtener ventajas geoestratégicas y mantener su estatus hegemónico, (combinar) acciones blandas y duras para formar una supresión integral de los competidores, frenar su ascenso y lograr el objetivo estratégico de man-

tener la hegemonía (...) Dado que los costos y costos de la guerra directa entre las principales potencias son demasiado altos, el costo del conflicto se puede reducir mediante la “guerra híbrida”, tras lo cual cita como ejemplo los análisis del militar británico Ewan Lawson, para quien la “guerra híbrida” es “una forma de operación estratégica de bajo costo y relativamente bajo riesgo.”¹⁴

Podría pensarse en cada una de las sanciones a China (al gobierno y a empresas como Huawei o Tik Tok) o a Rusia (por la guerra en Ucrania) como ejemplos de forzar al rival a tener mayores costos, recursos humanos y financieros, apostados a contener esas represalias, distrayendo recursos para otros objetivos de desarrollo. En el caso de China, temas como Xinjiang y su minoría uigur, manifestaciones en Hong Kong que cuestionan al gobierno de Beijing o presiones independentistas de Taiwán son permanentemente agitados por instituciones públicas o privadas de los Estados Unidos y obligan a acciones costosas para China. Según Cheng Xian,

desde una perspectiva específica, la implementación de una estrategia de ‘guerra híbrida’ por parte de Estados Unidos consiste en utilizar todas las herramientas de poder del país para atacar las vulnerabilidades de los países objetivo y sus sociedades. No sólo debilita el poder militar de los competidores, sino que también combate la competencia a nivel político, económico y de valores, (busca) obtener apoyo de los competidores y de toda la comunidad internacional, ganar el apoyo legítimo de la hegemonía y lograr el objetivo estratégico de mantener la hegemonía militar, política, económica y cultural de los Estados Unidos.¹⁵

14 Cheng, X. (2024).

15 Cheng, X. (2024).

Por mar y por tierra

Por su parte, el profesor Yang Yuan, del Campus Kunming de la Facultad de Defensa Costera y Fronteriza del Ejército Popular de Liberación (las fuerzas armadas del PCCh y de la RPCh) repara no sólo en las directrices que sigue los Estados Unidos en cuanto a las “guerras híbridas”, que atentan contra “la seguridad nacional” china, sino también Rusia (Yang, 2024). El autor analiza las políticas que implementa en este campo el aliado más poderoso con que cuenta China desde hace ya varios años, luego de muchos siglos de recelos y confrontaciones. Escribe Yang:

Desde la desintegración de la Unión Soviética en la década de 1990, la “guerra híbrida” ha surgido debido a la aceleración de la globalización, el rápido desarrollo de la ciencia y la tecnología, las limitaciones del sistema jurídico internacional y la continua evolución de las formas de guerra. Estados Unidos y Rusia son los que más implementan esta nueva forma de guerra y continúan innovando y mejorando sus sistemas teóricos basados en la aplicación práctica.¹⁶

Sobre Rusia, cita como ejemplo la actual guerra en Ucrania, con elementos “convencionales y no convencionales (...) aplicaciones clásicas de la guerra híbrida”. Pero básicamente, Yang repara en el desafío que para China supone la estrategia estadounidense.

En los últimos años, Estados Unidos y otros países occidentales han adoptado diversos medios para competir con la RPCh en los campos de la política, la economía, el ejército, la cultura, la diplomacia, la opinión pública, la ciencia y la tecnología. La “guerra híbrida” traerá grandes amenazas a la seguridad nacional de nuestro país.¹⁷

Entre los antecedentes más inmediatos de operaciones llevadas a cabo incluyendo no sólo acciones militares, sino otras “híbridas” como las mencionadas, este estudioso chino cita los casos de las invasiones a Irak en 2003, a Libia por parte de la OTAN en 2011 (con todo el trabajo previo para debilitar al presidente Muamar el Gadafi, comprando voluntades, ahogándolo económicamente, etcétera, en lo cual el autor incluso critica algunas acciones de Moscú) o el ciclo de “revoluciones” de “colores” en Túnez, Egipto, Yemen y otros países de Medio Oriente, a las que define como “revoluciones híbridas”. Igualmente, repara en iniciativas con el mismo fin en América Latina (contra Venezuela, México o Brasil, entre otras). Si bien no están citadas en el artículo, podrían incluirse en la misma lógica la cantidad de acciones de los Estados Unidos para correr a China de América Latina. Sostiene Yang:

Actualmente, el uso más destacado de la “guerra híbrida” en la comunidad internacional es el de Estados Unidos y sus aliados occidentales. Están acostumbrados a interferir en los asuntos regionales y de otros países a través de intervenciones militares, económicas, diplomáticas, de opinión pública, información y otros aspectos. Utilizan diversos medios o múltiples puntos en diversos campos para ejercer la fuerza al mismo tiempo o para promoverla o para aumentar la presión en diferentes niveles, formando finalmente un poderoso efecto de ataque integral debido al entrelazamiento y superposición de efectos, haciendo que el objetivo esté sujeto a enemigos en todas partes y sea difícil de resistir.¹⁸

Como posible lección para el futuro chino, el profesor del EPL analiza la disputa ruso-estadounidense en el plano actual. Entiende que ella rompe “el paradigma tradicional de guerra centrado en el ejército y ya no persigue el logro

16 Yang, Y. (2024).

17 Yang, Y. (2024).

18 Yang, Y. (2024).

de objetivos deseados a través de un único medio de fuerza o una determinada campaña o acción táctica”, sino que utiliza de manera integral la política, la economía, el ejército, la cultura, la opinión pública y la jurisprudencia, diplomacia y otros métodos. “Se las llama fuerzas multidominio que utilizan tácticas tanto duras como blandas, un enfoque múltiple, liberación precisa de energía y la búsqueda de derrotar a otros sin ‘luchar’ o ‘poca pelea””, en la mejor tradición, se agrega aquí, de lo visto como principal consejo de Sun Tzu. Especial atención, como ha ocurrido con Cuba, Libia o Venezuela como casos paradigmáticos, o en su momento contra el Chile de Salvador Allende, da cuenta de bloqueos, *boicots* y sanciones económicas. También, las campañas de difamación en la opinión pública. Un caso reciente, de entre la enorme cantidad de antecedentes que podrían citarse, lo puso a la luz un artículo de la agencia de noticias Reuters (Bing y Schectman, 2024), que reveló un episodio ocurrido durante la pandemia del COVID-19. Según esa investigación periodística, en el punto álgido de la pandemia el ejército estadounidense lanzó una campaña secreta para contrarrestar lo que percibía como una creciente influencia de China en Filipinas, una nación especialmente afectada por el virus. “Su objetivo era sembrar dudas sobre la seguridad y eficacia de las vacunas y otras ayudas vitales que estaba suministrando China”, dijo Reuters. Y detalló:

A través de cuentas falsas de Internet destinadas a hacerse pasar por filipinos, los esfuerzos de propaganda del ejército se transformaron en una campaña anti-vacunas. Las publicaciones en las redes sociales criticaron la calidad de las mascarillas, los *kits* de prueba y la primera vacuna que estaría disponible en Filipinas: la inoculación china Sinovac.

Reuters identificó al menos 300 cuentas en la red Twitter (hoy X) que coincidían con descripciones compartidas por ex oficiales militares estadounidenses familiarizados con la operación en Filipinas. Casi todos fueron creados

en el verano de 2020 y se centraron en el lema #Chinaangvirus.¹⁹

Volviendo a Yang, en su artículo describe del siguiente modo los perfiles clave de las “guerras híbridas”:

La característica más llamativa de este nuevo tipo de guerra es que es “híbrida”, no tiene un tiempo de lanzamiento específico y, a menudo, va a la guerra sin declararla. Es difícil confirmar el estado de guerra y no guerra, distinguir entre acciones enemigas y no enemigas. Los sujetos de la “guerra híbrida” incluyen no sólo actores internacionales, actores estatales, sino también actores no estatales e incluso un gran número de individuos libres. Al mismo tiempo, la “guerra híbrida” involucra múltiples campos y utiliza una variedad de métodos y medios. Son relativamente independientes, pero no tienen una prioridad obvia y muestran el uso simultáneo de tecnologías de alta y baja gama, el dominio físico, el dominio de la información y el dominio cognitivo se utilizan para lograr conexión y cooperación mutuas, efectos agregados y superpuestos, y desintegrarse entre sí de una manera imperceptible y sutil.²⁰

Experto en defensa de fronteras y en especial marítimas (en un siglo XXI donde pareciera que el dominio de los mares volvió a ser central, como en el siglo XIX y anteriores), y desde luego sabiendo que el área del océano Pacífico que baña Asia Oriental es donde mayores dotaciones y recursos tiene en todo el mundo los Estados Unidos luego de la Segunda Guerra Mundial, Yang cree que es allí donde podrían desplegarse acciones de “guerra híbrida” del país norteamericano contra China. En términos que pueden ser vistos como de impulso a

19 Bing, Ch. y Schectman, J. (2024). *Pentagon secret anti-vax campaign to undermine China during pandemic*. Disponible en: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/usa-covid-propaganda/>

20 Yang, Y (2024).

un cerco militar, los Estados Unidos ha creado en el año 2021 la alianza estratégica militar llamada AUKUS (Australia, Reino Unido y Estados Unidos) para “militarizar las relaciones con Beijing en el Indo-Pacífico y condicionar su comercio internacional.”²¹ Justamente el área en cuestión, que es clave en el actual mapa geopolítico y geoeconómico global (piénsese en el estratégico estrecho de Malaca y el paso de buques petroleros, en los proyectos de conectividad que en la zona, como alternativas posibles, encara la Iniciativa de la Franja y la Ruta lanzada hace ya más de diez años por el presidente chino Xi Jinping, en las tensiones del Mar del Sur de la China o del estrecho con Taiwán, entre los más importantes focos de interés), es estudiada por otro académico chino, Chen Xiao, en un artículo compilado por el Instituto Zhiyuan de Estrategia y Defensa.²² Chen considera que en “Asia hay una tendencia más fuerte a referirse al fenómeno casi idéntico como operaciones de ‘zona gris’ en comparación con el término ‘guerra híbrida’”, y analiza la cuestión de las “amenazas híbridas” así como la necesidad del IndoPacífico de disuadir las. Al estudiar en su artículo el caso de Japón, un país históricamente esencial a los fines de la política exterior china, dice que deben buscarse

contramedidas específicas para contener eficazmente las “amenazas híbridas” e implementar con éxito “estrategias de disuasión” (...) Se debe seguir (el ejemplo de) el Centro Europeo de Contramedidas contra Amenazas Híbridas y Japón debe tomar la iniciativa en la cooperación con los Estados Unidos, Australia, la India y los países de la ASEAN para establecer el Centro

21 Véase, por ejemplo, el artículo “*Globalismo o soberanías*” de Jorge Elbaum (2024) publicado en *Página 12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/742449-globalismo-o-soberanias>

22 Chen, X. (2023).

de Contramedidas contra Amenazas Híbridas del Indo-Pacífico como un organismo multilateral. La organización no sólo debe realizar investigaciones académicas sobre las “amenazas híbridas”, sino también mejorar la capacidad de los países para hacer frente a las “amenazas híbridas” organizando ejercicios teóricos.²³

Volviendo al estudio del profesor Yang Yuan, también las fronteras terrestres chinas ocupan un lugar importante en sus estudios, tanto las que miran hacia el Sur, es decir, las relaciones con la India y con el sudeste asiático, siempre atravesadas de tensiones históricas, como las que lo hacen hacia Asia Central, una zona donde en su momento hubo gran influencia soviética y ahora, si bien en lo cultural Rusia sigue siendo un actor de peso, en lo económico China se convirtió en un gran aliado. China lo hizo, entre otras razones, para ayudar a un desarrollo que reste capacidad de reclutamiento en segmentos poblaciones muy vulnerables y sometidos a las presiones de grupos de fanáticos religiosos, separatistas o terroristas, como Al Qaeda, el Ejército Islámico, el Movimiento por la Independencia de Turquestán Oriental que agita a los uigures de Xinjiang o sectores del propio Talibán, grupo que gobierna Afganistán y con el cual, apenas recuperó el poder tras “el fiasco” de dos décadas de ocupación y guerra inútil por parte de la OTAN y los Estados Unidos, el actual gobierno chino estableció una agenda de trabajo y cooperación.²⁴ Por cierto, la mencionada Iniciativa de la Franja y la Ruta tiene en ese cometido otro de sus fundamentos. Yang dice lo siguiente sobre las fronteras terrestres chinas:

En particular, las zonas fronterizas terrestres albergan un gran número de minorías étnicas y grupos étnicos transfronterizos, con relaciones con países vecinos. Viven juntos, tienen rela-

23 Chen, X. (2023).

24 <https://dangdai.com.ar/2021/08/21/beijing-y-el-taliban/>

ciones estrechas y tienen creencias religiosas devotas. Por lo tanto, puede haber ambivalencia entre la identidad nacional y la identidad étnica, y es fácil enredarse entre la ideología dominante del país y su religión. Además, las áreas fronterizas han estado durante mucho tiempo en un estado de subdesarrollo. Los sentimientos hacia el gobierno no son ideales y es fácil ser penetrado, subvertido y destruido por las fuerzas occidentales anti-China, lo que resulta en una lucha ideológica y cultural más intensa por los corazones y las mentes de las personas en esas áreas.²⁵

Asimismo, agrega que la situación de defensa fronteriza y costera de China “es compleja. En una ‘guerra híbrida’, no se descarta que algunos países o regiones puedan utilizar los factores de potencias extraterritoriales para convertirse en ‘estados agentes’ de enemigos poderosos con el fin de perseguir los suyos”. Asimismo, en una guerra híbrida, “además de los gobiernos vecinos, sus autoridades, fuerzas armadas y otros sujetos que pueden tener un impacto en la seguridad de las zonas de defensa fronterizas y costeras, muchas organizaciones civiles también pueden lanzar ataques”. En este punto, cabría agregar el rol que juegan en las nuevas formas de la guerra individuos o corporaciones más poderosas que Estados enteros, en el campo de las finanzas, las telecomunicaciones, las nuevas tecnologías.

La forma de enfrentar el desafío, concluye este profesor chino, es entre otros aspectos “la capacitación técnica” (con uso de tecnologías avanzadas como 5G, *big data* y *blockchain*²⁶), dar la batalla informativa frente a la opinión pública, creando conciencia en diversos niveles y generando un “sistema de defensa conjunto” militar y civil en torno a la seguridad nacional en todas sus dimensiones (desde la

militar a la cultural, científica y tecnológica, ecológica, económica, etcétera.).

Ya en el año 2019, el presidente Xi Jinping habló del tema de las nuevas tecnologías durante la ceremonia de apertura de la clase de formación para directores de la academia militar. Entonces, el líder chino propuso una nueva era de educación militar y dijo: “Las academias militares nacen y se construyen para la guerra. Deben proporcionar orientación para cultivar nuevos talentos militares especializados y de alta calidad en todas las academias militares”. Al comentar su discurso en el Diario del EPL, un analista escribió que “actualmente, la forma de guerra se está acelerando hacia la informatización y la inteligencia. ¿Qué tipo de soldados se necesitan para ganar la guerra inteligente en el futuro? ¿Cómo funciona la educación superior militar? ¿Cómo cultivar talentos adecuados para la guerra inteligente es una cuestión importante que tenemos ante nosotros?” Y agregó:

La forma de la guerra ha cambiado. Ha experimentado con armas frías, con armas calientes, mecanización. Y después de la guerra, estamos acelerando hacia la informatización y la guerra inteligente. Debemos luchar por el desarrollo en *Big data*, Internet de las cosas, inteligencia artificial, biotecnología, vehículos no tripulados, autónomos e inteligentes. Su aplicación cada vez más extendida se está convirtiendo en la clave de la nueva revolución militar.²⁷

27 Tang, Weizhoug (2021). La educación superior militar en la era de la guerra inteligente. En *Diario del Ejército Popular de Liberación*, 13 de mayo. Disponible en: http://www.81.cn/jfjbmap/content/1/2021-05/13/07/2021051307_.pdf. Véase también, sobre IA en los Estados Unidos, el artículo de Manisha Singh, *The U.S. Must Win the AI Race*. Disponible en: <https://nationalinterest.org/blog/techland/us-must-win-ai-race-211430>, del 13 de junio de 2024.

25 Yang, Y. (2024).

26 Yang, Y. (2024).

Luego, el articulista comentó las metas para 2035 y 2050 (en las típicas proyecciones chinas de mediano y largo plazo) para lo que, dijo, serán “nuevas armas como la biónica, los genes y los nanómetros para 2035, o el sistema de combate inteligente que se desplegará en 2050.”²⁸ Son varios los autores chinos que han abordado el tema de la guerra híbrida desde su perspectiva nacional. Otros destacados y de algún modo pioneros en este tiempo han sido Qiao Liang y Wang Xiangsui, 2024) quienes escribieron el libro *Unrestricted Warfare*, publicado por el EPL en el año 1999. Allí ya señalaban que una distinción de la época actual respecto de las anteriores, cuando la forma principal de dirimir conflictos era la guerra armada lisa y llana, es que

los medios de que disponemos hoy para desatar el ‘nudo gordiano’ no son meras espadas, y por ello ya no tenemos que ser como nuestros antepasados, que invariablemente veían la resolución por la fuerza como el último tribunal de apelación. Cualquier de los medios políticos, económicos o diplomáticos tiene ahora fuerza suficiente para suplantar medios militares (...) Como resultado, al tiempo que reducimos el espacio de batalla en sentido estricto, hemos convertido el mundo entero en un campo de batalla en sentido amplio” (citado por Gabriel Merino, quien agrega por su parte que “aunque pueden reconocerse elementos de Guerra Híbrida a lo largo de la historia, ésta se ha convertido en la forma dominante de la confrontación.”)²⁹

Reflexiones finales

Volvamos a Sun Tzu. China preferiría no pelear ninguna guerra para ganar las batallas que necesita para garantizar su soberanía, su desarrollo, su seguridad nacional, el abastecimiento de insumos alimenticios, minerales y

energéticos para la búsqueda concreción de una sociedad y economía acordes a las de los países más avanzados, para no volver a ser “humillada” por potencias extranjeras superiores como ocurrió durante las décadas que siguieron a las Guerras del Opio del siglo XIX y, en definitiva, para cumplir su sueño comunista “con características chinas”. Pero aunque manifieste que ese es su objetivo y ha trabajado para la paz recientemente en conflictos como el de Ucrania, el de Gaza o el de Arabia Saudita e Irán³⁰, desde luego no deja de preparar, como hacen todos los países, a sus soldados para la defensa, es decir, para la guerra.

Si los Estados Unidos, sus aliados y la OTAN persisten en su idea de expandirse al este y en trabar la posibilidad de lo que Xi Jinping acuñó como “Sueño Chino”, una consigna que alberga algunos de los preceptos del párrafo anterior, seguramente considerará que el gobierno chino no va a dudar en hacer uso de sus dispositivos militares, que han ido incrementándose (con tasas de gasto en defensa ligeramente más altas que el propio PBI) cada año en lo que va del siglo. Ex líderes como Zhou Enlai y luego Deng Xiaoping argumentaron oportunamente que la del área militar/defensa sería la última de las “cuatro modernizaciones” proyectadas. Leemos de un analista internacional que, en el gobierno estadounidense actual,

la política que el secretario (de Estado, Anthony Blinken) delinea como respuesta a los desafíos expuestos es la tradicional: fortalecer la OTAN, sostener a Ucrania y forjar nuevas alianzas en torno a China. La novedad reside quizás en la coordinación intercontinental de la estrategia: Canadá participa junto con EE.UU., Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda en el intercambio de inteligencia, Japón y Corea del Sur

28 Tang, Weizhoug (2021).

29 Merino, Gabriel (2024).

30 Véase al respecto la entrevista a Javier Vadell: “Hoy China es un vector de paz”, publicada en la Revista *DangDai*. Núm. 40, 2024.

envían gas licuado a Europa, India desarrolla semiconductores junto con EE.UU. La visión de una guerra total, híbrida y en múltiples escenarios al mismo tiempo preside todo el accionar del gobierno de Ucrania.³¹

Y el terreno de Ucrania es sin dudas un escenario de ensayo más amplio, agregamos (como el de Medio Oriente o fintas bélicas recientes entre Israel e Irán). Si eso persiste, y nada indica que no será así en lo inmediato, más allá de las oscilaciones electorales en los Estados Unidos, que por cierto tienen incidencia en los ritmos y perfiles del conflicto global, o bien si por los fracasos que tuvo el país norteamericano en invasiones, ocupaciones y guerras tradicionales (de Vietnam a Afganistán, pasando por varias más en estas últimas décadas) avanza por el camino alternativo del despliegue de las “guerras híbridas”, es consciente de que la milenaria China tendrá sus respuestas a mano.

Referencias bibliográficas

Chen, X. (2023). *El auge de la “guerra híbrida” y las contramedidas de contención de Japón*. Instituto Zhiyuan de Estrategia y Defensa. Núm. 792.

Cheng, X. (2024). *La teoría y la práctica de la estrategia estadounidense de ‘guerra híbrida’*. Disponible en: <https://mp.weixin.qq.com/s/OyxWHgYSxCLgSeNSk2bSgA>

Galvany, A. (2000). *El Arte de la guerra de Sunzi*. Madrid: Editorial Trotta.

Hubert, T. M. (2002). *Compound Warfare. The Fatal Knot*. Fort Leavenworth, Kansas, US

Army Command and General Staff College Press.

Korybko, A. (2018). *Guerras híbridas. De las revoluciones de colores a los golpes*. San Pablo: Expressão Popular.

Merino, G. (2024). *La Guerra Mundial Híbrida y la rivalidad entre Estados Unidos y China*. En Vadell, J.; Ramos, L.; y Leite, A. *A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo*. Belo Horizonte: PUC Minas.

Mattis, J. y Hoffman, F. (2005). *Future warfare: The rise of hybrid warfare*. U.S. Naval Institute Proceedings.

Merino, G.; Regueiro Bello, R. e Iglesias, W. T. (Coords.). ((2022). *China y el nuevo mapa del poder mundial*. Buenos Aires: CLACSO.

Mockaitis, T. R. (1959). *British Counterinsurgency in the Post-Imperial Era*. Manchester: Manchester University Press.

Qiao, L. y Wang, X. (1999). *Unrestricted Warfare*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House.

Yang, Y. (2024). *El impacto de la ‘guerra híbrida’ en la seguridad y las contramedidas de defensa fronteriza y marítima de la República Popular China*. Disponible en: <https://mp.weixin.qq.com/s/essdAtleXrADu6Z7rMfW0Q>

Yuk, H. (2024). *La pregunta por la técnica en China. Un ensayo sobre cosmotécnica*. Buenos Aires: Caja Negra.

31 Vior, Eduardo J. (2023). “Antony Blinken llama a una Guerra Fría que sólo él quiere”. En *Télam*, 16 de septiembre. Disponible en: <https://asociacionfilosofialatinoamericana.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/09/vior-eduardo-j.-antony-blinken-llama-a-una-guerra-fria-que-solo-el-quiere.pdf>

Transición de Poder Mundial y Guerra Mundial Híbrida.

Principales focos y frentes de un conflicto mundial y las relaciones entre Estados Unidos, China y América Latina

Global Power Transition and Hybrid World War.

Main focal points and fronts of a global conflict and the relationships between the United States, China, and Latin America

Por Gabriel E. Merino*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2024.

Fecha de Aceptación: 05 de septiembre de 2024.

RESUMEN

Este artículo de investigación aborda la transformación del sistema mundial, cuya transición ha ingresado en una etapa de 'caos sistémico', destacando el declive del dominio occidental, el ascenso de nuevas potencias como China y las encrucijadas que plantea este escenario para América Latina. Este cambio profundo se traduce en tensiones geopolíticas y geoestratégicas, como la guerra en Ucrania, en Gaza, las tensiones en Taiwán y la rivalidad entre los Estados Unidos y China. Esta rivalidad es una clave fundamental si analizamos la puja a nivel interestatal, pero en realidad está expresando procesos más amplios, que involucra a múltiples actores y fuerzas sociales emergentes. El texto introduce el concepto de

Guerra Mundial Híbrida (GMH) para describir y analizar el conflicto multifacético actual, donde la confrontación no se limita a lo militar, sino que incluye dimensiones económicas, informativas y tecnológicas, a la vez que es clave ver cómo operan las múltiples escalas en cada escenario, así como observar la nueva dinámica multipolar. La narrativa predominante de una 'Nueva Guerra Fría' es criticada en el artículo por ser un concepto anacrónico e insuficiente para analizar la complejidad del escenario actual. En esta narrativa, América Latina se presenta como un 'territorio en disputa', pero en realidad la contradicción central de la etapa para la región es entre constituirse como un polo emergente con autonomía relativa en un mundo multipolar o mantenerse

* Doctor en Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología. Se desempeña como Investigador Adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con lugar de trabajo en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, en el Centro de Investigaciones Socio Históricas y en el Centro de Investigaciones Geográficas. Correo electrónico: gabriel.merino23@gmail.com

como el “patio trasero” del Occidente geopolítico en declive relativo. Esto abre otra perspectiva para analizar como la GMH atraviesa a la región.

Palabras clave: *Transición de Poder Mundial, Guerra Mundial Híbrida, Conflictos, Rivalidad Estados Unidos, China, América Latina.*

ABSTRACT

This research article addresses the transformation of the global system, which has entered a stage of ‘systemic chaos,’ highlighting the decline of Western dominance, the rise of new powers such as China, and the crossroads this scenario poses for Latin America. This profound shift manifests in geopolitical and geostrategic tensions, such as the war in Ukraine, Gaza, tensions in Taiwan, and the rivalry between the United States and China. This rivalry is a fundamental key when analyzing the interstate struggle, but in reality, it expresses broader processes involving multiple actors and emerging social forces. The text introduces the concept of Hybrid World War (HWW) to describe and analyze the current multifaceted conflict, where confrontation is not limited to the military but also includes economic, informational, and technological dimensions. It is also crucial to observe how multiple scales operate in each scenario and to recognize the new multipolar dynamics. The predominant narrative of a ‘New Cold War’ is criticized in the article for being an outdated and insufficient concept to analyze the complexity of the current scenario. In this narrative, Latin America is presented as a ‘disputed territory,’ but in reality, the central contradiction of this stage for the region is between becoming an emerging pole with relative autonomy in a multipolar world or remaining the “backyard” of a geopolitically declining West. This opens up another perspective to analyze how the HWW affects the region.

Keywords: *World Power Transition, Hybrid World War, Conflicts, US-China rivalry, Latin America.*

Introducción

“La era del dominio global de Occidente ha llegado a su fin” afirmó Josep Borrell (2024), el jefe de la política exterior de la Unión Europea en febrero de 2024. Este reconocimiento de una realidad difícil de refutar, plantea para las elites occidentales una dramática pregunta: ¿qué hacer frente a ello? “Si bien esto se ha entendido teóricamente, no siempre hemos sacado todas las conclusiones prácticas de esta nueva realidad”, afirma Borrell en su texto. Se podría contestar que, en realidad, desde el Occidente geopolítico expresado en la OTAN, cada vez se llevan adelante más acciones e ‘iniciativas estratégicas’ para frenar las tendencias que explican su declive relativo e intentar ‘contener’ a los poderes emergentes, donde se destaca China y los países de los BRICS+. Estas acciones e iniciativas, contradictoriamente y bajo profundas discusiones políticas, se articulan para dar lugar a lo que algunos denominan una *Nueva Guerra Fría*, que preferimos conceptualizar como una *Guerra Mundial Híbrida* (en adelante, GMH) (Merino, 2023).

El problema, que implícitamente Borrell también admite, es que dicho accionar lleva a un escenario de “Occidente *versus* el resto”, con “consecuencias muy sombrías” para las potencias del Atlántico Norte y para Europa en particular. Lo paradójico es que, luego de reconocer el problema, en el texto se insiste con las mismas estrategias que se vienen implementando. Por ejemplo, en lugar de proponer negociaciones de paz con Rusia, llama a reforzar el frente ucraniano de la guerra con más financiamiento, apoyo político y municiones de artillería para evitar que “Putin prevalezca”. También aboga por fortalecer las capacidades militares y la industria de defensa de la Unión Europea (UE) —en línea con lo que le demanda los Estados Unidos—. Como

un personaje de una tragedia clásica, Borrell balbucea algunos signos de la tormenta que lo llevará al naufragio, pero decide avanzar con más ahínco hacia oscuros nubarrones, empujado por fuerzas que no controla, pero que representa.

Hace 200 años, encabezado por Gran Bretaña y la burguesía londinense, lo que hoy se denomina ‘Occidente’ estableció su hegemonía en el sistema mundial, luego de iniciar su ascenso a partir del siglo XVI. Dicha hegemonía fue impuesta a partir de la combinación del desarrollo del capitalismo industrial, el imperialismo colonial, la racionalización estatal y el despliegue de capacidades militares relativas muy superiores en comparación al resto de las civilizaciones. Sin embargo, el proceso histórico actual va en sentido contrario: la crisis de la hegemonía estadounidense (o anglo-estadounidense para ser más amplios), el polo dominante en estos 200 años, es también una crisis de la primacía ‘occidental’ y de su declive secular relativo, el cual contrasta con el ascenso de China y de otros poderes emergentes. Es decir, están en ascenso los territorios colonizados e incorporados desde el siglo XVI de forma subordinada al sistema mundial capitalista con centro en el Atlántico Norte. Este proceso significa una transformación estructural y revolucionaria y, como contracara, implica la caducidad del viejo ordenamiento político mundial y de las instituciones que cristalizaban las anteriores jerarquías de poder.

A partir de la pandemia por COVID-19 se abre un nuevo momento geopolítico de la transición histórico-espacial del sistema mundial –vista como transición de poder–, donde se aceleran un conjunto de tendencias fundamentales. Las tensiones en torno a Taiwán, la guerra tecnológica impulsada por los Estados Unidos contra China que se articula con la guerra comercial, la escalada en la guerra en Ucrania o la creciente guerra de información y propaganda, son fragmentos y frentes de este

nuevo escenario de Guerra Mundial Híbrida (GMH).

En este marco, el presente artículo de investigación se propone definir algunos aspectos conceptuales sobre las implicancias del quiebre de la hegemonía anglo-estadounidense y el desarrollo de lo que denominamos Guerra Mundial Híbrida (GMH), como forma central del conflicto en la transición de poder mundial, en la actual etapa de caos sistémico. También se trabaja sobre algunos de los focos y frentes centrales de la GMH, haciendo hincapié en las relaciones entre los Estados Unidos, China y América Latina. A su vez, se abordan elementos de la GMH en la región, atravesada por la tensión estructural entre sostenerse como “Patio Trasero” de un polo en declive relativo o constituirse como polo emergente del Sur Global.

1. Transición de poder mundial y guerra híbrida

Desde el año 2014 comienza a instalarse la idea de una nueva Guerra Fría para definir el nuevo escenario político y estratégico internacional. Un ejemplo de ello es el texto de los neoconservadores estadounidenses Schoen y Kaylan (2014), titulado *El eje Rusia-China. La Nueva Guerra Fría y la Crisis del Liderazgo Estadounidense*. Varios hechos contribuían a dichos razonamientos: la emergencia o re-emergencia de potencias que cuestionan el orden mundial existente, el estallido de la guerra en el Este de Ucrania y la implementación de las estrategias de ‘contención’ a los poderes emergentes por parte de los Estados Unidos y el Occidente geopolítico como la expansión de la OTAN hacia el Este y hacia todos lados –OTAN Global–. También las nuevas iniciativas multilaterales de las potencias emergentes enmarcadas en la perspectiva de un mundo multipolar, como la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS) o la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR). En general, lo que se destaca del nuevo escenario mundial son cuatro aspectos:

- El surgimiento (o resurgimiento) de nuevas potencias, en el marco de una transformación del mapa del poder mundial y una nueva estructura histórica en palabras de Cox (2014 [1981]), que implica el retorno de la competencia estratégica entre polos de poder;
- La crisis del orden mundial occidental unipolar, cuestionado por las potencias emergentes;
- La bisagra que se produce en el mapa del poder mundial a partir la crisis de 2008-2009 en detrimento del Norte Global, expresándose con nitidez la crisis de hegemonía estadounidense o anglo-estadounidense;
- El surgimiento de un conjunto de asociaciones multilaterales que proponen un orden mundial alternativo (a la vez que impulsan reformas en el anterior).

Sin embargo, existen diferencias muy importantes en relación al mundo de la Guerra Fría, aunque la situación actual tenga algunos aires de familia y elementos clave de la transición de poder contemporánea hayan surgido en esa transición anterior. Nos encontramos en un mundo profundamente interconectado e interdependiente, impulsado por la transnacionalización del capital comandado por las redes financieras del Norte Global y la formación de un sistema financiero y productivo verdaderamente transnacional. Las cadenas globales de valor nunca han tenido el actual nivel de profundidad y capilaridad. Este proceso, que se desarrolla sobre las olas de internacionalización de la economía mundial de los siglos anteriores, se inicia en la década de 1970 y representa un cambio cualitativo de la economía mundial y, por lo tanto, la estructura dinámica del poder. El espacio se redujo drásticamente –y en algunos casos se eliminó– en términos temporales, con importantes implicancias en el plano político y estratégico y, por supuesto, en la relación entre poder y espacio propia de la geopolítica. La naturaleza de la hegemonía

de los Estados Unidos, con sus instituciones multilaterales globales, también constituyó un cambio cualitativo en el orden político del sistema mundial, llevando la interdependencia global y el sistema institucional supranacional a nuevos niveles. El sistema mundial prácticamente no tiene exterioridad, pero ello *no implica* la eliminación del control de los flujos de información, dinero y mercancías que media el sistema interestatal. Es decir, no hay eliminación del Estado sino una evolución del sistema inter-estatal, organizado en el orden político mundial ‘cerrado’ –utilizando esa palabra empleada por Mackinder (1904) para conceptualizar el mundo poscolombino–.

Si bien durante la Guerra Fría la URSS y los países de su esfera de influencia no estaban fuera de la economía mundial y del sistema inter-estatal, su integración económica era desde el lugar de semiperiferia, con una baja interdependencia relativa con el mundo capitalista y, claramente, a nivel político existían bloques definidos que configuraban un orden predominantemente bipolar, con ‘terceras posiciones’. La situación actual es completamente diferente. En primer lugar, por las implicancias de las transformaciones ya señaladas. En segundo lugar, resulta fundamental comprender que China no es la URSS. Su integración en la economía mundial es completamente distinta en términos cuantitativos y cualitativos: no sólo es el nuevo gran taller manufacturero de la economía mundial, sino que participa cada vez más en actividades de comando al máximo nivel: alta tecnología, administración estratégica global, comercio mundial, altas finanzas. Esta profunda transformación se refleja en los siguientes datos: el 52% de la producción industrial está en Asia, China tiene una producción industrial equivalente a la de los Estados Unidos, Japón y Alemania sumados, casi la mitad de lo que creció la economía mundial en 2023 lo explican China e India y Beijing desde 2019 es el país con más solicitudes de patentes tecnológicas de vanguardia, destacan-

dose la empresa Huawei. Es decir, existe un verdadero desafío sistémico en el seno de economía mundial.

Por otro lado, la Guerra Fría se produce en una situación de auge y madurez de la hegemonía estadounidense y occidental, mientras la situación actual es completamente diferente, encontrándonos en el momento de descomposición de dicha hegemonía. Resulta muy diferente el desafío que representaba la URSS o el movimiento de países No Alineados al desafío que representa actualmente China y los poderes emergentes (o re-emergentes) como India, Rusia y otros actores del Sur Global: hay otra realidad en la estructura del poder mundial, aunque éste presente sea explicable a su vez por las transformaciones históricas que se dan en la transición de poder anterior (1910/14-1945/53), cuando esos pueblos hacen sus revoluciones nacionales. A todo esto, debemos agregar que la dinámica política de la transición es multipolar, más que allá de que tenga ciertos rasgos bipolares. Por ejemplo, un actor emergente como India, que abreva por un nuevo ordenamiento multipolar, participa en iniciativas de los Estados Unidos contra China como el QUAD (Diálogo de Seguridad Cuadrilateral), pero a su vez es un actor fundamental de las principales instituciones multilaterales del mundo emergente como la OCS o los BRICS+ y tuvo un rol clave a partir de 2022 en relación a Rusia, profundizando sus asociaciones con la potencia euroasiática.

Una categoría en desarrollo que sirve para entender la situación actual de la transición de poder mundial es el de Guerra Mundial Híbrida (GMH) (Merino, 2023). Una guerra que involucra a los principales polos de poder mundial y tiene como principal contradicción a las fuerzas dominantes del viejo orden globalista unipolar en crisis –la última expresión del ciclo de hegemonía estadounidense (o anglo-estadounidense) iniciado en 1945 que se ha agotado–, *versus* las fuerzas emergentes que, sin tratarse de un bloque político ni de

una alianza, tienen en común la búsqueda de un ordenamiento relativamente multipolar, es decir, persiguen una democratización del poder y la riqueza mundial que inevitablemente pone en crisis los viejos monopolios del Norte Global (Merino, 2024). La GMH es la forma actual de la “guerra hegemónica”, aquel tipo de conflicto que constituye una bisagra entre dos épocas históricas (Gilpin, 1988).

La GMH contiene los elementos de las guerras de nueva generación, donde se combinan características de la guerra convencional entre Estados con ejércitos regulares y la guerra no convencional y/o irregular. En este sentido, se entrelazan las fuerzas convencionales y no convencionales, los combatientes y los civiles, la destrucción física y la guerra informativa. Implica la generalización de un nuevo método indirecto que combina la táctica de las “revoluciones de colores” –golpe suave– con las guerras no convencionales –golpe duro– (Korybko, 2020), además de guerras convencionales focalizadas y guerras en múltiples frentes, en donde los costos de la guerra convencional entre potencias son muy grandes. La GMH es una ‘guerra irrestricta’, donde al tiempo que se reduce el espacio de batalla en sentido estricto, se ha convertido al “mundo entero en un campo de batalla en sentido amplio” (Liang; Xiangsui, 1999: 241). Es un conflicto que se desarrolla en todos los frentes al tiempo que se ‘coopera’ dentro de una realidad mundial profundamente interdependiente. Por ejemplo, el volumen comercial entre China y Estados Unidos en 2022 fue de 702.000 millones de dólares. Por ello se habla de guerra comercial, guerra de información, guerra psicológica, ciberguerra, guerra de monedas, guerras financieras, guerra judicial (conocida como *lawfare*) e incluso, recientemente, de guerra cognitiva. En otras palabras, es la aplicación sincronizada de esfuerzos políticos, económicos, informativos, CEMA [Actividad Cibernética y Electromagnética] y militares, para objetivos políticos y estratégicos, buscan-

do minimizar los costes de una guerra convencional entre potencias, en donde aparece en el horizonte la cuestión de la Destrucción Mutua Asegurada (MAD en inglés), asociada a la guerra nuclear, un elemento que ya es propio de la Guerra Fría.

Una característica central de la guerra híbrida es su naturaleza difusa: se desdibuja el límite entre lo militar y lo civil, entre el inicio y el fin, entre lo público y lo privado. Los frentes aparecen difuminados y las operaciones tienen como objetivo central la ‘sociedad enemiga’, para penetrar profundamente en su territorio y destruir su voluntad política (Nye, 2015). Es clave la guerra de información. De ahí el destacado papel que asumen los medios masivos de comunicación, las redes sociales y todo el complejo andamiaje sustentado por las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) que opera a través del espacio virtual. A su vez, en sus focos bélicos convencionales y pseudo-convencionales (Ucrania o Yemen), juegan un papel clave las tecnologías como los drones, la guerra electrónica y las cibertácticas ofensivas, comprendida dentro de la guerra de quinta generación.

La narrativa del tipo ‘Nueva Guerra Fría’ impone un análisis formalista de la puja entre dos grandes potencias, sin diferenciar que en dicha puja Inter-estatal se expresan diferentes fuerzas político-sociales que atraviesan al sistema mundial, con diferentes modos de organización política y social, historias y culturas, patrones de acumulación y lógicas de poder. En este sentido, mientras que en relación a América Latina los Estados Unidos tiene como uno de sus imperativos dominantes de la política exterior la Doctrina Monroe de América para los (norte)americanos (Morgenfeld, 2023), China en su política exterior se basa en cinco principios: respeto mutuo a la soberanía estatal e integridad territorial, no agresión, no intervención en los asuntos internos de otros países, igualdad, beneficio recíproco y coexistencia pacífica. Estos principios imprimen una dinámica práctica del poder muy diferente a

la del Occidente geopolítico, que está en línea con las perspectivas o demandas históricas del Sur Global. Estados Unidos tiene una idea de control o zona de influencia excluyente, pero este no es el caso de China que está abierta a la competencia política y económica y promueve el no-alineamiento. China no impone, por ejemplo, que un acuerdo o una inversión tenga como condición que un país no acuerde o detenga una inversión con los Estados Unidos. Ni define que una inversión en infraestructura de los Estados Unidos en un país determinado sea vista como una amenaza para su seguridad nacional. Se trata de dos lógicas muy diferentes, que están estrechamente relacionadas con dos cosmovisiones de la política exterior y la concepción del poder. De hecho, el ascenso pacífico de China no está vinculado a un patrón imperialista de tipo occidental (Katz, 2023).

2. Focos territoriales de la GMH

A principios de diciembre de 2023, la ex primera ministra británica, Liz Truss, afirmó en una entrevista a *The Telegraph* en Washington DC que las guerras en Ucrania y en Israel, como también la cuestión de Taiwán, son parte del mismo conflicto contra los “dictadores autoritarios”. “No son guerras múltiples, son la misma guerra”, sentenció respecto a los tres territorios, cuando se encontraba en los Estados Unidos tratando de convencer a los representantes republicanos cercanos a Donald Trump que apoyen un nuevo aporte financiero para las fuerzas aliadas de Ucrania. De hecho, el paquete de ‘ayuda’ por un total de 95.000 millones de dólares finalmente aprobado destinó fondos para los tres focos de “misma guerra” señalada por Truss: Ucrania (\$61.000 millones), Israel (\$26.000 millones, incluyendo unos \$9.000 para ‘ayuda humanitaria’ en Gaza) y Taiwán (\$8.000 millones).

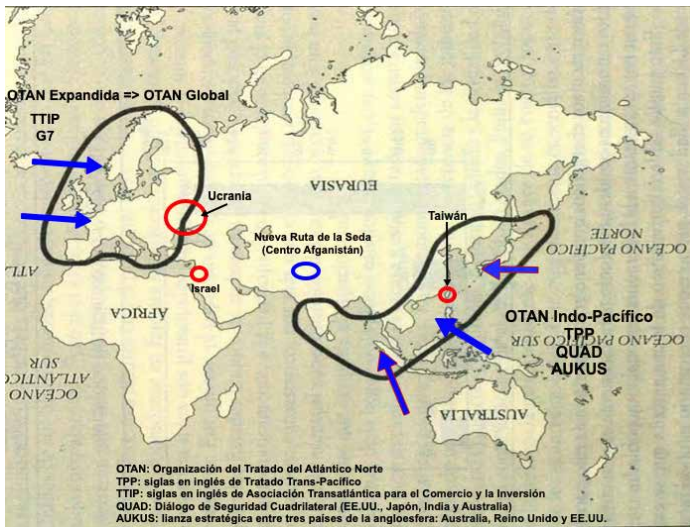
Resulta interesante observar que Truss, referente del neoconservadurismo británico, estaba defendiendo y operando para que sea aprobada una iniciativa de la administración globalista de Joe Biden, de orientación liberal y progresista

(bajo los términos del Norte Global). Comparten, con matices, los mismos códigos geopolíticos y similares orientaciones geoestratégicas. De hecho, Truss a principios de 2023 también afirmó sobre Taiwán que la isla estaba “en la primera línea de la batalla mundial por la libertad” , y señaló que la comunidad internacional debería acompañar un paquete de medidas para apoyar a Taipéi y defender los intereses de la población, que son los intereses propios en términos de “intercambio” y “libre navegación” (palabras que suenan muy parecidas a los argumentos británicos para librar las Guerras del Opio contra China en el siglo XIX). Meses antes a dichas declaraciones, se producía la provocadora visita a Taiwán de la presidenta de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos,

la demócrata Nancy Pelosi, cargada de fuerte contenido político al horadar el principio acordado en 1979 de una sola China y forzar al máximo la ambigüedad estratégica. Para esa fecha, además, la administración Biden avanzaba con una nueva escalada contra China, que incluyó un gran salto en la guerra tecnológica.

Truss plantea con total claridad el nudo del conflicto actual: el Occidente geopolítico en declive enfrentado a los polos de poder emergentes, siendo el continente euroasiático el tablero geopolítico central (Mapa 1). Y si bien los neoconservadores anglo-americanos tienen diferencias con los halcones liberales globalistas que dominan en el gobierno Biden, comparten un conjunto de códigos geopolíticos e imperativos estratégicos fundamentales. Entre ellos:

Mapa 1:
Iniciativas geoestratégicas de los Estados Unidos para el control de Eurasia



Fuente: Elaboración propia sobre la base de mapa de Brzezinski (1997: 41) centrado en Eurasia, en donde marca en contorno negro las regiones periféricas vitales para el control de continente por parte de los Estados Unidos. A partir de allí se agregaron algunas de las iniciativas geoestratégicas impulsadas por los Estados Unidos, así como también algunos focos territorios claves.

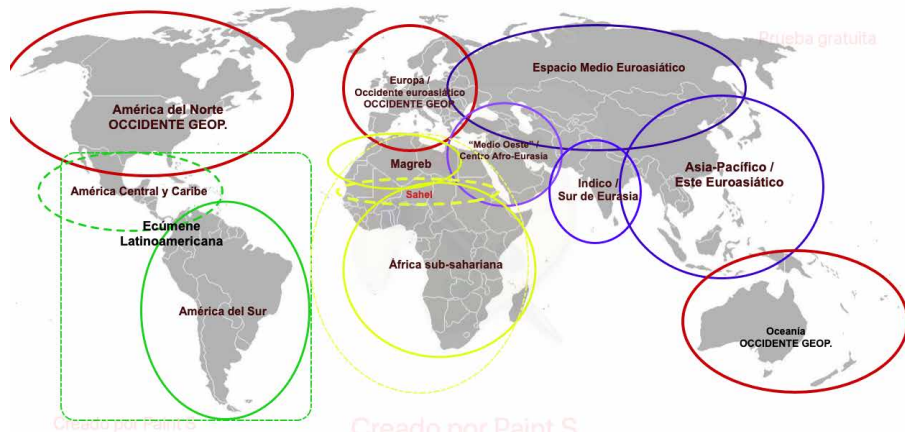
- a. poner a Ucrania bajo la órbita del Occidente geopolítico para debilitar estructuralmente a Rusia y quitar al gigante Euroasiático de la primera línea de los grandes jugadores geoestratégicos (Merino, 2022);
- b. sostener a Israel como una posición de avanzada fundamental del Occidente geopolítico en el llamado “Medio Oriente”, aunque haya una diferencia entre los neoconservadores que defienden el Gran Israel y los globalistas liberales que apoyan la avanzada israelí, pero buscan mantener las negociaciones en torno a la solución de los dos Estados en el conflicto Palestina-Israel;
- c. preservar a Taiwán bajo la influencia estratégica Occidental, con el fin de impedir que Beijing se convierta una gran potencia marítima (además de terrestre), fortalezca enormemente su capacidad tecnológica en la industria de semiconductores y complete su rejuvenecimiento nacional iniciado a partir de la revolución de 1949.

profundidad de la cabeza de puente en la periferia occidental europea en relación al corazón continental que tiene como centro al estado ruso. En ‘Medio Oriente’, la presencia determinante en el centro de Afro-Eurasia, territorio de rutas terrestres y marítimas estratégicas, además de ser la principal región exportadora de hidrocarburos del mundo y el centro histórico de la civilización islámica. En Asia Pacífico, se juega la posibilidad de sostener el cerco estratégico sobre China y la periferia oriental de Eurasia desde la Segunda Guerra Mundial, en una región que ya se ha convertido en el centro dinámico de la economía mundial.

También comparten, con matices, el imperativo estratégico de expandir la OTAN. No sólo desde Europa hacia el Este, sino también en lo que denominan el Indo-Pacífico, a partir de la incorporación de Japón a la alianza atlántica y desarrollando otras iniciativas como el AUKUS anglosajón (Australia, Reino Unido, Estados Unidos) o el QUAD (Diálogo de Seguridad Cuadrilateral conformado por Estados Unidos, Japón, Australia e India). En varios sectores se resume esta expansión en la idea de una OTAN Global.

Los tres focos mencionados se desarrollan en regiones geopolíticas (Mapa 2) claves en el tablero euroasiático –Europa, Asia Indo-Pacífico y el llamado ‘Medio Oriente’– cuyo control o, al menos, equilibrio favorable es un imperativo estratégico para el polo angloamericano con el fin de sostener la ‘supremacía’ mundial y la razón de ser de ideas en torno a una OTAN Global. En Ucrania se juega la

Mapa 2: Regiones Geopolíticas



Fuente: Elaboración propia.

2.1. Ucrania

El *establishment* occidental estimaba que para esta altura la Federación de Rusia estaría con la economía colapsada y el “régimen” político en crisis. Estos análisis se correspondían con el de *RAND Corporation* de 2019, el cual aconsejaba profundizar el apoyo a las fuerzas ucranianas pro-occidentales (guerra *proxy*) y aumentar considerablemente las sanciones económicas (guerra económica) con el objetivo de “sobre-extender” y “desequilibrar” a Rusia, para desplazarla del gran juego geopolítico (Merino, 2022). Incluso, en 2023, muchos referentes atlantistas insistían sobre un próximo escenario de derrota estratégica para Rusia en Ucrania. Pero como en tantos otros escenarios, el error de cálculo de buena parte de las elites occidentales se debe a la incomprensión (o a la no aceptación) del profundo cambio que se ha producido en el mapa del poder mundial.

Contra dichos pronósticos y bajo unas 15.000 sanciones económicas activas impuestas por Occidente, Rusia creció 3,6% en 2023 y se prevé un crecimiento de 2,6% para 2024.

Esto se explica tanto por factores endógenos, como por el marco de asociaciones en Eurasia y África, en donde sin dudas sobresale el vínculo con China e India, sus principales compradores de armamentos y grandes socios comerciales, que desde 2022 incrementaron notoriamente el intercambio y las inversiones con Rusia. Por otro lado, en el terreno militar en el último año el Kremlin obtuvo tres victorias importantes en batallas por el control completo del estratégico Oblast de Donetsk (Bajmut, Mariinka y Avdiivka) y sigue avanzando de forma lenta pero permanente en toda la línea del frente. La guerra de desgaste que está llevando adelante contra Kiev está logrando agotar las fuerzas ucranianas, donde escasean las reservas de material bélico y combatientes, y tiene cada vez serios problemas en infraestructura crítica como la energía eléctrica. El desgaste de las fuerzas ucranianas y el vaciamiento de las reservas occidentales, contrasta ahora con la capacidad y eficiencia demostrada por el complejo militar industrial ruso para abastecer el esfuerzo bélico, luego de un inicio complicado. Un ejemplo de esto es

que Rusia está produciendo al año 4.5 millones de rondas de artillería a 1000 dólares cada una, mientras que todos los países de la OTAN están produciendo 1.3 millones a 4000 dólares cada una, es decir, gastan cuatro veces más por ronda y producen tres veces menos.

En este escenario, China aparece como el gran actor que puede actuar de mediador para propiciar una negociación de paz, a pesar de la impugnación que intentan realizar los países del occidente geopolítico, señalando su involucramiento en el conflicto como proveedor industrial estratégico de Rusia. En un viaje a China en julio de 2024 y ante un escenario muy complicado en lo militar, que podía complicarse aún más frente a una victoria de Donald Trump en los Estados Unidos, el canciller ucraniano, Dmytro Kuleba, afirmó que “debemos evitar la competencia entre planes de paz. Es muy importante que Kiev y Beijing establezcan un diálogo directo e intercambien posiciones”.

2.2. ‘Medio Oriente’ o en centro de Afro-Eurasia

La ofensiva israelí en Gaza, luego de los ataques de Hamás del 7 de octubre que reavivaron dicho conflicto secular, no ha logrado sus objetivos y comienza a tener grandes costos políticos. La organización político-militar Hamás no ha sido derrotada y siguen en su poder parte de los rehenes israelíes secuestrados. La brutal ofensiva que siguió al ataque terrorista –y que hace tiempo había sido diseñada como parte de avanzar hacia un ‘Gran Israel’– está causando decenas de miles de víctimas civiles, lo que motiva las acusaciones de genocidio. Esto volvió a exponer al mundo la cárcel a cielo abierto que es Gaza y a poner de manifiesto la negativa absoluta del gobierno israelí a la solución de los dos Estados, así como al cumplimiento de las resoluciones de la ONU desde 1967.

En dicha región se vienen produciendo cambios geopolíticos trascendentales, que se

articulan con un proceso global: el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Irán y Arabia Saudita auspiciado por China, el ingreso de cuatro países de la región a los BRICS+ (Arabia Saudita, Irán, Emiratos Árabes Unidos y Egipto), el fortalecimiento de la OPEP+ que reúne a los países exportadores de petróleo más Rusia. La presión sobre el gobierno de Israel por parte de varios de los viejos y los nuevos miembros del BRICS+ resulta clara: empezando por China que promueve la idea de dar a Palestina un asiento en la ONU para fortalecer su proyecto estatal, apoyada por Arabia Saudita, o la presentación de Sudáfrica ante la Corte Internacional de Justicia acusando a Israel de conducta genocida. El propio presidente de Brasil, Inácio “Lula” da Silva, se ha manifestado repudiando el genocidio que está cometiendo Israel contra el pueblo palestino en Gaza. Por su parte, Egipto planteó la posibilidad de romper los acuerdos de Camp David de 1978.

La influencia de China en dicha región es cada vez mayor. En este sentido, Jon B. Alterman (2024), vicepresidente del influyente *think tank* estadounidense CSIS, advirtió:

Subestimamos hasta qué punto nuestros socios de Oriente Medio acogen con satisfacción la influencia China como un freno a lo que consideran excesos estadounidenses. Pretenden mantener sus fuertes lazos con nosotros y, al mismo tiempo, estrecharlos con China. El mensaje constante de China es que hacerlo es posible y deseable, y que deben socavar los esfuerzos de Estados Unidos por separarlos de China. En este proceso, China pretende alejar a la región de Estados Unidos y avanzar en el objetivo estratégico chino de un mundo más no-alineado en términos globales.

Este párrafo muestra la preocupación estadounidense por los cambios estructurales que se están produciendo en la región central de Afro-Eurasia, que apuntan a un nuevo equilibrio político y estratégico menos favorable

para sus intereses. También muestra una lógica de poder. Para los neoconservadores del Proyecto para el Nuevo Siglo Americano, que dominaron en la administración de George W. Bush (2001-2009) y ocuparon importantes posiciones con Trump (2017-2021), esta región se estableció como un territorio prioritario a controlar para mantener la supremacía estadounidense en el siglo XXI; entre otras razones, porque allí es donde se produce la energía que necesitan tanto Europa como Asia Oriental, las otras dos grandes áreas productivas del mundo que compiten con la estadounidense y de donde podrían emerger posibles adversarios sistémicos. Irán es el gran enemigo a vencer desde esta perspectiva. Obviamente, en dicho imperativo hay una continuidad, aunque con importantes matices geoestratégicos, de la tradición geopolítica clásica anglosajona, que piensa dicha región del tablero euroasiático como un *shatterbelt* o cinturón de quiebra, fragmentado e inestable y, sobre todo, en disputa (Cohen, 1982). Sin embargo, las guerras en las que ha intervenido Washington y sus aliados, cuyo fin último era sostener el dominio regional, parecieran haber generado el efecto contrario. Según cita Alterman (2024), el ministro indio de Asuntos Exteriores, Subrahmanyam Jaishankar, afirmó en este sentido que: “Durante los últimos 20 años, los Estados Unidos han estado luchando, pero no ganando en Oriente Próximo, y China ha estado ganando, pero no luchando”.

En diciembre de 2022, en una visita del mandatario chino Xi Jinping al rey saudí Salmán bin Abdulaziz Al Saud, se estableció un Acuerdo de Asociación Estratégica Integral entre la República Popular China y el Reino de Arabia Saudita. Fue todo un indicador, junto al acuerdo con Irán de 2021, del nuevo momento geopolítico en la transición de poder que se abrió post-pandemia y del ascenso de China en particular. Este mismo tipo de acuerdo de máximo nivel es el que Beijing también estableció con los Emiratos Árabes

Unidos, Irán y Egipto; y si nos extendemos hacia lo que se conoce como el “Gran Medio Oriente” en la perspectiva anglo-estadounidense, también se puede incluir a Argelia. En un escalón menor, China a su vez ha establecido asociaciones estratégicas con Turquía, Jordania, Qatar, Irak, Kuwait y Omán. A su vez, con Marruecos y Yibuti, que son países del mencionado “Gran Medio Oriente”. Por otra parte, China tiene un mecanismo de diálogo estratégico con el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo (CCG) –integrado por varios de los países mencionados–, con quienes el intercambio comercial anual ronda los 200.000 millones de dólares. Estos acuerdos y asociaciones, sostenidas por un gran vínculo económico, incluyen también aspectos tecnológicos, científicos y militares.

Si lo miramos en términos político-culturales, 14 países árabes de un total de 22 han establecido una asociación estratégica integral o una asociación estratégica con China, lo que convierte a la región árabe en uno de los mayores grupos culturales asociados estratégicamente con Beijing. Además, los 22 países son miembros de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y han emitido una declaración conjunta con China sobre la implementación de la Iniciativa para la Civilización Global.

Para Beijing y para los países de la región la profundización de la relación es muy importante en varios aspectos. Obviamente, al ser China el principal país importador de hidrocarburos (11,3 millones de barriles diarios en 2023) hay una complementariedad natural con dicha región exportadora. Eso constituye una fuerza motriz que tracciona a la política. Además, con Europa y Japón estancados desde 2008, y con los Estados Unidos logrando el autoabastecimiento hidrocarburiífero, resulta una necesidad estratégica para los países exportadores de petróleo fortalecer el vínculo con el principal poder emergente, que crece a un ritmo vertiginoso para su tamaño: su PBI nominal pasó de ser un cuarto del PBI

estadounidense a ser equivalente a tres cuartas partes en apenas 15 años y si medimos su economía en términos de paridad de poder adquisitivo ya es 30% mayor.

China también es una gran oportunidad de inversiones para los países de la región demandantes de infraestructura, tecnología y producción con mayor valor agregado. Por ejemplo, en 2012, China y Saudi Aramco acordaron construir juntas una enorme refinería en Yanbu, en el mar Rojo. En cuatro años, la refinería estaba procesando unos 400.000 barriles diarios de petróleo. Además, empresas chinas también han construido otras refinerías importantes en Arabia Saudita. Por otro lado, el acuerdo entre China e Irán de hace tres años también fue estratégico para impulsar inversiones en el sector de hidrocarburos e infraestructura. A su vez, sirvió para desarticular en parte la guerra económica y la política de aislamiento contra el país persa impulsada por los Estados Unidos, Reino Unido e Israel, como parte de la guerra híbrida. Otras áreas se están volviendo cada vez más relevantes, como las inversiones chinas en infraestructura ferroviaria, plantas desalinizadoras, polígonos industriales, informática y cuestiones militares.

Un aspecto que resulta fundamental para China en relación con la región es respecto a la seguridad, con motivo de contener y desalentar al islamismo radical que tiene ramificaciones hacia Asia central. Esto constituye un elemento de desestabilización de su región oriental, particularmente la provincia de Xinjiang (o Sinkiang), y puede ser instrumentalizado por poderes rivales interesados en promover tensiones políticas en China y en agitar conflictos territoriales que debiliten geopolíticamente al gigante emergente.

Por otro lado, tanto en términos históricos como actuales, resulta evidente que la región es estratégica en términos logísticos para la articulación de Eurasia o, en términos más amplios, de Afro-Eurasia. En ese sentido, por varios de sus países está proyectado el Corredor

Económico China-Asia Central-Asia Occidental de la Iniciativa de la Franja y la Ruta. En la actualidad, el 60% del comercio chino con Europa y África pasa por los Emiratos Árabes Unidos, principalmente por la ciudad de Dubai, histórico centro portuario-comercial, donde viven alrededor de 250.000 chinos. Como advierte Henry Kissinger (2017), al pretender conectar China con Asia Central y eventualmente con Europa, Beijing desplazará de hecho el centro de gravedad mundial del Atlántico a la masa continental euroasiática. Esto, por un lado, terminaría de deshacer la primacía mundial de las potencias del Atlántico Norte establecida en el siglo XIX y, por otro lado, volvería nuevamente central (como ya está sucediendo) a los países y ciudades clave de ‘Oriente Medio’, pero ya no como mera periferia exportadora de materias primas o un *shatterbelt* en términos geopolíticos, sino como espacio político emergente. Por eso también es tan importante el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Irán y Arabia Saudita, propiciado por Beijing, así como del otro lado hay muchos actores que apuestan a la guerra y a la desestabilización.

La cuestión monetaria es otro de los aspectos estratégicos de la relación entre China y la región central de Afro-Eurasia. Las iniciativas de Beijing de internacionalizar su moneda, el Renmimbi o Yuan, tiene como uno de sus focos los países del Golfo Pérsico y del “Gran Medio Oriente”. Esto también está directamente relacionado con la seguridad nacional, ya que se anticipan a posibles sanciones occidentales, como se vieron en el caso de Rusia y otros países, que obstaculicen la comercialización de hidrocarburos. De esta forma, se van estableciendo y lubricando los mecanismos comerciales y financieros para ese posible escenario, impulsando la creación de condiciones geopolíticas y geoeconómicas para una situación de desdolarización “obligada”. Los estados del Golfo, en particular Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita, están reforzando su

cooperación financiera con China mediante acuerdos de intercambio de divisas, acuerdos de liquidación comercial transfronteriza y esfuerzos de colaboración en materia de moneda digital.

A principios de junio de 2024, se conoció la noticia de que Arabia Saudita no había renovado el acuerdo establecido hace 50 años con los Estados Unidos, donde se comprometía a vender su petróleo en dólares, estableciendo la piedra angular del petro-dólar luego del abandono de la convertibilidad dólar-oro en 1971. No fue oficial la noticia y se entiende que tampoco podría serlo por la naturaleza del acuerdo. Pero la confirmación llegó rápidamente. Unas semanas después se conoció la primera compra oficial de petróleo saudí en yuanes por parte de China, oficializando una cuestión que avanza desde 2022: la venta de petróleo saudí (el mayor exportador del mundo), en otras monedas y especialmente en yuanes. Algo que ya tiene muy avanzado China con Rusia (el otro gran jugador en los hidrocarburos).

Hay 3 cuestiones claves para resaltar:

- Avanza el desarrollo de las condiciones geopolíticas y geoeconómicas para la “desdolarización”, probablemente la próxima gran batalla en la transición de poder mundial.
- Cambia notoriamente el mapa político y estratégico de «Oriente Medio», donde 4 países se sumaron a BRICS+ y gana peso la influencia de China, como también de Rusia e India.
- Se consolida la OPEP+ (OPEP más Rusia), que además mira hacia el este y sur de Asia.

2.3. Taiwán y la región Asia Pacífico

En perspectiva, la región de Asia Pacífico será la llave de la política mundial, si ya no lo es. Es allí donde vemos ascender al principal poder emergente, China, bajo cuyo liderazgo se estableció en 2020 el mayor acuerdo de comercio e inversiones del mundo, la Asociación Económica Integral Regional (conocido como RCEP por sus siglas en inglés), que

está integrada por 15 países lo cuales suman aproximadamente el 30% de la población mundial y el 30% del Producto Mundial Bruto (nominal).

Taiwán está en el centro de la disputa entre el gran poder ascendente y la gran potencia declinante, que ve perder la primacía estratégica en dicha región y busca impedir que China establezca la supremacía regional. Taiwán no es una colonia formal de los Estados Unidos, ni una isla en el Pacífico que domina directamente como Guam. Sin embargo, la isla ubicada en un estrecho estratégico entre Mar de China Oriental y el Mar de China Meridional, juega un papel central en el diseño geopolítico de los Estados Unidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Especialmente desde que, en 1949, la burguesía china representada por el Kuomintang es derrotada por las fuerzas comunistas y se refugia allí, con el apoyo estadounidense. La clave para Washington es sostener las dos cadenas de islas y bases militares que contienen a China y su acceso directo al océano. Taiwán es, obviamente, una pieza central de la primera cadena y uno de los puntos más importantes del cerco estratégico estadounidense, que Beijing busca debilitar.

Mapa 3:
Cadenas de islas y bases militares estadounidenses



Por esta razón, además de Taiwán, son varias las islas que están siendo disputadas entre países asiáticos: principalmente, las Parcelso o Xisha Islands o archipiélago Hoang Sa, las Senkaku o Diaoyu y el archipiélago Spratly o Nansha.

La situación del Pacífico occidental sirve para comprender el giro histórico que dio Ja-

pón en su política exterior –un aliado estratégico de Washington, pero que a su vez depende cada vez más de la economía China–, modificando hace algunos años la interpretación de su Constitución de la Paz para poder combatir en el extranjero y defender a sus aliados, aun en caso de no ser atacado. Recientemente, Tokio estrechó sus vínculos con Oc-

cidente estableciendo acuerdos de libre comercio con la Unión Europea y el Reino Unido, los cuales entraron en vigor en 2019 y 2021, respectivamente. Y también forma parte de la iniciativa conocida como QUAD impulsado por Estados Unidos junto a la India y Australia para gestar un bloque militar contra China, es decir, un núcleo desde donde germine una OTAN de Asia-Indopacífico.

En Taiwán, tras la toma de posesión como presidente en mayo de 2024, Lai Ching-te reiteró su compromiso con la soberanía de la isla en su primer discurso como líder, remarcando la perspectiva independentista de su partido Demócrata Progresista –que ha perdido el control de la legislatura en manos de fuerzas políticas que defienden la idea de una sola China–. Estados Unidos apoya esta posición de Lai Ching-te y financia la defensa de la isla, a la vez que mantiene formalmente el principio de una sola China, forzando al máximo la ambigüedad estratégica. Beijing, frente a ello, lanzó una nueva advertencia afirmando que la independencia de la isla equivaldría a la guerra y que no habría paz en caso de secesión. “La reunificación de la patria es una tendencia histórica imparable”, remató el portavoz de la cancillería (DefOnline, 30 de mayo 2024). Luego de las declaraciones, el ministerio de Defensa de Taiwán afirmó que en las últimas 24 horas había detectado 38 aviones de guerra y 11 barcos de la marina o de la guardia costera chinas, una semana después de que Beijing rodeara la isla en un enorme simulacro militar.

La segunda razón fundamental por la cual los Estados Unidos debe mantener a Taiwán alejada de Beijing es para evitar que la re-unificación otorgue al gigante asiático el control de una tecnología estratégica para la economía mundial: los semiconductores. En Taiwán, Corea del Sur y China continental se producen el 84% de los semiconductores del mundo. La principal empresa en la rama es la taiwanesa TSMC, responsable del 24% de la producción global de microchips en 2020 y

del 92% de los chips más avanzados, y posee dos grandes plantas en China continental.

La tercera razón central de la disputa por Taiwán tiene que ver con restablecimiento de la integridad territorial de China, colonizada y fragmentada por el imperialismo a partir del siglo XIX. De hecho, los Estados Unidos busca operar sobre todos los conflictos internos chinos en nombre de los “derechos humanos”, como en el Tíbet, Hong Kong y Sinkiang. Taiwán es el último gran paso para el restablecimiento de la integridad territorial de China, clave en la legitimidad del PCCH y uno de los objetivos fundamentales desde la revolución comunista de 1949. Ello está estrechamente ligado con el orgullo nacional: superar el “siglo de humillación” y recuperar su lugar central en *Tianxia* (todo bajo el cielo).

2.4. OTAN Global

En una famosa frase, el general y diplomático británico Lord Ismay afirmó que la alianza Atlántica se había creado para mantener a los rusos afuera, a los americanos dentro y a los alemanes debajo. Desaparecida la URSS, para los grupos de poder dominantes en Washington y Londres seguía siendo clave, en el nuevo escenario de las post Guerra Fría, terminar de debilitar estructuralmente a Rusia para dejarla definitivamente afuera y, sobre todo, mantener a los alemanes subordinados. Generaba una creciente inquietud en la anglósfera la reunificación de Alemania, que aumentaba su peso económico y territorial, el éxito de su competitiva industria, alimentada con hidrocarburos abundantes y baratos de Rusia, y el avance del proyecto continental, a partir de Maastricht (1993) y el Euro.

La perspectiva de una OTAN Global es la más adecuada para definir la mutación que se produjo en la alianza atlantista luego de la caída de la URSS. Derrotado el gran enemigo de la Guerra Fría, el elemento que justificaba la alianza, la OTAN comienza a convertirse en una herramienta político militar del Oc-

cidente geopolítico conducido por el polo de poder angloestadounidense para sostener su supremacía. La clave pasa a ser asegurar estratégicamente el orden mundial unipolar en un capitalismo transnacional, dominado por las redes financieras globales con centro en Wall Street, Londres y la red de *cities*.

El lineamiento dominante a partir de entonces fue la expansión hacia el Este de Europa, pero también Asia Indo-Pacífico y Oceanía y la incorporación de socios globales de la alianza, además socios importantes extra-OTAN. Dicha perspectiva aparece con claridad en la cumbre de 2006, con la propuesta de los Estados Unidos y el Reino Unido de forjar una “asociación global” con los países no europeos y avanzar en la idea de “socios globales”. También es formalizada por Daalder y Goldgeier, que señalan: “Sin demasiado ruido y sin apenas aviso la OTAN se ha vuelto global (...) la alianza ahora busca llevar estabilidad [*sic*] a otras partes del mundo. En el proceso, está ampliando tanto su alcance geográfico como el alcance de sus operaciones” (2006: 105). Los autores agregan: “Sólo una alianza verdaderamente global puede abordar los desafíos globales actuales” (2006: 107), y apuntan a que otros “países democráticos” que comparten valores e intereses con Occidente –incluyendo a Australia, Brasil, Corea del Sur, Japón, India, Nueva Zelanda y Sudáfrica– serían claves para la alianza. Además de la expansión global en regiones fundamentales, estos países pueden proveer, en términos más concretos, “fuerzas militares adicionales” y “apoyo logístico” a la OTAN.

Daalder fue representante permanente de los Estados Unidos en la OTAN entre 2009 y 2013, desde donde buscó avanzar en la perspectiva planteada. De hecho, fueron incorporándose en la categoría de “socio global” los siguientes países: Afganistán, Australia, Irak, Japón, Colombia, Corea del Sur, Mongolia, Nueva Zelanda y Pakistán. A ello tenemos que agregar un conjunto de países que apa-

recen con la categoría de Aliados importantes extra-OTAN de los Estados Unidos, el cual puede pensarse como un paso previo: Israel, Jordania, Brasil, Catar, Argentina, Baréin, Filipinas, Tailandia, Taiwán, Kuwait, Marruecos y Túnez.

Los números hablan por sí solos en términos de la apuesta militarista de Occidente: el gasto en defensa de los Estados miembros de la OTAN representa un 67% del gasto total mundial. La “pacifista” Europa tuvo un gasto militar de 588.000 millones de dólares en 2023, un 16% más que en 2022 y un 62% por encima de hace una década¹, superando por más de cinco veces a Rusia y más que duplicando al de China, que posee un PBI mayor que el conjunto de Europa. El gasto militar de Rusia equivale a sólo el 8% del gasto de la OTAN. Bajo esta perspectiva estratégica puede comprenderse que China, tan lejos del Atlántico Norte y sin ninguna proyección militar hacia allí, sea definida por la OTAN como un desafío sistémico en su cumbre de Madrid 2022. Además de su avance hacia el Este europeo, ahora resistido con cierta eficacia por Rusia, uno de los objetivos centrales de los Estados Unidos y el Reino Unido es avanzar con el brazo del Indo-Pacífico de la OTAN Global. En este sentido, se propuso abrir una oficina en Japón durante 2024, aunque la iniciativa es resistida por París, que no quiere verse arrastrada a una escalada contra China, lo que sería catastrófico para los intereses europeos. Por otro lado, en abril de 2024, los lí-

1 Daniel Malagón: “Suecia aumenta su gasto militar: ¿Cuánto invierte cada país de Europa?” *Infobae*. 01 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.infobae.com/espana/2024/05/01/suecia-aumenta-su-gasto-militar-cuanto-invierte-cada-pais-de-europa/#:~:text=El%20gasto%20militar%20europeo%20ascendi%C3%B3,encima%20de%20hace%20una%20d%C3%A9cada>

deres de los Estados Unidos, Japón y Filipinas celebraron su primera cumbre en Washington, formalizando otra instancia multilateral para fortalecer la “contención” contra China. Y, aunque las partes negaron que este fuera un paso importante hacia la construcción de una Nueva OTAN asiática, como señala Luo Liang (2024) a juzgar por sus ejercicios militares conjuntos regulares, mecanismos de consulta, intercambio de inteligencia y respuesta coordinada, la profundidad de la cooperación trilateral superó la de AUKUS y el QUAD. A ello se le agregan proyectos como el Corredor Económico Luzón, que conectaría Subic Bay, Clark, Manila y Batangas en Filipinas a través de puertos modernizados y ferrocarriles para impulsar el sector de los semiconductores y otras industrias. El objetivo estratégico es reestructurar las cadenas de valor regionales y construir un cinturón económico que excluya a China, cuyo liderazgo económico en la región es insoslayable y donde se han consolidado iniciativas como la Asociación Económica Integral Regional, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y la Iniciativa de la Franja y la Ruta (de donde Filipinas se retiró, como lo hicieron también Estonia e Italia, dos países de la OTAN).

En 2023, se anunció la instalación de cuatro nuevas bases militares estadounidenses en Filipinas, donde ya podía operar de manera limitada en cinco instalaciones militares gracias al Acuerdo de Cooperación Reforzada en materia de Defensa. Por su parte, China desde 2014 ha construido 10 emplazamientos insulares artificiales en dicha área, incluida una en el Arrecife Mischief, en la zona en disputa con Filipinas. Para dimensionar la presencia estadounidense en la región, desarrollada bajo la perspectiva de hacer del océano Pacífico un gran lago anglosajón como definiera en su momento el general MacArthur, Japón tiene 120 bases estadounidenses activas (el mayor número en el mundo), el 80% concentradas en la estratégica provincia de Okinawa, cerca de

Taiwán; mientras que en Corea del Sur tiene 73. También debemos agregar la base estadounidense en Singapur. En total y según cifras oficiales, los Estados Unidos tiene 313 bases en Asia Pacífico.

Luego de la cumbre entre los Estados Unidos, Japón y Filipinas, el ministro de Asuntos Exteriores chino, Wang Yi, inició una serie de visitas a Indonesia, Camboya y Papúa Nueva Guinea. En Yakarta, resaltó la necesidad de estar muy atentos a los “pequeños círculos” que están surgiendo en la región, expresó su oposición a cualquier intento de instigar la confrontación y afirmó que China valoraba la paz y la estabilidad ganadas con tanto esfuerzo. Por otro lado, en mayo de 2024 hubo un acontecimiento muy importante: luego de una pausa de cuatro años, se realizó una cumbre en Seúl entre China, Japón y Corea del Sur. Acordaron ampliar la cooperación en materia de protección del ambiente, cambio climático, salud, envejecimiento de la población, innovación científica y tecnológica, deportes, juventud, turismo y el fortalecimiento de los intercambios entre personas (Xinhua, 26 de mayo 2024).

Corea del Sur y Japón se encuentran entre los mayores inversores en China, siendo su inmenso mercado de consumo y su entramado industrial estratégicos para las principales empresas de ambos países. Es decir, la interdependencia tiene tal profundidad que un intento de desacople y Guerra Fría sería catastrófico para sus economías, aunque al mismo tiempo vean a China como un gran desafío y pese sobre dichos países su condición de territorios ocupados, sin autonomía estratégica. Este escenario vuelve casi impracticable la política de Guerra Fría de creación de bloques, pero propicia las estrategias de subsunción propias de un escenario de profunda interdependencia, cooperación y, a su vez, competencia estratégica global exacerbada, que en cada territorio particular se articula con la lucha política (GMH).

3. Guerra Económica, Guerra Comercial y Guerra Tecnológica

Desde el año 2018, la administración de Donald Trump abrió un frente central de la GMH, que es un síntoma de su declive relativo en materia productiva: el centro organizador de la globalización financiera neoliberal y acérrimo impulsor del libre comercio global, lanzó la guerra comercial, con foco en China, pero que golpea también a sus principales ‘aliados’, toda una expresión de su declive industrial (Merino, 2019). La guerra comercial se impuso como una política de Estado: los aumentos de aranceles decididos en el marco de la guerra comercial no sólo no disminuyeron durante la administración de Joe Biden, sino que han aumentado. La guerra comercial va de la mano de una guerra tecnológica que tiene como objetivo central frenar el desarrollo del gigante asiático para impedir su devenir desde inmensa semiperiferia industrial con bajos costos laborales relativos, subordinada a las transnacionales del Norte Global, hacia gran centro emergente. Por ello el ataque directo a Huawei, la empresa China de tecnología que lidera la industria de comunicaciones con el desarrollo del 5G y es la empresa con mayor solicitud de patentes tecnológicas a nivel mundial.

Desde 2017, bajo un marco estratégico de rivalidad de grandes potencias, los Estados Unidos y aliados han avanzado en el uso de la llamada “Nueva Guerra Fría” como dispositivo geoestratégico amigo-enemigo, con el fin de presionar a diferentes países para que se alineen con los Estados Unidos. Esto incluye presiones políticas, operaciones de inteligencia, amenazas militares, sanciones económicas y financieras, participación en golpes de Estado (blandos y duros) y operaciones de guerra híbrida en general, que involucra a todos los principales jugadores. También el intento por bloquear empresas tecnológicas en el mundo, bajo el argumento de las amenazas a la seguridad que plantean. El liderazgo monopolís-

tico de Occidente en las telecomunicaciones y las TIC le otorgó el control mundial de la información y la inteligencia, lo cual hoy está en crisis y Huawei está en el centro de dicha discusión. Ello está en estrecha relación con otro frente de la GMH, el de la ciberguerra. Como observan Kissinger, Schmidt y Huttenlocher (2021: 131) los principales países están inmersos en un conflicto cibernético en la actualidad, aunque uno sin una naturaleza o alcance fácilmente definible.

Como parte de la guerra tecnológica, en los últimos años se observa la apuesta estadounidense por el mentado *decoupling*, que refiere a desacoplar las fuerzas productivas occidentales de la industria tecnológica china en sus eslabones estratégicos. Una clara expresión de esta estrategia tuvo lugar con una serie de políticas adoptadas desde los Estados Unidos bajo la administración globalista de Biden, como la Ley Chips y Ciencia, sancionada en octubre de 2022. Esta medida va de la mano de un programa para estimular la industria nacional de semiconductores de 52.000 millones de dólares aproximadamente, como parte de la Ley que supone una financiación total de 280.000 millones de dólares totales. Además, los Estados Unidos propuso a Japón, Corea del Sur y Taiwán crear la alianza Chip4 para construir una cadena de suministro de semiconductores que excluya a China. Por otro lado, Washington obligó a la empresa de los Países Bajos, ASML, la responsable de la producción de las máquinas más sofisticadas para la fabricación de chips, que deje de vender dichas máquinas a China. También incluyó en la alianza anti-China a la empresa japonesa Tokyo Electron. Por su parte, Beijing ha decidido destinar un fondo de 150.000 millones de dólares para el desarrollo de la industria local de semiconductores, que se suman a los fondos que lleva años invirtiendo en el sector. Estados Unidos vio caer su participación en la producción mundial del 37 %, en 1990, al 12 %, mientras que

en el mismo período China pasó de menos del 1% al 15%.

Otra de las medidas centrales de la guerra tecnológica impulsada por Washington se da a través del Comité de Inversión Extranjera (CFIUS, por sus siglas en inglés) que bloquea políticamente las inversiones chinas en los Estados Unidos y la adquisición de empresas estratégicas, eliminando la dinámica de mercado en nombre de la seguridad nacional. Por otro lado, se implementaron controles para la exportación a empresas chinas a través de la “lista de entidades” mantenida por la Oficina de Industria y Seguridad (BIS, por sus siglas en inglés) para impedir que se vendan a empresas chinas insumos tecnológicos fundamentales, que no son fácilmente reemplazables (Merino, Bيلمes, Barrenengoa, 2023). En resumen, retornan con mucha fuerza dos aspectos importantes de toda fase de agudización de la competencia estratégica (que a decir verdad nunca desaparecieron del todo): el proteccionismo y la política industrial, articulados con la guerra comercial y tecnológica, que tiene una impronta globalista o americanista-nacionalista según el intérprete y las fracciones y grupos dominantes de turno.

La Unión Europea (UE) decidió avanzar en los mismos pasos. Ante su declive relativo en términos productivos y su retraso en algunas ramas tecnológicas estratégicas, anunció una investigación sobre los subsidios a la industria de vehículos eléctricos china. El arancel estadounidense sobre los autos chinos es del 27,5% y planea subirlos al 100% el 1 de agosto de 2024, frente al arancel del 10% de la Unión Europea, que podría aumentar hasta el 38%, como punta del iceberg de un proceso más amplio. La cuestión no son sólo los autos eléctricos. En 2023, China se convirtió en el principal exportador de automóviles del mundo, muchos de los cuales son marcas propias. Las tres grandes europeas –Volkswagen, Stellantis y Mercedes Benz– ven amenazada su posición, que ya viene declinando: sólo

VW están entre las primeras 10 empresas del mundo en ventas. Pero el problema es que esta empresa depende, justamente, del mercado chino, hacia donde destina la mitad de su producción y además Europa necesita a China para avanzar en la producción de vehículos eléctricos, por su dominio en la producción de baterías y minerales claves (especialmente tierras raras). Sin embargo, como dice el dicho, ‘las negras también juegan’. Ante este escenario, China se vio obligada a acelerar su propio desarrollo tecnológico y a potenciar el comercio y la cooperación económica con el Sur Global. Y sus resultados han sido exitosos. En una entrevista a *Bloomberg* en 2011, Elon Musk, propietario de Tesla, se reía de la marca China de autos eléctricos BYD. Actualmente, la marca China superó a Tesla en ventas y se perfila como la principal empresa automotriz de vehículos eléctricos (quizás como la Ford a principios del siglo XX). Otro punto a destacar es que, a pesar de la guerra de los chips, se encontró en un reciente teléfono de última generación producido por Huawei (Mate 60 Pro) un nuevo procesador 5G Kirin 9000s desarrollado especialmente por la empresa china SMIC (también en la lista negra de los Estados Unidos), mostrando la capacidad de fabricar semiconductores avanzados de menos de 13 nanómetros, posiblemente de sólo 7 nm. (*Reuters*, 21 de febrero 2024).

En el aspecto comercial, China viene estableciendo una red de acuerdos comerciales bilaterales, que ya incluye a 28 países y territorios que compran cerca del 40% de las exportaciones chinas. James Kyngge y Keith Fray señalan en un artículo en *Financial Times* (04 de marzo 2024) que “si el mandato de la OMC de mantener el mundo abierto al comercio libre se desmorona, China dispondrá al menos de un sistema de respaldo parcial”. Otro dato que pone de relieve dicho artículo es que el comercio de China con los países de la IFR superó al de Estados Unidos, la UE y Japón juntos. Fue clave, en este sentido, el exitoso avance de la ya

mencionada Asociación Económica Integral Regional (RCEP) en Asia Pacífico, que contrasta con el caído TPP (Acuerdo Trans-Pacífico) que impulsó en su momento Washington. Pero también resultó fundamental para explicar este desarrollo la apuesta de Beijing en los últimos años por impulsar asociaciones con el Sur Global, hacia dónde está puesta su mirada estratégica, fortaleciendo las condiciones para la ‘insubordinación’ de las periferias del sistema con respecto al viejo orden en crisis. No resulta casual que en 2022 la inversión directa china en América Latina haya superado la destinada a los Estados Unidos, como la enorme y creciente presencia de Beijing en África. Esto muestra, una vez más, que las acciones del Occidente geopolítico pueden tener como resultado una aceleración de las tendencias en su contra, pudiendo ser peor el remedio que la enfermedad: una China más entrelazada económica y políticamente con el Sur Global y los poderes emergentes, acelerando su lugar como centro tecnológico ascendente, con un lugar fundamental en la actual revolución tecnológica-productiva en curso, sobre la base de la mayor plataforma industrial del mundo.

En este contexto es importante destacar que la conducción política China, encabezada por Xi Jinping, definió como objetivo de máxima prioridad el desarrollo de nuevas fuerzas productivas de calidad para aumentar la innovación, fomentar las industrias emergentes, adoptar planes para el desarrollo de industrias orientadas al futuro y mejorar el sistema industrial modernizado. Luego del exitoso ‘Made in China 2025’, lanzado en 2015 para potenciar tecnológicamente diez ramas industriales fundamentales, ahora se propone dar un salto de calidad en dicho camino para avanzar en la completa digitalización de la industria y buscar ubicarse en la vanguardia de la actual revolución tecno-productiva –del manejo del estado del arte hacia la frontera tecnológica–.

La guerra económica a través de sanciones es otro frente clave de la GMH. Si bien constituye una práctica habitual de los Estados Unidos –con el caso paradigmático del embargo a Cuba desde 1960-1962– es a partir de las sanciones a Rusia en 2014, que este frente emerge como un terreno de disputa global en la incipiente GMH. Con la escalada en el conflicto en Ucrania en febrero de 2022, se produce a su vez una escalada total en la guerra económica, llegando a establecer unas 15.000 sanciones contra Rusia y a expulsar a casi todas las empresas rusas de la Sociedad para las Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT), incluyendo la congelación de las reservas de divisas del país. Esto va mucho más allá de las típicas medidas de guerra económica (guerras comerciales, los bloqueos tecnológicos y los embargos de petróleo) contradiciendo los principios liberales de que “las deudas deben pagarse” y “la propiedad privada es sacrosanta”, según observa Yang Ping (2023); lo que obliga a Beijing y a otros actores a tomar nota y prepararse para lo que viene. Sin embargo, los resultados de la guerra económica no son exactamente los buscados. Como ya señalamos, las miles de sanciones contra Rusia no lograron los objetivos buscados. Según analizan en un artículo para el *Washington Post*, Jeff Stein y Federica Cocco (25 de julio 2024). “las sanciones a Venezuela, por ejemplo, contribuyeron a una contracción económica aproximadamente tres veces mayor que la causada por la Gran Depresión en los Estados Unidos”. Pero a pesar del colapso económico generado por las sanciones –incluyendo la expropiación de la empresa CITGO y de las reservas internacionales del país sudamericano– el ‘régimen chavista’ no fue desplazado del poder. Estados Unidos impone tres veces más sanciones que cualquier otro país u organismo internacional, aplica algún tipo de sanción financiera a personas, propiedades u organizaciones de un tercio de los países del mundo y más del 60% de todos los países

de bajos ingresos están sujetos a algún tipo de sanción. Los embargos y sanciones se han convertido en un arma casi automática en una especie de guerra económica perpetua, como parte de un estado de guerra permanente.

La extensión de la guerra económica mediante sanciones, embargos y bloqueos como mecanismo para enfrentar la crisis y quiebre de hegemonía puede ser también un problema, especialmente en un mundo en plena transformación material, donde los BRICS superaron a las viejas economías centrales del G7 en el peso en el Producto Bruto mundial (PPA). Además del rechazo político cada vez más fuerte que genera en el Sur Global y la disposición a generar alternativas al dominio del dólar, la guerra económica ha disparado las tendencias hacia la creación de condiciones geopolíticas para un incipiente proceso de desdolarización, cuyos primeros elementos aparecen en 2009 con la primera reunión de mandatarios de los países del BRIC (Brasil, Rusia, India, China y luego BRICS con la incorporación de Sudáfrica). En la cumbre de Sudáfrica de 2023, además de la ampliación de los BRICS a seis nuevos países, también se plantearon algunos pasos más para avanzar en una arquitectura monetaria-financiera mundial alternativa. Apuntan a eso el fortalecimiento y la ampliación del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS y el otorgamiento de créditos en monedas de los países miembros, junto con los avances de los intercambios comerciales también en monedas propias. Algunas de las manifestaciones de otro ordenamiento financiero que poco a poco está emergiendo: el 95% de los intercambios entre China y Rusia no son en dólares, los países emergentes se desprenden de forma creciente de activos en dólares en sus reservas y aumenta la acumulación de oro, China y Rusia y los BRICS avanzan con el desarrollo de sistemas de pagos internacionales o vemos cada vez más acuerdos para comerciar en monedas nacionales.

4. América Latina

La relación entre China y América Latina tiene como uno de sus fundamentos principales la transformación material y el cambio en la estructura histórica mundial. Esto se pone de manifiesto al observar que el volumen de comercio entre China y la región aumentó de \$17 mil millones en 2002 a \$480 mil millones en 2023. Un proceso extraordinario, que también se ve en materia de inversiones en infraestructura, instalaciones de empresas y préstamos por parte de China. La contracara es la caída en la relación comercial con los Estados Unidos y Europa, las regiones metropolitanas históricas tanto en su forma colonial como neocolonial y postcolonial. Dicho proceso es todavía más profundo en Suramérica: Chile, Perú y Brasil tenían como principal destino exportador a la Unión Europea en 2001, mientras que ahora el principal destino es China.

Una expresión simbólica de este cambio de época es, por ejemplo, la instalación de una fábrica de autos eléctricos en Brasil por parte de la empresa China BYD. Esta empresa, que ya opera allí desde 2013, ha comenzado las obras en el complejo de Camaçari, en Salvador de Bahía, que otrora perteneció a la Ford, ya sin fábricas en Brasil. Unos se marchan y otros llegan... Por otro lado, compañías chinas de energía anunciaron en 2023 inversiones por USD 13 mil millones, mientras que entre 2007 y 2021 invirtieron USD 32 mil millones. En relación a esto se desarrolla, obviamente, una guerra de propaganda. En este sentido, el medio argentino *Clarín* alineado con Washington titula la presencia y la estratégica inversión de BYD en Brasil de la siguiente manera: “Invasión china: la principal rival de Tesla llegó con barco propio a Brasil y descargó más de 5.000 autos en su primer viaje” (*Clarín*, 29 de mayo 2024).

También en el plano institucional avanzó enormemente entre China y ALC. Una expresión de ello, como parte del nuevo multilateralismo emergente, es el Foro China-CELAC

que ya tiene 10 años. El hecho de que China apueste por la CELAC reafirma a su vez la validez de este organismo como interlocutor internacional, lo que posibilitó sostener este espacio de multilateralismo regional a pesar de las presiones en su contra. Por otro lado, 22 países de ALC forman parte de la IFR y gran cantidad de países han suscrito con China alianzas estratégicas y alianzas estratégicas integrales (máximo nivel de cooperación para Beijing).

Como no podía ser de otra forma, todo esto representa una amenaza de ‘seguridad nacional’ para los Estados Unidos, que doctrinariamente establece como una amenaza para su hegemonía continental –pilar de su proyección mundial– la presencia de otras potencias adversarias en el hemisferio Occidental y el desarrollo de procesos políticos que busquen mayor autonomía regional. Dos cuestiones que suelen ir de la mano, ya que los procesos autonomistas se apoyan en un marco de asociaciones más amplias, que permiten un mayor grado de maniobra política y estratégica.

Ya desde 2009 y particularmente en 2011 estas dos cuestiones –la creciente presencia de China y otras potencias como Rusia e Irán, así como el establecimiento de UNASUR y el CELAC, y el liderazgo autonomista de Brasil– aparecen en los informes de amenazas de seguridad nacional del Senado de los Estados Unidos (Clapper, 16 de febrero 2011). Incluso, distintos jefes del Comando Sur del Pentágono –como Laura Richardson y Kurt Tidd– y otros funcionarios y legisladores estadounidenses han señalado públicamente que las inversiones en infraestructura ‘crítica’ por parte de China como una amenaza para la “seguridad nacional”² y una “influencia maligna”.

Una cuestión notable es que parecen haber redescubierto la teoría de la dependencia que tanto criticaban y despreciaban décadas atrás. Frente a este escenario, desde distintos grupos de poder, agencias y fuerzas se ha desplegado cuatro estrategias principales:

1. Profundizar la superlativa presencia militar estadounidense en el continente (Tokatlian, 2024).
2. Bloquear y presionar contra iniciativas, inversiones y asociaciones de la región con China, al tiempo que desplegar campañas de propaganda, guerras de información, así como financiamiento y soporte a grupos políticos ‘locales’.
3. Impulsar y/o apoyar políticas de cambio de régimen, golpes duros o blandos, guerra económica de baja y alta intensidad *lawfare* y distintas formas de guerra híbrida (Romano y Tirado, 2018; Fiori, 2018; Salgado, 2020).
4. Impulsar iniciativas (“zanahorias”) que busquen generar ciertos incentivos para justificar el alineamiento a Washington como, por ejemplo, la “Alianza para la Prosperidad Económica en las Américas”, respaldada principalmente por fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (aunque en realidad haya pocos fondos nuevos).

El periodista Román Lejtman de *Infobae* (órgano mediático editorialmente ligado al neconservadurismo americano) describe en un artículo sobre la reunión en Washington del presidente argentino Alberto Fernández con Joe Biden (Lejtman, 2 de abril 2023), el tipo

Exteriores del Senado, afirma que los Estados Unidos “no puede darse el lujo de permitir que el Partido Comunista chino extienda su influencia y absorba a Latinoamérica y el Caribe en su propio bloque político-económico personal” (*La Nación*, 8 de agosto de 2024).

2 *Infobae*, 9 de mayo de 2024; *CNN*, 14 de septiembre de 2022; *La Nación*, 8 de agosto 2024. El influyente senador republicano Marco Rubio, de la Comisión de Relaciones

de ‘negociaciones’ que se establecen en torno a la “amenaza” China, el “enemigo global” de los Estados Unidos. Según sus fuentes, el gobierno argentino habría acordado el congelamiento de los “proyectos geopolíticos” de China, en referencia a proyectos de inversiones en infraestructura en la Argentina, a cambio del apoyo de Estados Unidos en las negociaciones con el FMI. En Washington no se oponían a que la Argentina utilice el *swap* de 18.500 millones de dólares en pleno estrés financiero y tampoco objetaban el volumen comercial –algo lógico, ya que en todo caso buscan mediarlo con sus propias compañías–. Pero se oponían a que China acceda al “control de la Hidrovía” (en referencia a la licitación para la administración de la vía troncal Paraná-Paraguay, la vía de navegación comercial más importante del Cono Sur), venta de aviones JF-17 a la Fuerza Aérea argentina que otorgarían un poder de disuasión real y autonomía con respecto a la OTAN, o construya centrales nucleares en la Provincia de Buenos Aires. Además, se planteó “consolidar una relación estratégica”, donde se establecieron tres áreas claves que debían coordinar la Argentina y los Estados Unidos: alimentos y proteínas, energía y seguridad energética global y minerales críticos (donde es fundamental el litio).

Es decir, Washington no ofrece ni central nuclear alternativa, ni aviones de última generación (sólo los viejos F-16 descartados por Dinamarca), ni grandes obras de infraestructura, ni nada por el estilo, sino el apoyo en el FMI para renegociar el acuerdo y haga posible pagar el enorme crédito destinado en gran parte a la fuga de los fondos financieros (en buena medida anglo-estadounidenses) ‘atrapados’ luego de que estallara la ‘bicicleta financiera’ de 2016-2017. No fue posible saber si todo lo que aparece en dicho artículo periodístico es cierto o es una operación de prensa, o ambas cuestiones. Pero lo que sí es cierto es que luego sucedió exactamente lo que allí decía que se había acordado.

Cabe destacar que el nuevo gobierno de la Argentina, encabezado por Javier Milei, no sólo rechazó la invitación a formar parte de los BRICS+, sino que se ha alineado totalmente con los Estados Unidos en cada uno de los frentes y focos de la GMH mencionados, bajo una política para-colonial. Más allá de que el ejemplo sea específico de la Argentina, sirve para analizar aspectos centrales de los países de la región en relación a la tensión estructural entre los Estados Unidos y China y el desarrollo de la GMH.

La situación general de transición de poder interpela directamente a América Latina. En primer lugar, porque es parte fundamental del Sur Global y como tal se encuentra atravesada por un conjunto de tendencias históricas y espaciales del mundo emergente. En segundo lugar, porque como se observó en las dos grandes transiciones de poder anteriores –como en las guerras napoleónicas o el período de Guerras mundiales en el siglo XX– se producen en la región y en las periferias y semiperiferias mundiales, procesos disruptivos que agudizan las luchas nacionales y las disputas geopolíticas en torno al ascenso y el declive en el sistema mundial, el ‘desarrollo’ y el ‘subdesarrollo’, la ‘liberación’ o la ‘dependencia’, la ‘independencia’ o la ‘colonialidad’. Son tiempos de revoluciones y contrarrevoluciones, en el sentido amplio del concepto. En tercer lugar, porque América Latina es históricamente una periferia colonial y neocolonial constitutiva del ascenso y la posterior hegemonía atlantista. Pero esta situación se ve desafiada por tendencias políticas regionales autonomistas y la creciente presencia de poderes emergentes, en donde se destaca China, produciendo otras condiciones histórico-espaciales para poner en discusión el lugar de América Latina.

En este escenario de quiebre de la hegemonía estadounidense y desarrollo de lo que definimos como GMH, ¿América Latina está en “disputa”? ¿Los actores centrales de dicha disputa serían los Estados Unidos y China?

Sin dejar de observar de que dicha formulación tiene elementos en los que apoyarse, aquí se entiende que resulta un tanto imprecisa y se ajusta a la narrativa de *Nueva Guerra Fría* del Occidente geopolítico, por la cual se intenta representar un mundo bipolar, organizado políticamente bajo la antinomia ‘democracias vs dictaduras’ o también ‘democracias’ *versus* ‘autocracias’. Esta narrativa busca obligar a alineamientos, a optar entre dos supuestos bloques y a legitimar presiones políticas y estratégicas, como también distintos tipos de intervenciones y acciones de guerra híbrida. Obviamente, también es un elemento clave de los aspectos informativos y cognitivos del conflicto. Dicha narrativa deja a la región en una situación pasiva, sin ningún tipo de estrategia propia y sin posibilidad de desarrollar una estrategia, como si debiera debatirse entre dos alineamientos, en los cuales juega el rol de ‘patio trasero’. Es decir, la región no tendría la posibilidad de insertarse como polo emergente, con autonomía relativa, en un escenario multipolar. Ello desconoce, además, la propia realidad de los países latinoamericanos, atravesados por la lucha de proyectos políticos estratégicos que, de acuerdo a la coyuntura política, buscan distintos equilibrios, participan de distintas iniciativas e intentan aprovechar las distintas opciones que se presentan (a pesar de las tensiones internas y muchas veces la falta de estrategias claras). En todo caso, la disputa en América Latina es entre proyectos políticos-estratégicos que plantean diferentes formas de articulación e ‘inserción’ política y económica regional y mundial.

Nuestra América se encuentra en una especie de trilema, que aparece entrecruzado y coexistiendo: 1) avanzar en una mayor periferalización regional, atada y subordinada al polo de poder angloestadounidense en declive; 2) Ir hacia una especie de neodependencia económica con China y otros emergentes, establecida de hecho por las obvias asimetrías económicas y el sostenimiento del proyecto

neoliberal primario exportador, combinada con una subordinación estratégica al *establishment* occidental (con sus distintas fracciones en pugna). Esto podría otorgar alguna viabilidad a los proyectos de factorías primario-exportadoras de los viejos grupos dominantes ligándose al centro emergente en lo económico, que posibilita el crecimiento exportador, pero manteniéndose subordinados al Occidente geopolítico y como periferia del sistema mundial. 3) Aprovechar el escenario de crisis mundial y multipolaridad relativa, así como el ascenso de China y las oportunidades que esto ofrece (incluso porque no presenta un patrón imperialista de desarrollo y necesita del ascenso del Sur Global), para construir un proyecto nacional-regional de desarrollo y establecer un polo emergente.

Reflexiones finales

Si analizamos los focos de la GMH, se observa que los problemas para el polo de poder angloestadounidense se parecen un poco a los de los Habsburgo en el siglo XVII, con su extendido imperio. Los Habsburgo tenían muchos recursos y poder, pero eso no alcanzaba (Kennedy, 2004), especialmente por tres razones:

1. debido a que la revolución militar que se estaba produciendo generaba un masivo aumento de la escala, los costos y la organización de la guerra;
2. 2) porque tenían demasiados enemigos a los que combatir y demasiados frentes que defender;
3. 3) debido a sus problemas productivos (como desindustrialización actual) y la dificultad para movilizar recursos, lo que se combina con la creciente resistencia de la población a financiar guerras en lugares distantes.

El trasfondo fundamental de estas tres razones era que entonces, como en la actualidad, se estaba produciendo un cambio estructural de las correlaciones de fuerzas materiales y políticas.

Nos encontramos en un escenario de transformaciones revolucionarias del sistema mundial, deviniendo hacia un mundo post-occidental, en donde aumentan las presiones por democratizar la riqueza y el poder a medida que se “insubordinan” las periferias y semi-periferias del sistema. Una contradicción central a resolver a nivel nacional y en la ecúmene latinoamericana, que determinará el destino de los pueblos de Nuestra América en la próxima década, es la que existe entre quedar subordinados como “patio trasero” de un polo en declive o bien construir un polo emergente con suficiente fuerza y autonomía relativa para participar con voz propia en el orden mundial en ciernes –lo cual encierra un conjunto de escenario intermedios–. Dicha contradicción implica la inevitable agudización del capítulo regional de la GMH.

Referencias bibliográficas

- Alterman, J. B. (2024). “China and the Middle East”. Center for Strategic and International Studies. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/china-and-middle-east>
- Borrell, J. (2024). “Munich Security Conference: the four tasks on the EU’s geopolitical agenda”, February 25, 2024. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/munich-security-conference-four-tasks-eu%E2%80%99s-geopolitical-agenda_en
- Clapper, J. (16 de febrero 2011). Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the U.S. Intelligence. Estados Unidos: Senate Select Committee on Intelligence.
- Cohen, S. (1982). “A new map of global geopolitical equilibrium: a developmental approach”, *Political Geography Quarterly*, Vol. 1, No. 3, July 1982, 223-241.
- Cox, R. (2014 [1981]). *Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales*. Relaciones Internacionales, N° 24, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI) – UAM. <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/5195>
- Daalder, I. and Goldgeier, J. (2006). Global NATO. *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 5 (Sep. - Oct., 2006), pp. 105-113.
- DefOnline (30 de mayo 2024). “Escala la tensión con la isla, tras la asunción del nuevo presidente Lai Ching-te”. Disponible en: <https://defonline.com.ar/internacionales/asumio-el-nuevo-presidente-de-taiwan-con-un-discurso-que-escala-la-tension-con-china/>
- Fiori, J. L. (2018). “Epílogo - Ética cultural e guerra infinita,” in *Sobre a Guerra*, ed J. L. Fiori (Petrópolis: Vozes), 397-404.
- Gilpin, R. (1988). The Theory of Hegemonic War. *Journal of Interdisciplinary History*, num 4, pp. 591-613.
- Katz, C. (2023). *Multiplicidades de China en América Latina*. Rebelión. Recuperado de <https://rebellion.org/multiplicidades-de-china-en-america-latina/> [Julio de 2024].
- Kennedy, P. (2004). *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Debolsillo.
- Kissinger, H., Schmidt, E., Huttenlocher, D. (2021). *The Age of A.I. and Our Human Future*. London: John Murray.
- Kynge, J. and Fray, K. (2024). El plan de China para reordenar el comercio mundial a su manera. *Financial Times*. Disponible en: <https://www.cronista.com/financial-times/el-plan-de-china-para-reordenar-el-comercio-mundial-a-su-manera/>
- Lejtman, R. (2023). El Gobierno congelará los proyectos geopolíticos de China en Argentina tras el cónclave de Alberto Fernández con Joseph Biden. *Infobae*. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2023/04/02/el-gobierno-congela-los-proyectos-geopoliticos-de-china-en-argentina-tras-el-conclave-alberto-fernandez-con-joseph-biden/>
- Liang, Q. and Xiangsui, W. (1999). *Unrestricted Warfare*. Beijing. PLA Literature and Arts Publishing House.
- Luo, L. (2024). ‘Asian New NATO’ Escalates Bloc Confrontation”, 30 de Abril,

- 2024, *National Institute for South China Sea Studies*. Disponible en: <https://www.chinausfocus.com/peace-security/asian-new-nato-escalates-bloc-confrontation>
- Mackinder, H. (1904). The Geographical Pivot of History. *The Geographical Journal*. Vol. 23, Num. 4: 421-437.
- Merino, G. (2019). Guerra comercial y América Latina. *Revista de relaciones internacionales de la UNAM*. (134): 67-98. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.10054/pr.10054.pdf
- Merino, G. (2022). La guerra en Ucrania, un conflicto mundial. *Revista Estado y Políticas Públicas*. (19): 113-140. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.15053/pr.15053.pdf
- Merino, G. (2023). Hybrid World War and the United States – China rivalry. *Frontiers in Political Science*. Vol. 4: 111-422.
- Merino, G. (2024). Del G7 a los BRICS+: la transición del sistema mundial y el escenario geopolítico. *Reorient*. Vol. 3, Núm. 2.
- Merino, G., Bilmes, J. y Barrenengoa, A. (2023). Economía en el (des)orden mundial: ascenso de China, estancamiento del Norte Global y nuevo paradigma tecno-económico en disputa. *Cuadernos*. (5). Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.16090/pr.16090.pdf
- Miller, Ch. (2022). *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*. New York: Scribner.
- Morgenfeld, L. (2023). *Nuestra América frente a la doctrina Monroe. 200 años de disputas*. Batalla de Ideas - CLACSO: Buenos Aires.
- Nye, J. (2015). The Future of Force. *Project Syndicate*. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/modern-warfare-defense-planning-by-joseph-s-nye-2015-02>
- OTAN (29 de junio 2022). *Madrid Summit Declaration*. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm
- Reuters (21-02-2024). *Exclusive: US targets China's top chipmaking plant after Huawei Mate 60 Pro*. Disponible en: <https://www.reuters.com/technology/us-targets-chinas-top-chipmaking-plant-after-huawei-mate-60-pro-sources-say-2024-02-21/>
- Romano, S. and Tirado, A. (2018). Lawfare y guerra híbrida: la disputa geopolítica en América Latina. *CELAG*. Disponible en: <https://www.celag.org/lawfare-guerra-hibrida-disputa-geopolitica-america-latina/>
- Salgado, B. (2020). Guerra Híbrida na América do Sul: uma definição das ações políticas veladas. *Sul Global*. 1, 139-168. Disponible en: <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/31949>
- Schoen, D. and Kaylan, M. (2014). *The Russia-China Axis: The New Cold War and America's Crisis of Leadership*. New York: Encounter Books.
- Tokatlian, J. G. (2024). La preponderancia militar de Estados Unidos en América Latina. *Cenital*. 31 de marzo. Disponible en: <https://cenital.com/la-preponderancia-militar-de-estados-unidos-en-america-latina/>
- Xinhua (26 de mayo de 2024). China-Japan-ROK summit expected to refocus on cooperation after four-year hiatus. *China Daily*.
- Yang, P. (2023). La crisis ucraniana y la construcción de un nuevo sistema internacional. *Wenhua Zongheng*. Vol. 1, Núm. 1.

Nuevas derechas y Guerra Híbrida.

Una mirada desde América Latina

*New rights and Hybrid War.
A look from Latin America*

Por Arturo Laguado Duca*

*Para Daniel García Delgado,
Maestro y amigo a quien tanto extraño.*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2024.

Fecha de Aceptación: 03 de septiembre de 2024.

RESUMEN

Comprender la emergencia de la derecha radicalizada en América Latina debe tener en cuenta el nuevo contexto mundial donde resaltan la guerra híbrida y los cambios epocales en la economía y la cultura de Occidente. Para ello es necesario un abordaje que trascienda los lugares comunes de la ciencia política de origen anglosajón e, incluso, cuestionar la manera acrítica en que se trasladan algunos conceptos que infieren un supuesto giro a la derecha en la región. Se trata, entonces, de entender el fenómeno latinoamericano, y particularmente el argentino, en el marco de la guerra híbrida y el intento de usar a América Latina, nuevamente, como un globo de ensayo de un proyecto más ambicioso, como sucediera con el neoliberalismo temprano testeado

en Chile y Argentina con Pinochet y Videla, respectivamente.

Palabras clave: *Derecha Política, Milei, Guerra Híbrida, América Latina.*

ABSTRACT

Understanding the emergence of far-right political movements in Latin America must take into account the new global context, which highlights the hybrid war and the epochal changes in the economy and culture of the West. A different approach is needed that goes beyond the commonplaces of Anglo-Saxon Political Science and even questions the uncritical way in which some concepts that infer a supposed shift to the right in the region are conveyed. It is, then, about understanding the Latin American phenomenon, and particu-

* Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Sociología Política por la Universidad Nacional de Colombia. Antropólogo por la Universidad Nacional de Colombia y Sociólogo por la Universidad Cooperativa de Colombia. Correo electrónico: arturo.laguado@gmail.com

larly the Argentine one, within the framework of the hybrid war and the attempt to use Latin America, once again, as a trial balloon for a more ambitious project, as happened with the early neoliberalism tested in Chile and Argentina during the dictatorships of Pinochet and Videla, respectively.

Keywords: *Right-Wing Movements, Milei, Hybrid Warfare, Latin America.*

Introducción

Las instituciones políticas y económicas establecidas a finales de la Segunda Guerra Mundial –FMI, BM, Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre otras– entraron en un proceso de declinación con la caída de Muro de Berlín. El desconocimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por parte de los Estados Unidos, en la segunda guerra de Irak, las debilitó definitivamente, hasta volverlas un instrumento de una *Pax Americana* que suponía una larga hegemonía estadounidense (*The Economist*, 2024). Sin embargo, la crisis de Lehman Brothers en 2008, el imparable ascenso de China o la emergencia de lo que podemos llamar el “Sur Global”, mostraron rápidamente que durante la primera mitad del siglo XXI se transitaría por otros caminos. El orden unipolar, liderado por los Estados Unidos y construido alrededor de la OTAN, comenzó a ser desafiado por China y la alianza nucleada en los BRICS+, instituyendo formas de cooperación e intercambio más igualitarias fuera de la zona de supremacía del dólar. Según varios analistas, la respuesta de la Alianza Atlántica a estos desafíos ha sido incrementar su poder militar (Jalife-Rahme, 2024; Merino y Restivo, 2024), pasando de la tensión comercial –particularmente con China– a la promoción de conflictos bélicos –caso de Ucrania y Rusia–, impulsando la inestabilidad regional –como en el mar de China– o dando soporte militar a genocidios como sucede en la actualidad con la intervención de Israel en Palestina.

La tensión entre un atlantismo agresivo y el desafío planteado por la alianza de los BRICS+ –incrementada por la subordinación de Europa a la política exterior estadounidense– desestabilizó los acuerdos *intra* elites establecidos en el viejo continente alrededor de la alternancia pacífica entre conservadores y socialdemócratas, basada en la aceptación resignada de los postulados neoliberales y la autonomización del poder de las corporaciones. La sólida hegemonía tejida alrededor de estos principios constituyó un poderoso centro político –el “*extremo centro*” según la afortunada expresión de Tariq Alí (Alí, Tariq: 2015)–, circunscribiendo los desacuerdos entre las formaciones partidarias sobre las políticas culturales, pero sin cuestionar la concentración del poder económico y el incremento de la pobreza. La generalización de la crisis económica –agravada por la pandemia por COVID-19 y la Guerra de Ucrania– pusieron en jaque estos compromisos, dando lugar a espacios políticos que abandonaron la moderación discursiva construida con la hegemonía neoliberal. El reciente retorno de discursos críticos en el interior de los domesticados partidos socialistas europeos, así como el avance de la derecha radical, dan testimonio de este nuevo escenario.

Es en este marco de crisis de hegemonía del neoliberalismo que emergió la “ultraderecha”, tanto en Europa como en América Latina. Aunque bajo esta denominación se ocultan propuestas políticas disímiles –por ejemplo, Le Pen en Francia, Meloni en Italia, Orban en Hungría– es innegable el crecimiento mundial de estos partidos pretendidamente opuestos al sistema político. Pero, si bien el fenómeno es planetario, hay que resaltar la gran distancia entre los casos europeos y latinoamericanos: si la derecha europea se reivindica nacionalista y contraria a delegar poder en la Unión Europea, en Latinoamérica predomina un discurso favorable al atlantismo anglosajón, acompañado de una disposición a resignar soberanía a favor de los intereses estadounidenses.

En última instancia, lo único que hay en común entre las distintas ‘ultraderechas’ emergentes es el rechazo a los acuerdos básicos tejidos en Occidente durante los “treinta gloriosos” de la posguerra: derechos humanos, igualitarismo como condición para la agencia de la ciudadanía, la responsabilidad del Estado en la generación de empleo de calidad o de los denominados “*meritury goods*” (salud, educación, tolerancia). En todo caso, cualquier intento de comprender la emergencia de la derecha radicalizada en América Latina debe tener en cuenta este nuevo contexto mundial donde resaltan la guerra híbrida¹ y los cambios epocales –no sólo en la economía, sino también en la cultura de Occidente– lo que implica recurrir a un arsenal conceptual que trascienda los lugares comunes de la Ciencia Política de origen anglosajón. Este abordaje universalista es indispensable para entender las diferencias de la región con las derechas europeas, pero, sobre todo, para terminar con lugares comunes que contaminan la reflexión de la coyuntura política: el más usual es aquel que asegura que el mundo –y, por tanto, Latinoamérica– giró a la derecha como si fuera un fenómeno natural. Sin embargo, los Bolsonaro, Noboa, Bukele (con la ambigüedad que representa su figura que no se puede equiparar con el resto

de la derecha latinoamericana) o Milei, están más que compensados con dirigentes como Lula, Xiomara Castro, Arce, Arévalo, Petro o Claudia Shiebaum que, sin duda, se pueden agrupar del lado del movimiento popular latinoamericano.

1. Nuevo contexto mundial y cambio de regimenes

La pandemia por COVID-19 tuvo un impacto brutal sobre la economía y, como históricamente ha sucedido en los casos de crisis generalizada –tales como el crack del ‘29– los aprietos económicos tuvieron fuertes réplicas en los sistemas políticos. El resultado fue una tendencia al cambio de partidos de gobierno en América Latina, con la notable excepción de México y Bolivia, además de aquellos países que no se pueden incluir, sin grandes salvedades, entre los regímenes republicanos. Como es usual, los grandes damnificados de la suma de la crisis sanitaria y la económica –sea por el confinamiento, la pérdida de empleos o la reducción de la demanda de servicios– fueron los sectores vulnerables, empeorando aún más los indicadores de desigualdad que caracterizan a la región: principalmente trabajadores informales y cuentapropistas, comunidades indígenas y campesinas, jubilados de bajos ingresos. El Banco Mundial calcula que con la pandemia la indigencia alcanzó a 22 millones de personas durante 2020 en América Latina y el Caribe, lo que significó un incremento de la tasa de pobreza extrema del 11.7% en 2019 al 12.5% en 2020 (Banco Mundial: 2021).

Asimismo, la OIT destaca que el mercado laboral latinoamericano se contrajo, implicando una tasa de desocupación del 8.3%. Es decir, 47 millones de trabajadores perdieron sus empleos en 2020 (CEPAL: 2021). *Contrario sensu*, hubo quienes incrementaron sus ingresos de manera significativa: las empresas tecnológicas con un crecimiento superior al 20%, el comercio electrónico más del 36% –según la Cámara Argentina de Comercio

1 Jorge Elbaum (2024) la define como: “La guerra híbrida que caracteriza al enfrentamiento global entre el globalismo unilateral y el soberanismo multilateral posee ocho dimensiones medulares: (1) el acceso a los recursos naturales, (2) la disponibilidad bélico-estratégica, (3) la productividad económica, (4) el control de los circuitos financieros, (5) las capacidades científico-tecnológicas, (6) la influencia propagandística, mediática y noticiosa, (7) el control de los circuitos logísticos, y (8) el dominio de los datos, materia prima básica para la configuración de algoritmos y despliegue de la Inteligencia Artificial.”

Electrónico—, las empresas de biotecnología e industria farmacéutica y, en general, todo el capitalismo de plataforma, además de aquellos sectores que lograron mantener sus niveles de producción como los agronegocios o las mineras (OECD: 2022). El resultado fue que, contrariamente a lo que se creyó inicialmente, la forzada intervención estatal para mitigar los efectos del virus no redundó en un incremento de su soberanía, sino en una profundización de la desigualdad (CEPAL: 2020).

La guerra en Ucrania, encareciendo los productos de consumo para los mercados internos en Latinoamérica, y la ofensiva de los Estados Unidos contra China, no sólo profundizó la crisis económica y la obsolescencia de las instituciones construidas después de la Segunda Guerra Mundial —ya desuetas por la imposición de la URSS—, sino también la *Pax Americana* que imperó a finales del siglo XX. Como recuerda Martín Burgos (2024), citando a Emmanuel Todd,

la violencia que Europa y Estados Unidos practican en todo el mundo, y particularmente en Ucrania, se relaciona con su pérdida de importancia en la geopolítica mundial frente a China y Rusia. La hipótesis de occidente en decadencia es creíble cuando uno mira la evolución económica de los países a nivel global, y la pérdida de importancia de algunas instituciones creadas en Bretton Woods (FMI, Banco Mundial, OMC) frente a nuevos esquemas mucho más ambiciosos como la Nueva Ruta de la Seda impulsada por China o los BRICS.

Esta opinión es compartida por *The Economist*. La publicación británica —inobjetablemente de derechas— considera que el orden económico global se resquebraja y la globalización está llegando a su fin, emergiendo un nuevo orden geofinanciero multipolar que implica una fragmentación de los flujos de capital y un inicio de una desdolarización fomentada por los BRICS (Jaife-Rhame, 2024a). En re-

sumen, desde la recesión global producida por la quiebra de la financiera Lehman Brothers en 2008 —con su concomitante desconfianza hacia la desregulación financiera, la globalización y el discurso neoliberal—, el crecimiento sostenido de los BRICS de la mano de China —consolidándose no sólo como bloque económico sino también como actor geopolítico— y su desafío al dólar, la probable derrota de la OTAN en Ucrania, el debilitamiento del “extremo centro” representado en la emergencia de líderes antieuropeos en distintos países de la Unión Europea —Francia, Italia, Hungría, entre otros— y la innegable decadencia de los Estados Unidos como hegemón mundial —ahora sumido en una novedosa y sostenida crisis política y social—, moldean el nuevo contexto planetario en la tercera década del siglo XXI².

Este nuevo contexto se manifiesta en Occidente por el abandono del proyecto bienestarista que construyó la socialdemocracia europea como contención a una URSS fortalecida tras la derrota del nazismo. Si bien el ataque al Estado de Bienestar había comenzado en la década de los años '80 y '90 del siglo XX, la crisis económica y la incapacidad del extremo centro para solucionar la carestía y el empobrecimiento agudizado por la pandemia y la guerra de Ucrania, facilitaron la aparición de un discurso radicalmente antiEstado. Ahora, no sólo se lo acusará de mal administrador, sino también se lo presentará como un enemigo de las libertades individuales dadas las restricciones impuestas durante la pandemia. En América Latina este fenómeno se manifestó, en algunos casos, como el abandono de la idea del Estado como motor del desarrollo,

2 De ahí que resulta un error estratégico la elección de algunos países de América Latina de atar su destino al de una potencia declinante. Un caso flagrante es el de Milei renunciando a hacer parte de los BRICS.

así como de las propuestas integradoras del progresismo.

Se suman a lo anterior los cambios culturales de más largo alcance que conformaron una nueva subjetividad híper individualista producto de múltiples variables (Bolstansky y Chiapello, 2002): la pérdida de densidad de las relaciones cara a cara ahora mediadas por las pantallas, el consumo cada vez más individualizado a través del *e-commerce*, o la debilidad de los actores colectivos –sindicatos, partidos de clase– que sostuvieron al Estado de Bienestar, y la fragmentación de los sujetos colectivos en un mundo de identidades múltiples. Estos cambios, si bien venían de tiempo atrás, tuvieron un poderoso impulso con el aislamiento de los individuos y el avance de las tecnologías digitales durante la pandemia, generando un nuevo espíritu de época.

2. Cambio del espíritu de época

La crisis económica profundizó un cambio de época que ya había comenzado con las mutaciones culturales iniciadas durante el último tercio del siglo XX. Se destacan la revolución sexual y feminista y el culto al individualismo que, si bien es inherente al capitalismo, se acrecentó con la flexibilización de los patrones de consumo resultantes de un modo de acumulación que reemplazó la gran industria por unidades de producción más pequeñas (Jessop: 2001)³. Relacionado con lo anterior, la implosión de la URSS y la tendencia a la globalización y deslocalización del capital redundaron en la crisis del Estado de Bienestar. Sin embargo, todos estos cambios, asociados al Consenso de Washington, tomaron otro sentido cuando, a finales del siglo XX, entra en

crisis la hegemonía ideológica neoliberal⁴: primero en América Latina con la ola de gobiernos nacional populares iniciada por Chávez, posteriormente en Rusia y en parte de Europa.

La crisis hegemónica del discurso neoliberal no es ajena a la pérdida de importancia estratégica del Occidente global, ahora desafiado por el acelerado crecimiento de la influencia de China –comercial y política– materializada primero en la iniciativa conocida como *la franja y la ruta* y, posteriormente, con la conformación de los BRICS+ que, en la actualidad, están desplazando el predominio del FMI, la BM y a la OMC en buena parte del planeta. Como ya se mencionó, la guerra híbrida⁵ impulsada por los Estados Unidos y la Unión Europea en Ucrania –y las provocaciones en el mar de China– está relacionada con la decadencia de la región dominada por el dólar⁶. Mientras la calidad de vida de las poblaciones europeas desciende debido al retiro (incapacidad) del Estado de regular al capital, el *capitalismo de plataforma* no sólo se presenta como una opción de reemplazo “a la

3 Especialistas en sociología económica como Jessop (2001) hablan de la emergencia de un nuevo modo de acumulación al que denominan *Estado Schumpeteriano*.

4 Hablar de una *crisis de hegemonía* no significa la desaparición de su poder de coerción.

5 Korybko (2020) define la *guerra híbrida* como un conjunto de tácticas nuevas para objetivos viejos: el control de territorios y poblaciones para apropiarse de sus recursos y mercados. Lo que cambia es el peso relativo que se les da a los diferentes medios utilizados en el conflicto. En esta etapa histórica, los medios de coerción y de consenso se articulan de forma continua y combinada, priorizando un moderno arsenal de técnicas que incluyen lo militar, financiero, institucional, jurídico y cultural.

6 Incluso Arabia Saudita abandonó el convenio de 1974 que implicaba uso exclusivo del dólar en el comercio petrolero, privilegiando su incorporación a los BRICS+.

relación de dependencia” en el mercado de trabajo, sino que ofrece un discurso alternativo a la intervención Estado de Bienestar –del cual Musk es uno de los voceros más conocidos– enfatizando en un supuesto cuentapropismo que revaloriza el mérito individual. Se conjugan de esta manera tres elementos que van a producir un nuevo espíritu de época: 1) desencanto con el sistema político que se reconoce incapaz de controlar a las corporaciones en favor del bienestar general; 2) la desaparición del sujeto colectivo sobre el cual se sostuvo el Estado de Bienestar (clase obrera, Nación) y; 3) un discurso que enfatiza las diferencias particulares (género, etnia...) y el consumo individual. Sobre ellos se generalizó una profunda desconfianza en la democracia sobre el cual emergerá el discurso de la ‘ultraderecha’⁷ que, en cierto sentido, se constituye en un síntoma de la derrota civilizatoria de Occidente (Todd: 2024).

3. Los cambios culturales

A medida que la memoria histórica comienza a difuminarse en el mundo del inmediatez digital, el discurso de derecha va abandonando los pactos tejidos post Segunda Guerra Mundial –materializados en el Estado de Bienestar y los derechos humanos–, enunciando francamente lo que hasta hace poco era impronunciable en el discurso público. Este nuevo empoderamiento trasciende el lugar común que presenta al Estado como un estorbo para los negocios para dar lugar al renacimiento del racismo y el desprecio a la democracia. Para algunos analistas, este fenómeno se relaciona con “*el desgaste del espíritu democrático*”, resultado de una crisis civilizatoria dada por el empobrecimiento de “la inteligencia colectiva”

que, atrapada por la inmediatez de las redes sociales, conforma un ciudadano casi analfabeto. La juventud, así, se movería entre “*la desolación de no saber nada y el fanatismo del saber único*”. Brevemente, la derecha abrevaría en la decadencia del sistema educativo que no es capaz de contrarrestar la influencia de la internet, naufragando así el espíritu democrático que, por definición, implica el respeto a la dignidad humana y la certeza “*de que todo lo que es frágil será protegido: los niños pequeños, las personas mayores, los enfermos y que la gente no pase hambre*” (Rieman, 2024; citado por Fontevicchia, 2004). De ese desgaste nacen los Trump, Wilders o Milei.

Eric Sadin (2022) intenta una explicación más compleja en *La era del individuo tirano. El fin del mundo común*. El pensador francés examina la emergencia de este discurso como un epifenómeno del surgimiento de un nuevo *ethos* caracterizado por la hiper individualización. De la mano del debilitamiento de las relaciones cara a cara –y su reemplazo por las redes sociales– se han constituido nuevas subjetividades poco proclives a participar de ese espacio común que es la política, lo que implicaría la muerte de la política. El lugar del ciudadano es ocupado por un individuo con relaciones laborales precarizadas, pero con alto acceso a la tecnología y a la “información” difundida por medios digitales. Estas relaciones mediatizadas producen “seres esparcidos que pretenden representar la única fuente de referencia y ocupar de pleno derecho una posición preponderante” (Sadin: 2024); es decir, un sujeto fácilmente capturable por la lógica neoliberal que, por un lado, favorece la sensación de autonomía –y con ella el discurso meritocrático–, mientras por el otro, hace que el individuo se sienta el único culpable de sus propios fracasos al disolverse la imagen de sociedad como el espacio de interdependencia que lo determina. Se consume de esta manera la afirmación de Margaret Thatcher, base del

7 Concepto que hay que tomar con pinzas dadas las grandes diferencias entre los referentes de este pensamiento y que se usa para empoderar al centro extremo.

ideario neoliberal: “la sociedad no existe, sólo hay individuos”.

Al romperse la imagen de sociedad, también naufraga el pacto de confianza colectivo que la sostiene. Esta desconfianza será alimentada por la proliferación de *fake news* y de las imágenes trucadas por la inteligencia artificial multiplicándose expresiones como “mi verdad”. En este marco, se generalizan las teorías conspirativas –“nos mienten” –, se busca un “otro” a quien culpar y la propia biografía pasa a ocupar un lugar central como argumento de verdad (Sadin: 2024a): una configuración ideal para la proliferación de los discursos de odio. Estos discursos se asientan en lo que Dubet llamó “la época de las pasiones tristes”. El individuo aislado, sin un relato que historicice las desigualdades –una función que cumple el discurso político– dejará de vivirlas como un fenómeno colectivo relacionado con las oportunidades diferentes que tienen las distintas clases sociales. En cambio, las diferencias comenzarán a ser vividas como un tema identitario. Los conflictos redistributivos son reemplazados por lo que Dubet (2020) denomina “un régimen de desigualdades múltiples”, donde las demandas se particularizan. Si bien los conflictos se multiplican, al asociarse a identidades restringidas –género, etnia, religión– dificultan la convergencia con las luchas socioeconómicas. Los niveles de consumo reemplazan a la oposición entre clases y la distinción ya no será entre nosotros y ellos, sino por el lugar ocupado por cada uno en el mercado dada su capacidad de consumo.

Como es sabido, las desigualdades se sufren más cuando se dan en un *continuum* de consumo, es decir, cuando se compara la posición personal con la del vecino; percibiéndose la segregación aún más injusta. Sin enemigo, sin la mediación de las relaciones cara a cara, se multiplican la paranoia y la violencia, favoreciendo “el voto odio”, la indignación, la persecución a los diferentes, el aborrecimiento a los actores organizados (sindicatos, partidos

políticos) pues la frustración se vuelve resentimiento cuando no se le puede atribuir un sentido social. El asilamiento inducido por la internet alimenta este odio, al tiempo que dificulta la creación de colectivos. Mark Fisher (2019) considera que este proceso de asilamiento y la peculiar subjetivación que se le asocia, es un resultado del capitalismo tardío que pone en crisis la idea de ciudadanía cuando se le suma la desaparición de la acción colectiva como motor de cambio. Para Fisher, el implícito reconocimiento de la política y de su incapacidad de controlar a las grandes corporaciones, destruye la agencia del individuo en tanto ciudadano. Su lugar es ocupado, una vez más, por emociones negativas de frustración y desencanto.

Las afirmaciones de Dubet fueron empíricamente exploradas por Giuliano Da Empoli (2020, citado por Pagni, 2024) quien, con base en un estudio de las interacciones en las redes sociales, descubre que emociones como la ira, el enojo y el odio son las más eficaces para agrupar gente en el mundo digital. De ahí se deduce que el éxito del líder político ya no radica en tramitar el descontento sino en generarlo, en instalar motivos de odio. En esta lógica, el jefe de Estado actúa como el líder de una facción política, no de toda la ciudadanía. La imagen de Milei –pero vale para muchos líderes políticos contemporáneos– generando enfrentamientos tanto en las relaciones internas como en las internacionales, sostenido por su fundamentalismo mesiánico, es un ejemplo casi prototípico que, en última instancia, explica que tenga algún predicamento internacional.

En resumen, las nuevas relaciones económicas tejidas bajo la centralidad del capitalismo de plataforma, sumadas a la guerra híbrida del Occidente global como sustituto de la hegemonía perdida, y la emergencia de nuevas subjetividades, han configurado un nuevo sello de época que se presenta bajo formas diferentes en Europa y América Latina.

4. América Latina

En este marco, América Latina quedó, nuevamente, fracturada por la disputa entre las grandes potencias: por un lado, el occidente global⁸ –encabezado por los Estados Unidos– que presiona fuertemente para frenar las inversiones chinas contenidas en la iniciativa de *La franja y la ruta* y evitar la expansión de los BRICS+. Entre tanto, otros países como Brasil, Colombia y México continúan promoviendo una alternativa autónoma nucleada en la CELAC. Así, Argentina y Ecuador reciben aviones de regalo de Washington, quien hace “la vista gorda” ante la invasión a la embajada mexicana en Quito para detener a Jorge Glass,

8 El caso argentino es particularmente llamativo. El gobierno de ultraderecha de Milei, en un mismo movimiento, no sólo declara su alineamiento incondicional con los Estados Unidos, sino que se retira de los BRICS+, se acerca a Taiwán desafiando al gobierno chino, suspende la construcción de hidroeléctricas en Santa Cruz, el polo logístico naval en Tierra del Fuego, la construcción de la central nuclear Atucha IV y el financiamiento del reactor CAREM. “A lo cual se suman su afán de intervención control del polo astrofísico de Neuquén, la compra de aviones a Dinamarca, y buscar conflictos y focos de desestabilización en la región como en el caso de las denuncias infundadas de la ministra de Seguridad sobre focos terroristas en Chile y Bolivia. El interés en el litio y en la pesca; y la cooperación militar con los Estados Unidos que se expresa en su presencia en la Hidrovía y en el Atlántico Sur, y el anuncio de la construcción de una base militar y logística conjunta en Tierra del Fuego para tener control sobre el Atlántico Sur, Malvinas, el pasaje que une el Atlántico con el Pacífico y la proyección a la Antártida (FLACSO Argentina, 2024).

vicepresidente durante el mandato de Correa⁹. En recompensa, Noboa, impulsa una consulta popular que instaura la flexibilidad laboral y vuelve a someter la soberanía ecuatoriana a los tribunales internacionales, beneficiando a las grandes transnacionales de la minería y el petróleo. Otros presidentes, como Dina Boluarte en Perú –que accedió al gobierno por un golpe institucional– reciben el soporte de la OEA y el FMI, a pesar del descrédito internacional que pesa sobre ella por las graves acusaciones de corrupción contra ella. Una vara totalmente opuesta se usa para Venezuela. En todo caso, igual que la absurda imputación a Glass en Ecuador, estas no son sino escaramuzas de la guerra híbrida que se libra en Latinoamérica.

Pues, a diferencia de otros momentos históricos, donde sólo Cuba resistía la monótona hegemonía de los Estados Unidos, desde inicios del siglo XXI –con altibajos y diferencias– junto a la ofensiva estadounidense, existe una tendencia hacia la autonomía regional que incluye a los países con mayor población y PBI. Así México, bajo la presidencia de AMLO junto a su próxima sucesora Claudia Sheinbaum no sólo se niegan a someterse a la potencia del Norte – “con coordinación, pero sin subordinación”, dijo la presidente electa respecto a la relación futura (Junio, 2024)– sino que incluso proponen un desafío importante al atlantismo al invitar a Putin a la asunción de la nueva mandataria. Paralelamente, el presidente de Brasil se proyecta como líder global proponiendo un impuesto a los “superricos”, al tiempo que impulsa una reunión de dirigentes progresistas en el marco de la próxima Asamblea General de la ONU “a fin de discutir un ‘enfrentamiento’ conjunto

9 En esta lógica, la captura de Jorge Glass –acusado por la extraña figura de impulsar la corrupción por “influjo psíquico”– no es sino un combate más en la guerra híbrida que se desarrolla en toda la región (Veiga, 2024).

al crecimiento de la extrema derecha” (“Lula” en la Asamblea de la ONU, 2024). Una posición similar asume el presidente Petro que, igual que “Lula” o AMLO, deben enfrentar las trabas institucionales –generalmente ancladas en el Poder Judicial– y la sistemática campaña de desinformación establecida en las redes sociales donde el magnate Elias Musk –cercano a Trump y a Milei–, se constituye en un actor político relevante.

El reconocimiento de los resultados de las elecciones venezolanas ha puesto de manifiesto los diferentes alineamientos nacionales. Mientras Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana, Perú y Uruguay desconocieron los resultados, amplificando las denuncias de la oposición, apostando a una reedición del fenómeno Guaidó y del fenecido grupo de Lima; México, Colombia, Brasil, Honduras, Nicaragua, Cuba –con matices– han tratado de mediar en el conflicto partiendo del principio de no injerencia en los temas domésticos. La OEA –que no condenara el golpe en Bolivia o en Perú– es el espacio donde se nuclean los dirigentes alineados con la derecha; en el grupo de Puebla y la CELAC, los líderes progresistas. Los gobiernos que lideran los movimientos progresistas –Brasil, México, Colombia– se destacan por tener economías sólidas y en expansión. No sucede lo mismo con aquellos que se agrupan del otro lado del espectro político, los cuales soportan una fuerte recesión económica, desempleo y deterioro de su imagen internacional (Sader, 2024). Se trata de un enfrentamiento que, si bien puede ser resumido en términos económicos como la confrontación entre neoliberalismo *versus* desarrollismo, implica, sobre todo, una pugna de proyectos de sociedad contrapuestos donde el papel del Estado y la equidad son puestos en cuestión.

5. La emergencia de un nuevo discurso

Es indudable que la pandemia introdujo cambios en el sistema de estratificación en América Latina, y tal vez en todo occidente, acelerando una tendencia que ya era visible: el crecimiento de las desigualdades y la pobreza. Los analistas concuerdan en que este fenómeno influyó en el mapa político regional. Sin embargo, donde la derecha llegó al gobierno post pandemia, los indicadores económicos y sociales son cada vez más negativos. Tomando el caso argentino como ejemplo –cuyo presidente ha contado con amplio apoyo de la derecha internacional en su pretensión de mostrarse como un profeta “libertario”– se destaca que las clases media y media bajas son las más perjudicadas por el ajuste de Milei, según el diario derechista *La Nación* (Brea, 2024). Al mismo tiempo, el peso de los alimentos en la canasta de los sectores empobrecidos es cada vez mayor y el salario mínimo –otrotra el más alto de la región– se torna el peor del subcontinente –con la excepción de Cuba y Venezuela– medido en dólares (CELAG, 2024), mientras continúa la debacle industrial, el descenso de la tasa de ocupación y se derrumba el consumo a niveles inferiores a la crisis del 2001 (Cepal, 2024; Ámbito, 2024; Renou, 2024). A pesar de estos números, y de la imagen negativa que tiene la mayoría de los consultados sobre la situación del país (*Perfil*, 2024; Burgos, 2024), la favorabilidad del presidente oscila entre el 43% y el 55% e, incluso, un poco más, dependiendo del momento y del encuestador (*Perfil*, 2024a). Surge entonces la pregunta que desvela tanto a los analistas como a los militantes del campo popular: ¿por qué se mantiene el apoyo al gobierno en un contexto de creciente pobreza y recesión? Las respuestas son variadas y oscilan desde la explicación a través de las emociones (Giacobe, 2024), hasta una argumentación sobre lo que podríamos llamar “la racionalidad del desencanto” (Semán, 2024). Posiblemente ambas explicaciones sumen a la comprensión

del fenómeno. Es innegable el fuerte componente emocional que implica acompañar a un “loco” *antiesblishment* que “salpica” la jerga económica con insultos de diferentes calibres a quienes piensan distinto. Todo ello envuelto con un discurso de confrontación con lo “políticamente correcto”. En cierto sentido –y por eso nos detenemos en su figura típica que trasciende el caso argentino– ejemplifica la aparición de “esas pasiones tristes” producidas por el resentimiento y amplificadas por las redes sociales, de las cuales Milei no sólo es devoto, sino también un hábil usuario.

Como sucede en la mayoría de las derechas contemporáneas, su base electoral es heterogénea. Al voto tradicional antiperonista de CABA –que según análisis electorales no superaría el 20% del total de votantes de Milei– se le suma un porcentaje mayor de voto de los pobres y las clases medias bajas: pequeños comerciantes, cuentapropistas, desafiados, trabajadores informales, siendo estos sectores los que más sufren el ajuste económico. Es decir, aquella población que recibe beneficios relacionados con la intervención del Estado. Lo paradójico es que al tiempo que se naturaliza el derecho a la recepción de estos bienes, la pérdida sostenida de su calidad –especialmente en lo relacionado con la salud, la educación o el transporte público– genera una irritación que facilita el discurso que propone su privatización/destrucción. Así se configura el voto resentimiento que, ante la deficiencia de la presencia estatal, opta por anularla. El énfasis en la autonomía individual y la meritocracia interseca perfectamente con esa peculiar idea de “libertad” que propone Milei –por más que en la práctica sólo sea libertad para los grandes capitales– en contraposición a la centralidad otorgada a un Estado poco capaz de regular la economía e intervenir en favor de los más pobres como sucede con el discurso que caracteriza al “extremo centro”. En ese sentido, el voto por “el loco antisistema” que promete terminar con el Estado –como se presenta este

nuevo discurso de derecha en la versión argentina– expresaría una elección racional ante un Estado enredado en un eterno “como sí”. Es decir, hay cierta racionalidad en el desencanto que expresa la elección de Milei *in extremis*.

En un mundo donde dominan las pasiones tristes, donde las relaciones cara a cara y las mediaciones de clase que las alimentaban tienden a desaparecer, donde las redes sociales alimentan un exagerado individualismo, una mirada conspirativa del mundo y la política como agresividad, el componente cultural se torna fundamental para sostener el discurso radicalizado del libertarismo vestido de innovación. Sobre esta configuración, la figura de Milei es capaz de mostrar un personaje que –a pesar de sus exabruptos, o tal vez, por ellos– genera una reacción de empatía con sus votantes que está anclada en una conexión más cultural que política (Semán, 2024 a). De ahí que sus diatribas contra el Estado tratan, en última instancia, no de un tema económico sino cultural: terminar con la tradición de intervención estatal para procurar un Estado de Bienestar –con sus innegables debilidades– instaurada por el peronismo, pero también con otras más añejas como el lugar otorgado a la educación pública como motor del ascenso social juntos a otras más recientes como la inviolabilidad de los Derechos Humanos.

Es importante recordar que la (re)aparición de estas ideas que cuestionan los logros civilizatorios de Occidente durante el siglo XX no es sólo un fenómeno argentino ni latinoamericano. También en Europa se da el desplazamiento del antiguo voto de izquierda hacia un discurso que estigmatiza a los extranjeros y los diferentes, producto de la conjunción de la crisis económica, la subjetividad neoliberal y el fracaso de la socialdemocracia, pero, en este caso, teñido de componentes racistas (Sabatés, 2024). Un fenómeno que, en muchos aspectos, se asemeja a lo que ocurre en América Latina, especialmente en sus aspectos expresivos: crítica a “las castas” políticas y económi-

cas, predicciones apocalípticas sobre el futuro, un estilo confrontativo y destemplado, entre otras. Aspectos que comparten varios líderes latinoamericanos: Milei, Bolsonaro, Noboa, para citar algunos de los más conocidos. La inmensa capacidad expresiva es lo único que explica que Milei tenga alguna resonancia en Europa. Sin embargo, es importante recordar que, en algunos casos, los proyectos de la derecha europea y la latinoamericana, son opuestos. Los proyectos de Meloni, Trump, Le Pen se caracterizarían por tender a un proteccionismo reindustrializador (Burgos, 2024). Esta diferencia no es accesorio. Si en el caso europeo se busca recuperar autonomía de las clases dirigentes sobre lo político, en América Latina este proyecto va acompañado de la renuncia a la soberanía y al desarrollo.

Conclusión

La emergencia y relativo éxito del discurso de la “extrema derecha” en Latinoamérica –del cual Bolsonaro y Milei son los exponentes más notorios– es resultado de la conjunción de diferentes factores: el fracaso de los gobiernos alineados con el “extremo centro” –de Alberto Fernández el más reciente– la crisis producida por las restricciones económicas que impuso el COVID-19 y su agravamiento por la guerra en Ucrania que generó un proceso inflacionario en todo el mundo debido a la escasez de energía y alimentos.

Paradójicamente, el incremento del precio de las materias primas –a diferencia de lo ocurrido en la mitad del siglo XX durante la Segunda Guerra Mundial– no implicó una situación favorable para los países productores. Si, entonces, los Estados fueron capaces de controlar a los exportadores, desvinculando los altos precios de los *commodities* del mercado interno, en la actualidad eso se demostró imposible. El poder alcanzado por las grandes corporaciones les permitió imponer los precios internacionales en el mercado nacional *so pena* de desabastecerlo. A esta incapacidad

de los gobiernos para controlar a las corporaciones aludía Mark Fish con el concepto de *realismo capitalista*. Estas variables –fracaso del discurso de centro, crisis económica e incapacidad de regulación del Estado– se potenciaron con las mutaciones del capitalismo mundial y las nuevas subjetividades surgidas bajo la hoy decadente hegemonía neoliberal. En ese marco, es posible entender el anclaje popular del discurso antiEstado y el extraño caso de la tolerancia social al gobierno de Milei luego de ocho meses de deterioro de las condiciones de vida.

Conceptualmente, es posible diferenciar los motivos domésticos en que se ancla el discurso de la derecha, de aquellos que trascienden el universo local para volverlo un fenómeno de época relacionado con mutaciones de la cultura y del capitalismo. Siguiendo con el caso típico del líder argentino, en tanto *causas internas*, se destaca la incapacidad del Estado para cumplir sus promesas de regulación y distribución en, al menos, los últimos dos gobiernos. De hecho, esta limitación estructural de la política, usual en Latinoamérica, tiende a generalizarse en la mayor parte del capitalismo occidental. En el caso argentino este fenómeno se agrava por la aceptación resignada de los gobiernos de una inflación persistente e incremental, que sumaba a la inseguridad económica la imprevisibilidad en la vida cotidiana, constituyéndose en un terreno fértil para el discurso antiEstado. De allí que la desaceleración inflacionaria prometida por Milei –a pesar de los enormes costos microeconómicos que supone (CEPAL, 2024)– produjo una luz de esperanza que aún se sostiene, alimentada, claro está, por el tradicional coro mediático (Semán, 2024a). Entre las causas internas deben considerarse también la capacidad de estos líderes carismáticos de nuevo tipo –como Milei, Bolsonaro, Bukele, para mencionar los más exitosos– para intensificar el conflicto (Da Empoli, 2024), encontrando en esa pugnacidad contra las clases políticas tradicionales, in-

dependientemente de la veracidad de las acusaciones, el sostén para la gobernabilidad. Por ejemplo, el votante de Milei, en un gesto de rechazo a las promesas incumplidas del Estado interventor (inflación, decadencia de la salud y la educación públicas) halló en el discurso antiEstado de los libertarios una reivindicación para su propia frustración. Según testimonian distintos *focus groups*, el apelativo de loco aplicado a Milei termina siendo un elogio, pues, al decir de algunas investigaciones: “al menos dice la verdad” (Giacobe, 2024).

Conscientes del malestar social legado por la sumatoria del *extremo centro* y la crisis del COVID-19, a diferencia de otros experimentos de derecha, estos líderes se tomaron en serio la consigna de “combate cultural”. La operación simbólica consistió en confrontar el discurso progresista a través del establecimiento de una cadena de significantes que relacionó crisis económica, incorporación de los derechos de las minorías, decadencia nacional, fracaso de la intervención estatal y corrupción. En el caso argentino, además, se potenció con una oposición dividida y desconcertada que aún no puede entender la tolerancia de la sociedad ante el ajuste. Esta ofensiva cultural – otra manifestación de la guerra híbrida a nivel local– implica, también, la utilización de las redes sociales como un poderoso mecanismo para interpelar a la subjetividad contemporánea, conectando con la prédica de la ultraderecha mundial que recoge una amplia gama de políticos y publicistas¹⁰ que se identifican con la ideología meritocrática de Silicon Valley, encarnada en el magnate Elon Musk¹¹, obli-

terando el hecho de que su enorme fortuna – como en muchos otros casos– se debe a la continua financiación por parte del Estado como lo demuestra Mariana Mazzucato (2019).

Es esa coincidencia con grandes tendencias mundiales la que permite que personajes mediocres pretendan constituirse en líderes mundiales. Por tanto, si bien existen causas internas que favorecen la aparición en Latinoamérica de líderes de ultraderecha, estas se potencian por la confluencia con variables relacionadas con el espíritu de época. Estas *causas epocales* tienen que ver con:

- La *sedimentación de una subjetividad neoliberal* sostenida por lo que Dubet (2020) llamó *la creación de un régimen de desigualdades múltiples*. El énfasis en las diferencias difuminó las grandes contradicciones de clase, y, en su lugar, se difundió un relato ahistórico y en una falsa sensación de autonomía dada por las redes sociales, produciendo una conformación cultural que fue presa fácil para el discurso meritocrático. El empobrecimiento de las mediaciones cara a cara torna difícil construir un sentido social para el manejo de la frustración personal, favoreciendo la mirada del otro como competidor y naturalizando las grandes desigualdades de acceso al consumo.
- Esta subjetividad, exacerbada por la pandemia, es acorde al nuevo modelo de acumulación: el *capitalismo de plataforma*. Siguiendo

genuino: le interesa el discurso de Milei y ayuda a difundirlo en el mundo occidental, como una alternativa al wokismo del cual tanto aborrece ¿Qué es el wokismo? Ese relato socialdemócrata, progresista y bienpensante que fue hegemónico durante los últimos 30 años. En eso confluye con Milei: para él, el feminismo, la defensa de las minorías sexuales o raciales, la destrucción de la familia, la defensa del ambiente, son políticas que solo llevan al fracaso” (Burgos, 2024).

10 Trump y su ex asesor, Steve Banon, son casos paradigmáticos.

11 “Elon Musk, quien lo ha proyectado desde la red social antes conocida como Twitter. El multimillonario no lo hace por el litio, que puede comprar como y cuanto le plazca en la Argentina. Pareciera que lo de Musk es más

a Burgos (2024), este modelo –que reemplazaría al keynesiano fordista asociado a la regulación de bienestar y al schumpeteriano sinterizado en la “destrucción creativa” neoliberal– “quiere nuevas formas de consumo y de participación, nuevas formas de acumular capital con activos intangibles, [y] está modificando nuestra forma de trabajar y de vivir”. Este capitalismo necesita grandes cambios estructurales que debiliten a máximo la regulación estatal, incluyendo el sistema de ciencia y tecnología, especialmente en lo relacionado con la protección al trabajo. No se trata de una alternativa al neoliberalismo sino una profundización de éste.

- La sedimentación de la subjetividad neoliberal y el capitalismo digital alcanza su mayor potencia en un *contexto mundial de guerra híbrida*, donde el disenso es combatido con una articulación de técnicas que combinan lo financiero, jurídico, mediático, cultural y coercitivo (Korybko, 2020), en el marco de un atlantismo violento dispuesto a usar todos los recursos disponibles en su competencia comercial, militar y geopolítica con China y Rusia.

En resumen, el discurso de la derecha latinoamericana, y particularmente de Milei, es el resultado de una afinidad entre las nuevas subjetividades producidas por el neoliberalismo –acrecentadas por la pandemia por COVID-19– y la emergencia del capitalismo de plataforma en un contexto de guerra híbrida. En América Latina, la elección de sumarse acríticamente al atlantismo parece trazar una ruta poco favorable para el desarrollo al distanciarse de los principales socios regionales nucleados en los BRICS+ –por ejemplo, Brasil y China–, sumado a los riesgos del alineamiento incondicional e innecesario con Israel, el empobrecimiento acelerado de la población que están trayendo las políticas de ajuste o el desmantelamiento del sistema ciencia y tecnología que, en países como la Argentina, había

logrado altos niveles de eficiencia y construido instituciones prestigiosas como la Universidad de Buenos Aires (UBA) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Pero más importante aún, es leer el caso argentino en el marco de la guerra híbrida, pues surge la duda de que, nuevamente, América Latina actúe como globo de ensayo mundial, como sucediera con el neoliberalismo temprano testeado en Chile y en la Argentina con Pinochet y Videla, respectivamente¹². Así, el libertarismo antiestatista que promueve Milei y apoyan empresarios como Musk y Galperín, podría fungir como un experimento de un mundo donde las corporaciones reemplacen al Estado. Claro está, paralelamente hay una tendencia global que se contrapone: aquella liderada por China y Rusia, agrupada en los BRICS+. Posiblemente, el bando que se elija en este conflicto marcará las configuraciones nacionales por mucho tiempo, pues, como dijo Juan Domingo Perón¹³: “la verdadera política es la política internacional”.

Referencias bibliográficas

- Alí, T. (2015). *El extremo centro*. Madrid: Alianza.
- Ámbito (2024). *El sector metalúrgico sigue en picada: cayó 19,5% en abril, la contracción más fuerte en 8 años*. Disponible en: <https://www.ambito.com/economia/el-sector-metalurgico-sigue-picada-cayo-195-abril-la-contraccion-mas-fuerte-8-anos-n6001106>
- Banco Mundial (2021). *Resumen del año 2021 en 11 gráficos: la pandemia de la desigualdad*. Disponible en: <https://www.bancomundial.org>

12 Laguado, A.; Cao, H. y Rey, M. (2015). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina (1958-2015)*. 2ª Edición. Buenos Aires: Prometeo.

13 Perón, J. D. (1956). *La política internacional*. Buenos Aires.

- mundial.org/es/news/feature/2021/12/20/year-2021-in-review-the-inequality-pandemic
- Bolstansky, L. y Chiappello, E. (2002 [1999]). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid: Akal.
- Brea, J. L. (2024). *Qué clase social ajustó más en la era Milei y cómo está hoy la pirámide*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/economia/que-clase-social-ajusto-mas-en-la-era-milei-y-como-esta-hoy-la-piramide-social-nid05062024/>
- Burgos, M. (2024). *De fenómeno barrial a Premio Nobel*. Papeles de coyuntura. Buenos Aires: FLACSO Argentina. Disponible en: <https://politicaspublicas.flasco.org.ar/analisis-de-coyuntura>
- CELAG (2024). *El poder de compra de alimentos del salario mínimo está entre los peores del mundo*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/731509-el-poder-de-compra-de-alimentos-del-salario-minimo-esta-entr>
- CEPAL (2020). *Panorama social de América Latina 2020*. Disponible en: <https://www.cepal.org>
- CEPAL (2021). *Pandemia provoca aumento en los niveles de pobreza sin precedentes en las últimas décadas e impacta fuertemente en la desigualdad y el empleo*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/pandemia-provoca-aumento-niveles-pobreza-sin-precedentes-ultimas-decadas-impacta>
- CEPAL (2024). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/761286-somos-el-pais-de-peor-performance-economica-de-toda-america-rica->
- Da Empoli, G. (2020). *Ingenieros del Caos*. Madrid: Libros Singulares.
- Dubet, F. (2020). *La época de las pasiones tristes. De cómo este mundo desigual lleva a la frustración y el resentimiento, y desalienta la lucha por una sociedad mejor*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Elbaum, J. (2024). *Guerras híbridas en América Latina*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/738007-guerras-hibridas-en-america-latina>
- Fisher, M. (2019). *Realismo capitalista ¿No hay alternativa?* Buenos Aires: Caja Negra.
- FLACSO Argentina (2024). *Geopolítica y guerra mundial híbrida en el Siglo XXI. Consecuencias para América Latina y su proceso de integración regional y global*. Disponible en: <https://www.flasco.org.ar/formacion-academica/geopolitica-y-guerra-mundial-hibrida-en-el-siglo-xxi/>
- Fontevicchia, J. (2004). *Cuando el fascismo regrese lo hará en nombre de la libertad*. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/columnistas/cuando-el-fascismo-regrese-lo-hara-en-nombre-de-la-libertad-por-jorge-fontevicchia.phtml>
- Giacobe, J. (2024). *La opinión pública se puede desgastar, pero Milei está lejos de caer*. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/ciclo-de-entrevistas/jorge-giacobbe-a-pesar-del-ajuste-milei-esta-lejos-de-caerse.phtml>
- Jaife-Rhame, A. (2024 a). *Nuevo orden geofinanciero multipolar: desdolarización y divisa BRICS*. Disponible en: <https://orfilvalentini.com/esp/item/168/nuevo-orden-geofinanciero-multipolar-desdolarizacion-y-divisa-brics>
- Jaife-Rahme, A. (2024). *Se desintegra el orden económico global*. Disponible en: <https://cubayeconomia.blogspot.com/2024/05/se-desintegra-el-orden-economico-global.html>
- Jessop, B. (2001) *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre, U.N.
- Junio, J. C. (2024). *Sheinbaum, un mensaje para la región*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/744553-sheinbaum-un-mensaje-para-la-region>
- Korybko, A. (: 2020). *Guerras híbridas. Revoluciones de colores y guerra no convencional*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Lula en Asamblea de la ONU (2024). *Lula buscará reunir a los líderes progresistas del mundo para frenar el avance de la ultraderecha*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/731099-lula-buscara-reunir-a-los-lideres-progresistas-del-mundo-par>

- Mazzucato, M. (2019). *El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado*. Madrid: Taurus.
- Merino, G. y Restivo, N. (2024). *Geopolítica y Guerra Híbrida en el S.XXI*, FLACSO Argentina. Disponible en: <https://www.flacso.org.ar/formacion-academica/geopolitica-y-guerra-mundial-hibrida-en-el-siglo-xxi/>
- OECD (2022). *Understanding structural effects of COVID-19 on the global economy*. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/understanding-structural-effects-of-covid-19-on-the-global-economy_f6a9ef88-en.html
- Pagni, C. (2024). *Un gobierno monotemático*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/un-gobierno-monotematico-nid21052024/>
- Perfil (2024a). *Encuesta: Milei fortalece su imagen positiva, pero Villarruel obtuvo mejor puntaje en gestión*. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/politica/encuesta-milei-fortalece-su-imagen-positiva-pero-villarruel-obtuvo-mejor-puntaje-en-gestion.phtml>
- Perfil (2024). *El fenómeno Javier Milei: tiene 45% de imagen positiva pero el 51,1% cree que sus medidas afectan a los trabajadores*. Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/el-fenomeno-milei-45-de-imagen-positiva-pero-el-511-cree-que-sus-medidas-economicas-afectan-a-los-trabajadores.phtml>
- Renou, L. (2024). *Histórico derrumbe del consumo masivo*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/760513-historico-derrumbe-del-consumo-masivo>
- Rieman, B. (2024). *El arte de ser humanos*. Madrid: Taurus.
- Sabatés, P. (2024). *Crece la ultraderecha en Alemania*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/742442-crece-la-ultraderecha-en-alemania>
- Sader, E. (2024). *¿Hacia dónde va América Latina?* Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/736984-hacia-donde-va-america-latina>
- Sadin, E. (2022). *La era del individuo Tirano. El fin del mundo común*. Madrid: Futuros Próximos.
- Sadin, E. (2024a). *Eric Sadin: “Los Milei van a florecer en todo el mundo”*. Entrevista con María Daniela Yaccar. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/727963-eric-sadin-los-milei-van-a-floreecer-en-todo-el-mundo>
- Sadin, E. (2024). *Éric Sadin ofrece un retrato oscuro de esta época*. Entrevista con María Daniela Yaccar. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/441166-eric-sadin-ofrece-un-retrato-oscuro-de-esta-epoca>
- Semán, P. (2024a). *Las ideas libertarias llegaron para quedarse*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/conversaciones-de-domingo/pablo-seman-las-ideas-libertarias-llegaron-para-quequedarse-nid05052024/>
- Semán, P. (2024). *Libertarismo y extrema derecha*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=XnBgIBohks8>
- The Economist* (2024). *The global financial system is in danger of fragmenting. The American-led financial order is giving way to a more divided one*. Disponible en: <https://www.economist.com/special-report/2024/05/03/the-global-financial-system-is-in-danger-of-fragmenting>
- Todd, E. (2024). *La défit de l'Occident*. París: Gallimard.
- Veiga, G. (2024). *Noboa, Milei, EE.UU y los aviones Hércules*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/727283-noboa-milei-ee-uu-y-los-aviones-hercules>

El nuevo cerro de Potosí, la mente humana

The new hill of Potosí, the human mind

Por Daniel Alberto Symcha*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2024.

Fecha de Aceptación: 09 de septiembre de 2024.

RESUMEN

En este artículo de investigación se describen diferentes instancias vinculadas a las formas de dominio y de demuestran cómo, la República Argentina, ha sido víctima de acciones por debajo del nivel de la violencia armada pero enmarcadas en lo que es el concepto de *guerra cognitiva*.

Palabras clave: *Geopolítica, Dominación, Guerra, Estrategia.*

ABSTRACT

This research article describes different instances linked to forms of domination and demonstrates how the Argentine Republic has been a victim of actions below the level of armed violence but framed in the concept of cognitive war.

Keywords: *Geopolitics, Domination, War, Strategy.*

Introducción

A lo largo de la historia de la humanidad en lo que respecta a la cultura occidental, el concepto de dominio ha mantenido una definición básica que no ha sido alterada, es el poder que se tiene y ejerce sobre la capacidad de decisión de una persona o un conjunto de personas. La geopolítica centra su eje en el estudio del poder de las Naciones en relación con el espacio geográfico, los recursos naturales y la historia, teniendo en cuenta que lo que mueve a las fuerzas de las Naciones son los intereses y no la ideología. La necesidad del ejercicio del dominio entre las Naciones está directamente vinculado al crecimiento de las necesidades de las comunidades de acuerdo a sus capacidades y aspiraciones de desarrollo para lograr el bienestar de las y los individuos que la componen ya sea de manera individual o colectivamente en sus diversas formas de agrupamiento.

La guerra, aunque no la única, es una de las herramientas utilizadas para ejercer el

* Periodista y productor en *Mestiza Radio* de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Licenciado en Artes Plásticas con orientación en Grabado y Arte Impreso por la Universidad Nacional de La Plata. Maestrando en Estrategia y Geopolítica en la Universidad Nacional de la Defensa. Maestrando en Inteligencia Estratégica Nacional en la Universidad Nacional de La Plata. Diploma Internacional en Comunicación y Defensa Nacional por la Universidad Nacional de la Defensa. Correo electrónico: dsymcha@yahoo.com.ar

dominio, primero por los primitivos agrupamientos humanos y actualmente a nivel de las Naciones, buscando someter a un actor político a la voluntad de su oponente modificando las condiciones que le permiten o no la toma de decisiones. Podemos decir entonces que se genera una relación entre desiguales en términos de capacidades de poder, donde uno de los involucrados pierde la competencia de decidir sobre diferentes opciones para beneficio de su comunidad generándose un proceso de dominación el cual, como veremos más adelante, puede ser concreta y material o intangible. La guerra se da ante una confluencia de intereses vitales de dos o más comunidades y como la mayoría de los procesos sociopolíticos, es una sucesión de coyunturas con diferentes niveles de intereses, de complejidad social, con carácter multidominal, con diversidad de actores primarios y secundarios, con diferentes niveles de desarrollo en las tensiones que requieren e involucran una serie de herramientas por encima y por debajo del umbral de la violencia, de manera constante y sostenida en el tiempo de acuerdo a cómo evoluciona el avance de las fricciones entre los grupos humanos involucrados.

El objetivo político de la guerra será el dominio del otro a nivel social, político, productivo y geográfico, para beneficio propio y garantizar, de esa manera, el acceso a bienes de interés vital y estratégico para la supervivencia de la forma y calidad de vida de una comunidad. Como todo proceso social, el dominio es una sucesión de acciones a lo largo del tiempo que corresponden a una táctica elaborada que responde a una planificación estratégica cuyo fin último es alcanzar los intereses vitales definidos por una conducción política, en nuestros tiempos, de una Nación y que utilizará todos los recursos a su alcance para lograr los objetivos definidos. Pero no es menos cierto que, a partir de la evolución del comercio y de las comunicaciones a nivel mundial, las capacidades de producción, logística y distribución

así como también el impacto de las nuevas tecnologías aplicadas, el concepto de dominio en los niveles social, político, productivo y geográfico también pueden darse para las unidades políticas sin asiento territorial en la definición del Dr. Marcelo Gullo Omoedo es decir, las corporaciones multinacionales las cuales si bien tienen ocasionales asientos responden a un mismo ideario.

A lo largo de este artículo analizaremos cómo la conjunción de herramientas de dominio por debajo del umbral de la violencia, ha llevado a la República Argentina a un estado de incapacidad respecto de la toma de decisiones soberanas y a la eliminación de sus capacidades de proyectar poder. Para ello, haremos un repaso de un conjunto de situaciones históricas en donde se han combinado elementos tanto militares como de la diplomacia pública para alcanzar objetivos determinados por las estrategias de dominio de las metrópolis hegemónicas y veremos como las tácticas se van enriqueciendo con el desarrollo tecnológico a partir de la presencia de los Estados.

Una aproximación desde la periferia al concepto guerra

Según lo dispuesto en los Convenios de Ginebra de 1949, punto de inicio del Derecho Internacional Humanitario, un conflicto armado internacional (Guerra) es un enfrentamiento violento entre dos grupos humanos de tamaño masivo y que generalmente, tendrá como resultado muertes y destrucción material, un implica la participación de al menos dos “Altas Partes Contratantes”. En otras palabras, un estado internacionalmente reconocido decide emplear la fuerza armada contra otro (ACNUR, 2024).

La guerra es el mayor conflicto entre grupos humanos y además uno de los más antiguos. Se da, como dijimos, ante una confluencia de intereses vitales para la supervivencia de dos o más comunidades y como la mayoría de los procesos sociopolíticos, es una sucesión de

coyunturas con diferentes niveles de intereses, de complejidad social, con carácter multidominal, con diversidad de actores primarios y secundarios, con diferentes niveles de desarrollo en las tensiones que requieren e involucran una serie de herramientas por encima y por debajo del umbral de la violencia.

La guerra, como uno de los elementos del dominio entre Naciones, implica dos niveles operativos que se dan de forma simultánea, las operaciones mediante la violencia organizada y las operaciones por debajo del umbral de la violencia. La primera comienza, legalmente, con la declaración de guerra y termina con la rendición de uno de los bandos involucrados. La otra comienza mucho tiempo antes de las acciones armadas y culmina, o simplemente baja su intensidad, mucho tiempo después (Linebarger, 1951).

Por encima del umbral de la violencia encontraremos las acciones armadas que implican armas convencionales (armas de fuego portátiles, vehículos blindados de combate, sistemas de artillería de gran calibre, aviones de combate, incluidos los vehículos aéreos tripulados y no tripulados, helicópteros de ataque, buques de guerra, misiles y lanzamisiles, etcétera) que se utilizan activamente una vez iniciado el conflicto, en su fase de violencia armada, y por debajo del umbral de la violencia, operando en lo que es un estadio intermedio en las relaciones entre las unidades políticas con asiento territorial (Gullo, 2018), encontraremos un conjunto de herramientas destinadas a minar la cohesión social de las comunidades y quebrar sus capacidades de resistencia, organización y producción.

Para el estratega chino conocido como Sun Tzu (Maestro Sun) “La guerra es el asunto más importante para el Estado. Es el terreno de la vida y de la muerte, la vía que conduce a la supervivencia o a la aniquilación. No puede ser ignorada.” (Sun, 2006). Maquiavelo (2012) detalla sobre el tema lo siguiente en su obra *El Príncipe*: “El príncipe no debe cesar,

pues, jamás, de pensar en el ejercicio de las armas, y en los tiempos de paz, debe darse a ellas todavía más que en los de guerra. Puede hacerlo de dos modos: el uno con acciones, y el otro con pensamientos.”

Polemología, el árbol genealógico de la guerra moderna

En el marco de la polemología, es decir, el estudio de la guerra, los sociólogos y expertos en prospectiva norteamericanos Adelaide Elizabeth Farrell y Alvin Toffler en su obra de 1993, *War and anti-war: Survival at the dawn of the 21st century (Guerra y anti-guerra: Sobrevivir en los albores del siglo XXI)* plantean que es necesario la adopción de estrategias políticas que garanticen la vida pero teniendo en cuenta que las guerras que se vivirán nada tienen que ver con las que ya han sucedido: “(...) hay que comprender que las transformaciones que experimenta el poder militar y la tecnología bélica, corren de manera paralela a las transformaciones económicas y sociales.”

Farrell (conocida como Heidi Toffler) y Toffler plantean tres etapas en la evolución humana que denominan “Olas”. La primera de estas olas la ubican en la era agrícola, donde la principal fuente de riqueza y de poder era la tierra y la agricultura. La segunda ola la ubican en la era industrial y la producción en masa. Y la tercera ola corresponde a la era de la información, donde la tecnología y la comunicación son las principales fuentes de cambio y de progreso. Los autores plantean que cada pueblo hace la guerra de acuerdo a los recursos dominantes y cómo produce bienes, es decir, de acuerdo a las capacidades tecnológicas de cada ola. En la primera ola (3 a.C. hasta 1700 aproximadamente) tendremos una organización social en base a reinos, con la tierra como principal recurso, y ejércitos de campesinos sin formación militar dirigidos por pequeñas elites. En una segunda ola (1750 a 1980 aproximadamente), tendremos la presencia de los Estados, con el recurso del

capital, capacidades de producción en masa y ejércitos con formación específicamente militar, armas estandarizadas y una burocracia. Finalmente, tendremos la tercera ola (desde 1980 aproximadamente a la actualidad) donde la organización social responderá al Estados Nación, unidades políticas subestatales y supraestatales; con capacidad industrial descentralizada y mayor especialización e innovación basada en un recurso fundamental como lo es el conocimiento aplicado, la capacidad de comunicación masiva y ejércitos con alta profesionalización, fuerte capacitación tecnológica y poder de fuego a escala global (Farrell & Toffler, 1993).

William Lind, magister en Historia por la Universidad de Princeton y asesor durante varios años del Comité de Servicios Armados del Senado de los Estados Unidos, elaboró en paralelo a la obra de Farrell y Toffler, un análisis de las formas de la guerra a partir de la Paz de Westalia (Tratados de paz de Osnabrück y Münster) en el año 1648 que puso fin a una Guerra de Treinta Años y dio forma a un nuevo orden político en Europa central dando paso a los Estados Nación basados en el concepto de soberanía nacional. Lind, desde un enfoque holístico de la planificación y la estrategia militar, centrándose en aspectos culturales, políticos y sociales además de los aspectos tradicionales de la guerra, desarrolla durante la década de los años '80 a fines del siglo XX, el concepto de tres generaciones de la guerra. Y en 1989 dentro de la doctrina militar estadounidense establece el concepto de una cuarta generación de la guerra mientras trabajaba para incorporar los conceptos de guerra de maniobra a la doctrina del Cuerpo de Infantería de Marina de los Estados Unidos (USMC).

En lo referido a la primera generación de la guerra, Lind identifica a los Estados como actores involucrados, existe una cultura del orden con tácticas formales de línea y columna en un campo de batalla abierto, fuera de las zonas

urbanas, un campo de batalla ordenado para la contienda. Ejemplos de esto son las guerras napoleónicas, la Primera Guerra Mundial y, más acá en el tiempo, la guerra entre Irán e Irak. Las características de la guerra de segunda generación, según Lind, incluye actores estatales al igual que en la primera, un campo de batalla amplio donde se incluyen, a diferencia de la primera generación, urbanizaciones. Las tropas presentan una cultura formal desde lo interno en base a reglas, procesos y procedimientos, pero centrada en la era de la industrialización y la utilización de tecnologías de carácter industrial: se incorpora la potencia de fuego en masa a partir del avance tecnológico con la aparición de la ametralladora, la artillería, los tanques de guerra y la aviación. Las guerras mundiales del siglo XX son ejemplos de conflictos de segunda generación. La tercera generación de la guerra, también cuenta con actores estatales, pero el eje es la velocidad y la capacidad de movilización, sorpresa y la distorsión mental y física, penetrar la retaguardia del enemigo y causar el derrumbamiento moral del mismo desde la retaguardia. Esta generación se enfoca en las tácticas de maniobra y la flexibilidad operativa y se destaca por la introducción de la guerra móvil y la coordinación entre diferentes tipos de fuerzas. Ejemplo de este tipo de guerra fue la Guerra del Golfo en 1991.

En lo relacionado a las guerras de cuarta generación, aparecen en escena actores estatales y no estatales. La sociedad civil pasa a formar parte del conflicto bélico de manera directa, el conflicto trasciende las dimensiones militares tradicionales e incorpora aspectos políticos, sociales, económicos y culturales. No se cuenta con un campo de batalla específico y las grandes confrontaciones de tropas desaparecen casi por completo concentrándose los enfrentamientos cuando una fuerza irregular se atrinchera en un centro urbano y la fuerza regular corta su retirada, produciéndose una batalla urbana. Estos conflictos poseen

todos los recursos utilizados en las otras generaciones de la guerra, pero su uso e intensidad varían y suelen tener preponderancia las acciones psicológicas, económicas, culturales y comunicacionales y se tiene como objetivo influir en la opinión pública y desestabilizar al enemigo sin recurrir necesariamente a la violencia directa.

En el pensamiento oriental, el Coronel (R) del Ejército Popular de Liberación y docente en la Universidad de Beihang en Beijing, China, Wang Xiangsui y el General de División (R) de la Fuerza Aérea del Ejército Popular de Liberación y Subsecretario General del Consejo de Estudios de Política de Seguridad Nacional de China, Qiao Liang, elaboraron el concepto de *Guerra Irrestricada* para referirse a las operaciones de dominio de principios del siglo XXI.

Liang y Xiangsui plantean que “usando todos los métodos, incluyendo fuerzas armadas o fuerzas no armadas, militares y no militares, letales y no letales, para imponer al enemigo aceptar nuestros propios intereses” se amplía el concepto guerra a partir de las nuevas posibilidades de ejercer la violencia, las que no se limitan sólo a las operaciones militares. Por tanto, la diversidad de medios que hoy se pueden utilizar en el ejercicio de la guerra ha ampliado el propio concepto que la distingue (de López, 2015).

A diferencia de lo planteado por Farrell, Toffler y Lind, los estrategas chinos plantean una expansión de los campos de batalla que incluyen todos los escenarios posibles de manera múltiple, en forma simultánea y con una diversidad de herramientas “no existe nada en el mundo actual que no pueda convertirse en un arma, por lo que se requiere que nuestra interpretación del concepto de armas tenga una conciencia que rompa todos los límites” (Liang & Xiangsui, 2021). Los oficiales chinos advierten que un virus informático, una fluctuación de mercados financieros o una

filtración que exponga a líderes enemigos a un escándalo pueden ser hechos plausibles de considerarse armas en pos de alcanzar un objetivo. Este tipo de armas en el pensamiento de los estrategas orientales se considerarán no cruentas:

La tendencia de las armas incruentas no es más que el reflejo en la producción y el desarrollo de las armas, de este gran cambio acontecido en el *background* cultural del hombre. Al mismo tiempo, el progreso tecnológico nos ha brindado los medios para atacar los puntos neurálgicos del enemigo sin provocar daños posteriores difíciles de amenguar, ofreciéndonos otras operaciones alternativas a la guerra (Convencional N. del. A.), más novedosas para lograr la victoria y haciéndonos creer que la mejor manera de obtenerla consiste en controlar y no matar (Liang & Xiangsui, 2021).

El impacto y la importancia del desarrollo tecnológico

En 1867, Paul Gervais, paleontólogo francés, utilizó el término *Holoceno* para referirse a la segunda mitad del período cuaternario de la escala temporal geológica que pertenece a la Era Cenozoica y que abarca desde hace unos diez mil años hasta mediados del siglo XX. Se basa en que, si bien no hay grandes modificaciones geológicas, es el periodo del desarrollo de la humanidad hasta nuestros días. Incluye todos los hitos humanos: el establecimiento de los primeros grupos sociales y las civilizaciones, la escritura, los viajes de exploración y los grandes avances culturales, científicos e intelectuales y el impacto en el ambiente al cual pertenecemos. Esta definición fue oficializada por el Congreso Geológico Internacional de 1885 realizado en Berlín.

Posteriormente, el químico atmosférico y Premio Nobel de Química en 1995, Paul Crutzen, allá por el año 2000, acuñó el concepto de “Antropoceno” para denominar al tiempo que va desde mediados del siglo XX

hasta nuestros días, dentro de la era cuaternaria y lo caracterizó por la capacidad de modificación global y sincrónica de los sistemas naturales a partir de la acción humana de una forma tan profunda como para implicar transformaciones en el nivel geológico. El planteo de Crutzen se basa en la capacidad de uso de la energía nuclear, el veloz crecimiento demográfico y ciclos biogeoquímicos (modificación de nitrógeno, oxígeno, hidrógeno, azufre, fósforo, potasio, carbono y otros elementos entre los seres vivos y el ambiente) mediante el desarrollo de tecnologías aplicadas a la industria, entre otras cosas. La propuesta de Crutzen fue evaluada por la Comisión Internacional de Estratigrafía, la autoridad mundial para demarcar la historia del planeta, la cual creó un grupo de trabajo en el año 2009. Diez años después, el grupo recomendó de manera formal la adopción de la nueva era (Lezak, 2024). Posteriormente, ya en este año 2024, la Subcomisión Estratigráfica de la Unión Internacional de Ciencias Geológicas si bien no reconoce como era geológica al Antropoceno, en tanto unidad cronoestratigráfica, sí lo considera complementario del Holoceno, reconociendo una influencia decisiva en el estado, la dinámica y el futuro del Sistema Tierra (SQS, 2024).

Flavia Costa, doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, investigadora del CONICET de la Argentina, suma a este concepto la definición de “Tecnoceno” planteando que, a partir de la concepción de Crutzen, la técnica aplicada a la vida cotidiana no es sólo para el plano de los medios que se desarrollan en relación con ciertos fines determinados que la preceden y organizan sino algo mucho más complejo que modifica nuestra forma de existir:

En la medida que delegamos en los aparatos físicos o sociales procesos y decisiones de primer orden (producción y distribución de energía, la distribución de los recursos financieros, el fu-

turo del sistema político, en tanto nos hibridamos con las tecnologías, las hacemos cuerpo y carne, las incorporamos y las encarnamos a través de prótesis, trasplantes, implantes; cuando programamos la dotación genérica de nuestra descendencia, cuando aprendemos qué y quiénes somos leyendo datos a través de máquinas sin las cuales no podríamos conocernos ni hacer esos procedimientos, cuando entregamos datos fundamentales de nuestras relaciones sociales a máquinas conectadas con las más grandes agencias de recopilación y análisis de información política o comercial, es nuestra forma de vida la que está progresivamente deviniendo infotecnológicamente (2022).

Siguiendo el planteo de Costa, el conocimiento científico aplicado para mejorar las condiciones de vida incluso la supervivencia de las comunidades, genera objetos prácticos muchas veces de uso específico y sistemático como lo puede ser una máquina para un determinado fin, dentro de esa comunidad o sistema social o económico. Esta tecnología abierta al consumo masivo, educa a las personas y permite el acceso a un pensamiento tecnológico en tanto hay tecnologías que tienen una única manera de utilizarse y es necesario aprenderla y transmitirla. Esa tecnología, en determinadas escalas superiores y de consumo masivo, también pueden moldear y dar forma a comunidades y formas de vida tal como sucedió en la ciudad estadounidense de Detroit con la industria automotriz, Bournville en Reino Unido a partir de la fábrica de chocolates Cadbury's, Manaus en Brasil a partir de la explotación del caucho o San Nicolás en la Argentina a partir de la industria metalúrgica. Sobre este tema, Langdon Winner, doctor en Ciencia Política por la Universidad de Berkeley, se explayó ampliamente en su texto del año 1980: “*Do Artifacts Have Politics?*” (“¿Tienen política los artefactos?”) (Lockton, Harrison, & Stanton, 2010).

En esta línea de pensamiento no podemos dejar de hacer mención al transhumanismo

que parte de la premisa que los seres humanos no hemos evolucionado lo suficiente y que nuestras capacidades de desarrollo tecnológico deben ser aplicadas al ser humano con el deber moral de mejorar las capacidades físicas y cognitivas de la especie humana, para que se puedan eliminar aspectos no deseados y no necesarios de la condición humana. En parte esto ya es una realidad a partir del avance de la medicina y su aplicación mediante prótesis de diversos tipos. Pero el planteo transhumanista va más allá planteando el recurrir a la tecnología para mejorar habilidades y capacidades como la vista, el oído, su resistencia física, su capacidad de memoria, su rendimiento profesional, etcétera. Es decir, para completar la obra inconclusa que es la persona humana.

El plan del general Harold Briggs: ganar corazones y mentes

El escenario donde se desarrollan las acciones sobre el enemigo, por encima o por debajo del umbral de la violencia, es un factor determinante para saber con qué herramientas deberemos desarrollar las operaciones para lograr el objetivo propuesto. Es el lugar donde vamos a tener una relación intrínseca entre muchos factores que convergen de forma directa e indirecta y que deben ser analizados (contextos sociales, económicos, tecnológicos y militares, cultura, historia, salud, medios, relaciones de poder, intereses) como para llevar adelante una táctica que permita operaciones exitosas en pos de alcanzar los objetivos políticos propuestos por la estrategia.

Cada escenario presenta diversas dimensiones o dominios que conforman el *ethos* de una comunidad sobre los cuales es necesario operar para tener un alcance pleno para garantizar los objetivos. De esta forma, tendremos dimensiones materiales e inmateriales sobre las cuales operar sistematizadamente, en simultáneo y coordinadamente con diversidad de recursos que converjan sobre los puntos vulnerables detectados en el análisis detallado

de la dimensión o dominio en el que van a tener lugar las hostilidades. Para alcanzar un objetivo establecido es necesario operar en mayor o menor medida en varias dimensiones de cara a lograr el dominio esperado sobre el enemigo. Un caso ejemplificador es el de la crisis conocida como “Emergencia Malaya” que se desarrolló entre 1948 y 1969 en el sudeste asiático.

Malasia, era un enclave esencial para que el imperio británico conservara abierta la ruta marítima hacia Australia mediante el estrecho de Malaca. Además Malasia era fuente la explotación de árboles de Ficus para la industria de la goma, minas de estaño y oro además de las plantaciones de tapioca y el café que forzaron la implantación de población proveniente de la India y de China en la región (Ramírez Ruíz, 2021). Cabe destacar que en 1877, en lo que se conoce como el mayor acto de biopiratería del siglo XIX y seguramente uno de los más efectivos de la historia, Henry Wickham introduce la planta del caucho procedente de Brasil en la región y, los adelantos biogenéticos alcanzados, hicieron del sudeste asiático una potencia en la exportación de esa materia prima (BBC News Mundo, 2018). Estas actividades junto a la producción de las colonias británicas en África contribuían a mantener los grandes beneficios económicos al imperio británico y mantener con solvencia y respaldo a la Libra Esterlina para el comercio de todas las colonias de la red del imperio británico.

La falta de unidad de los grupos independentistas, consecuencia de las políticas coloniales británicas imperantes desde los siglos XVIII y XIX hasta la segunda mitad del siglo XX que se basaron en el aprovechamiento de los conflictos internos entre las poblaciones malaya, india y china sumado a una fuerte división administrativa en la vida económico política de la región, facilitó la tarea de las tropas coloniales y si bien la Federación Malaya consiguió su independencia en 1957, Singapur, tendría que esperar hasta el año 1963 para obtenerla. La forma de mantener el poder so-

bre una región a partir de la división de las comunidades involucradas en la misma es una constante en la diplomacia británica y un claro ejemplo que continúa latente hasta el día de hoy es el desmembramiento de los países árabes antiguos integrantes del Imperio Otomano a partir de las operatorias, primero de Henry McMahon, el alto comisionado británico en Egipto con el Jerife Hussein, príncipe de La Meca, que derivó en el Protocolo de Damasco, donde se solicitaba al gobierno de Gran Bretaña que reconociera la independencia de los países árabes en forma de un gran Estado árabe y posteriormente la operatoria diplomático-militar de Thomas Edward Lawrence, conocido como Lawrence de Arabia, Militar y agente político británico que culmina con el enfrentamiento interno entre las naciones árabes (Saleh, 2008).

Retomando el tema malayo, los independentistas conformaron el Ejército de Liberación Nacional Malayo que posteriormente tomará el nombre de Ejército de Liberación de las Razas Malayas (MRLA, por sus siglas en inglés) ya bajo influencia comunista y que desatará una insurrección dos años antes del fin de la Segunda Guerra Mundial. El conflicto, visto desde los elementos con los que hoy contamos y desde occidente, era de carácter asimétrico ya que el MRLA poseía una estructura pequeña de combatientes, pero un fuerte apoyo en la población rural con las peores condiciones de vida y generalmente de origen chino. La estrategia del MRLA, en lo que denominaron “Guerra de Liberación Nacional Anti-Británica”, se remitía a acciones de guerrilla basándose en las experiencias de Mao Zedong y Ho Chi-minh en China y Vietnam, respectivamente.

Del lado opuesto se encontraban las tropas del Commonwealth primero bajo la comandancia de Sir Henry Gurney, Alto Comisionado para Malasia, hasta su asesinato en manos por insurgentes comunistas del Partido Comunista Malayo en Fraser’s Hill en 1951

(Teng Phee, 2011). Unos meses antes del asesinato de Gurney, en abril de 1950, el general Harold Briggs, quien revestía como Director de Operaciones del Ejército Británico en la región, por pedido del Mariscal de campo Sir William Slim, Jefe del Estado Mayor Imperial, tomó el control de las operaciones militares y llevará adelante una táctica conocida como el “Plan Briggs”. El plan consistía en debilitar los vínculos entre los insurgentes y la población rural (lo cual les permitía mantenerse operativos y actuar con velocidad) y proporcionar “cobertura” para que la población rechazara apoyar a los insurgentes. El plan apuntaba a un control geodemográfico:

Briggs reconoció que obtener el apoyo de la población (especialmente la de origen chino en donde se concentraba el problema) golpearía el centro de gravedad de la insurgencia, privándola de los recursos necesarios para continuar su acción y mejorando el flujo de inteligencia hacia las fuerzas de seguridad. Con este objetivo en mente, Briggs diseñó un sistema de comando y control con comités, así como programas encaminados a separar a la población de la insurgencia, todo lo cual pasó a conocerse como el “Briggs Plan”. El plan fue efectivo, obteniéndose el control de la población, lo cual condujo a que las guerrillas dejaran de operar a nivel de batallón y sus unidades funcionaran ahora a nivel de pelotón. El plan condujo al punto de inflexión de la emergencia en favor del gobierno (Delgado Morales, 2007).

El Plan Briggs tuvo un carácter multidimensional y consistió, en primer lugar, en identificar las necesidades de la población china que era la más colaborativa con los insurgentes ya que era la que más necesidades pasaba y la que sufría de mayor nivel de discriminación, sus comunidades estaban asentadas en la periferia de las zonas selváticas, y eran calificados de “ocupantes ilegales” soportaban las peores situaciones de la pobreza y discriminación racial del territorio malayo, pues se les consideraba

inmigrantes ilegales y con ellos se reducían derechos civiles, entre ellos el derecho de voto y de ciudadanía (Ramírez Ruíz, 2021). La inteligencia británica, frente a un problema militar, identificó que las necesidades de la población objetivo consistían en la propiedad de la tierra, la vivienda digna, el respeto como ciudadanos y la seguridad de las familias. La operatoria implicó la reubicación forzosa de unos 500.000 habitantes de las zonas rurales de Malaya, de los cuales al menos, 400.000 de ellos eran chinos. Se crearon nuevas poblaciones o aldeas, alejados de los límites de la selva, con alambradas de púas, puestos de policía, sanidad, áreas iluminadas y toque de queda para que nadie por las noches pudiera amedrentar a las familias. Todo ello estaba diseñado para evitar el contacto de guerrilleros y población civil. Por otro lado, a los nativos malayos, conocedores del terreno, se convirtieron en exploradores, auxiliares y guías dentro de la selva para las operaciones de caza y limpieza de comando de las tropas británicas en venganza contra los guerrilleros comunistas que los habían amedrentado. Otro de los ejes del Plan Briggs fueron las operaciones para cortar suministros a los insurgentes para lo cual se utilizó un bombardeo con pesticidas para eliminar plantaciones en la selva y ataque a las columnas de abastecimiento esenciales para mantener las acciones de insurgencia al encontrarse Malasia lejos de las fronteras directas con algún país comunista. Ni la URSS, ni China, ni los Nord-vietnamitas podían ayudar o enviar material a los grupos aislados en la selva.

El Comisionado Henry Gurney, era popular entre los nativos malayos por las políticas implementadas por lo que su asesinato en 1951, si bien se dio por un encuentro casual con una patrulla del MRLA, generó un fuerte impacto negativo en la población. Para sustituirlo el Jefe del Estado Mayor Imperial en enero de 1952, nombró al general Gerald Templer como el nuevo *Alto Comisionado*

británico. Templer fue quien llevó al éxito total al Plan Briggs y dio el golpe final a los insurgentes:

Implementó una mejora en los Pueblos Nuevos asegurando ayuda médica y alimentaria. Además, se aseguró de que fueran dotados de tiendas, centros médicos, escuelas, electricidad y agua, y, al mismo tiempo, se elaboraron pequeños proyectos cooperativistas en beneficio de sus habitantes (Ramírez Ruíz, 2021).

Templer luego de determinar en qué medida el factor *proporción de fuerzas y la disponibilidad de recursos* condiciona el resultado de una campaña de contrainsurgencia y además analizar en qué medida el factor *unidad de esfuerzo político-social y militar* condiciona el desarrollo de la campaña (Lera, 2014), corona las medidas políticas favorables a la población china con el acceso al voto elevando así la situación de la población rural de etnia china a la calidad griega de ciudadano, a diferencia del colonialismo francés en Indochina que terminará en la guerra de Vietnam. Si bien las operaciones militares para cortar suministros a las fuerzas insurgentes se mantenían, el impacto de las mejoras a nivel urbanización y el acceso al voto de la etnia china fue un fuerte e irreversible impacto que llevó a las organizaciones insurgentes a negociar con las fuerzas gubernamentales y británicas para llegar a un acuerdo de paz y pasar a la confrontación política.

El plan de Briggs, optimizado por Templer, identificó tanto en lo militar como en lo civil los actores, sus roles, las capacidades, las vulnerabilidades y la operatividad, se identificó el centro de gravedad y se operó en consecuencia para buscar el objetivo de condicionar primero y anular la amenaza después mediante una combinación de acciones políticas y militares. Sesenta y cuatro años después, en el Concepto Operativo Integrado Británico 2025, veremos cómo este esquema se reitera con las herramientas propias del siglo XXI. Debemos aclarar que las acciones de Briggs y

Templer entre 1948 y 1957, se sucedieron en paralelo con el desarrollo tecnológico para la producción a gran escala del caucho sintético que antes estaba en manos de las potencias del eje en reemplazo del caucho natural lo que reducía la importancia de la región para los negocios de Gran Bretaña.

Guerra Fría, diplomacia del infundio y la discordia y la creación de sentido

Sobre el final de la Segunda Guerra Mundial y con los bombardeos nucleares norteamericanos sobre Hiroshima y Nagasaki como punto de partida, comienza un periodo de tensiones políticas entre los aliados occidentales y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Posteriormente en el año 1949 con la explosión de la primera bomba atómica soviética, “Joe 1”, se estableció el principio de la carrera de armas nucleares que paradójicamente se denominará “Guerra Fría”, entre el bloque capitalista y el comunista. Estas tensiones se capitalizarán en escenarios y acciones a escala global preferentemente en la periferia del territorio soviético y sus áreas de influencia en lo que el geógrafo británico Harold Mackinder en su teoría del Heartland (*Corazón del mundo*) denominaba “Cinturón Interior” comprendido por los países europeos del Este y el sudeste asiático.

El territorio del sudeste asiático fue el epicentro de acciones armadas vinculadas a la guerra fría y a los procesos de descolonización en donde, además de las acciones militares, se enfrentaron las formas de entender los conflictos armados. Si bien el poder imperial británico, ya en decadencia desde la Primera Guerra Mundial, en primera medida comienza a perder territorios a manos de independentistas, resulta importante para comprender el presente a nivel global, considerar la mirada desde otro punto de vista: una nueva configuración de administración en base a influencias, protectorados y diplomacia del infundio y la discordia sobre los viejos territorios colonia-

les garantizando mediante la subordinación el desplazamiento de las materias primas y productos que sostenían el comercio británico antes que la ocupación física de los territorios. Ejemplo de esto es el proceso denominado “partición del Raj Británico”, territorio ocupado por los británicos desde 1858 cuando la Compañía Británica de las Indias Orientales, una empresa privada que comerciaba con las riquezas de la India, como las especias y la seda, empezó a adquirir tierras indias, a hacerse con el control de los gobiernos locales y a promulgar leyes que iban en contra de las tradiciones culturales más antiguas (Blakemore, 2022).

El proceso independentista del denominado Raj Británico, culminó con la actual división territorial en Pakistán, Bangladesh, India, Nepal, Bután y Birmania (actual Myanmar). La diplomacia del infundio y la discordia aplicada por el colonialismo británico logra la subordinación mediante el enfrentamiento o tensión entre las comunidades integrantes de regiones cuya importancia menguó respecto de sus materias primas pero siguen manteniendo importancia en relación con la logística, reabastecimiento y transporte lo que garantiza para la corona, el acceso a enclaves con bajo costo operativo y pocos conflictos internos como lo fueron los actuales integrantes de la alianza de inteligencia estratégica denominada “Cinco Ojos”: Australia, Canadá, Nueva Zelanda y los Estados Unidos.

Ya fuera de los procesos de descolonización en el siglo XX, China, Corea, Vietnam, Laos, Tailandia y Camboya fueron también escenarios de lo que se denominan “conflictos proxy”, conflictos subsidiarios o conflictos por delegación, es decir, un enfrentamiento armado interno o entre naciones, en el que uno o dos países utilizan a terceros para enfrentar a un enemigo sin involucrarse en forma directa en la batalla (UNDEF, 2024). En estos escenarios fue donde la cosmovisión de los actores involucrados, el componente cul-

tural y conocimiento del terreno jugaron un papel preponderante que definió el curso de las acciones armadas. El poderío industrial militar norteamericano con todo el desarrollo científico tecnológico aplicado y la diplomacia del infundio y la discordia británica no pudieron superar ni la cohesión social ni las tácticas locales y occidente tuvo una serie de derrotas (China, Corea, Vietnam) que modificaron considerablemente la forma de entender los conflictos armados. Pero estas derrotas militares y diplomáticas en el terreno material tuvieron una contraparte en el mundo inmaterial, la creación del sentido un eje fundamental para comprender el desarrollo del dominio a principios del siglo XXI a partir de las nuevas tecnologías.

“¿Quién ha ganado la guerra en los montes del Vietnam? El guerrillero en su tierra y el yanqui en el cinema. ¡Basta ya, basta ya que el yanqui mande!” cantaba don Atahualpa Yupanqui allá por 1971 y tenía razón.

La periodista británica Frances Stonor Saunders en su libro *La CIA y la guerra fría cultural*, describe la producción de realidades falsas en las comunidades para condicionar y direccionar las capacidades de las naciones a partir de una enorme inversión en recursos para un programa de propaganda cultural en Europa occidental a partir del principal espacio creado para este efecto, el Congreso por la Libertad Cultural organizado y coordinado por Michel Josselson, agente de la Central de Inteligencia Americana entre 1950 y 1967. Estados Unidos, identificó las vulnerabilidades de la población europea en la post guerra y determinó que eran campo propicio para que crecieran las ideas de la doctrina comunista por lo que entre 1948 y 1952 implementó en Europa lo que se conoció como el “Plan Marshall”, un entramado de préstamos a bajo interés, ayudas a fondo perdido y ventajosos acuerdos comerciales que alcanzaron un total de unos trece mil millones de dólares, más de ciento sesenta mil millones a 2024. Eu-

ropa occidental, alimentada por los dólares del Plan e integrada a una red comercial del Atlántico Norte, experimentó un crecimiento económico deslumbrante: en cuatro años su producción industrial aumentó en un 40% y el Producto Nacional Bruto de los países participantes se incrementó en un 32% (Ygounet, 1998).

En paralelo, en un intento de contrarrestar la influencia comunista y promover los valores occidentales y la democracia occidental a nivel mundial, los Estados Unidos desarrollaron una estrategia de lo que, en su libro *La naturaleza cambiante del poder norteamericano* del año 1991, el ex subsecretario de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional del Departamento de Defensa Norteamericano, Dr. Joseph Nye, definirá como “poder blando.” Una de las tácticas utilizadas fue el apoyo encubierto a artistas, intelectuales, escritores y medios de comunicación que compartían el ideario de vida anglosajón o por lo menos se oponían al marxismo:

(E)l espionaje estadounidense creó un frente cultural complejo y extraordinariamente dotado económicamente, en Occidente, para Occidente, en nombre de la libertad de expresión. A la vez que definía la Guerra Fría como «batalla por la conquista de las mentes humanas», fue acumulando un inmenso arsenal de armas culturales: periódicos, libros, conferencias, seminarios, exposiciones, conciertos, premios (Saunders, 2013).

La Central de Inteligencia Americana financiaba programas culturales, becas, festivales de arte, exhibiciones y publicaciones que promovían la libertad de expresión, la democracia y la crítica al comunismo, influenciando de manera encubierta la escena artística e intelectual para promover sus intereses geopolíticos. En 1999, el Congreso de los Estados Unidos desclasificó documentos que revelaban las actividades encubiertas de la agencia en este sentido. Estos documentos detallaban cómo

la CIA financiaba organizaciones culturales, artistas, intelectuales y medios de comunicación en todo el mundo para contrarrestar la influencia comunista.

Pero los norteamericanos no actuaban solos. En febrero de 1948, el gobierno del Primer Ministro Británico, Clement Attlee, para atacar al comunismo, creó dentro del Foreign Office (Cancillería) el Departamento de Investigación de la Información que era, a pesar de su inocuo título, un secreto Ministerio de la Guerra Fría. Con su presupuesto procedente de los fondos reservados (para evitar cualquier tipo de control no deseado en las operaciones que requiriesen acciones encubiertas o semientucubiertas) su objetivo era operar sobre la población civil europea para crear una idea, un sentido del comunismo:

Pasar por alto el papel del gobierno británico en la fabricación de una imagen positiva de Stalin durante la alianza durante la guerra, es desconocer uno de los hechos fundamentales de la Guerra Fría: la alianza entre el mundo libre y Rusia contra los nazis fue el momento en que la propia historia parecía estar en connivencia con la ilusión de que el comunismo era políticamente honesto. El problema al que se enfrentaba el gobierno británico tras la Segunda Guerra Mundial, era cómo desmontar las falsedades que sistemáticamente había construido o defendido los años anteriores. «Durante la guerra, habíamos ensalzado a este hombre, aunque sabíamos que era terrible, porque era nuestro aliado -explicaba Adam Watson, un joven diplomático reclutado por el IRD, como segundo en la cadena de mando-. Ahora la cuestión era “¿cómo nos deshacernos del mito del Buen Tío Joe, que construimos durante la guerra?”. Muchos intelectuales y escritores británicos habían trabajado para el gobierno en sus departamentos de propaganda política durante la guerra: ahora se echaba mano de ellos para desengañar a los británicos de las mentiras que con tanta creatividad habían cultivado (Saunders, 2013).

Más allá de lo apasionante de la época y de la evidencia en la manipulación, actores y millonaria inversión, lo cierto es que se desarrolló un programa continental con proyecciones globales para dar forma a un sentido del enemigo que acechaba los intereses estratégicos de la anglósfera. Desde luego, para este cometido se utilizaron todas las capacidades tecnológicas, productivas y de logística de la época mediante una compleja red de empresas:

Recurriendo a una extensa y enormemente influyente red, integrada por personal del servicio de inteligencia, estrategas políticos, los grandes magnates y antiguos alumnos de las universidades de la Ivy League, la incipiente CIA comenzó, a partir de 1947, a construir un «Consortio» cuya doble tarea era vacunar al mundo contra el contagio del comunismo y facilitar la consecución de los intereses de la política exterior estadounidense en el extranjero. El resultado fue una red de personas, notablemente compenetrada, que trabajó codo con codo con la Agencia para promover una idea: que el mundo precisaba una pax americana, una nueva época ilustrada, a la que se bautizaría como «el Siglo Americano» (Saunders, 2013).

Años después, la experiencia adquirida en este tipo de operaciones sumado al desarrollo de las capacidades tecnológicas aplicadas a la comunicación, se aplicará a escala global durante las décadas de unilateralismo de las relaciones internacionales.

La fuerza de la influencia simbólica implantada: El caso Ruanda

A partir de la comunidad “Bakongo” o “Koadngo”, alrededor del año 1350, se crea el reino del Congo bajo el mandato del rey Nimi Lukeni, con una superficie aproximada de 300.000 kilómetros cuadrados y una población estimada en unos tres millones de habitantes. Su forma de gobierno era centralizada en una monarquía que, al igual que las euro-

peas o de Asia y África, dependía del designio de un Dios.

En 1482, una expedición naval portuguesa dirigida por el navegante y explorador Diogo Cão buscando rutas comerciales para acceder a la India mediante el río Congo, llega a la capital del imperio. En 1487 se firmaron acuerdos de amistad y colaboración entre los dos imperios, es decir, se establecieron relaciones diplomáticas estableciéndose una embajada en Lisboa (Caranci, 2022). Poco después los europeos exigieron la conversión al catolicismo de los congoleños quienes rechazaron cambiar sus creencias. Se sucedió por medio de las armas la imposición de un rey convertido al catolicismo y Portugal comenzó a controlar la exportación de materias primas y facilitar los negocios del tráfico humano a partir de empresas de esclavistas. El Congo dejó de existir como Estado independiente en 1665. A fines del 1800, con la llegada de un conde alemán a la corte del rey Rwabugiri.

A partir de la Conferencia de Berlín de celebrada entre el 15 de noviembre de 1884 y el 26 de febrero de 1885, las potencias europeas se dividieron oficialmente el dominio del territorio africano. Bélgica pasó a tener bajo su dominio el territorio del Congo, rico en marfil y caucho, donde el Rey Leopoldo II impulsó un territorio colonial privado. En esa conferencia, Alemania por decisión de las autoridades europeas recibió los territorios de Tanganica, Ruanda y Burundi. A modo de nota recordatoria y punto de conexión, el concepto de derecho aplicado en el caso de la conferencia de Berlín es muy similar al concepto utilizado en los seis puntos de Google.

Luego de la Primera Guerra Mundial, y surgida luego del Tratado de Versalles para promover la cooperación internacional y para lograr la paz y la seguridad (ONU, 2024), la Sociedad de Naciones puso bajo tutela belga dos antiguas colonias alemanas, Ruanda y Burundi (Braeckman, 2021). Entre 1920 y 1962, Bélgica administró Ruanda. Bruselas,

hoy sede de la Unión Europea y de la Organización del Atlántico Norte (OTAN), ejercieron una administración indirecta apoyándose en las estructuras políticas y sociales locales ya que eran territorios mucho más pobres que el Congo. La estructura política de Ruanda estaba vinculada a una cosmovisión alemana impuesta sobre las poblaciones de la región mediante la cual

los tutsis se definían como hamitas, una raza más próxima a la raza blanca. Los alemanes consideraban que los tutsis eran hamitas que habían inmigrado del norte de África y llevaban siglos dominando a los hutus, supuestamente indígenas. Por tanto, a los tutsis se les consideraba más desarrollados que la raza negroide. Esta narrativa persistió durante mucho tiempo y se convirtió en la perdición de los tutsis (Fricke, 2024).

Este orden social se mantuvo durante la ocupación y administración belga y las divisiones heredadas del orden colonial fueron exacerbando las tensiones y los rencores en la sociedad ruandesa ya que se había establecido una alianza por parte de los Tutsi con los opresores del poder colonial extranjero lo que avivó los resentimientos naturales de la clase inferior hutu contra sus superiores tutsis. Y en 1961 la mayoría hutu tomó el control del gobierno aboliendo la monarquía tutsi y declarando la República de Ruanda.

La dirigencia Tutsi se organizó en Ruanda y en 1963 intentan derrocar mediante una invasión al gobierno Hutu cuyo presidente, Grégoire Kayibanda, ordena una fuerte represión y utiliza los radios y periódicos para exacerbar las tensiones contra la población Tutsi lo que lleva a una serie de asesinatos sucesivos en el marco de las tensiones políticas. Ya en 1990 se produce otro ataque de los exiliados Tutsi y comienza una guerra civil que alcanza en enero de 1993 un acuerdo de paz donde se estipulaba un sistema de gobierno compartido en el país. Durante los años en conflicto, los

documentos de identidad en Ruanda incluían el grupo étnico de los habitantes; además de identificar a los grupos sociales desde el poder institucional, se recurrió a la creación de la idea de un enemigo donde identifica a los tutsis, combatientes o civiles, tanto de dentro como de fuera del país y los califica como extremistas nostálgicos del poder que hay que eliminar. Se redactaron listas de los opositores al gobierno que fueron entregadas a las milicias hutus, que salieron a matar a los pobladores tutsis junto con todas sus familias (BBC News Mundo, 2024).

Las fuerzas de la ONU destinadas a pacificar la zona vieron entorpecida su capacidad de acción por la operatoria de los Estados Unidos y Gran Bretaña, mientras las fuerzas de Francia, Bélgica y Alemania no desarrollaron acciones determinantes para evitar el conflicto. El conflicto interno culmina el 6 abril de 1994 con el atentado terrorista contra el avión en el que viajaban los presidentes de Ruanda y Burundi, Juvénal Habyarimana y Cyprien Ntaryamira, respectivamente, quienes mueren en el acto formándose un gobierno de emergencia. Inmediatamente la emisora Radio Televisión Libre de las Mil Colinas (RTL M) y el periódico “Kangura” comenzaron a propalar sistemáticamente mensajes de odio y convocatoria a la violencia contra la población Tutsi instando a la gente a “eliminar las cucarachas” (BBC News Mundo, 2024). Si bien el desarrollo de las comunicaciones no era de carácter masivo entre la población de ese momento, los discursos emitidos jugaron un papel fundamental en la amplificación del odio entre la población que se fue dando persona a persona: “Los tutsi no merecen vivir. Hay que matarlos. Incluso a las mujeres preñadas hay que cortarlas en pedazos y abrirles el vientre para arrancarles el bebé. (...) Las tumbas están sólo a medio llenar” (Bernal, 2024). “Vecinos mataron a otros vecinos e incluso hubo maridos que mataron a sus esposas tutsis, diciendo que

si se negaban, serían ellos los que morirían” (BBC News Mundo, 2024).

Cabe destacar que un punto a considerar “es el rechazo a usar tecnología de interferencia de ondas de radio para frenar las emisiones de la RTL M por parte de actores internacionales como los Estados Unidos o el Consejo de Seguridad de la ONU” (Grzyb, 2019). Entre el 7 de abril y el 15 de julio de 1994 se asesinó aproximadamente al 70 % de la población Tutsi, entre 800.000 y 1.000.000 de personas residentes en Ruanda. Las acciones criminales que incluso tuvieron como protagonistas a religiosos de altos cargos a excepción de los referentes musulmanes que defendieron la neutralidad de varias poblaciones, terminaron con la caída del gobierno Hutu y la asunción al poder del Frente Patriótico Ruandés (FPR).

La instalación en grupos humanos de patrones de pensamiento ajenos a los procesos históricos reales, a la realidad circundante y a las verdaderas necesidades de supervivencia y que son destinados a la construcción simbólica de un otro es evidentemente una semilla que regada de determinada manera puede crear el justificativo para acciones que se utilicen en la influencia y la alteración de comportamientos a gran escala exacerbando los opuestos dentro de una comunidad para lograr fines que, posteriormente, benefician a terceros.

Las industrias culturales como herramientas de ofensiva cognitiva

Las industrias culturales son generadoras de valor económico, sentido identitario y capital simbólico dentro de una sociedad y, además dentro del esquema capitalista, se han convertido en grandes organizadoras del consumo cultural promoviendo y garantizando la circulación de los bienes culturales que llegan masiva y sistemáticamente a las poblaciones.

Al igual que en el resto de la economía, la concentración y transnacionalización del capital vinculado a la industria cultural afec-

ta la convivencia en la pluralidad y diversidad de los contenidos. Los productos elaborados en base a grandes inversiones en materia de tecnología aplicada, impactan en la dinámica del desarrollo de construcción de sentido en las comunidades y “la vida cultural de una Nación es un componente clave no sólo de su economía, sino primordialmente de su autonomía democrática” (Puente, 2007).

A lo largo de la historia la persuasión pacífica organizada ha sido clave para el ejercicio del dominio a partir de un sistema de creencias a diferencia de la persuasión mediante la violencia, es decir, los conflictos armados y la guerra convencional. El objetivo del dominio, parafraseando a Sun Tzu, es lograr las conquistas sin emplear la fuerza militar y las industrias culturales son una herramienta fundamental en ese proceso de sometimiento. Las industrias culturales y dentro de estas las tecnologías de la comunicación son los canales para lograr operar en el campo determinado por Briggs en la “Emergencia Malaya”, los corazones y las mentes de la población. Quién mejor comprendió el valor de los dispositivos culturales como herramientas de persuasión vinculados a la política exterior norteamericana fue David Rockefeller, quien durante la administración de Franklin D. Roosevelt, dirigió la Office of Coordinator of Inter American Affairs (Oficina para Asuntos Interamericanos) establecida por el Consejo Nacional de Defensa de los Estados Unidos en el mes de agosto del año 1940, mediante la cual desplegó una serie de acciones de intercambio cultural con los países latinoamericanos para completar el desplazamiento de la influencia cultural francesa y alemana sobre todo en Centroamérica y el norte de Sudamérica, fuente de materias primas para los Estados Unidos.

El objetivo de la OCiAA era “conquistar al público latinoamericano mediante valores novedosos que resultasen más atractivos que el modelo ofrecido por el nazifascismo europeo. Por el otro, había que convencer a los propios

ciudadanos estadounidenses sobre las conveniencias de aliarse a las vecinas repúblicas ricas en materias primas escasas durante la guerra” (Glik, 2012). Las operaciones de poder blando o diplomacia pública de Rockefeller dan certeza a la idea de proceso sedimentario de los productos culturales ya que, a modo de ejemplo, la producción cinematográfica de la época desarrolló íconos identitarios para los países latinoamericanos que duran hasta nuestros días como, por ejemplo, el Papajayo Zé Carioca, los sombreros mexicanos debajo de los cuales dormían los indolentes varones, la sensualidad de la mujer latina mediante la interpretación de Carmen Miranda, el personaje Chiquita Banana o Goofy con atuendos gauchescos pampeanos. Los productos de las industrias culturales y las tecnologías de la comunicación, si bien impactan en la población de una manera menos disruptiva en lo inmediato que un ataque cinético, tienen una característica que las hace más letales: son procesos de acumulación sedimentaria de sentido por reiteración que afectan de manera directa los puntos de referencia sobre los que construimos el sentido de nuestro entorno ya que constantemente estamos reutilizando y modificando la información que recibimos de nuestro entorno para tomar decisiones conformando lo que se conoce como “sesgos cognitivos” que nos llevan a pensar y actuar de una determinada manera lo cual puede condicionar nuestra capacidad de planificar a largo plazo en lo individual y, por lo tanto, en lo social.

Standfor, tu búsqueda te condena

“Quienes seleccionan las informaciones se convierten en administradores del dominio simbólico de las masas. Es suficiente con aumentar o reducir ciertas dosis de imágenes o de noticias para que se adviertan las consecuencias de las técnicas de nutrición adoptadas”. Con esta frase de Domenico Fisichiella, Giovanni Sartori finalizaba el capítulo cuarto de su obra *Homo Videns. La sociedad teledi-*

rigida del año 1998 donde nos advertía del potencial problema de una tecnocracia convertida en totalitaria (Sartori, 1998). Hoy el proceso de seleccionar información ha pasado de tener la capacidad del dominio simbólico de las masas a tener dominio de masas a partir del manejo de la subjetividad, la construcción simbólica de los individuos, gracias a las capacidades operativas de la minería de datos y su interoperabilidad con los algoritmos. Tomando el concepto de Castoriadis de *Magma de significaciones sociales imaginarias*, se pasó de influenciar sobre el magma a modelar el magma. De la misma forma “no es lo mismo intentar utilizar la prensa, la radio o el cine para transmitir un determinado mensaje propagandístico en un momento puntual, que establecer un programa de intercambio de estudiantes, destinado a consolidarse y durar décadas” (Rodríguez Jiménez, 2012).

La palabra *algoritmo* fue acuñada por el matemático persa Muhammad Ibn Musa en el siglo IX, pero no se relacionó con la informática hasta llegado el siglo XX. En 1840, el matemático británico Charles Babbage dio una conferencia en Turín, Italia, sobre su invento denominado “Máquina de las Diferencias”. Luigi Federico Menabrea, ingeniero militar italiano, redacta un artículo describiendo la estructura de la máquina. Ada Lovelace, matemática británica traduce del italiano al inglés la nota y realiza una serie de notas explicativas donde proponía la posibilidad de que mediante la manipulación de símbolos se podía operar sobre cualquier tipo de información, no sólo números. Se considera su escrito como el primer algoritmo informático de la historia (Fundación Telefónica, 2017).

Un algoritmo es un conjunto de instrucciones sistemáticas y previamente definidas para realizar una determinada tarea, tiene pasos ordenados y delimitados que permiten el funcionamiento de sistemas operativos escritos en lenguaje de programación para que las computadoras ejecuten pasos de forma auto-

matizada. Larry Page y Seguéi Brin estudiantes de la Universidad de Stanford en 1996, ubicada en Palo Alto zona cercana a Silicon Valley, publicaron una investigación sobre el algoritmo PageRank donde explicaban el proceso mediante el cual se elaboraba un *ranking* de relevancia de las citas académicas más utilizadas. Establecieron que se podía trabajar una jerarquía basada en la cantidad y en la calidad y que eso direccionaba la relevancia de un contenido. Captaban inteligencia, la direccionaban y la distribuían. Para esto resultó necesario acumular datos de búsqueda:

De esta manera los hábitos y, sobre todo, qué eligieron en ocasiones anteriores personas similares, permiten a los algoritmos de los buscadores crear perfiles y afinar respuestas. Al conocer qué eligió una persona similar, el buscador puede deducir qué busca otra distinta para anticipar que le interesa estadísticamente. La tarea no es realizada por seres humanos sino por la fuerza bruta de los datos, enormes cantidades que aprenden a establecer correlaciones, encontrar patrones que son chequeados por prueba y error en esa suerte de gigantesco laboratorio que es el buscador (Magnani, 2019).

En su libro *La jaula del confort*, Esteban Magnani, licenciado en comunicación por la Universidad de Buenos Aires y magister en Media & Comunicación por la Universidad de Londres afirma:

Los algoritmos detectan como influir en los mecanismos de toma de decisiones que los neurocientíficos llevan algunos años analizando. Como dijimos, el neurocientífico Mariano Sigman explica en *La vida secreta de la mente* que las decisiones en su mayoría nos toman a nosotros y no al revés. ¿Cómo se toman? En principio todas las decisiones se juegan en las mismas partes del cerebro que codifican el valor de la acción, el costo del tiempo invertido, la calidad de la información sensorial y una urgencia por

decidir, una suerte de ansiedad porque el tema nos libere (Magnani, 2019).

Las más grandes plataformas de internet hoy tienen acceso a más información precisa que los mejores servicios de inteligencia de las principales potencias los cuales dependen en gran parte de la información de estas megasempresas privadas. Un claro ejemplo de eso es el uso por parte de la OTAN de la red satelital de Elon Musk en la guerra de Ucrania para obtener información destinada a la inteligencia militar. En año 2019, en lo económico, Google, Amazon, Facebook y Apple juntas formaban lo que se conoce como grupo GAFA y tuvieron un valor bursátil equivalente al PBI de Francia, cerca de 2.8 billones de dólares, pero lo consiguieron con muchísimos menos servicios que el Estado francés y una cantidad de empleados infinitamente menor. El valor bursátil de las tecnologías de la comunicación se basa específicamente en la información que les brindamos nosotros mismos a partir del uso de las diferentes plataformas y herramientas virtuales que sirven para facilitararnos la vida en un entorno cada vez más digitalizado. Esos datos sobre los que los algoritmos van produciendo respuestas, van a su vez conformando nuestra realidad y, por lo tanto, condicionando o direccionando nuestra capacidad en la toma de decisiones.

En la actualidad, el nuevo “recurso natural” con un valor absoluto y superior a todos los otros en este contexto se encuentra dentro de los seres humanos y corresponde a la información que cada uno de nosotros fue generando a partir de la experiencia de vida y que volvamos en los diversos dispositivos que tenemos al alcance de nuestras manos para comunicarnos. Pero también para hacer más llevadera nuestra vida. No es casual que a la recolección de datos se lo denomine *Minería de datos* porque cada uno de nosotros es un símil del cerro de Potosí y al igual que esa región del antiguo Alto Perú del Virreinato del Río

de la Plata, la extracción indiscriminada de la materia prima altera por completo el paisaje y modifica la forma y las condiciones de vida. La referencia histórica y virreinal nos lleva al planteo de la socióloga norteamericana y profesora emérita en la Escuela de Negocios de Harvard, Shoshana Zuboff, quien en su obra *El capitalismo de la vigilancia*, hace un paralelismo en la construcción de sentido de los actos de las corporaciones de internet, sobre todo con el buscador Google, con la actitud de los conquistadores españoles de América en 1513 que antes de ejercer cualquier acción bélica sobre poblaciones nativas debían leer al enemigo el Acta Real de ese año para justificar la acción. Zuboff afirma que el capitalismo de la vigilancia se inauguró con seis declaraciones de Google que lo definen como una actitud de conquista: “Las declaraciones son inherentemente invasivas porque imponen al mundo social unos nuevos hechos o realidades, y porque sus declarantes buscan el modo de que los otros acepten la realidad de tales hechos (Zuboff, 2021).

Una de las seis declaraciones mencionadas por Zuboff textualmente dice: “Nuestros derechos a la captura y a la propiedad de esa experiencia y de sus datos nos confieren el derecho a conocer lo que tales datos revelan” (2021). Cuando nos remitimos a la sección de “Privacidad y Términos” de Google se reafirma el concepto de una manera más diplomática:

En nuestra Política de Privacidad se explican los fundamentos jurídicos en los que nos basamos en Google para tratar la información de nuestros usuarios. Por ejemplo, podemos tratarla con su consentimiento o para perseguir intereses legítimos como ofrecer, mantener y mejorar nuestros servicios con el objetivo de satisfacer las necesidades de los usuarios (Google, 2024).

Acercándonos a la idea de Zuboff, las empresas de base tecnológica operan de una manera similar que los “adelantados” españoles basándose en un mandato construido en base

al universo legal y comercial anglosajón que, paradójicamente aquí, desconoce al individuo como propietario de su construcción simbólica. Y, de la misma manera que los conquistadores españoles (aunque podemos referir a cualquier otro imperio), saquean recursos para sostener y expandir las metrópolis, las empresas de base tecnológica hacen exactamente lo mismo con nuestra mente. El nuevo Cerro de Potosí sobre el que los conquistadores están haciendo minería para obtener materias primas de manera gratuita, es nuestra mente. No es casual el término aplicado a esta operatoria: “Minería de datos” ya que el proceso es exactamente el mismo. Las personas no solamente son un recurso humano propio de las actividades laborales, sino que además, son el nuevo recurso natural del cual se extrae la materia prima para sostener la cadena de dominio en sus diferentes formas, ya sea individual o colectivo, que posteriormente facilitará la base para la expoliación del resto de los recursos de una nación o una región geográfica.

Sobre la minería de datos, la página web de la empresa multinacional IBM explica lo siguiente:

La minería de datos ha mejorado la toma de decisiones organizativas por medio de análisis de datos esclarecedores. Las técnicas de minería de datos que respaldan estos análisis se pueden dividir en dos categorías principales: pueden describir el conjunto de datos de destino o pueden prever los resultados gracias al uso de algoritmos de *machine learning*. Estos métodos se utilizan para organizar y filtrar los datos, y revelan la información más interesante, desde la detección de fraude hasta los comportamientos de usuario, cuellos de botella e incluso brechas de seguridad. Cuando se combinan con herramientas de visualización y analítica de datos, como Apache Spark, permiten profundizar en el mundo de la minería de datos con una facilidad incomparable y extraer información relevante a una velocidad nunca vista. Los avances

en el campo de la inteligencia artificial contribuyen a acelerar la adopción en los distintos sectores (IBM, 2024).

La minería de datos que, se basa en la investigación del resultado de diversos procesos de nuestro magma de significaciones imaginarias, moldeará propuestas y caminos de soluciones para enfrentar la vida cotidiana que estarán condicionados a los intereses de las empresas de base tecnológica en su diversidad de inversiones en los diferentes rubros del quehacer económico social, desde lo alimenticio hasta la industria farmacéutica incluyendo ejércitos privados y educación. Segmentando mercados, aventajando competidores, concentrando ganancias, desarrollo de nuevas tecnologías, evadiendo obligaciones impositivas, influyendo en la toma de decisiones de la mayoría de la población. No obstante, este paraíso de los monopolios no es totalmente autónomo y estas empresas no se han formado en habitaciones de adolescentes o garajes de autos en desuso. Las grandes empresas tecnológicas han tenido un desarrollo basado en la organización y el apoyo de los Estados, sobre todo del Estado norteamericano a cuya forma de vida responden e imponen estas grandes corporaciones con capacidad de impacto global y multidimensional.

Silicon Valley el huevo de la serpiente

En la página web del Servicio de noticias de la Universidad de Stanford, con motivo de la presentación del libro en el año 2004 *Fred Terman en Stanford: Construyendo una disciplina, una universidad y Silicon Valley*, se afirma:

Terman levantó campanarios de excelencia en la Escuela de Ingeniería como decano y en todo Stanford como rector y fomentó las relaciones académicas, industriales y gubernamentales que ayudaron a transformar Stanford en una universidad de clase mundial y a la región alguna vez conocida como *el valle del deleite del corazón*

(posteriormente Silicon Valley) en un nexo de innovación admirado globalmente.

Fred Terman, se desempeñó como decano de la Universidad de Stanford en el año 1951. El académico comprendió que la inversión del Estado federal en investigación condujo a la victoria en la Segunda Guerra Mundial. Terman, terminada esta, impulsó y desarrolló el Parque Industrial de Stanford en un terreno propiedad de la universidad en el campus de Palo Alto, California (Gawel, 2011). El planteo a aplicar para el desarrollo civil de la comunidad en el Valle de Santa Clara (tal el nombre real de Silicon Valley), California, estaba basado en la experiencia del esfuerzo militar que habían realizado todas las capacidades de la Nación norteamericana: “Está el dinero del gobierno, está la universidad y la industria. Quería un vínculo estrecho entre la industria y la universidad con el dinero del gobierno apoyando la educación de los estudiantes que luego ingresarían a la industria. Ese era el modelo en el que estaba trabajando y que pensaba que tenía grandes oportunidades para hacer grandes cosas” (Gawel, 2011).

Frederick Terman comenzó a trabajar la propuesta con William Shockley quien, si bien no tuvo éxito con su empresa, recibió el Premio Nobel de Física y fue uno de los pioneros en el campo de los semiconductores. Hoy, a partir del aporte estatal a una iniciativa privada se aglomeran las empresas tecnológicas más importantes del mundo: Google, Microsoft, Adobe, Amazon, Intel, Tesla y Meta, Dell, Sony y las precursoras HP y Xerox tienen sus sedes en este lugar y, como en 1530 los Adelantados con el Reino de España, responden a una real cédula tácita que responde a garantizar el dominio de los intereses de la anglósfera hegemónica.

Una guerra incruenta, destrucción en el tiempo, pero sin pólvora

Las capacidades científicas y la diferencia tecnológica aplicada facilitaron, en las conquistas del siglo XV, la sumisión de miles de comunidades a los intereses y métodos de las potencias hegemónicas. Esas ventajas científicas y tecnológicas fueron el resultado, y aún es así, de sociedades con claros intereses en el desarrollo de sus capacidades de organización social, producción y de comercio. También cabe aclarar que, por sobre las capacidades científico tecnológicas, lo que más fuerza ha tenido siempre es la determinación política. Los primeros conquistadores españoles que llegaron a territorio continental americano no desembarcaron a sangre y fuego sino que, en los distintos procesos de integración con los nativos locales, los españoles fueron tomando conocimiento de la realidad social y política de las pequeñas comunidades que eran oprimidas por el imperio Azteca y fue la organización política de esos pueblos en una fuerza única con capacidades militares combinadas y organización basada en la experiencia militar española adquirida sobre todo en la lucha contra los musulmanes, lo que termina derrotando al imperio local. Posteriormente vendrá la conquista territorial, el saqueo de los recursos y la expansión de las nuevas enfermedades que generarán millones de muertes en un breve lapso de tiempo.

Hoy las ventajas científico tecnológicas entre los Pueblos no son tan amplias como en el siglo XV a pesar que siguen existiendo diferencias considerables a partir del condicionamiento que se genera a los Pueblos, mediante un sinfín de recursos y herramientas impulsadas por los poderes hegemónicos cuyo único fin, bajo la excusa de acciones para el bien común, es retrasar el desarrollo tecnológico de las comunidades y sus capacidades de realización como Naciones soberanas. Esos recursos y herramientas corporizadas en organizaciones multilaterales, asambleas, campañas

mundiales, agendas mundiales, organismos de salvaguarda, programas de intercambio e investigación y otros tendrán siempre objetivo altruistas que se impulsaran en regiones que realmente no afecten los objetivos estratégicos de los poderes hegemónicos y mantendrán a raya cualquier intento de desarrollo soberano local mediante herramientas por debajo del umbral de la violencia armada, pero en el límite con el conflicto social a los efectos de generar tensiones en las sociedades y evitar la cohesión en pos del desarrollo.

No se puede guerrear en todos lados al mismo tiempo, ya que no es posible la movilización de recursos materiales ni humanos a escala global con capacidad de sostener ofensivas y ocupación del territorio, por lo que es necesario focalizar los conflictos y recurrir a las operaciones por debajo del nivel de violencia armada sostenidas por los sistemas de comunicación y la diplomacia pública en la mayoría de las Naciones. Esta operatoria es de carácter y se desarrolla en primer lugar desde los sistemas concentrados de medios de comunicación los cuales ya no tienen el impacto de antaño, pero también desde la industria del entretenimiento, las agencias de publicidad, el *marketing* y sobre todo mediante los nuevos *influencers* que marcan la agenda de las discusiones sociales. Además tenemos grandes creadoras de expectativas como lo son las encuestadoras y las casas editoriales que constantemente están instalando temas sobre los que discutir; asimismo tenemos los anclajes académicos en las grandes universidades privadas y públicas que refutan o refuerzan infinidad de temas propuestos por las organizaciones no gubernamentales y fundaciones altruistas; los *think tanks* y, por supuesto, las grandes usinas de financiamiento que son los máximos círculos dorados de las finanzas globales y supranacionales que operan desestabilizando las Naciones. Pero en la actualidad debemos sumarle el éxito de un proceso tecnológico que se desarrolló en el corazón mismo, en el génesis de Silicon Valley,

hablamos de la Universidad de Stanford y de su Persuasive Technology Lab de aquella época gestacional, un área de investigación que se dedicó y se dedica a promover métodos y modelos para el cambio de comportamiento humano y que enseña a empresas innovadoras en la industria de las comunicaciones cómo funcionan realmente las conductas. Hoy, esta área de investigación es conocida como el Stanford Behavior Design Lab (Laboratorio de diseño de comportamiento de Stanford).

De alguna manera las tecnologías persuasivas nos remiten al mito de la Caverna de Platón. Entre el ser humano y la realidad están las pantallas de nuestros equipos electrónicos con su idea de la realidad mejorada por cientos de filtros, donde no se experimenta el frío, ni el dolor, ni existen olores, ni hay problemas que solucionar ya que, para mantenernos conectados y concentrados frente a la pantalla, se despliegan millones de operatorias para que nuestro cerebro reciba dosis cada vez más altas de dopamina por la excesiva estimulación.

Conclusión

La mente humana es el nuevo campo de batalla donde se desarrollan las acciones destinadas a generar el dominio de nuestras capacidades y decisiones y, por ende, de nuestras comunidades asentadas en territorios ricos en materias primas de diversa índole.

Tal como lo advirtieron Adelaide Elizabeth Farrell y Alvin Toffler, se están produciendo acciones de guerra de acuerdo con las capacidades productivas de nuestra era en el campo de batalla cognitivo de los seres humanos. De acuerdo al pensamiento de William Lind, hemos superado ampliamente las guerras de cuarta generación y nos encontramos en una quinta generación de la guerra, la guerra cognitiva donde el objetivo no consiste en direccionar a la opinión pública sino directamente implantar mecanismos de pensamiento. A partir de la hiperconectividad con nuestros dispositivos electrónicos portátiles de

comunicación que operan las 24 horas con programas en base a las tecnologías persuasivas que utilizan el resultado del procesamiento de datos obtenidos mediante la minería de datos se interrumpe el proceso la duda metódica que pone en duda todo, por un esquema de confort y seguridad a partir de una forma manipulada de interpretación de la realidad, nada más cercano a la Alegoría de la caverna de Platón.

Las operaciones en el campo cognitivo distan de las acciones de la diplomacia pública cuyo objetivo es persuadir al público objetivo sobre las bondades de otras formas de organización social de cara a la supervivencia, mediante la cooperación, el intercambio de conocimientos, el comercio, etcétera. Las herramientas utilizadas en las operaciones en el campo de batalla cognitivo presentan una característica que las hace absolutamente más rentables que las armas convencionales, poseen una alta capacidad sedimentaria y luego de alcanzar los objetivos previstos tienen gran poder residual generando en cada individuo la inestabilidad necesaria para interferir en los procesos de cohesión de las comunidades generando de esa manera vulnerabilidades que son fácilmente aprovechadas por los adversarios para lograr sus objetivos vitales.

Volviendo al pensamiento de Farrel y Toffler, guerreemos de la misma manera en que producimos: “Estamos presenciando un salto revolucionario en el campo de las armas, pasando de los sistemas emblemáticamente vinculados a la pólvora a aquellos signados por la información y este periodo de mutación de las armas podría ser relativamente prolongado” (Liang & Xiangsui, 2021; Liang & Xiangsui, 2021; Liang & Xiangsui, 2021). Si bien el rostro de la guerra se esconde entre la niebla de una zona muy gris, los objetivos son los mismos, el dominio del enemigo mediante un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario tal como lo expresaba el estratega militar prusiano Karl Von Clau-

sewitz en su libro *De la guerra*. La respuesta a la ofensiva casualmente también se encuentra en el pensamiento de otro estratega prusiano, el Mariscal Colmar von der Goltz quien en su obra *La Nación en armas*, plantea el uso de las capacidades del poder nacional pleno, es decir, estatal y privado operando de manera coordinada a partir de una planificación nacional en pos de un único objetivo derrotar al enemigo.

La República Argentina es víctima de una guerra de estas características la cual, mediante deuda económica, acuerdos multilaterales, operaciones en el ciberespacio, *lawfare*, escándalos mediáticos, nuevas tendencias, sabotajes y traiciones, ve condicionada sus capacidades de desarrollo desde el final de la guerra de Malvinas. Las sucesivas administraciones gubernamentales de postguerra, si bien es cierto que tuvieron que afrontar la crisis social y moral heredada de la dictadura cívico-militar, no optaron por tomar decisiones políticas que garantizaran el desarrollo de las capacidades productivas del país que permitieran volver a ser una nación industrial, con pleno empleo, con capacidad nuclear, con industria pesada, con salud y educación de calidad y estructuras sindicales fuertes. En cambio, se acentuó el perfil de una gerenciadora de servicios preservando el interés de la anglósfera para ser un punto de garantía para la producción primaria, a un nivel incluso mucho más abajo del primer centenario nacional.

La participación de la firma Cambridge Analítica en la campaña electoral del año 2015, que salió a la luz luego que el Parlamento Británico llamara a declarar a los directivos de la empresa por haber realizado operaciones de manipulación sobre la población británica con motivo de la campaña del Brexit, es un claro ejemplo de cómo operan los grandes intereses internacionales sobre la población argentina. La Operación Quito del gobierno británico contra la República Argentina es otro claro ejemplo. Su existencia fue puesta al descubierto gracias a la divulgación del ex emplea-

do informático de la CIA, Edward Snowden, de documentos fechados entre 2008 y 2011. La operación incluyó operaciones encubiertas en redes sociales, intervención de comunicaciones diplomáticas, militares y de seguridad, con el objetivo de recabar información acerca de los planes de la Argentina respecto de las Islas Malvinas e influir fuertemente y de manera indirecta en la opinión pública (Página/12, 2015). Las tareas de Inteligencia que se desarrollaron mediante la Operación Quito, eran también una forma de brindar “apoyo” para cumplir los objetivos políticos de Foreign Office británico, entre los que se encontraba prevenir que la Argentina pudiera recuperar la soberanía de las Islas, ya sea de manera diplomática o militar. Esta operación británica se dio a partir del acercamiento diplomático entre la Argentina y la Federación Rusa. En 2010, Dmitri Medvedev fue el primer presidente ruso en visitar la Argentina firmando convenios de índole científico, cultural, turístico, deportivo y de agricultura.

En lo vinculado a la energía, se preveía la participación rusa en la construcción de la central atómica Atucha III, la cuarta en su tipo en la Argentina con una inversión de USD 3.000 millones. “Por esta cuestión, en la comitiva del mandatario ruso figuró el presidente de la Agencia de Energía Atómica (Rosatom), Sergei Kirienko, junto a otros funcionarios y empresarios” (Página/12, 2015). Londres frente a una decisión firme de acercamiento a Rusia por parte de la Argentina incrementó las capacidades en las sombras para operar contra nuestro país.

En 2020 el Ministerio de Defensa del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte dio a conocer, en el mes de septiembre, la introducción al Concepto Operativo Integrado 2025 (*Introducing the Integrated Operating Concept*) en el que se estableció un nuevo enfoque multidominio en el uso del instrumento militar dentro del sistema multilateral utilizado hasta ese momento por el Reino

Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. El Concepto Operativo Integrado 2025 “plantea, a futuro, un contexto estratégico cada vez más complejo, dinámico y competitivo donde las características más representativas serán la diversificación de las amenazas y el desarrollo de actores no estatales que intentaran vulnerar la seguridad y estabilidad” (Symcha, 2022). En el documento oficial británico se reconoce como una amenaza las operatorias de “guerra política” cuyo objetivo es socavar la cohesión, erosionar los aspectos económicos, políticos y sociales afectando, sobre todo, la capacidad de resiliencia de la sociedad, entendiéndose por esto afectar la capacidad de la comunidad para reorganizarse, mantener la cohesión y superar circunstancias traumáticas:

determina qué conceptos que rigieron el carácter de la guerra tales como paz y guerra, público y privado, extranjero y nacional o estatal y no estatal, han quedado desactualizados frente al uso no regulado de herramientas de información para influir en las actitudes, creencias y comportamientos de las poblaciones objetivo, interfiriendo en el normal funcionamiento de las instituciones, exacerbando divisiones y prejuicios sociales generando malestar social para socavar la democracia (Symcha, 2022).

La campaña política del año 2023 y la irrupción en la argentina de una narrativa de campaña anarco capitalista basada en distribuir noticias falsas, atacar a los rivales, discursos agresivos y polarizantes tiene puntos de contacto con la estrategia que desarrolló durante más de una década Steve Bannon impulsando una insurrección global destinada a la destrucción de los Estados Nación (a excepción del estadounidense o británico, desde ya) (Tagliolini, 2023).

En el año 2018, la Fundación Atlas Argentina reconocida por la Universidad de Philadelphia como uno de los 27 mejores *think thanks* de América Latina y entre los 9 de la Argentina, integrante de RIAL, la Red Libe-

ral de América Latina, brindaba su apoyo al candidato anarco capitalista quien alcanza bancas en el Congreso Argentino. La filial argentina está vinculada a Atlas Networks (antes Fundación de Investigación Económica Atlas) una organización sin ánimo de lucro para promover políticas económicas de libre mercado en todo el mundo (Silveyra, 2021). Atlas fue fundada en 1981 por el ex piloto de la Real Fuerza Aérea británica, Sir Antony Fisher. Fisher en el año 1955 fundó el Instituto de Asuntos Económicos en Londres que llevó al poder a Margaret Thatcher primero en el Consejo Europeo, luego en el G7, posteriormente como miembro de la Cámara de los Lores y, finalmente, como Primera Ministro.

Las medidas llevadas adelante por la actual administración gubernamental de carácter neocolonial es un claro ejemplo de como la siembra y las operatorias en las sombras de la diplomacia del infundio y la discordia, dan frutos que posteriormente se cosecharán mediante una combinación de políticas que cercenan la capacidad para tomar decisiones soberanas de un Estado como el argentino. También lo es la ausencia de capacidades del Poder Judicial para hacer cumplir la Ley y velar por la seguridad de los habitantes o el intento de magnicidio gestado desde las estructuras políticas mismas del poder de turno de acuerdo a la información de carácter público. Comprender cómo este entramado de tácticas responde a intereses sea quizás el primer paso para construir una resistencia frente al poder del opresor.

Referencias bibliográficas

- Teng Phee, T. (2011). *Biblio Asia*. Disponible en: chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefndmkaj/https://biblioasia.nlb.gov.sg/files/pdf/vol-6/issue-4/v6-issue4_HenryGurney.pdf
- ACNUR (2024). *UNHCR/ACNUR*. Disponible en: <https://eacnur.org/es/blog/que-es-un-conflicto-armado-segun-el-derecho-internacional-humanitario>
- BBC News Mundo (2018). *Henry Wickham: el hombre que le arrebató la producción de caucho al Amazonas*. Londres.
- BBC News Mundo (2024). Genocidio en Ruanda: cómo fue la terrible masacre que duró 100 días y terminó con 800.000 muertos. *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/articulos/cpw0050y4380>
- Bernal, F. (2024). RTL, la radio del odio que alentó el genocidio en Ruanda. *El Salto Diario*. Disponible en: <https://www.elsaltodiario.com/cine/rtlm-radio-del-odio-alento-genocidio-ruanda-pelicula-hate-songs-estreno>
- Blakemore, E. (2022). Qué fue la Partición de la India y por qué sigue siendo un problema en la región. *National Geographic*. Disponible en: <https://www.nationalgeographic.es/historia/que-fue-la-particion-de-la-india-y-por-que-sigue-siendo-un-problema-en-la-region>
- Braeckman, C. (2021). La gran responsabilidad de Bélgica. *Le Monde Diplomatique*. Disponible en: <https://mondiplo.com/la-gran-responsabilidad-de-belgica>
- Caranci, C. (2022). Esclavitud en el Congo: la colonia portuguesa. *National Geographic*. Disponible en: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/esclavitud-congo-colonia-portuguesa_9157
- Costa, F. (2022). *Tecnoceno. Algoritmos, biohackers y nuevas formas de vida*. Buenos Aires: Taurus.
- de Pablo López, M. (2015). La guerra irrestricta ¿Un nuevo modo de hacer la guerra? Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra. *La Reina*.
- Delgado Morales, J. E. (2007). *Doctrina contrainsurgente británica y su influencia en la política de defensa y seguridad democrática*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Farrell, A. E. & Toffler, A. (1993). *La Tercera Ola*. Barcelona: Plaza & Janes.
- Frickel, M. (2024). Las raíces coloniales del genocidio en Ruanda. *Deutsche Welle*. Bonn, Renania del Norte-Westfalia, Alemania.

- Disponible en: <https://www.dw.com/es/las-ra%C3%ADces-coloniales-del-genocidio-en-ruanda/a-68735088>
- Fundación Telefónica (2017). *Fundación Telefónica*. Disponible en: <https://espacio.fundaciontelefonica.com/evento/ada-lovelace-la-encantadora-de-numeros/>
- Gawel, R. (2011). *Fred Terman: The Father Of Silicon Valley Raises An Industry*. Nashville, Tennessee.
- Glik, S. (2012). *No existe pecado al sur del Ecuador. La Diplomacia Cultural norteamericana y la invención de una Latinoamérica edénica*. En B. Calandra & M. Franco (Comps.), *La guerra fría cultural en América Latina. Desafíos y límites para una nueva mirada de las relaciones interamericanas* (pp. 79-95). Buenos Aires: Biblos.
- Google (2024). *Google*. Disponible en: <https://policias.google.com/technologies/partner-sites?hl=es>
- Grzyb, A. (2019). El genocidio de Ruanda y los medios: un debate aún abierto. *Ethic*. Disponible en: <https://ethic.es/2019/04/ruanda-genocidio-medios-comunicacion/>
- Gullo, M. (2018). *Relaciones internacionales. Una teoría crítica desde la periferia sudamericana*. Buenos Aires: Biblos Politeia.
- IBM. (2024). *IBM*. Disponible en: <https://www.ibm.com/es-es/topics/data-mining>
- Lera, P. G. (2014). El paradigma de contrainsurgencia: ¿en cuarentena? *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*.
- Lezak, S. (2024). *New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2024/03/29/espanol/opinion/antropoceno-cambio-climatico.html>
- Liang, Q. & Xiangsui, W. (2021). *Guerra sin restricciones*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Linebarger, P. (1951). *Guerra Psicológica*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- Lockton, D., Harrison, D. & Stanton, N. (2010). El método de diseño con intención: una herramienta de diseño para influir en el comportamiento del usuario. *Ergonomía aplicada*. 41: 382-392. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0003687009001136?via%3Dihub>
- Magnani E. (2019). *La jaula del confort. Big data, negocios, sociedad y neurociencia ¿Quién toma las decisiones?* Buenos Aires.
- Maquiavelo, N. (2012). *El Príncipe*. Buenos Aires: Distal.
- ONU. (2024). *ONU*. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/history-of-the-un/predecessor#:~:text=La%20precursora%20de%20las%20Naciones,la%20paz%20y%20la%20seguridad%22.>
- Página12. (2015). Espionaje británico por las Malvinas. *Página12*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-269645-2015-04-03.html>
- Puente, S. (2007). *Industrias culturales y políticas de Estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ramírez Ruíz, R. (2021). *Guerra Colonial. Colonialismo, procesos postcoloniales y relaciones internacionales*. En U. R. Carlos (Ed.). Disponible en: <https://guerracolonial.oa.urjc.es/index.php/gc/article/view/54/60>
- Rodríguez Jiménez, F. (2012). Maquinaria imperfecta. *La United States Information Agency y el Departamento de Estado en los inicios de la guerra fría*. En B. Calandra & M. Franco (Comps.), *La guerra fría cultural en América Latina. Desafíos y límites para una nueva mirada de las relaciones interamericanas* (pp. 97-113). Buenos Aires: Biblos.
- Saleh, W. (2008). *Política Exterior*. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/lawrence-de-arabia-un-rey-arabe-sin-corona/>
- Sartori, G. (1998). *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Buenos Aires: Taurus.
- Saunders, S. (2013). *La CIA y la guerra fría cultural*. Barcelona: Debate.
- Silveyra, E. (2021). Fundación Atlas, de Bernard Shaw a Javier Milei. *Revista Zoom*. Disponible en: <https://revistazoom.com.ar/fundacion-atlas-de-bernard-shaw-a-javier-milei/>
- SQS. (2024). *Subcommission on Quaternary Stratigraphy*. (I. C. (ICS), Ed.) Disponi-

- ble en: <http://quaternary.stratigraphy.org/working-groups/anthropocene/>
- Sun, W. (2006). *El arte de la guerra*. La Plata: Terramar.
- Symcha, D. A. (2022). *Sobre el concepto operativo integrado del Ministerio de Defensa Británico*. Córdoba.
- Taglioni, A. (2023). Quién es Fernando Cerimedo, el cerebro digital de Milei que trabajó con Bolsonaro y Kast. *La Política Online*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/politica/milei-campana-bannon/>
- UNDEF (Ed.). (2024). *Centro de Estudios General Mosconi*. Facultad de Ingeniería del Ejército. Disponible en: <https://www.fie.undef.edu.ar/ceptm/?p=14144>
- Ygounet, F. (1998). *Instituto de Relaciones Internacionales Universidad Nacional de La Plata*. Disponible en: https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/A98/A98-PHIS2.htm#:~:text=Consisti%C3%B3%20en%20un%20entramado%20de,millones%20de%20la%20misma%20moneda.
- Zuboff, S. (2021). *La era del capitalismo de la vigilancia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Paidós.

Argentina ante la disputa global entre los Estados Unidos y China

Argentina in the face of the global dispute between the United States and China

Por Leandro Morgenfeld*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2024.

Fecha de Aceptación: 09 de septiembre de 2024.

RESUMEN

Llegando al final del primer cuarto del actual siglo, crecen las tensiones entre los Estados Unidos y China, producto de la reconfiguración del orden geopolítico que se había establecido al inicio de la posguerra fría. El declive relativo de Washington y el ascenso de Pekín se manifiestan en todos los órdenes. Argentina, que históricamente estuvo en la órbita estadounidense, aunque con un vínculo bilateral en muchas ocasiones tenso, viene incrementando sus relaciones económicas, políticas y culturales con el gigante asiático, lo cual genera no pocas rispideces con los Estados Unidos. En el presente artículo de investigación se analizan las distintas dimensiones de cómo se manifiesta en la Argentina esa disputa de orden global y a la vez qué posibilidades se abren para el despliegue de su política exterior. Partiendo de entender cómo se configuró este

nuevo triángulo, con similitudes, pero a la vez diferencias respecto a los que el país protagonizó en el siglo XX con otras potencias, se analizan los principales rasgos de esta disputa, las opciones que se le abren a la Argentina y los distintos posicionamientos en cuanto al carácter de estos vínculos.

Palabras clave: *Geopolítica, Argentina, Estados Unidos, China, Triángulo.*

ABSTRACT

Reaching the end of the first quarter of the current century, the tensions between the United States and China are growing, due to the reconfiguration of the geopolitical order that had been established at the beginning of the post-Cold War. The relative decline of Washington and the rise of Beijing are manifested at all levels. Argentina, which historically was in the orbit of the United States, has been incre-

* Profesor y Licenciado en Historia, Especialista y Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas, y Doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires. Posdoctorado en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: leandromorgenfeld@hotmail.com

asing its economic, political and cultural relations with the Asian giant, which generates many disagreements with the United States. This article analyzes the different dimensions of how this global dispute manifests itself in Argentina, and at the same time what possibilities open up for the deployment of its foreign policy. Starting from understanding how this new triangle was configured, with similarities, but at the same time differences with respect to those that the country participated in in the 20th century with other powers, we analyze the nature of this dispute, the options open to Argentina and the different positions regarding the nature of these links.

Keywords: *Geopolitics, Argentina, USA, China, Triangle.*

Introducción

La actual crisis de la hegemonía estadounidense y el resquebrajamiento del mundo unipolar pusieron en jaque tanto al multilateralismo cristalizado en las instituciones internacionales de la posguerra, sostenidas sobre la tríada Estados Unidos, Europa occidental y Japón, como al multilateralismo globalista neoliberal que sobre dicha base se impuso con la caída del Muro de Berlín y el disciplinamiento del llamado *Sur Global* (Merino y Morgenfeld, 2022).

Con el comienzo del siglo XXI observamos una crisis de la hegemonía estadounidense y un resquebrajamiento del orden mundial que se configuró en los años noventa del siglo pasado sobre la base del orden de la posguerra (Actis y Creus, 2020). Por un lado, el propio entramado institucional construido a partir de 1945 bajo la hegemonía estadounidense-anglosajona sufrió una profunda reconfiguración *globalista* a partir de la caída de la Unión Soviética (1991), el disciplinamiento del *Tercer Mundo* y el desarrollo del capitalismo global neoliberal. Por otro lado, comenzaron a aparecer crecientes resistencias a dicho orden global tanto desde otros polos de poder ascendentes

y grupos de poder de polos centrales, como también desde las clases, grupos y pueblos subordinados del llamado Sur Global (Merino y Narodowski, 2019).

Además, en el propio núcleo central del poder mundial surgió un creciente unilateralismo de la mano del neoconservadurismo y el *americanismo* de George W. Bush a partir de 2001, que significó una profunda impugnación desde el centro del sistema a las instituciones multilaterales vigentes, siendo la invasión a Irak en 2003 (rechazada por el Consejo de Seguridad de la ONU) un hito clave en este devenir. Desde entonces, la contradicción entre el unilateralismo americanista-anglosajón y el multilateralismo globalista se hace cada vez más profunda al interior del proyecto unipolar de los grupos y las clases dominantes de los Estados Unidos, el Reino Unido y sus aliados, con un gran impacto en la región, donde estas fuerzas constituyen actores centrales junto con grupos de poder locales. Tanto unos como otros muestran los crecientes límites de las viejas fuerzas dominantes para poder contener/subordinar a las fuerzas emergentes en el mapa del poder mundial.

Es todo un síntoma de la crisis del orden mundial que en la potencia que promovió la liberalización comercial multilateral desde la época de la posguerra hasta mediados de la segunda década del siglo XXI –considerando al libre comercio como un instrumento central para mantener la paz, la seguridad internacionales y la primacía estratégica– hayan surgido fuerzas contrarias a estas visiones y que con Trump se hayan hecho dominantes en Washington, teniendo como política de Estado la guerra comercial (Morgenfeld y Aparicio, 2021).

En este contexto, emergen otros polos de poder y se acentúan las fracturas del Norte Global, configurándose una situación de multipolaridad relativa. Si la transición muestra sus primeras manifestaciones geopolíticas desde el inicio del siglo XXI, es a partir de la

crisis de 2008 cuando el escenario de multipolaridad relativa comienza a dibujarse con mayor claridad, con la aparición de los BRICS y el acelerado ascenso de la República Popular China y de la región de Asia-Pacífico (que incluye gran parte de Asia Oriental, el Sudeste Asiático y Oceanía), el establecimiento de alianzas euroasiáticas con tendencias contrahegemónicas (en donde sobresale también el papel de Rusia), y una creciente, aunque todavía no definida, insubordinación del Sur Global (Merino, Morgensfeld y Aparicio, 2023).

Este proceso constituye el trasfondo de la crisis del sistema multilateral dominante, que también se expresa en la emergencia de otros multilateralismos, que procuran redistribuir más equitativamente el poder y la riqueza mundiales, poniendo en cuestión las jerarquías interestatales y la división internacional del trabajo. El devenir hacia un mundo multipolar agudiza dichas tendencias, poniendo en juego otras visiones y prácticas del multilateralismo, que en la práctica no sólo cuestionan el entramado institucional vigente y reclaman democratizar las instituciones multilaterales del *viejo orden*, sino que también impulsan la creación de nuevas instituciones multilaterales y compromisos Sur-Sur globales y regionales.

El retorno de los globalistas a la Casa Blanca en 2021, de la mano de Joe Biden, supuso volver parcialmente a la estrategia que primó hasta el final del segundo mandato de Obama, pero en un contexto distinto y con matices importantes. Además, la posibilidad cierta de que el magnate neoyorquino triunfe en las elecciones presidenciales de noviembre de 2024 muestra que las fracturas en la clase dominante estadounidense siguen plenamente vigentes.

En este contexto, es importante destacar que Nuestra América, lejos de ser irrelevante, es una región internamente disputada. Rica en recursos estratégicos, con una población de más de 650 millones de habitantes –un mercado codiciado por los grandes jugadores

globales–, sin guerras ni grandes conflictos religiosos, es uno de los escenarios de pugna entre los Estados Unidos y las potencias occidentales –Europa tiene lazos históricos con la región– y las emergentes –entre las que sobresalen China, Rusia y la India–. Contrariamente a lo que repiten generalmente las narrativas hegemónicas en Occidente, fue históricamente y es actualmente una región vital para la pretensión estadounidense de sostener su menguante hegemonía a nivel global (Borón, 2012; Morgensfeld, 2023).

Teniendo en cuenta estas mutaciones geopolíticas en curso, en este artículo de investigación abordamos específicamente el lugar de la Argentina en la disputa entre los Estados Unidos y China por afianzarse en América Latina y el Caribe. Describimos qué rasgos presenta el nuevo triángulo económico, qué similitudes y diferencias hay respecto a los que protagonizó la Argentina en el siglo XX, y qué debates y opciones se le presentan al país del sur en esta coyuntura específica. Debatimos con quienes proponen el acrítico alineamiento con los Estados Unidos, con el argumento de que compartimos los valores del Occidente geopolítico, pero también con quienes idealizan la relación con el gigante asiático (como si todavía fuera parte del Sur Global oprimido) y con quienes, desde la izquierda, equiparan a los Estados Unidos y China como si fueran dos potencias imperialistas similares. Claudio Katz debate con esas tres perspectivas y señala acertadamente que “China no actúa como un dominador imperial, pero tampoco favorece a América Latina. Los convenios actuales agravan la primarización y el drenaje de la plusvalía. La expansión externa de la nueva potencia está guiada por principios de maximización del lucro y no por normas de cooperación. Beijing no es un simple socio y tampoco forma parte del Sur Global” (2024: 73-74). El economista argentino, y otros autores que retomaremos en este artículo, destacan que la estrategia de desarrollo autónomo de América

Latina puede sintonizar con China, pero no converger espontáneamente con la política exterior del gigante asiático, que es un potencial socio, pero no un aliado natural, diferencia que es indispensable registrar.

Desde nuestro punto de vista, el desafío para la Argentina es profundizar los lazos con Nuestra América, y desplegar una estrategia de inserción internacional y de política exterior que priorice la integración regional, construya un mayor relacionamiento con China y otros emergentes, pero que no profundicen los esquemas extractivistas, reprimarizadores y dependientes. A partir de ahí, la política exterior nacional debe actuar en función de promover un multilateralismo multi o pluripolar.

1. Relación Argentina-Estados Unidos, historia y actualidad

La Argentina y los Estados Unidos tienen una larga relación política, económica y cultural que, desde el punto de vista diplomático, se inició en enero de 1823. En este apartado vamos a plantear, sintéticamente, algunos aspectos del pasado y la actualidad del vínculo bilateral, desarrollados en trabajos anteriores (Morgenfeld, 2006; 2011; 2012; 2018; 2022; 2024).

i. La historia del vínculo bilateral

A lo largo de la historia, protagonistas y analistas caracterizaron de las más diversas formas al vínculo bilateral. La Argentina y los Estados Unidos comparten un pasado común: fueron colonias. La independencia lograda por las posesiones inglesas en Norteamérica en 1776 fue un faro para los revolucionarios del Río de la Plata. Sin embargo, ese origen compartido no se tradujo en una relación estrecha entre Washington y Buenos Aires. Ni en una esperable solidaridad durante las luchas anticoloniales. La Casa Blanca demoró el reconocimiento de las independencias latinoamericanas y tempranamente, en 1823, planteó la *doctrina Monroe*, fuente de esperanzas, recelos

y equívocos al sur del Río Bravo. La creencia en el *Destino Manifesto* y un temprano expansionismo anexionista fueron convirtiendo a los Estados Unidos en una potencia continental primero y mundial después. El apetito por ampliar su territorio a costa de guerras y conquistas y consolidar lo que consideraban su *patio trasero* produjo un divorcio con las clases dirigentes latinoamericanas, temerosas, pero a la vez crecientemente dependientes del gigante del norte.

La Argentina, desde sus orígenes, miró más hacia Londres y París que hacia New York o Washington. La clase dominante criolla, europeísta, fue tejiendo lazos económicos, políticos, sociales y culturales con el Viejo Continente. Desde finales del siglo XIX, cuando los Estados Unidos pretendió erigir una unión aduanera continental, los gobernantes del régimen oligárquico dificultaron todo lo posible la organización panamericana. No por un afán latinoamericanista (el escepticismo hacia Bolívar y el proyecto de una patria grande estuvo siempre a la orden del día), sino porque eran temerosos de malquistar a los gobernantes de los países europeos, que proveían capitales, préstamos y mercados para las exportaciones agropecuarias. Hasta la Segunda Guerra Mundial, hubo idas y vueltas en el vínculo bilateral, limitado por el carácter no complementario de ambas economías y por las trabas estadounidenses a las compras de lanas, carnes y granos argentinos. Desde 1941, la tenaz neutralidad de la Casa Rosada pasó a ser eje de conflicto, luego potenciado por el ascenso de Juan Domingo Perón. El planteo de la Tercera Posición y sus políticas nacionalistas y reformistas fueron un desafío para los planes hegemónicos del Departamento de Estado, aunque no al nivel de impedir la creación de la OEA o la aprobación del TIAR, dos objetivos estratégicos para Washington.

En los años 50, la Guerra Fría se trasladó al continente americano. Primero con el golpe contra Jacobo Arbenz en Guatemala y luego,

plenamente, tras el triunfo de la Revolución Cubana. El peligro rojo se había instalado en el patio trasero. La respuesta de la Casa Blanca fue una nueva combinación de “palos y zanahorias”, es decir, agresiones militares y promesas de concesiones económicas. Las relaciones interamericanas volvieron a crujiar. Era la hora de la Alianza para el Progreso, la Doctrina de Seguridad Nacional y los golpes de Estado en todo el continente, impulsados por militares entrenados en la Escuela de las Américas. Arturo Frondizi, a su manera, intentó sacar provecho de la situación, alentando negociaciones con la Casa Blanca, pero su gobierno sucumbió ante los militares.

La sucesión de dictaduras en la Argentina no allanó la relación con Washington. Complejas alianzas internacionales –*apertura al Este* mediante–, diferencias económicas –potenciadas por la crisis de los años setenta–, choques vinculados a la violación los derechos humanos y, finalmente, la Guerra de Malvinas, dificultaron mucho más de lo predecible el vínculo bilateral. La vuelta de la democracia se dio junto a profundas crisis económicas. La elevadísima y fraudulenta deuda externa operó como un elemento disciplinador. En consecuencia, con Raúl Alfonsín, hubo un rápido abandono de tenues posiciones heterodoxas iniciales, en función de un *giro realista* en la relación con Washington. La confluencia con Ronald Reagan no tardó en llegar. Años después, la dependencia financiera se profundizó, derrota popular mediante, y las relaciones pasaron a ser *carnales*, como nunca antes. Tras el Consenso de Washington, se teorizaba, era necesario asumir el realismo periférico y no confrontar con la principal potencia mundial en un mundo pretendidamente unipolar.

El estallido del año 2001, en el marco de un movimiento popular que se vio replicado en buena parte de América Latina, obligó a repensar, también, el vínculo bilateral. El proyecto estadounidense del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), que parecía

inexorable, fue finalmente derrotado hacia 2005, en Mar del Plata. En el nuevo contexto político y social regional emergió, con límites y contradicciones, un inédito horizonte de integración latinoamericana, por fuera del mandato de Washington. La Casa Blanca, en consecuencia, debió soportar resistencias en la región, incluyendo las de la Casa Rosada, con la que tuvo un vínculo ambivalente en la primera década del siglo XXI.

La historia del vínculo bilateral muestra algunas constantes tensiones. Salvando períodos particulares (presidencias de Guido, Onganía, Menem, De la Rúa y Macri) en general la relación entre Buenos Aires y Washington fue distante o conflictiva. Sin embargo, excepto en algunas circunstancias históricas acotadas (momentos de los gobiernos de Yrigoyen, Perón, Illia, Alfonsín o los Kirchner, por ejemplo), la oposición a los Estados Unidos no se vinculaba a políticas autonomistas, nacionalistas ni mucho menos anti-imperialistas, sino más bien con una alianza (subordinada) entre las clases dirigentes locales y distintas potencias extra-continetales.

Ya en las décadas que siguieron a la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata se vislumbró la oposición al proyecto de Bolívar y de quienes intentaron recrearlo a través de los sucesivos congresos hispanoamericanos. Los gobiernos de Buenos Aires se mostraron renuentes a apostar a una integración con los demás países de la región que pudiera generar tensiones con las potencias europeas. Desde fines del siglo XIX, la oposición a la pretensión estadounidense de afirmarse como la potencia hegemónica en toda América se fundamentaba en la caracterización de este proyecto (unión aduanera y monetaria desde el punto de vista económico y unión panamericana desde el punto de vista político) como esencialmente *anti-europeo*. En cada intervención, los representantes del gobierno argentino destacaban que el comercio, las inversiones y hasta las relaciones políticas y

culturales argentinas se daban "naturalmente" con Europa, y no con los Estados Unidos o los demás países latinoamericanos. La advertencia contra el avance estadounidense, formulada recurrentemente por representantes de la cancillería argentina, no se traducían en una estrategia latinoamericanista, sino en reivindicar los lazos con el Viejo Continente (Morgenfeld, 2012).

Si bien la Argentina se transformó en un escollo para las tempranas pretensiones hegemónicas de Washington, a la vez fue también, en casi toda su historia, un país que boicoteó sistemáticamente la integración latinoamericana, una opción que preocupaba a la Casa Blanca. La *balcanización* de la región siempre fue un objetivo geo-estratégico de demócratas y republicanos para poder mantener el control en lo que consideraban como su *patio trasero*. La mayoría de los gobiernos argentinos, a pesar de las contradicciones (más bien económicas) con Washington, fueron funcionales a esa estrategia de fragmentar el *patio trasero*, de *dividir para reinar*.

Ya en el siglo XX, el avance del país del norte en América del Sur alcanzó tal nivel que la posibilidad de resistencia argentina a los proyectos panamericanos estadounidenses, que había sido clave en la Primera Conferencia (1889-90), fue menguando. Siendo el principal abastecedor de bienes industriales, inversiones y préstamos, y un mercado cada vez más significativo para los países latinoamericanos, los Estados Unidos logró ir contrarrestando las resistencias a sus políticas imperialistas y subordinando a las clases dirigentes de los países ubicados al sur del Río Bravo.

La principal constante de la relación entre Washington y Buenos Aires es la competencia por la colocación de la producción primaria. Uno de los factores económicos clave para entender los conflictos con los Estados Unidos tiene que ver con las dificultades de las exportaciones de bienes agropecuarios argentinos para ingresar en el mercado estadounidense,

primero por barreras arancelarias y luego por distintas formas de proteccionismo no arancelario (subsidios, legislación de igualación de costos, barreras fito-sanitarias o disposiciones vinculadas con la *seguridad nacional*). Infructuosamente, la diplomacia argentina realizó múltiples gestiones para destrabar las exportaciones hacia el país del norte, resistidas por el *bloqueo agrícola* estadounidense, con inmensa capacidad de *lobby* tanto en el Congreso como en la Casa Blanca. Las lanas a fines del siglo XIX, las carnes desde los años veinte o los cítricos, el biodiesel, el acero y el aluminio, en la actualidad, enfrentaron el particular proteccionismo estadounidense. El Departamento de Estado, por su parte, utilizó las expectativas de los exportadores argentinos, y de otros países del continente, para evitar que los gobiernos del sur desarrollaran una política de confrontación, autonomía y/o de mayor independencia frente a la potencia del norte. En la década del treinta, en la de sesenta o incluso en los últimos veinte años, esta cuestión operó como un factor disciplinador, que morigeró los planteos más anti-estadounidenses en la región. Una constante de los distintos gobiernos argentinos, incluso de aquellos que esbozaban una retórica nacionalista y que enfatizaban la necesidad de desplegar una política exterior más autónoma, fue soslayar las posturas antiimperialistas, a las que se suele tildar, despectivamente, de *aislacionistas*. Así, en general, fueron abandonadas las confrontaciones con la potencia del norte, en función de las negociaciones y las expectativas de colocar mayores exportaciones en ese codiciado mercado, conseguir insumos estratégicos, comprar equipamiento militar o bien facilitar la llegada de inversiones y generar confianza en el sistema financiero, para poder tomar deuda.

En forma paralela al avance económico de los Estados Unidos en el continente y en la Argentina a lo largo del siglo XX (tras la primera guerra, fue la potencia que más inversiones y préstamos radicó en el país), Wash-

ington amplió su influencia política, potenciando la Unión Panamericana, que después de la Segunda Guerra Mundial se transformó en la OEA. Desde el punto de vista militar también hubo una creciente relación, una vez aprobado el TIAR en 1947, con la excusa de la naciente *Guerra Fría* (Morgenfeld, 2023). El Pentágono pugnó por reemplazar a Europa como principal abastecedor de las fuerzas armadas latinoamericanas, que a partir de los años sesenta se comprometieron en la aplicación de la *Doctrina de Seguridad Nacional* y la lucha contra la “subversión”, tras la simpatía continental que cosechó la revolución cubana. En esos años, muchos militares argentinos se formaron en la Escuela de las Américas y tejieron vínculos con sus pares estadounidenses, que permitieron incluso coordinar operativos internacionales de represión social y política (Plan Cóndor) y participar en la lucha contra-insurgente en América Central.

La dimensión social y cultural también fue un factor de creciente influencia en el vínculo bilateral. La relación con las principales empresas periodísticas locales (el caso de la expropiación del periódico *La Prensa*, en 1951, tuvo amplia repercusión en los Estados Unidos), las organizaciones sindicales continentales (factor de presión también contra el peronismo), la influencia de la industria cultural estadounidense –con *Hollywood* a la cabeza– y los intercambios académicos promovidos por el Departamento de Estado y las universidades privadas, contribuyeron a morigerar el sentimiento anti-yanqui en el país. Este éxito relativo se vio dificultado por circunstancias excepcionales y traumáticas, como la posición pro-inglesa del gobierno de Reagan durante la guerra de Malvinas o el rechazo a los organismos financieros internacionales, el *Consenso de Washington* y el ALCA, tras la crisis de 2001. En la percepción popular, y más allá de la creciente influencia cultural e ideológica de los Estados Unidos en la Argentina, el gobierno de ese país y los poderes que comandan *Wall*

Street son uno de los principales responsables de las crisis económicas recurrentes.

En los últimos años hubo idas y vueltas en el vínculo bilateral. Luego de los doce años de gobiernos kirchneristas (2003-2015), en los que se vivieron múltiples tensiones e idas y vueltas con los Estados Unidos, sobre todo durante la segunda presidencia de Cristina Fernández, el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019) ensayó un realineamiento con los Estados Unidos, que hizo recordar la etapa de las *relaciones carnales* menemistas.

La política exterior desplegada durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), contra todo lo que pretendió mostrar el *marketing* de la Casa Rosada con la remanida consigna “volvimos al mundo”, evidenció una serie de fracasos, incluso en sus objetivos explícitos. Macri no logró aumentar las exportaciones (no nos transformamos en el “supermercado del mundo”) ni atraer capitales que no fueran meramente especulativos (la “lluvia de inversiones” fue más bien una larga sequía). Tras pagar lo que demandaban “fondos buitres” en 2016, hubo una escalada de endeudamiento, hasta que la corrida de 2018 obligó a recurrir al FMI, que otorgó el mayor préstamo de toda de historia. Fue el primer presidente en *defaultear* su propia deuda. Teniendo en cuenta los vencimientos de los siguientes cuatro años y las serias dificultades para renegociarla, tras los más de 180 mil millones tomados en los últimos cuatro años, el futuro argentino parecía bastante negro en diciembre de 2019.

Macri fue además funcional a la estrategia política de la Casa Blanca de fragmentar lo más posible a la región, restando importancia a iniciativas como la CELAC –nunca participó en sus cumbres de mandatarios–, destruyendo la UNASUR –Argentina se retiró cuando Bolivia asumió la presidencia pro tèmpe– y transformando al Mercosur en una mera plataforma para la apertura comercial –cuyo máximo “logro”, el Acuerdo con la Unión Europea, anunciado a mediados de

2019, encuentra hoy múltiples escollos para ser ratificado—.

El líder del PRO avaló la política de Trump de asediar a Venezuela —votó activar el TIAR contra Caracas—, reforzó iniciativas alineadas con Washington —como el Grupo de Lima o la Prosur— y fue funcional al reposicionamiento de la OEA como el foro privilegiado, en detrimento de las instancias latinoamericanas.

En las Naciones Unidas, la Argentina profundizó el alineamiento con los Estados Unidos. En 2016, el gobierno de Macri coincidió el 52% de las votaciones con el de Obama, similar a Chile y a Brasil (56%). Ya en 2017, cuando Faurie reemplazó a Malcorra en la cancillería, el 59% de las veces se alineó con Trump, a diferencia de Santiago y Brasilia, que cayeron al 44% (Morgenfeld, 2022).

El gobierno del Frente de Todos, encabezado por Alberto Fernández (2019-2023), tuvo una política zigzagueante con los Estados Unidos, en una relación en la que hubo entendimientos y roces, condicionada por la deuda con el FMI contraída por el gobierno anterior. Si con Trump las relaciones fueron ríspidas (a través de Mauricio Claver-Carone había sido fundamental el apoyo financiero a Macri para intentar su reelección), ya cuando asumió Joe Biden en enero de 2021, primaron los intentos de acercamiento bilateral, tanto por ciertas afinidades ideológicas como por las tensiones entre el presidente estadounidense y su par brasileño, Jair Bolsonaro.

ii. El presente: el alineamiento de Milei

Desde el 10 de diciembre de 2023, cuando asumió Javier Milei, la Argentina se subordinó a los Estados Unidos como nunca antes en su historia. Los primeros meses del gobierno libertario plantearon un giro en las políticas económicas y sociales, con profundas consecuencias regresivas para las clases populares y los sectores medios.

Con la premisa de un Estado reducido todo lo posible y una política exterior mini-

malista, las bases ideológicas del nuevo gobierno dictan que hay que abandonar las instituciones de la gobernanza global y cualquier autoridad supranacional que procure regular a los gobiernos. Sin embargo, más allá de estos fundamentos ideológicos, existe una distancia entre sus postulados cuasi aislacionistas y la política exterior desplegada desde diciembre pasado. La aspiración a ingresar a la OCDE, el vínculo estrecho con el israelí Benjamin Netanyahu y el ucraniano Volodimir Zelensky y la agresión contra otros mandatarios latinoamericanos (Lula, Petro, AMLO), acusándolos de comunistas, muestra algunas contradicciones. Como advierte Federico Merke: "(e)l sesgo ideológico aparece como un rasgo distintivo. El gobierno prefiere dejar de lado alianzas políticas, por ejemplo, al no ingresar al grupo BRICS, pero se abraza con Israel y Ucrania en defensa de Occidente. Postula menos regulación global, pero acepta una futura regulación de la OCDE. Y el comercio con el mundo es prioridad, pero mejor siempre y cuando sea con 'democracias liberales'". Esto lleva al profesor de la Universidad de San Andrés a concluir que:

la política exterior de Milei refleja pálidamente el ideario libertario y exhibe una marcada inclinación hacia el conservadurismo y el alineamiento pro-occidental, caracterizado por un bajo pragmatismo y un alto sesgo ideológico y de grupo. Aunque se percibe una influencia filosófica libertaria en sus gestos, hasta el momento su política se ha orientado más hacia una afinidad con los valores de la derecha occidental, particularmente con Estados Unidos, y con un ideario liberal que enfrenta cuestionamientos en el mismo mundo libre que Milei dice admirar (Merke, 2024: 5).

En un sentido similar, Martín Schapiro y Agostina Dasso advierten que la supuesta continuidad respecto a las *relaciones carnales* con Estados Unidos debe ser matizada:

Mientras que el acercamiento del menemismo a Washington estaba definido principalmente en base a intereses económicos y comerciales, el acercamiento de Milei aparece, antes que nada, basado en la ideología, los valores y la moral. La lectura del mundo no es sólo anacrónica, sino que malinterpreta la complejidad histórica del vínculo de los 90. En aquella época, en efecto, el menemismo actuaba siguiendo casi al pie de la letra el manual de una escuela que prescindía de valores y predica la primacía de costos e intereses. El gobierno libertario hace lo contrario. Carlos Escudé, inspirador ideológico de aquella corriente, era, al momento de su inesperado fallecimiento, un entusiasta promotor de la relación con China (Schapiro y Dasso, 2024: 6).

El agredir a los gobiernos de Brasilia y Pekín, entonces, no parece cuadrar con una orientación alberdiana, teniendo en cuenta que son los dos principales destinatarios de nuestras exportaciones. Menem, a pesar de su alineamiento con los Estados Unidos, cultivó fluidos vínculos con Brasil, que se transformó en esos años, cuando surgió el MERCOSUR, en el principal socio comercial de la Argentina.

Milei parece no tomar nota de los cambios profundos en el contexto global:

Aunque el mundo que mira Milei remita a los años noventa del siglo XIX, estamos en un orden internacional muy distinto. No sólo la potencia hegemónica perdió poder relativo, sino que el ascenso de China es abrumador. El gigante asiático es el principal socio comercial de la mayoría de los países del planeta y el segundo de Argentina, sólo detrás de Brasil. Lejos de las certezas de antaño, existe un desorden internacional, un mundo en transición, donde hay dos claros polos de poder que ejercen presión sobre todo el resto. Las recetas para navegar desde un país periférico deben ser mucho más cautelosas y pragmáticas (Schapiro y Dasso, 2024: 7).

En medio de esta política exterior sobreideologizada y occidentalista (Milei se presenta en

el mundo como un *cruzado* contra la amenaza comunista y el supuesto “marxismo cultural” reinante), también hay que destacar que es una *diplomacia virtual*: el presidente argentino parece no tener inconvenientes en generar conflictos externos (los casos de Brasil, Colombia y México son elocuentes), sólo para galvanizar su base electoral interna. Sigue en modo candidato, generando estupor, incluso, en diplomáticos de carrera que comparten su orientación ideológica liberal, pero no su estilo ni su falta de *expertise* (Morgenfeld, 2024).

Aunque con clara afinidad político-ideológica con Donald Trump y Elon Musk, puntales de la ultraderecha global, Milei despliega una política exterior de profunda sumisión respecto a los Estados Unidos, incluso con un gobierno demócrata. El alineamiento absoluto con el país del norte e Israel tiene múltiples y evidentes manifestaciones: la renuncia a ingresar como miembro pleno de los BRICS, la cancelación de la compra prevista de aviones chinos y, en su reemplazo, la compra a Dinamarca de aviones usados de combate norteamericanos, la política de ataque sistemático a los gobiernos latinoamericanos no alineados con Washington, la hostilidad contra el gobierno chino –al punto de provocar una crisis diplomática tras el acercamiento a Taiwán–, las votaciones en la ONU a favor de los Estados Unidos, entre otras. Por otro lado, el gobierno de Milei recibió a todos los funcionarios de los tres poderes de los Estados Unidos que visitaron el país: el director de la CIA, William Burns, visitó en marzo la Casa Rosada, la generala Laura Richardson fue agasajada por el propio presidente en Ushuaia y en el Aeroparque, el secretario de Estado Antony Blinken, fue invitado por Milei a saludar desde el histórico y emblemático balcón de la Casa Rosada el 23 de febrero.

La de Laura Richardson fue la “visita de la desmesura” (Tokatlian, 2024). La llegada de la jefa del Comando Sur, en particular, tiene que ver con la ofensiva diplomática y militar de los

Estados Unidos para intentar frenar el avance chino en lo que ellos siguen considerando, de acuerdo a la *doctrina Monroe*, como su zona de influencia exclusiva, su *patio trasero*. Ven que China ya es el primer y segundo socio comercial de casi todos los países de la región, un inversor cada vez más importante y un prestamista que incluso está opacando a las organizaciones financieras tradicionales dirigidas por los Estados Unidos, como el Fondo Monetario Internacional. Así que ahora afirman abiertamente lo que hace años venimos sosteniendo: que todas sus acciones tienen que ver con frenar la presencia de China y Rusia. Sin embargo, pareciera que no hay mucho que puedan hacer. Desde el punto de vista económico, los programas de desarrollo, los programas de asistencia, los programas de financiamiento para América Latina por parte de los Estados Unidos son cada vez más limitados, incluso con países y gobiernos muy alineados con el país del norte. El cambio significativo es que el declive estadounidense es cada vez más pronunciado frente a China, India y Rusia, y la presencia de estos otros actores en América Latina es cada vez más pronunciada. Entonces, lo que puede observarse es, en un momento crítico para el dominio de los Estados Unidos, un uso más frecuente y profundo de aquello en lo que siguen siendo dominantes, que es el músculo militar y el músculo diplomático, es decir, lograr, a través de la presión política, diplomática y militar, lo que no pueden conseguir mediante la competencia económica con China.

Nunca en la historia argentina hubo este nivel de alineamiento. Por más que Milei se referencie en las dos presidencias de Menem, los Estados Unidos no es la fuerza hegemónica incontestable que era en los años '90, sino que está en un declive relativo, con el ascenso del Pacífico, China, India y los BRICS. Esta política de sumisión total es a cambio de nada. Ni siquiera puede justificarse en términos pragmáticos, como intentaron Menem y Mac-

ri. La canciller Susana Malcorra señaló, en diciembre de 2015, que desplegarían una política exterior desideologizada, cuyo objetivo era la atracción de capitales, la toma de préstamos y la apertura de nuevos mercados para los exportadores. Desde que asumió, Macri no ahorró señales hacia el gran capital financiero, pero sobre todo hacia los Estados Unidos. Sin embargo, procuró no destrozarse el vínculo con sus principales socios comerciales. Cuando fue la Cumbre del G20 en Buenos Aires, Trump estuvo dos días en la capital argentina, apenas la mitad que su par chino, Xi Jinping, quien fue recibido en el marco de una visita de Estado (Morgenfeld, 2022). Milei, en cambio, sobreactúa el alineamiento con los Estados Unidos. Eso explica el desatino de haber volado hasta Ushuaia el 4 de abril, apenas dos días después de haber faltado al histórico acto que en esa ciudad se hace cada año para honrar a los héroes de Malvinas, para recibir a la generala Richardson, quien durante su visita recibió honores más propios de una jefa de Estado. En esa ocasión, además, el presidente argentino hizo público su deseo de construir una base naval conjunta con los Estados Unidos, en el estratégico canal interoceánico y como puerta de entrada a la Antártida. Este tipo de gestos desmesurados, de los cuales aquí sólo se mencionan algunos, se repitieron constantemente en los primeros nueve meses de gobierno, y quedan patentes en los cinco viajes que ya realizó Milei a los Estados Unidos, un récord histórico para un presidente argentino.

3. Relación Argentina-China, historia y actualidad

La Argentina estableció relaciones diplomáticas con China en 1945 y normalizó los vínculos con la República Popular en 1972, en coincidencia con el giro impulsado por Richard Nixon y Henry Kissinger en los Estados Unidos. Hasta ese momento, había considerado al gobierno establecido en Taiwán como el legítimo. Sin embargo, el salto cuanti y

cualitativo del vínculo bilateral ocurrió recién varias décadas más tarde, en el siglo XXI. La imperiosa necesidad de divisas por parte de la Argentina, a través de la ampliación de sus exportaciones primarias, encontró en China un mercado ávido de sus alimentos y luego una fuente de financiamiento e inversiones.

i. La historia del vínculo bilateral

Las relaciones diplomáticas entre la Argentina y China datan de mayo de 1945, cuando se produce un intercambio entre el embajador argentino ante los Estados Unidos y el embajador chino ante México. Poco después, desde 1949, con el triunfo de la revolución encabezada por Mao Zedong, hubo dos gobiernos distintos, el de la República Popular China (Pekín o Beijing) y el de la República de China (Taiwán). Tras el triunfo de la revolución comunista, el gobierno de Juan Domingo Perón retiró a los diplomáticos argentinos. Reconoció al gobierno nacionalista de Taiwán, al que apoyó en sucesivas votaciones en Naciones Unidas (se abstuvo en 1950, pero votó en contra de la República Popular en 1951, 1952, 1953 y 1954).

Años más tarde, y luego del acuerdo histórico con los Estados Unidos, a principios de la década de 1970, la China de Mao Zedong amplió los vínculos con América Latina, estableciendo relaciones diplomáticas con una docena de países de la región, entre los que se destacan la Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela. En el caso de las relaciones diplomáticas entre Pekín y Buenos Aires, se normalizaron en febrero de 1972, en pleno momento de la *apertura hacia el Este* impulsada por el presidente de facto Alejandro Lanusse. A partir de entonces, Buenos Aires reconoció al gobierno de la República Popular como el gobierno legal de China (Taiana, 2023).

Un año más tarde, en mayo de 1973, Perón envió su esposa Isabel a una histórica visita a China, donde fue recibida por la mano

derecha de Mao. Poco después, ya durante la última dictadura militar, se firmaron acuerdos de índole comercial, financiero y cultural y, en 1980, el general Jorge Rafael Videla visitó Pekín (Oviedo, 2010: cap. XI).

Con los años, el gigante asiático fue un mercado cada vez más importante para la soja argentina y sus derivados. Durante los gobiernos de Raúl Alfonsín y de Carlos Menem se profundizaron las relaciones bilaterales, más allá del vínculo privilegiado que el riojano estableció con los Estados Unidos. Esa misma orientación prosiguió durante la presidencia de Fernando De la Rúa. Cuando se produjo el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), en el año 2001, se dieron las condiciones para “un salto” en las relaciones económicas con el gigante asiático. Durante la presidencia Eduardo Duhalde se produjo un cambio en la posición argentina respecto al gigante asiático, pasando de la política de “no intervención en los asuntos internos” de ese país, al reconocimiento del principio de “una sola China” (Oviedo, 2010: 440).

Ya en el período kirchnerista (2003-2015), el vínculo cobró mayor relevancia, especialmente en materia económica y política, y hubo apoyos en distintos ámbitos multilaterales. En noviembre de 2004, Kirchner viajó a Beijing para avanzar en una asociación estratégica:

El presidente Néstor Kirchner, tras asumir el cargo en 2003, consideró a Beijing como una forma de equilibrar las relaciones con EE.UU., y el antes mencionado acuerdo bilateral de 2004 alcanzado cuando el líder chino Hu Jintao visitó Buenos Aires resultó en varias mejoras en la relación, incluida la expansión de la cooperación comercial, la afirmación de que Argentina reconocía a China como una economía de mercado (así como que era una economía en desarrollo, lo que ayudó aún más en las interacciones de Beijing con la Organización Mundial del Comercio), y la designación de Argentina como socio estratégico chino. Aunque hubo en

las administraciones más recientes en Buenos Aires bandazos hacia el proteccionismo, Beijing encontró que Argentina era un lugar prometededor tanto para mejorar el comercio como para la inversión. Mientras Beijing buscaba integrarse mejor dentro de varios regímenes regionales en ALC, Buenos Aires también observaba el desarrollo del grupo BRICS de grandes economías emergentes, del cual China era un participante importante junto con el vecino de Argentina, Brasil, así como India, Rusia y, finalmente, Sudáfrica (Lanteigne, 2024: 232).

Una década más tarde, el 18 de julio de 2014, ambos países acordaron la *Asociación Estratégica Integral*, lo cual marcó un hito en las relaciones bilaterales. Se ratificó en ese contexto el financiamiento de la represa hidroeléctrica “Kirchner-Cepernic”, la modernización del Ferrocarril Belgrano y el *swap* por 11.000 millones de dólares.

Desde que asumió Macri, en diciembre de 2015, se revisaron los acuerdos firmados por Cristina Kirchner. Frente a las amenazas de la administración de Cambiemos, China advirtió que podía reducir el financiamiento, las inversiones y las compras. A pedido de los Estados Unidos, Macri cuestionó el posible uso militar de la Estación de Espacio Profundo en Neuquén y puso en duda la continuidad de la construcción de dos represas en el río Santa Cruz y dos centrales nucleares. Al mismo tiempo, plantearon la eventual inconstitucionalidad del artículo 5 del Convenio Marco sobre Cooperación Económica y de Inversiones, que otorgaba condiciones especiales a China en la contratación pública. Pero la posibilidad de renegociar los acuerdos con China debía enfrentar la creciente dependencia comercial, financiera y del capital de esa potencia asiática. La Argentina acumulaba déficits comerciales crecientes desde 2008, transfiriendo un total de 30.812 millones de dólares a China hasta 2015, según el INDEC (Oviedo, 2018), a contramano de Brasil y Chile, que tuvieron

sendos superávits durante ese mismo período. La Argentina, aislada financieramente por el conflicto con “los fondos buitres”, tuvo que recurrir a préstamos chinos, a través del swap de divisas y acuerdos intergubernamentales. Durante esos años, se incrementó también fuertemente la inversión china: 1.948 millones de dólares de Inversión Extranjera Directa (IED) china en la Argentina hasta 2015, similar a la IED china en la Alianza del Pacífico. También, hubo inversiones de empresas estatales, como SINOPEC, CNOOC e ICBC. Un informe del Ministerio de Comercio de China de 2016 afirma que este país proporciona 11.000 empleos directos y casi 30.000 empleos indirectos en la Argentina. La misma fuente asevera que, hasta 2015, la Argentina tenía 424 proyectos de inversión en China por 193 millones de dólares (Oviedo, 2018). Macri, entonces, pudo darse cuenta de la enorme dependencia de la Argentina respecto a China y de las limitaciones que tendría para implementar un realineamiento hacia los Estados Unidos y Europa que fuera hostil hacia Pekín.

Para superar las tensiones iniciales, hubo reuniones entre Macri y Xi Jinping en la Cuarta Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington, la Cumbre del G-20 en Hangzhou, y en una visita del presidente argentino a China. Allí se llegó a un acuerdo por el tema de la base espacial en Neuquén, por las represas y se firmó el Plan Integrado Quinquenal China-Argentina para la Cooperación en Infraestructura (2017-2021), con dieciséis proyectos de infraestructura.

El presidente Macri logró sacar a la Argentina de la dependencia del capital chino, aunque el gobierno de Xi Jinping todavía tiene alta injerencia en la economía argentina y es fuente alternativa de capitales en un mundo financiero inestable. (...) La Argentina cortó la dependencia de China y aumentó su autonomía, pero siguió dependiendo del capital internacional. Así, la administración Macri redujo la depen-

dencia en el nivel bilateral, aunque no en el ámbito general de la política exterior (Oviedo, 2018).

Durante la presidencia de Alberto Fernández los vínculos con China se profundizaron nuevamente. En febrero de 2022, el presidente argentino realizó una visita oficial a China en la que se acordó la incorporación del país a la *Belt and Road Initiative* (BRI), además de firmarse acuerdos de financiación para obras de infraestructura por 14.000 millones de dólares, más un adicional de 9.700 millones y la renovación de la línea del *swap*. Sabino Vaca Narvaja, embajador en Beijing y entusiasta promotor del vínculo con ese país, declaró, luego de la visita del presidente Fernández para participar del Tercer Foro de La Franja y la Ruta en Shangai, que “China es el único país que financia obras estratégicas y federales para los argentinos”, y destacó los proyectos en marcha como “verdaderos activos generacionales, porque sus beneficios van a perdurar por décadas. Hoy hay obras concluidas, en ejecución y un listado de proyectos estratégicos a financiar por China. Por eso digo que ningún modelo de desarrollo argentino se puede pensar excluyendo a China.”¹

En la que fue su última gira como presidente, en octubre de 2023, Alberto Fernández firmó la ampliación del *swap* por 6.500 millones de dólares, luego de mantener una reunión bilateral con Xi Jinping. Allí declaró, de cara al tramo final de la campaña electoral: “Cada vez que pasamos un momento difícil, el gobierno de Xi Jinping nos brindó su apoyo. Esto es importante para que la producción no se detenga. Llegamos a este acuerdo con China mientras algún loco acá propone romper relaciones con ese país y otros que nos han ayu-

dado en estos tiempos difíciles”², en referencia a las declaraciones del candidato presidencial libertario, quien había amenazado con cortar las relaciones con el gigante asiático.

ii. El presente: las tensiones con Milei

Si los vínculos bilaterales venían profundizándose en las primeras dos décadas de este siglo, desde diciembre de 2023 empezaron los mayores cortocircuitos. Las declaraciones hostiles del candidato y luego presidente provocaron la paralización de inversiones y la salida de empresas, como Gezhouba, que se fue de la Argentina en marzo de 2024. La incertidumbre es lo que todavía prima. Algunos imaginan que Milei tendrá, como Bolsonaro en Brasil, “un baño de realidad”. Otros, en cambio, sostienen que el recalentamiento del enfrentamiento entre los Estados Unidos y China, sumado al alineamiento total con Washington que exhibió el libertario en sus primeros meses en la Casa Rosada pueden dañar el vínculo en forma duradera.

A pesar de que en 2023 China era el segundo socio comercial de la Argentina, Milei no ahorró “munición gruesa” durante la campaña electoral: “No solo no voy a hacer negocios con China, no voy a hacer negocios con ningún comunista”, declaró en la entrevista que realizó con el periodista trumpista Tucker Carlson en septiembre, semanas antes de las elecciones.

Además de gestos y declaraciones hacia Taiwán, el gobierno libertario resolvió que Argentina no iba a entrar al grupo BRICS, lo cual debía concretarse en enero de 2024, tras las negociaciones que había encabezado “Lula” unos meses antes, en la cumbre presidencial

1 *Página/12* (20 de octubre de 2023). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/600431-para-vaca-narvaja-ningun-modelo-de-desarrollo-argentino-se-p>

2 *Infobae* (18 de octubre de 2023). Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2023/10/18/alberto-fernandez-confirmo-en-china-la-ampliacion-del-swap-por-6500-millones-de-dolares/>

de 2023 de ese bloque estratégico. Esa decisión inconsulta reviste una enorme gravedad geopolítica y marca un punto de clara diferencia con la política del ultraderechista Bolsonaro, quien no sólo no abandonó el BRICS, sino que fue anfitrión de una cumbre de ese grupo en Brasil.

Lo cierto es que, desde la asunción de Milei, China reclamó al gobierno argentino por la paralización de las represas hidroeléctricas en Santa Cruz y por la cancelación de la compra de aviones militares chinos (Milei terminó eligiendo los de origen estadounidense), y recibió con recelo los distintos gestos de funcionarios y dirigentes libertarios hacia Taiwán. Un punto álgido de las tensiones se disparó cuando, luego de la mencionada visita de Richardson, jefe del Comando Sur, la Casa Rosada hizo propias las críticas estadounidenses al potencial uso militar de la base aeroespacial china en Neuquén.

Intentando recomponer los vínculos bilaterales, luego de un primer trimestre plagado de hostilidades y frialdad, en abril de 2024, la canciller Diana Mondino, el presidente del Banco Central, Santiago Bausili, y el secretario de Finanzas, Pablo Quirno, viajaron a China durante tres días. Se reunieron allí con el vicepresidente Han Zheng, el viceministro de Comercio y representante para el Comercio Internacional de China, Wang Shouwen, y el presidente del Banco Popular de China, Pan Gongsheng. También tuvo un encuentro con el canciller Wang Yi y con el vicepresidente de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (CNDR), Zhao Chenxin. Además de intentar impulsar el comercio entre ambos países, el gobierno argentino necesitaba renovar los vencimientos de junio y julio del *swap* de monedas, que ayudaba a recomponer las alicaídas reservas internacionales argentinas. Poco después de ese viaje, la canciller declaró ante Clarín que el gobierno no había podido establecer la presencia o no de militares chinos en la base espacial que el gigante asiático

tiene en Neuquén ya que “son chinos, son todos iguales”. Esta alusión ofensiva generó una nueva rispidez a nivel bilateral.

En los primeros meses de 2024, China fue retrocediendo como socio comercial de la Argentina. En marzo cedió el segundo lugar, que ocupaba hasta diciembre de 2023, sólo detrás de Brasil, a manos de la Unión Europea (UE). Poco después cayó al cuarto lugar, detrás de los Estados Unidos. Si en enero la Argentina exportó a China por valor de 454 millones de dólares, esta cifra se retrotrajo al mes siguiente un 14%, bajando a 391 millones. En esos meses, las importaciones se derrumbaron de 1.012 a 730 millones, lo cual implica una caída del 28%. En marzo, las exportaciones argentinas a China cayeron a 310 millones y las importaciones a 713 millones. Esa caída se da a pesar de que las exportaciones generales de la Argentina aumentaron casi un 10% en los primeros meses de este año, mientras que las importaciones cayeron casi un 24%. Hasta Diego Guelar, ex embajador en China durante el gobierno de Macri, reconoce que “(a)lgunas expresiones agraviantes para el sistema político que impera en China generaron el disgusto de sus autoridades”, lo cual es una de las razones que pueden explicar la caída de la participación china en el comercio exterior argentino.

Pese a los cortocircuitos, en junio se acordó la renovación del *swap* por 5.000 millones de dólares, tras lo cual se filtró la posibilidad de un viaje de Milei a China, para un encuentro cara a cara con Xi Jinping. Sin embargo, luego se postergó esa posibilidad para el 2025, señalándose que el primer encuentro entre ambos mandatarios podría acontecer en noviembre, en la cumbre del G20.

El mismo día en que se hacía pública la renovación de *swap*, Guillermo Francos, jefe de gabinete, se reunió con el embajador chino en la Argentina, Wang Wei, tras lo cual señalaron que “ambas partes realizaron un profundo intercambio de puntos de vista sobre la conso-

lidación de la Asociación Estratégica Integral entre China y Argentina.³

Frente al enfriamiento de las relaciones entre ambos gobiernos nacionales, China está desplegando una diplomacia subnacional. En ese contexto, el gobernador de Buenos Aires, Axel Kicillof, armó un grupo para atraer inversiones chinas y profundizar las relaciones con el gigante asiático. En él participaron Carlos Bianco, su mano derecha, y el ex embajador en China, Sabino Vaca Narvaja. De acuerdo a un informe interno del gobierno bonaerense, China ocupó el primer lugar en 2023 en Inversión Extranjera Directa en la provincia, con el 73,2% del total (1.250 millones de dólares de la industria química CPCG, para la construcción de dos plantas, de producción de urea y de fertilizantes, en el Puerto de Bahía Blanca. En ese sentido, un colaborador del gobernador afirmó:

¿Por qué no vincularse con el principal importador del mundo, el principal inversor del mundo y la primera o segunda potencia económica del mundo, depende de cómo se lo mida? Lo estúpido es lo que hace Milei, que se pelea con ellos. A Estados Unidos ni limones les podemos vender, mientras que los chinos nos vienen abriendo sus mercados de alimentos. La jugada de los chinos excede un incentivo más o menos, están conquistando el mundo, no contando monedas. Nosotros estaríamos chochos de ir con los yanquis si nos dan algo, pero nunca nos dieron nada y nosotros les entregamos todo. Los chinos nos dieron el *swap*, la Ruta de la Seda, las represas, centrales nucleares, el Belgrano Cargas. Y ahora nos mandan empresas que quieren invertir en la provincia⁴.

3 *La Nación* (13 de junio de 2024). Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/javier-milei-evalua-viajar-a-china-tras-la-aprobacion-del-swap-con-ese-pais-nid13062024/>

4 *La Nación* (28 de julio de 2024: 16).

Un activo impulsor del vínculo entre Buenos Aires y China es Vaca Narvaja, quien, en el marco del Primer Congreso Latinoamericano de Sinología, realizado en julio de 2024 en las Universidades Nacionales de Lanús y José C. Paz, con la presencia de Kicillof, declaró:

El relacionamiento subnacional sin duda genera oportunidades de gran impacto para nuestras provincias y municipios. China tiene menos del 15 por ciento de su territorio cultivable y, a la vez, una clase media de 400 millones de personas que en los próximos 10 años se va a duplicar. Por lo tanto, la complementariedad que tiene con la provincia de Buenos Aires es enorme. Uno de los ejemplos prácticos más claros es el hermanamiento entre las provincias de Buenos Aires y Sichuan. Durante sus años de vigencia, la relación se ha profundizado exponencialmente, generando iniciativas muy positivas a nivel municipal y provincial, atrayendo inversiones y generando nuevas oportunidades comerciales.⁵

4. El triángulo entre la Argentina, los Estados Unidos y China

El triángulo que la Argentina protagoniza actualmente con las dos principales potencias económicas tiene similitudes y diferencias con los que estableció a lo largo del siglo XX.

i. Los triángulos con los Estados Unidos y Gran Bretaña en el período de entreguerras y con los Estados Unidos y la Unión Soviética en los años setenta

Entre el estallido de la primera guerra y el *crack* de Wallstreet (1914-1929) se registraron cambios importantes en el orden internacio-

5 Sabino Vaca Narvaja, “Las agresiones a China son incomprensibles”, *Página12* (17 de julio de 2024). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/752695-las-agresiones-a-china-son-incomprensibles>.

nal. En esos años, la expansión del capitalismo pasó a estar liderada por los Estados Unidos, potencia en ascenso irrefrenable. Estos cambios en la hegemonía mundial, por supuesto, renovaron la disputa por el dominio de América Latina, lo cual en el caso de la Argentina llevó a configurar un triángulo económico con Gran Bretaña, potencia declinante, y el país del Norte (Rapoport, 1988).

Luego de la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos, la nueva potencia global, había desplazado a su vieja metrópoli como el principal abastecedor de la Argentina. Además, el país del Sur había ocupado el lugar de Cuba como el más importante importador latinoamericano de los bienes estadounidenses. En los *Anuarios de Comercio Exterior Argentino* puede observarse claramente el aspecto comercial del triángulo entre la Argentina, los Estados Unidos y Gran Bretaña, y cómo el saldo negativo con el primero se compensaba en parte con el superávit con el segundo⁶. Los Estados Unidos aprovechó no sólo la relativa declinación británica, sino también el debilitamiento de la economía alemana, que antes de la guerra había sido un importante inversor y proveedor de la Argentina.

En la década siguiente, luego de la crisis de 1929, hubo significativos cambios en la situación mundial y en el comercio internacional. En la Argentina, creció la intervención del estado en la economía. A través de la misma, se consolidó el triángulo económico argentino-inglés-estadounidense, que impedía un desarrollo industrial con mayor profundidad. Se mantenía el *triángulo económico* de la década anterior, pero con algunos matices, que incluían el intervencionismo estatal en la economía, en primer lugar, para reforzar el vínculo con Gran Bretaña, para no perder ese

vital mercado, pero que también favoreció, indirectamente, las inversiones estadounidenses (las casas matrices instalaron filiales en el país, para "saltar" las barreras aduaneras) (Rapoport, 2006).

Varias décadas más tarde, en los años setenta, la Argentina protagonizó otro triángulo económico con las dos potencias que se enfrentaban en la *Guerra Fría*. Durante la presidencia del demócrata James Carter (1977-1981), uno de los ejes de su política exterior fue denunciar el no respeto de los derechos humanos en determinados países. Claro que había al menos una doble vara. Mientras se sancionaba la violación de los mismos en la Argentina, no se hacía lo propio con la dictadura de Augusto Pinochet en Chile, ni había una condena al Plan Cóndor, impulsado por la propia CIA. Como consecuencia de este rasgo de la política exterior de su administración, la relación con los militares argentinos atravesó distintas fricciones.

El sustento material de estos roces bilaterales debe comprenderse a la luz del nuevo triángulo económico con los Estados Unidos y la Unión Soviética. El primer país era el abastecedor principal de las importaciones argentinas y sostenía financieramente el espiral de endeudamiento requerido por la política de dólar barato y la *tablita* de Martínez de Hoz. La Unión Soviética y los países de Europa del Este, por su parte, fueron el destino privilegiado de los cereales y las carnes argentinas. Este sorprendente vínculo con Moscú y sus satélites, que se remontaba a la etapa de Lanusse, no hizo sino profundizarse desde 1979, cuando tras la invasión soviética a Afganistán, los Estados Unidos lanzó un embargo comercial contra su rival. La *guerra fría* registraba una nueva escalada, y el tándem Videla-Viola la aprovechaba para favorecer a la reprimarización de la economía alentada por los grandes productores agropecuarios.

La negativa argentina a participar en el embargo contra la Unión Soviética, sumada a

6 *Anuarios del Comercio Exterior Argentino de la República Argentina, 1928-1938* (Rapoport, 2006: 181).

las acusaciones por violación de los derechos humanos y a la negativa a apoyar la política de Washington de no proliferación nuclear en América Latina tensaron las relaciones con la Casa Blanca. Carter ejerció presión sobre Videla de distintas formas: no vendiendo armamentos, limitando la provisión de bienes estratégicos e impulsando una misión de la OEA que llegó al país a recoger acusaciones sobre el terrorismo de Estado. Hubo una negociación entre el gobierno argentino y el Departamento de Estado para aceptar la llegada de esta misión a cambio de que no realizara un informe demasiado duro contra la Junta Militar encabezada por Videla. Sin embargo, el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) dejó muy mal parado al gobierno e incrementó las presiones externas e internas. De todas formas, la gran Banca privada, liderada por David Rockefeller, siguió financiando a la Junta, y lo propio ocurrió con el Tesoro estadounidense. De esta forma, continuaron fluyendo los créditos hacia la Argentina. Los contactos de Martínez de Hoz con el gran capital estadounidense, entonces, limitaron las sanciones esbozadas por Carter. Además, en 1979 triunfó en Nicaragua la Revolución Sandinista, con lo cual Washington incrementó la política dura de combate contra el comunismo en América. En consecuencia, se fortalecieron las críticas estadounidenses al énfasis de Carter en el tema de las violaciones de los derechos humanos por parte de las dictaduras aliadas. Es imposible entender la inserción internacional, la política exterior y el vínculo con los Estados Unidos y la Unión Soviética sin tomar en cuenta las determinaciones económicas que provocaba ese nuevo triángulo (Morgenfeld, 2012).

De esas dos experiencias, que suscitaron amplios debates en la historiografía argentina, podemos extraer algunas lecciones que sirvan para entender las alternativas actuales.

ii. Triángulo actual: similitudes y diferencias

Un dato geopolítico a destacar, a contramano de lo que expresan muchos analistas, es que América Latina y el Caribe tiene una gran relevancia estratégica, por lo cual es objeto de una fuerte disputa entre los Estados Unidos y China:

Como muy bien lo han retratado estudiosos latinoamericanos –Katz, Merino, Morgenfeld, Borón, Rodríguez, Saxe-Fernández, Hernández, Bruckmann, Suárez, Romano, Lajtman y García–, desde diversas perspectivas analíticas, ALyC ocupa un lugar central en la disputa geopolítica global. Particularmente, para EEUU la región asume una función y un rol estratégico, mucho más, cuando la competencia por mercados, inversiones en infraestructura y acceso a materias primas con China y otras potencias, tiende a agudizarse. Existen muchos motivos por los cuales EEUU trata de apropiarse de ALyC como prolongación territorial subalterna y funcional a sus intereses. El telón de fondo son sus ingentes recursos naturales que incentivan la voracidad y el apetito desmedido del gran capital en un contexto de declive hegemónico, tendencia a la multipolaridad y competencia global irreversible (Tellería Escobar, y Quintana Torga, 2023: 35).

Teniendo en cuenta esto, es preciso analizar el lugar de la Argentina y la dimensión del vínculo con los otros dos vértices del triángulo. El comercio entre los Estados Unidos y la Argentina alcanzó, en 2022, los 29.000 millones de dólares (el de México y su poderoso vecino del norte, para comparar, fue de 855.000 millones). Las inversiones estadounidenses en la Argentina fueron ese año de 12.600 millones (contra 130.000 en México) (Tokatlian, 2024: 58).

Mientras los Estados Unidos pierde relevancia económica en la región, excepto en México, China viene avanzando aceleradamente. El comercio global entre el gigante

asiático y América Latina fue de 475.259 millones de dólares en 2023 (280.632 importaciones y 194.627 millones exportaciones). El total de inversiones de origen chino fue de 147.900 millones de dólares, de las cuales 130.100 fueron no-financieras.⁷ Sin embargo, no todos los países tienen un vínculo similar: “...una definición de la relación con China va a ser un tema para los mexicanos hacia el futuro. Ahora, por ejemplo, seguramente van a procurarse cada vez mayores inversiones chinas, para que eso sea un motor que les permita exportar más a los Estados Unidos. Distinto es el caso de Brasil, que ha reprimarizado notablemente su economía y hoy encuentra en China un socio privilegiado, pero con el cual tiene superávit. En el caso de la Argentina, China es un socio clave con el cual tenemos déficit. Eso nos coloca en una situación distinta” (Tokatlian, 2024: 58).

Cabe destacar que, a diferencia de lo que ocurría en los triángulos del siglo XX, en los que el déficit comercial bilateral con los Estados Unidos se compensaba, en parte, con el superávit con Gran Bretaña y la Unión Soviética, hoy la Argentina tiene un déficit comercial tanto con los Estados Unidos como con China.

Más allá de las disputas, de las presiones y de las características del triángulo que protagoniza la Argentina con los dos principales poderes del mundo actual, Tokatlian destaca un argumento que le parece crucial: “ni a los Estados Unidos ni a China les conviene la inestabilidad en nuestro país. Ni Washington ni Pekín apuestan a provocar una inestabilidad que genere un problema de reverberación regional en una Sudamérica que hoy no está totalmente incendiada, pero que hace tiempo que viene llamando a los bomberos” (2024:

59). En su libro más reciente, el analista internacional argentino advierte que, pese a la creciente competencia entre la Estados Unidos y China, no debe encuadrarse esa relación según la lógica de la *Guerra Fría*: “Si ‘compramos’ ese enfoque, corremos mayor riesgo de ser poco viables doméstica y regionalmente mientras dejamos que los Estados Unidos y China nos usen como espacio de lucha y subordinación” (2024: 34).

Lo cierto es que, frente al avance chino y a su incapacidad para ofrecer mayor acceso a su mercado, nuevas inversiones o créditos, los Estados Unidos refuerza su músculo militar y diplomático. Con su discurso en Texas, el 1 de febrero de 2018, antes de su primera gira por la región, el primer Secretario de Estado de Trump, Rex Tillerson, propuso en ese sentido una reafirmación y reactualización de la *doctrina Monroe* (Morgenfeld, 2023). En forma cínica, se refirió a las actitudes imperiales de China y Rusia, retomó la anacrónica retórica paternalista —que supone que los Estados Unidos debe ensañarnos a construir sistemas políticos democráticos— y procuró comprometer a los gobiernos derechistas en su ataque contra los países bolivarianos: “América Latina no necesita nuevas potencias imperiales que sólo pretenden beneficiar a sí mismos. El modelo de desarrollo con dirección estatal de China es un resabio del pasado. No tiene que ser el futuro de este hemisferio. La presencia cada vez mayor de Rusia en la región también es alarmante, pues sigue vendiendo armas y equipos militares a regímenes hostiles que no comparten ni respetan valores democráticos.”⁸ Tras su extenso discurso, en una sesión de preguntas con académicos de esa universidad, reivindicó la doctrina que el ex Secretario de Estado John Kerry había dado por muerta hace en

7 “Milei y China”, *Infobae* (29 de junio de 2024). Disponible en: <https://www.infobae.com/opinion/2024/06/29/milei-y-china/>

8 La transcripción del discurso está disponible en: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/02/277840.htm>.

2013: “En ocasiones nos hemos olvidado de la doctrina Monroe y de lo que significó para el Hemisferio. Es tan relevante hoy como lo fue entonces.”⁹

Esta abierta reivindicación de la *doctrina Monroe*, que se repitió el año pasado en el Senado estadounidense, muestra que estamos en un momento de ofensiva imperial en América Latina y de crecientes necesidades por parte de China. Esta situación de disputa genera oportunidades, desafíos y también entraña grandes peligros para la región. Como sostiene Claudio Katz en su capítulo, “(e)n lugar de aceptar el sometimiento a los mandatos geopolíticos de Estados Unidos y a las prioridades comerciales de China, América Latina podría replantear su relación con los dos poderosos del planeta. Para lograrlo debe recuperar su independencia frente al dominador del Norte y reordenar los acuerdos con Beijing, aprovechando la flexibilidad de esos tratados”. Eso, claro, está en las antípodas de la política que está desplegando el gobierno de Milei, que propone plegarse acriticamente a todos los mandatos de los Estados Unidos, entregando recursos estratégicos de acuerdo a las necesidades de las grandes corporaciones occidentales, todo justificado por una supuesta lucha en defensa de los valores occidentales, asediados por una fantasmal y omnipresente amenaza comunista.

En una reciente entrevista, Chris Dodd, Asesor Especial para las Américas de Joe Biden, reconoce abiertamente esa orientación del actual presidente argentino: “Milei es, hoy, el único mandatario regional totalmente alineado con Washington que además cree en el libre comercio. Pese a que América Latina rechazó, en su momento, integrarse con los Estados Unidos [el ALCA], Dodd dice que ahora hay un “fuerte interés”, y un “apetito real” por hacer negocios con los Estados Unidos. Y a pesar de que ahora Washington es más protec-

cionista, Dodd cree que la iniciativa de Biden “es generadora de empleos”, un *win-win* para la región y el país”¹⁰. A esa narrativa, acriticamente, adhiere Milei.

Conclusiones

En un momento de declive relativo, los Estados Unidos refuerza la presión militar y diplomática para sostener su histórico dominio en Nuestra América. En la actualidad, tal como se establece en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2022, los Estados Unidos aplica la *disuasión integrada*:

Para EEUU, la implementación de la “disuasión integrada” en ALyC, no es otra cosa que ampliar la influencia militar para dar respuesta a todo tipo de problemas. Desde la amenaza de poderes “autocráticos” como China y Rusia, hasta el cambio climático, pasando por los desastres naturales, los ciberataques, el crimen organizado, el narcotráfico, los flujos migratorios, las pandemias, los conflictos sociales, etc. Esto significa, en otras palabras, promover el militarismo en la región, con todo lo que ello implica en materia de democracia y paz” (Tellería Escobar y Quintana Taborga, 2023: 226).

No es casual entonces que, en 2023, justo en el bicentenario de la *doctrina Monroe*, Laura Richardson, la jefa del Comando Sur, haya declarado que la región era fundamental para los Estados Unidos por los apetecidos recursos naturales que posee, en particular litio, petróleo, cobre, oro y agua dulce, así como la biodiversidad del Amazonas (Morgenfeld, 2023).

Desde hace más de una década, cuando creció exponencialmente la presencia económica china en Nuestra América, diver-

9 *El Universal* (1 de febrero de 2018).

10 *La Nación* 2024 (12 de mayo de 2024). Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/chris-dodd-milei-mercede-tener-la-oportunidad-de-intentar-hacer-que-sus-ideas-funcionen-nid12052024/>

Los analistas intentan abordar una serie de interrogantes: ¿Qué impacto tendrá el ascenso económico y político del gigante asiático en el Cono Sur? ¿Consolidará el nuevo patrón de especialización comercial regional primario exportador que se esbozó en la primera década del siglo XXI? ¿Pueden las exportaciones chinas, con mayor escala de producción y baratura de su fuerza de trabajo, tronchar la incipiente reindustrialización latinoamericana que se produjo en algunos países en esos años? ¿Permite el ascenso de Pekín morigerar la hegemonía de Washington en el continente americano? ¿Qué carácter tendrá esa eventual transición hegemónica y cómo impactará en la inserción internacional latinoamericana? En un libro coordinado por Raúl Bernal-Meza, y Silvia Quintanar (2012), intentaron responder estas preguntas. Bernal-Meza y Julio Sevares advertían en esa obra contra las ilusiones acerca de una relación "sur-sur" con China. El primero señalaba que, hasta ese momento, Pekín estaba recreando un patrón de comportamiento de *realpolitik*, bastante similar a los modelos hegemónicos que sufrió América del Sur en los siglos XIX y XX. El segundo detallaba los riesgos de un énfasis en la exportación de *commodities* y productos primarios, y planteaba la necesidad de enfrentar los desafíos que supone China mediante políticas cambiarias, comerciales y productivas, con más cooperación intrarregional, que permitieran incrementar el valor agregado de la producción y la exportación y mejorar la competitividad de las industrias manufactureras. Sin embargo, estos objetivos no eran fácilmente alcanzables, dadas las asimetrías en América Latina y la puja entre divergentes estrategias de inserción internacional¹¹.

Como bien advierte Katz, "China captura los mercados de América Latina combinando

audacia económica con astucia geopolítica. No confronta abiertamente con el rival estadounidense, pero para concertar convenios exige a todos sus clientes la ruptura de relaciones diplomáticas con Taiwán. Ese reconocimiento del principio de 'una sola china' es la condición de cualquier acuerdo comercial y financiero con la nueva potencia. A través de esta vía indirecta, Beijing consolida su peso global y corroe el tradicional sometimiento de los gobiernos latinoamericanos a los dictados de Washington" (2024: 6). Así, se transformó en el principal socio comercial de la mayoría de los países latinoamericanos y en un inversor y prestamista destacado, desplazando, en parte, a los Estados Unidos y a los organismos financieros internacionales que Washington controló luego de la Segunda Guerra Mundial. Compartimos el análisis de Katz, en el sentido que no puede equipararse el imperialismo estadounidense con la avanzada china: "El imperialismo supone el uso explícito o implícito de la fuerza para garantizar la supremacía de las empresas de una potencia opresora en el territorio de una economía dominada. Existen incontables evidencias de este tipo de agresiones por parte de los Estados Unidos, pero hasta ahora no hay indicios de esos atropellos en el caso de China. Esta diferencia de corrobora en todos los países de América Latina" (2024: 67). Esta incorrecta equiparación, en la que también incurrían algunos analistas de izquierda, tampoco toma en cuenta las tensiones que anidan al interior de ese país y las diferencias sustanciales con la economía, clase dominante y sistema imperante en los Estados Unidos (2024: 68-71). Ahora bien, esto tampoco lleva a ese analista, ni a nosotros, a suponer que China es uno más de los países dependientes de América Latina, África o Asia y que, recostarnos en esa potencia para ganar autonomía respecto a los Estados Unidos, no genera otras dependencias y costos que hay que advertir. La creciente presencia de China, y un mundo en disputa, con distintos polos de

11 Véanse, también, Sevares (2018); Oviedo (2018); Laufer y Romero Wimer (2024).

poder, genera mejores condiciones para Nuestra América para una inserción internacional menos dependiente, pero deben evitarlas las idealizaciones.

En el contexto de la segunda oleada de la marea rosa, con más gobiernos progresistas, nacional populares o de izquierda, pero con un ímpetu transformador e integracionista mucho más débil que la primera, el triunfo de Milei infundió esperanzas en los Estados Unidos y sus aliados, y encendió las alarmas en China y sus socios de los BRICS, que acababan de aprobar la incorporación argentina a ese selecto grupo al que más de 30 países aspiran a ingresar. Desde que asumió el líder de La Libertad Avanza, las tensiones que existían en la relación triangular con Washington y Pekín tomaron otro rumbo, desplegándose una política exterior alineada con los Estados Unidos como nunca antes y que tiene puntos en común con las *relaciones carnales* de Menem, pero también significativas diferencias.

Como bien señala Alejandro Frenkel (2024), “(h)ay una concepción ideológica dogmática por parte del gobierno, que tiene que ver con la forma de ver el mundo, la forma de ver determinados valores e ideas, y eso lleva a que alinearse con los Estados Unidos no necesariamente implique una racionalidad económica. Hay algunos elementos que permiten inferir que ese alineamiento se está pensando para obtener beneficios en detrimento también de afectar la relación con China”.

Vemos, entonces, continuidad menemista en la orientación pro estadounidense de la política exterior, pero en un contexto distinto al de los años noventa y de una forma mucho más profunda y amateur que la ensayada durante el macrismo: “En resumidas cuentas, la “occidentalización dogmática” de la administración Milei mantiene enormes diferencias con la política exterior menemista. El escenario estratégico global, su distribución de poder, la puja entre los actores centrales del sistema, la proyección de estos sobre nuestro

espacio geopolítico y la mirada predominante sobre la integración regional son algunas de esas divergencias. Si Milei lograra mantener un diálogo imaginario con Carlos Escudé, con seguridad advertiría las diferencias entre su idealizada década de 1990 y el escenario actual. Por desgracia, el primer mandatario y sus principales colaboradores por ahora “no la ven” (Anzelini, 2024).

Por su sumisión a los Estados Unidos Milei ya provocó múltiples cortocircuitos con China, el segundo socio comercial de la Argentina y un inversor y prestamista clave. Descartó los 34 aviones de guerra JF-17 que el presidente chino Xi Jinping había ofrecido a Alberto Fernández a bajo costo y con financiación; frenó la construcción de la cuarta central nuclear y de dos represas hidroeléctricas que financiaban los chinos, y que provocaron el despido de 1.800 trabajadores y la posibilidad de que Pekín exija la cancelación del *swap* de 5.000 millones de dólares (aunque en junio finalmente se acordó prorrogarlo), o que reemplace la compra de soja y carne argentina por las provenientes de Brasil. Si tanto Bolsonaro como Macri, pese a su alineamiento con los Estados Unidos, terminaron advirtiendo que la confrontación con China tenía limitaciones estructurales, Milei parece dispuesto a dinamitar esa fuente de divisas clave para todos los países de la región. Sin límites, involucra además a la Argentina en los conflictos armados en Ucrania y Gaza, a la vez que propone que el país pase a ser “socio global” de la OTAN.

Milei es absolutamente funcional a los objetivos estratégicos de los Estados Unidos en América Latina y a la política de desmantelamiento de la coordinación política a nivel regional, por eso ataca a todos los gobiernos no alineados y desconoce organismos como la UNASUR y la CELAC, a la vez que soslaya la importancia del MERCOSUR (primer presidente argentino que se ausenta de la cumbre presidencial).

Estados Unidos encontró en libertario argentino un ejecutor obediente de sus mandatos. Ataca a todas las fuerzas políticas y sociales que resisten la dominación imperial, a los gobiernos progresistas, nacional populares y de izquierda que hoy protagonizan la segunda oleada de la marea rosa —contribuyendo a la desunión regional (Raimundi, 2024)— y, a nivel global, a los países que desafían la hegemonía estadounidense, en particular los que conforman el grupo BRICS. Todo esto en un contexto mundial muy crítico, en el que se profundiza una *Guerra Mundial Híbrida y Fragmentada* (Merino, 2024). Además, involucra a la Argentina en lejanos conflictos militares. Esta sobreactuación, excesivamente peligrosa, rompe la tradición histórica argentina de mantener la equidistancia y la neutralidad, la posición de que los conflictos deben resolverse de manera pacífica en el marco de los organismos internacionales y no a través del uso de la fuerza. Este inédito alineamiento nos involucra en conflictos externos, en los que la Argentina no tiene capacidad militar para participar debido, entre otras cuestiones, a las enormes vulnerabilidades que tiene en materia de defensa. Nada bueno podemos esperar de eso y sí puede traer aparejadas consecuencias muy perjudiciales.

Además, lesiona nuestras posibilidades de unirnos con el resto del mundo, con otros bloques de países como el G77+China (grupo de naciones del sur global, actualmente reúne a 135 países), en la ONU, en los organismos regionales, en el grupo BRICS, que nos permitirían tener mejores condiciones para avanzar en el reclamo soberano sobre Malvinas, por ejemplo. Justamente, el Reino Unido es el segundo socio en importancia de la OTAN, después de los Estados Unidos, y tiene una base militar en nuestras islas del Atlántico Sur ocupadas.

El ex embajador en China, Vaca Narvaja, es sumamente crítico de la orientación de la política exterior de Milei, en particular hacia la potencia asiática:

Se caracteriza como una etapa compleja debido a que para muchos es aún incomprensible la infinidad de agresiones recibidas por autoridades nacionales incluso por el propio presidente y la canciller. Claramente Milei ha decidido subordinar su política exterior y atarla a las necesidades de Estados Unidos, como él mismo ha expresado en numerosas ocasiones. Este posicionamiento, saliendo de nuestro principio histórico de “neutralidad”, suma tensiones debido a la ya conocida rivalidad estratégica planteada por Estados Unidos contra China. La salida de los BRICS, la amplificación de las demandas de la Generala Laura Richardson y la votación de Argentina en Naciones Unidas subordinada a la postura de Estados Unidos en dicho organismo, son claras muestras de esta actitud colonial por parte de las nuevas autoridades que, dicho sea de paso, tampoco le están significando beneficios concretos a Argentina¹².

Más allá lo cómo se encarrilen en el futuro las relaciones entre el gobierno de Milei y el de Xi Jinping, lo cierto es que la creciente presencia asiática en la región y las consecuentes presiones estadounidenses van a plantear renovados desafíos (Lanteigne, 2024: 241-243).

En un trabajo reciente, Gabriel Merino, Julián Bilmes y Amanda Barrenengoa plantearon, a grandes rasgos, las tres alternativas que pueden recorrer los países latinoamericanos:

... en el marco del ascenso chino en el mapa de poder mundial, es crucial la definición en torno al rol que van a tener los Estados latinoamericanos y caribeños en el nuevo esquema de transición histórico-espacial. Como hemos planteado en cuadernos previos, nos encontramos en lo que podría denominarse como un

12 Sabino Vaca Narvaja, Las agresiones a China son incomprensibles. *Página/12* (17 de julio de 2024). Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/752695-las-agresiones-a-china-son-incomprensibles>.

trilema en Nuestra América: 1) avanzar en una mayor periferalización regional atados y subordinados en términos políticos y estratégicos al polo de poder angloestadounidense en declive y a un mundo en crisis; 2) ir hacia una neodependencia económica con China, combinada con una subordinación estratégica al establishment occidental (con sus distintas fracciones en pugna), para garantizar el “desarrollo del subdesarrollo” en la fórmula de André Gunder Frank: es decir, otorgar alguna viabilidad a los proyectos de factorías primario-exportadoras de los viejos grupos dominantes; 3) aprovechar el escenario de crisis mundial y multipolaridad relativa, así como las implicancias del ascenso de China y las profundas transformaciones del sistema mundial -en donde aumentan las presiones por democratizar la riqueza y el poder- para resolver las tareas de la segunda independencia (Merino, Bilmes y Barrenengoa, 2024).

La Argentina debe definir cuál de estos tres caminos pretende recorrer. La política de Milei de sumisión a Washington, que se inclina por la primera opción, es peligrosísima, implica una pérdida de soberanía, genera perjuicios comerciales y financieros, horada las posibilidades de América Latina de construir políticas de cooperación y coordinación estratégicas y constituye un enorme retroceso para la Argentina, que había logrado en los últimos años significativos avances en los organismos multilaterales.

La histórica estrategia de fragmentar la unidad latinoamericana, aún vigente, enfrenta serios desafíos. El surgimiento del ALBA-TCP, como proyecto de integración alternativa, y luego de la UNASUR y de la CELAC, como herramientas de coordinación y concertación política entre los países de Nuestra América, representaron manifestaciones de la menguante hegemonía estadounidense. Superar la concepción posibilista del *realismo periférico* (Escudé, 1992; 2012), renuente a confrontar con la principal potencia por los costos eco-

nómicos que supuestamente acarrearía, es el desafío principal de las clases populares de los países de la región. Es hora de concebir otro tipo de integración, inspirada en los ideales bolivarianos, pero pensada como estrategia de real autonomía e independencia, en el camino hacia la construcción de otro orden socioeconómico a nivel mundial: “Frente al declive del sistema imperial, en un mundo que tiende cada vez más a una dinámica multipolar, y con una región, que construye paso a paso su autonomía política de cara a nuevas formas de integración, se corre el riesgo de enfrentar escenarios inciertos, en nombre de la “inseguridad nacional” de los Estados Unidos. Por ello, convendrá tomar plena conciencia sobre la importancia de acelerar todos los procesos de unidad e integración regional, que sirvan de escudo protector frente al acusado hábito de pensar nuestra región como su ‘patio trasero’” (Tellería Escobar y Quintana Taborga, 2023: 249).

Esa mayor cooperación intrarregional debe ayudar a incrementar el valor agregado de la producción y la exportación y mejorar la competitividad de las industrias manufactureras. Sin embargo, estos objetivos no son fácilmente alcanzables, dadas las asimetrías en América Latina y la puja entre divergentes estrategias de inserción internacional. Nuestro continente debe repensar la relación con la potencia asiática para evitar repetir el esquema de dependencia que recreó en el siglo pasado con los Estados Unidos y Gran Bretaña y con los Estados Unidos y la Unión Soviética.

En síntesis, si en el período de entreguerras la Argentina cometió el error de “abrazarse” a Gran Bretaña, la potencia declinante, hoy el peligro radica en hacer lo propio con los Estados Unidos. También debe evitarse el equívoco de pensar que China *per se* puede salvarnos. En realidad, urge realizar una lectura correcta del escenario de transición hegemónica global y, en función de eso, plantear la necesidad de la Argentina de profundizar sus vínculos con

los países de Nuestra América, y del llamado Sur Global, para desde allí establecer un vínculo menos dependiente con los Estados Unidos y China.

Transitar ese camino no será nada fácil, ya que hay por delante una serie de desafíos. El primero es evitar las fuerzas centrífugas y la balcanización alentada desde fuera. El segundo tiene que ver con la debilidad de esta segunda oleada de la marea rosa. Las derechas habrán perdido elecciones –en realidad, casi todos los oficialismos perdieron desde 2018 en la región–, pero conservan una enorme capacidad de fuego y tienen contra las cuerdas a gobiernos que no se animan a encarar reformas de fondo, generando frustración incluso entre sus bases electorales y dando lugar a que ese desencanto sea canalizado, en muchos casos, por referentes de ultraderecha que se autoproclaman enemigos de las castas. El tercer desafío es darle carnadura a los proyectos de cooperación política e integración regional que permitan avanzar en iniciativas concretas: explotación conjunta de nuestros recursos naturales estratégicos (la OPEP del litio, junto a una empresa estatal latinoamericana para explotarlo), obras de infraestructura (gasoductos), una moneda común o mecanismos de intercambio comercial con monedas propias para reducir la dependencia del dólar, una investigación y una moratoria conjunta de la deuda externa (es decir, abandonar la rendición ante el FMI) o una política sanitaria soberana que permita la producción y distribución de vacunas propias, por poner algunos ejemplos. Esos proyectos mostrarían que la integración va más allá de la retórica y las buenas intenciones. El cuarto desafío es, de una vez por todas, construir mecanismos institucionales permanentes para empezar a negociar conjuntamente, en el marco del Mercosur, la UNASUR y la CELAC, con actores como los Estados Unidos, la Unión Europea o China. Sólo así se reducirían, al menos parcialmente, las asimetrías a la hora de vincularse con los

grandes jugadores del tablero geopolítico global. Y se sentarían bases más sólidas para avanzar hacia la construcción de la Patria Grande, que no se desmoronen como un castillo de naipes, ante el eventual traspie electoral de las fuerzas integracionistas.

Referencias bibliográficas

- Actis, E. y Creus, N. (2020). *La disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Anzelini, L. (2024). Diálogo entre Escudé y Milei. Inconsistencias del alineamiento dogmático en política exterior. *El cohete a la luna*. Disponible en: <https://www.elcohetelaluna.com/dialogo-entre-escude-y-milei/>
- Bernal-Meza, R. y Quintanar, S. V. (Comps.). (2012). *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China*. Buenos Aires: GEL.
- Bolívar, S. (1947). *Obras completas*. La Habana: Lex.
- Borón, A. (2012). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Luxemburgo.
- Escudé, C. (1992). *El realismo periférico*. Buenos Aires: Planeta.
- Escudé, C. (2012). *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Buenos Aires: Lumiere.
- Frenkel, A. (2024). La doctrina internacional de Milei. Sobreactuación, fantasías ideológicas y subordinación. *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/la-doctrina-internacional-de-milei/>
- Katz, C. (2024). *América latina en la encrucijada global*. Buenos Aires: Batalla de ideas.
- Lanteigne, M. (2024). ¿La ruta de la Plata renacida? La diplomacia integral 'sur-sur' de China en la Argentina. En R. Laufer y F. Romero Wimer. *China en América Latina y el Caribe: ¿nuevas rutas para una vieja dependencia?: El nuevo 'tercer mundo' y la perspectiva del 'desarrollo'*. Curitiba: Appris.
- Laufer, R. y Romero Wimer, F. (2024). *China en América Latina y el Caribe: ¿nuevas rutas para*

- una vieja dependencia?: el nuevo 'tercer mundo' y la perspectiva del 'desarrollo'. Curitiba: Appris.
- Lissardy, G. (2 de febrero de 2018). América Latina no necesita un nuevo poder imperial: La dura advertencia de Estados Unidos sobre la creciente influencia de China en la región. *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42913719>
- Merino, G. (2024). La Guerra Mundial Híbrida. *Tektónikos*. Disponible en: <https://tekonikos.website/la-guerra-mundial-hibrida/>
- Merino, G. y Morgenfeld, L. (2022). América Latina y la crisis de la hegemonía estadounidense: las disputas en el BID y la Cumbre de las Américas. *Cuadernos sobre relaciones internacionales, regionalismo y desarrollo*. 17 (31): 9-40.
- Merino, G. y Narodowski, P. (Coord.). (2019). *Geopolítica y economía mundial. El ascenso de China, la era Trump y América Latina*. La Plata: IdIHCS.
- Merino, G., Morgenfeld, L. y Aparicio, M. (2023). *Las estrategias de inserción internacional de América Latina frente a la crisis de la hegemonía estadounidense y del multilateralismo "globalista"*. En P. Vommaro et al. *Nuevos mapas. Crisis y desafíos en un mundo multipolar* (pp. 21-78). Buenos Aires: CLACSO.
- Merino, G., Bilmes, J. y Barrenengoa, A. (2024). Ascenso de China, reconfiguraciones en el Sur Global e implicancias para Nuestra América. *Tricontinental*, Cuaderno Núm. 6. Disponible en: <https://thetricontinental.org/es/argentina/chinacuaderno6/>.
- Merke, F. (2024) Entre el dogma y el interés, en: *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, N. 298, abril.
- Morgenfeld, L. (2006). *El ALCA: ¿a quién le interesa?* Buenos Aires: Ediciones Cooperativas.
- Morgenfeld, L. (2011). *Vecinos en conflicto. Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955)*. Buenos Aires: Peña Lillo/Continente.
- Morgenfeld, L. (2012). *Relaciones peligrosas. Argentina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Morgenfeld, L. (2022). La política exterior del gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). En J. P. Laporte (Comp.). *Manual de la política exterior argentina* (pp. 163-174). Buenos Aires: Eudeba.
- Morgenfeld, L. (2023). *Nuestra América frente a la doctrina Monroe: 200 años de disputas*. Buenos Aires: CLACSO - Batalla de ideas.
- Morgenfeld, L. (2024). Milei y la sumisión neocolonial a Estados Unidos. *Tektónikos*. Disponible en: <https://tekonikos.website/milei-y-la-sumision-neocolonial-a-estados-unidos/>.
- Morgenfeld, L. y Aparicio Ramírez, M. (Coords.). (2021). *El legado de Trump en un mundo en crisis*. México: Siglo XXI - CLACSO.
- Oviedo, E. D. (2010). *Historia de las Relaciones Internacionales entre Argentina y China 1945-2010*. Buenos Aires: Dunken.
- Oviedo, E. D. (2018). Las relaciones argentino-chinas a dos años de la alternancia política. *Voces en el Fénix*. Núm. 67.
- Raimundi, C. (2024). Los estados Des-Unidos de Sudamérica. *Tektónikos*. Disponible en: <https://tekonikos.website/los-estados-des-unidos-de-sudamerica/>
- Rapoport, M. (1988). *El triángulo argentino. Las relaciones económicas con Estados Unidos y Gran Bretaña, 1914-1943*. En M. Rapoport. *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*. Buenos Aires: Tesis.
- Rapoport, M. (2006). *Historia económica, política y social argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Ariel.
- Sevares, J. (2018). Relaciones ALC-China, oportunidades y desafíos. *Voces en el Fénix*. Núm. 67
- Schapiro, M. y Dasso, A. (2024) Las nuevas ropas del emperador, en: *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, N. 298, abril.

- Taiana, F. A. (2023). *Argentina, China y el mundo (1945-2022)*. Buenos Aires: Editorial UNQUI.
- Tellería Escobar, L. y Quintana Taborga, J. R. (2003). *Las armas de Monroe: dos siglos de intervenciones militares de EEUU contra la Patria Grande*. Cochabamba: Fundación Patria Grande.
- Tokatlián, J. G. (2024). *Consejos no solicitados sobre política internacional. Conversaciones con Hinde Pomeraniec*. Buenos Aires: Siglo XXI.



ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Empresas estatales y desarrollo: El caso de YPF (2002-2022)

*Public enterprises and development:
The case of YPF
(2002-2022)*

Por Martin Burgos*

Fecha de Recepción: 12 de mayo de 2024.

Fecha de Aceptación: 02 de julio de 2024.

RESUMEN

Las empresas públicas tienen una enorme presencia en el mundo, pero su estudio no siempre acompañó la importancia que se le atribuye para el desarrollo. En este artículo de investigación ofrecemos una interpretación general de la relación entre empresas públicas y desarrollo a través del caso de YPF, la principal empresa de hidrocarburos de la Argentina y una de las mayores del país. Luego de un desarrollo conceptual, nos centramos en el análisis de cinco dimensiones relevantes por las cuales una empresa pública puede operar para generar las condiciones económicas del desarrollo: la soberanía, la restricción de divisas, el desarrollo territorial, la capacidad de articulación con el sistema científico, tecnológico y del entramado industrial local, y por

último ser el brazo productivo de una política de planificación.

Palabras clave: *Empresas Públicas, Desarrollo, Sector Hidrocarburífero.*

ABSTRACT

Public companies have an enormous presence in the world, but their study did not always accompany the importance attributed to them for development. In this article we offer a general interpretation of the relationship between public companies and development through the case of YPF, the main hydrocarbon company in Argentina and one of the largest in the country. After a conceptual development, we focus on the analysis of 5 relevant dimensions by which a public company can operate to generate the economic conditions for development: sovereignty, currency restriction, te-

* Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Magister en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, Francia. Doctor en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: mburgoszeballos@unq.edu.ar

territorial development, the capacity for articulation with the system scientific, technological and local industrial framework, and finally be the productive arm of a planning policy.

Keywords: *Public Enterprises, Development, Oil and Gas Sector.*

Introducción

La pandemia de COVID-19 ha vuelto a poner a la orden del día la importancia que tiene el Estado, la planificación y la producción pública como forma de resolver lo que el mercado no podía; a saber, la provisión masiva de productos sanitarios en una emergencia nunca vista. El papel del Estado en ese caso superó su rol de ordenador de la sociedad y de la economía, para pasar a planificar la producción, la distribución de bienes y servicios en el sector de salud. Asimismo, reinstaló en el debate político y académico la relevancia de los aportes sobre el rol del Estado y de la planificación para el desarrollo económico, industrial, científico y tecnológico (Mazzucatto, 2015; Sapir, 2022), el fortalecimiento de las capacidades estatales (Chibber, 2002; Woo-Cummings, 1999) y el impulso a pequeñas y medianas empresas nacionales con capacidades tecnológicas y de innovación a partir de estímulos estatales para el desarrollo de sectores estratégicos.

La pandemia se dio en el contexto de una proyección de la República Popular China en el escenario económico global como la primera potencia económica, lo que implicó indagaciones sobre las razones de ese desarrollo, entre las cuales la planificación y la existencia de empresas públicas poderosas aparecen como un vector relevante (Girado, 2017; Dussel Peters, 2015). No obstante, en las discusiones sobre el desarrollo económico en la Argentina, suele pasar desapercibido el papel que tuvieron las empresas públicas durante el período de posguerra llamado de “sustitución de importaciones”, momento de mayor crecimiento económico de nuestro país y de la región. Incluso se soslaya su importancia en la construcción

de la Nación durante el siglo XIX, cuando el sector privado no podía enfrentar los desafíos de las enormes inversiones en infraestructura (Schvarzer, 1979; Bellini y Rougier, 2008).

Esta investigación reconoce a las empresas públicas como elementos esenciales del desarrollo económico por ser factores de potenciación de los sectores productivos claves e impulsores de estrategias nacionales de largo plazo en sus áreas de influencia, tanto en su dimensión sectorial como en su dimensión territorial, social y ambiental. En este caso, elegimos centrarnos en la trayectoria reciente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), empresa de hidrocarburos que volvió bajo el ámbito estatal en el año 2012. A partir de entonces, se pudo incrementar la producción de gas y de petróleo en el país, en particular en Vaca Muerta, cuenca hidrocarburífera que no era explotada por su anterior propietario, la empresa española Repsol. Este estudio de caso nos permitirá poner de relieve los impactos de la empresa pública en el sector, dando cuenta del grado de rearticulaciones que pudo lograr y los límites que esta alcanza en función de los objetivos que la empresa se plantea. Dado que YPF es la empresa productiva más importante del país, cuyo *holding* se ramifica en numerosos sectores económicos e incluso en el mercado energético, en este caso, nos centramos en la producción hidrocarburífera, que es su objeto social primordial.

Empresas Públicas y desarrollo

Las empresas públicas son previas a los debates sobre desarrollo económico que tomaron fuerza a partir de la posguerra en América Latina. Esto se explica principalmente porque son parte de los procesos de soberanía y de formación del Estado Nacional en regiones que recién se independizaban, en la cual la constitución de un Banco, de un transporte o de un puerto sólo se podía realizar desde el Estado ante la falta de interés (y/o de capital) por parte de los inversores privados (Ortiz,

1974). El nacimiento de los Ferrocarriles estatales fue otro paso para la creación de mercado y el mejor aprovechamiento territorial, hasta su privatización en 1880 que coincidió con el auge de la dinámica agroexportadora (Belini y Rougier, 2008).

Carbajales define tres visiones de las empresas públicas: la militarista que tenía una visión estratégica del recurso, la desarrollista de la Guerra Fría que buscaba el crecimiento autónomo en el marco de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, y la financiera a partir de los años setenta, donde las empresas públicas fueron utilizadas para paliar problemas macroeconómicos (2020). El autor plantea que luego de la crisis de 2001, el proceso de renacionalización de empresas privatizadas configura una cuarta etapa que toma una forma jurídica nueva, ambivalente, que nombra Sociedad Anónima Bajo Injerencia Estatal (SABIE). Las Fuerzas Armadas fueron determinantes para que se fomente la producción estratégica desde la misma guerra de independencia con las primeras siderurgias del General San Martín (Dorfman, 1986), que será el puntapié inicial para la posterior creación de Fabricaciones Militares y de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), entre otras empresas (Schvarzer, 1979). Siguiendo las visiones históricas definidas por Carbajales, las nacionalizaciones de empresas privadas durante el gobierno peronista corresponden al proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Esta etapa se suele subdividir en una primera etapa orientada a la sustitución de importación de bienes de consumo, que luego dio lugar a una segunda etapa debido a la creciente demanda de insumos y de bienes de capital, que requirió la profundización de la sustitución de importaciones hacia las industrias básicas (Ferrer, 2008). Estas requieren un nivel de capital y de tecnología que una empresa nacional difícilmente puede lograr obtener y, en muchos casos, un acceso fluido a los recursos naturales como materia

prima de esa industria. En ese punto se abren dos posibilidades no excluyentes aunque en la historia argentina han generado mucho debate¹: la inversión de las empresas transnacionales en esos sectores sensibles, que ya tienen las tecnologías para poder realizar la inversión necesaria. La segunda opción es la producción partiendo de una empresa pública. Esta última posibilidad se hace más plausible cuando el territorio nacional tiene recursos naturales por lo que puede configurar jurídicamente la explotación de forma a concesionar o explotar públicamente el recurso, y de ahí agregarle valor para exportarlo o que sea utilizado por la industria o los consumidores locales.

Desde la última dictadura militar, el empeño de los gobiernos por privatizar las empresas públicas o utilizarlas a fines financieros marcó una nueva etapa en la historia de las empresas públicas, que tuvo impacto negativo en una gran cantidad de sectores productivos. Las nacionalizaciones de empresas retomarían vigor con el gobierno kirchnerista, revirtiendo gran parte de las concesiones otorgadas en servicios públicos, transporte y energía, aunque muchas veces luego del abandono de las empresas por parte del sector privado. Como lo vemos, las empresas públicas tienen distintos sentidos según las circunstancias y los sectores de los cuales se traten. Inicialmente son parte del debate sobre la formación del Estado y la constitución de mercados en países donde estos no existían, lo cual sigue siendo una función esencial y que se pueden articular perfectamente con las teorías del desarrollo que se dieron desde la segunda mitad del siglo XX en nuestro continente.

Según Aldo Ferrer, el desarrollo es el proceso de transformación de la economía y la so-

1 Se puede mencionar los contratos petroleros a modo de ejemplo, pero también los ferrocarriles en tiempo de Julio Roca (Schvarzer, 1979).

ciudad fundado en la acumulación en sentido amplio, en el cual se destacan la acumulación de capital tangible e intangible, como el conocimiento, la tecnología, la capacidad de movilizar el potencial de recursos, además de otros aspectos sociales, culturales y políticos (2008). El desarrollo es un concepto, que se diferencia del crecimiento económico que es una medida estadística. El crecimiento siempre implica un cambio en la estructura sectorial, porque el ciclo de cada sector es diferente, dependiendo de los precios relativos, de las políticas públicas, de las estrategias empresariales en cada coyuntura, etcétera. El análisis de estas dinámicas sectoriales son las que permiten definir si hay desarrollo: en particular los estructuralistas tradicionales consideran al crecimiento del peso del sector de bienes de capital en la economía como síntoma de desarrollo, dado que es el sector que más incorpora tecnología y cuya existencia implica una diversificación económica relevante². Esta idea se origina³ en

la necesidad de industrialización por sustitución de importaciones introducida por Raúl Prebisch frente al deterioro de los términos de intercambio ocurrido con el surgimiento de los Estados Unidos como potencia global (1949). Lo que se buscaba con esa política era modificar la estructura interna de la economía para darle un peso cada vez mayor a la industria en relación a los recursos naturales, entendiendo que el progreso técnico contenido en los bienes industriales era, en su momento, la clave para mejorar la situación económica y social de los países periféricos.

A esta visión tecnoproductiva se le asocia otro punto importante que es la escasez de los recursos en divisas, lo que Nurske llamó *el círculo vicioso de la pobreza* (Furtado, 1968). Es decir que si bien el desarrollo implica una modificación entre los sectores que más crecen y los que menos crecen, debe existir una consistencia entre el mercado interno y la gestión de las divisas.⁴ Eso implica que los beneficios del crecimiento deben poder retenerse en el espa-

2 Esta interpretación también puede rastrearse en autores como Schumpeter, que diferencia un estado estacionario de la dinámica que genera la innovación productiva (Perroux, 1973).

3 Se podría interpretar al conjunto de trabajos de posguerra como a una nueva “visión” de la economía en términos de Schumpeter. La idea del desarrollo económico a veces se interpreta como arrancando con los clásicos de la disciplina (Smith, Ricardo, Marx), no obstante, ellos se centran en la cuestión de cómo funciona la dinámica del capitalismo mientras que estos autores buscan responder la pregunta sobre “¿cómo mejorar la situación de los países más “atrasados”?” Esta pregunta implica recortar el objeto de estudio a nivel nacional en articulación con lo subnacional o lo regional. En ese sentido, la teoría del desarrollo se ramifica con los autores del siglo XIX que veían que sus países estaban en desventaja

respecto del Reino Unido como Hamilton en los Estados Unidos o List en Alemania (Chang, 2009).

4 Como lo aclara Furtado, el debate entre el desarrollo equilibrado de Nurske y el desarrollo desequilibrado de Hirschman o Perroux puede superarse, ya que Nurske se refiere al desarrollo equilibrado en relación a la consistencia necesaria para enfrentar el círculo vicioso de la pobreza, mientras que el desarrollo se determina históricamente como un proceso de crecimiento no equilibrado entre sus sectores (1968). El propio Diamand con su concepto de Estructura Productiva Desequilibrada asume que el desbalanceo sectorial de la industrialización generó un esquema macroeconómico propenso al desequilibrio de la balanza de pagos, y para lograr consistencia externa las medidas de políticas públicas que se deben tomar no son las clásicas (1973).

cio nacional para que se pueda retroalimentar el crecimiento y de esa forma darle durabilidad y sustentabilidad (Musacchio, 2020).

Otro aspecto, a veces soslayado en parte de la literatura, remite a la importancia de la soberanía política como condición para tomar las decisiones en vistas al desarrollo. Esta idea, enfatizada por Cardoso y Faletto (1969), refiere al carácter definitorio de los procesos de toma de decisión, que siempre reaparecen en la historia política del continente, sobre todo tratándose de recursos estratégicos que son requerimientos generalizados de la economía, como las fuentes de energía o los medios de transporte. De esa forma, al desarrollo visto como proceso científico y tecnológico se asocia con el margen de maniobra que le da la restricción externa, así como aspectos distributivos, políticos e institucionales que estimulan las tomas de decisiones soberanas⁵.

En función de esta serie de conceptos que definen al desarrollo, a continuación, derivaremos cinco argumentos a favor de la creación de empresas públicas para poder ordenar la evaluación que haremos sobre el caso de YPF.

Para lograr el desarrollo desde la periferia, la presencia del Estado es fundamental y es el argumento primordial para crear una empresa pública y el que prevaleció históricamente. Según los fundadores de la teoría del desarrollo, para salir del círculo vicioso de la pobreza se requería un crecimiento para lograr economías de escala en la producción que no se puede dar en los países de tamaño menor. Sólo un

conjunto simultáneo de proyectos de inversión complementarios entre sí puede superar ese *impasse* del subdesarrollo, pero ningún empresario individual lo puede realizar (lo que Rosenstein-Rodan llamaba el *big push*). Según Furtado, sólo el Estado puede lograr dar ese paso hacia el desarrollo y de esa forma lograr los cambios estructurales que este requiere (Furtado, 1968).⁶ Esto nos remite a la necesidad de una planificación macroeconómica para el desarrollo económico (Sapir, 2022), pero también a inversiones estatales de gran amplitud que pueden implicar la producción estatal a través de distintas figuras jurídicas, entre las cuales se encuentran las de empresas públicas.

Un aspecto asociado a la soberanía política es la relevancia de lo territorial-geopolítico, que es previo a los debates sobre el desarrollo y que dio lugar a la creación de empresas públicas, siendo YPF una muestra de ellas. Pero el aspecto territorial también tiene una dimensión económica, que se puede interpretar a través del concepto de polos de crecimiento de Perroux (1973), que se constituye de tres elementos: una industria-clave, la organización imperfecta del mercado y las economías externas espaciales (Furtado, 1968). Los hidrocarburos y su posterior refinamiento e industrialización pueden ser considerados una industria clave ya que por sus eslabonamientos y sus ramificaciones en toda la economía tiene un efecto de arrastre que puede afectar todas las estructuras de costo.⁷

5 La relación entre distribución del ingreso y los aspectos tecnoeconómicos siempre estuvo en el centro de la discusión teórica. En este caso nos remitimos a los clásicos, según los cuales debe haber consistencia entre ingresos y capacidad tecnoeconómica, pero esta relación no debe ser lineal, sino que es objeto de disputas políticas.

6 Argumentos en ese sentido son que las inversiones privadas no se realizan por la incertidumbre (Sapir, 2022), la aversión al riesgo (Mazzucato, 2015) o un esquema de teoría de los juegos que no se resuelve (Chang, 1999; Perroux, 1973).

7 Alternativamente, se puede usar el concepto de industrias industrializantes de Gerard de Bernis. El mismo realiza un análisis del sector

Pero, además, la industria de hidrocarburos está situada en regiones periféricas cuyo ciclo económico depende en gran medida del crecimiento de esa industria, como en el caso de Neuquén y la región patagónica. Esta “economía de aglomeración” genera eficiencias sistémicas claves para el desarrollo regional, que no sólo entronca con un estilo de desarrollo deseado —donde el federalismo es fundamental—, sino que, desde una visión del desarrollo económico, los procesos de desconcentración y reconcentración geográficas de ciertas actividades pueden ser fructíferas en términos de la dinámica nacional.

Un tercer aspecto que justifica la presencia de una empresa pública es la generación de ramificaciones que pueden generar ciencia y tecnología y multiplicar la difusión de tecnología entre sus proveedores y sus clientes. Esta dimensión, más tradicional de las discusiones sobre desarrollo económico, se vincula también con la creación de mercados por parte del Estado en un momento en que el sector privado no lo puede hacer (Polanyi, 1957; Mazzucato, 2015), pero también con la generación de un sector privado de pequeñas y medianas empresas que tengan una demanda regular como proveedor de bienes requeridos por la empresa pública, facilitando las inversiones necesarias a través de subsidios y créditos interempresas. En ese sentido, las empresas públicas brindan capacidades y herramienta a las demás empresas de la cadena de valor, generando eficiencia dinámica por su impacto en el entorno, por lo que sus beneficios sociales deben medirse más allá de la relación costo-beneficio y del déficit fiscal (OPC, 2022).

El cuarto aspecto de la importancia de las empresas públicas es la mirada desde las divisas. Para un país como la Argentina, una de las claves en las próximas décadas está en sustituir

importaciones de energía y encontrar la forma de agregar valor a los recursos naturales. El circuito tradicional de esos productos es la exportación de la materia prima y, posteriormente, la importación del mismo producto, pero transformado, industrializado por el país socio. En estos casos, la sustitución de importaciones consistiría en agregar valor en nuestro territorio a las materias primas como los cultivos de cereales, carnes, algodón, hidrocarburos, minerales, etc. hasta llegar al consumidor final. Se suele señalar que la sustitución en ese sentido (desde la materia prima hacia el producto industrializado) no provoca pérdidas de divisas, aunque muchas veces se pierde de vista que, para la extracción de un recurso natural, se requieren cuantiosas divisas en maquinaria e insumos. Un caso relevante es el de la soja, en el cual el paquete tecnológico utilizado incluye numerosos insumos importados (como el glifosato, aunque exista también producción nacional) y maquinaria agrícola cuya producción consiste, en gran parte, en un ensamble de piezas importadas (Lavarello *et al.*, 2019). Para la minería a cielo abierto, la cuestión de los requerimientos de importaciones se vuelve más crucial, dado que no hay producción nacional para gran parte de los insumos, camiones y maquinaria necesarios. En consecuencia, el estudio del impacto en términos de divisas también reviste interés en el análisis de los sectores vinculados con los recursos naturales, dado que puede existir pérdida de divisas al tratar de agregar valor a las materias primas (Burgos, 2020). Tratándose de recursos naturales, otro aspecto que hay que tener en consideración es el ambiental. Existe ahí una serie de tensiones entre la necesidad de utilizar los recursos existentes para generar divisas (o sustituir importaciones) y respetar el ambiente en función de los acuerdos internacionales firmados (entre otros para la transición energética) que puede ser interpretado también como una oportunidad para generar desarrollo tecnológico en los sectores involucrados (Burgos y Sa-

hidrocarburífero en Argelia usando ese concepto (1971).

bbatella, 2023). Los sobrecostos que pudieran traer aparejado estas estrategias no deberían influenciar en la producción dado que estos sectores suelen ser portadores de renta.

El quinto aspecto de la importancia de las empresas públicas para el desarrollo es que la planificación macroeconómica que implica el desbalanceo sectorial requiere de “brazos productivos” en los sectores claves para una mejor ejecución y seguimiento. Esa empresa estatal que antes se llamaba “empresa testigo” y que deberíamos más bien llamar “empresa líder”, debe generar sinergias con las empresas privadas de forma a que el crecimiento sectorial sea provechoso para todos.

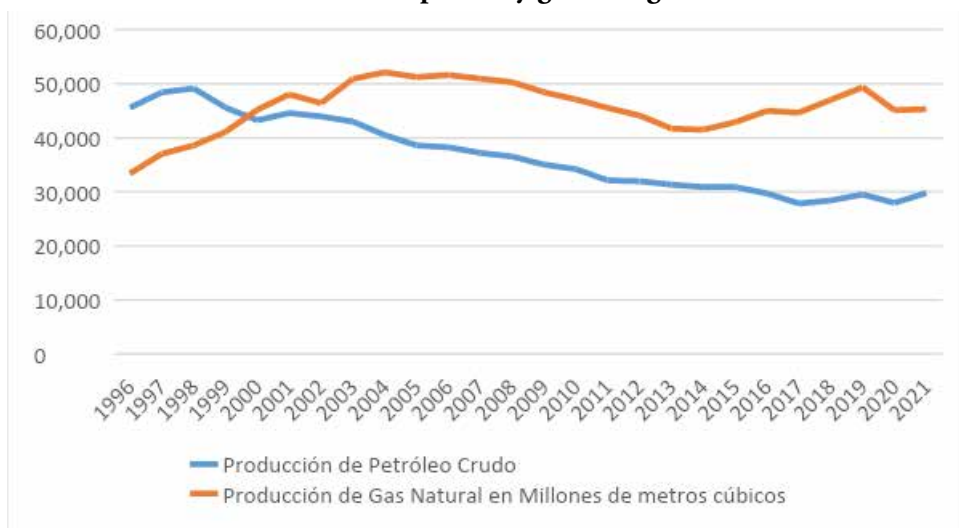
Soberanía y restricción externa: El caso YPF

Desde su creación en 1922, YPF atravesó las distintas etapas que tuvieron las empresas públicas: la visión militarista, la desarrollista y la financiera (Carbajales, 2020). Desde la dictadura militar, YPF sufrió un proceso de “privatizaciones periféricas” consistente en el otorgamiento de concesiones de explotación a empresas privadas sin contrapartidas (Mansilla, 2005), antes de iniciar su proceso de privatización a partir de 1990. Desde entonces, YPF se vuelve una Sociedad Anónima con capital abierto cotizando en Nueva York y se fragmenta la empresa, aunque sigue inicialmente bajo la dirección del Estado (Carbajales y Trinelli, 2020). Desde ese momento hasta su venta a Repsol en 1999, se incrementa la sobreexplotación de los pozos existentes para exportar y se relegan las inversiones en exploración, llegando a incrementos de producción muy importantes que se empezaron a exportar en una proporción muy importante (Barrera, 2013).

A partir de la compra por Repsol, la empresa reduce sus inversiones para privilegiar el pago de la deuda contraída por la casa matriz española para financiar la compra, y se desprende de activos internacionales (Arceo,

Bersten, Wainer, 2022). La salida de la Convertibilidad en 2002 y la pesificación de las tarifas fue otro argumento que utilizó la empresa para no realizar inversiones, además de políticas como las retenciones a las exportaciones (Arceo, Bernstein y Wainer, 2022). Por el lado del gobierno, si bien se planteó la necesidad de “argentinar” YPF con objetivos declarados de soberanía (Di Tella y Kirchner, 2003), las distintas políticas llevadas adelante no permitieron revertir la tendencia, ni con la creación de ENARSA ni con la incorporación de accionistas argentinos en YPF (Arceo, Bersten y Wainer, 2022). En ese período se pueden diferenciar varias etapas en la evolución de la producción y del comercio exterior del sector. De 1999 a 2003, se percibe un elevado nivel de producción de petróleo que conoce sus máximos niveles, mientras que la producción de gas crece, pero sobre todo bajo el impulso de las empresas Pan American Energy (PAE) y Petrobras.

Producción de petróleo y gas en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a fuente oficiales.

Entre 2004 y 2012, se redujo la producción de gas y de petróleo a pesar de las inversiones de SINOPEC y CNOOC en el sector y de los buenos precios internacionales. Esto tuvo por consecuencias un impacto negativo muy importante en la balanza comercial a partir de 2011, que terminó definiendo la expropiación por parte del Estado Nacional de las acciones en posesión de Repsol (Informe Mosconi, 2012).

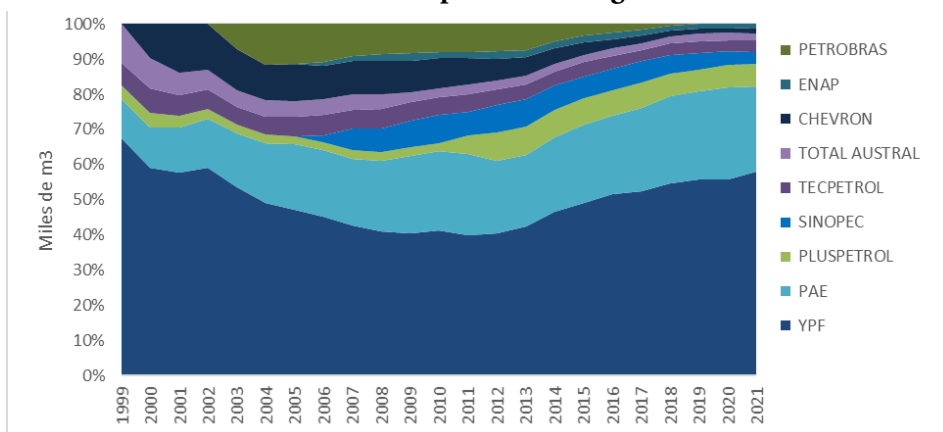
Balanza comercial energética en miles de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a fuente oficiales.

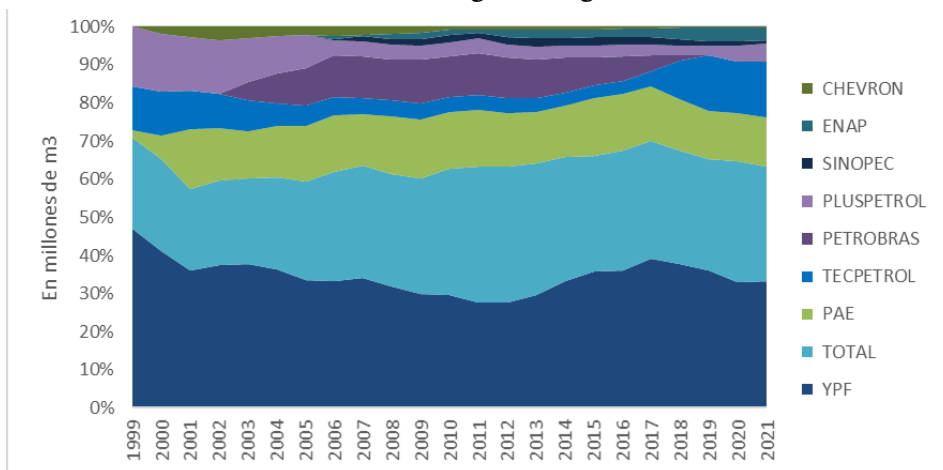
En ese período fue notable la reducción de la producción de gas y de petróleo de YPF-REPSOL, que se puede ver bajo la forma de pérdida de porción de mercado cayendo de casi 70% a menos de 40% del total de la producción de petróleo entre 1999 y 2012, y de casi 50% del total de la producción de gas a 30% en 2012. Esa reducción de la porción de YPF-REPSOL explicó gran parte de la caída de la producción total del sector, ya que las demás empresas mantuvieron su nivel de producción en alrededor 17 mil M3 para el petróleo y 28 millones de M3 para el gas.

Producción de petróleo en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a fuente oficiales.

Producción de gas en Argentina



Fuente: Elaboración propia en base a fuente oficiales.

Las importaciones de energía pasaron de ser un problema sectorial a un problema macro-económico de primera importancia cuando estas alcanzaron 12 mil millones de dólares en 2011, planteando el problema de la restricción externa de forma explícita. Luego de varias

alternativas que se plantearon a lo largo del período para enfrentar la caída de la producción, el Estado terminó tomando el control de YPF y revirtiendo las tendencias prevalecientes. Con la nacionalización de YPF en 2012, se pudo cambiar la estrategia de la empresa

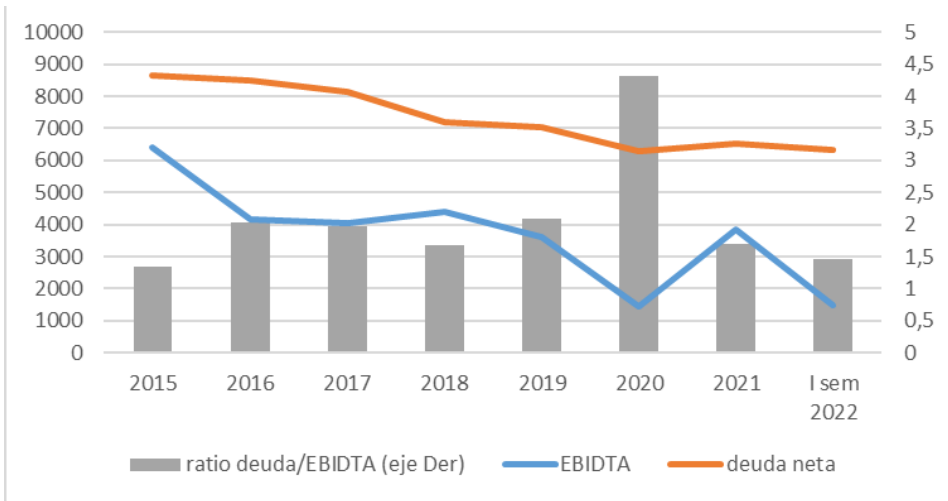
donde se volvió prioritario la inversión merced al subsidio a la producción de gas a través del Plan Gas. Entre 2012 y 2015, los datos muestran un crecimiento de la producción de YPF que impacta en la producción total del sector, así como un incremento de pozos de exploración y explotación (en metros), en un contexto de caída de precios internacionales que se inicia en 2013. En total, las inversiones de YPF alcanzaron un promedio anual de 5.700 millones de dólares entre 2012 y 2015, mientras estas se situaban en 2.300 millones de dólares anuales entre 2008 y 2011 (Charvay y Arceo, 2021).

Uno de los hitos de esos incrementos de la producción fue la puesta en marcha de las iniciativas vinculadas a Vaca Muerta, reserva de hidrocarburos no convencionales situada en la provincia de Neuquén, que hasta entonces no estaban en producción. En ese sentido, fue relevante las alianzas que la compañía estatal concretó con empresas privadas que permitió compartir costos y lograr un aprendizaje tecnológico para la compañía, que permitió que gran parte del incremento de la producción de petróleo y de gas se debe a la dinámica que están teniendo esos yacimientos no convencionales (Arceo, Bersten y Wainer, 2022). Entre

2016 y 2021 se abre otra etapa por el cambio de políticas llevadas adelante durante el gobierno de Mauricio Macri. Durante ese período se nota una estabilización de la producción de petróleo de YPF en un contexto donde se reduce la producción total del sector. En cambio, mientras se estabiliza la producción de gas de YPF, se puede apreciar un aumento de la producción total del sector, en particular de la empresa Tecpetrol (perteneciente al grupo Techint) (Sabbatella y Nunes Chas, 2020). Las políticas implementadas durante este gobierno parecen haber perjudicado particularmente a la empresa estatal, dejándola fuera de algunos subsidios a la producción entre otros. Esta decisión terminó perjudicando financieramente a la empresa desmejorando sustancialmente su rentabilidad calculada con EBIDTA⁸ (Arceo, Bersten y Wainer, 2022). A su vez, el esfuerzo de inversión realizado por YPF con el gobierno de Cristina Kirchner implicó un endeudamiento que complicó la situación financiera de la empresa cuando el gobierno siguiente la relegó a un segundo lugar, mostrando un deterioro de su relación entre deuda y EBIDTA, que luego se solaparía con los problemas derivados de la pandemia de COVID-19.

8 El EBIDTA (Earnings Before Interests, Tax, Depreciation and Amortization) es un indicador financiero-contable habitualmente utilizado para mostrar los beneficios de la empresa antes de restar pagos por impuestos, intereses de deuda, depreciación y amortización.

Situación financiera de YPF



Fuente: Elaboración propia en base a datos contables de la empresa.

Es interesante analizar cómo cambió la evolución de la empresa pública con el gobierno de Mauricio Macri, de neto perfil neoliberal que buscó retornar a las políticas energéticas de los años noventa (Sabbatella y Burgos, 2017). Estas se orientaron en reducir los subsidios a nivel de la distribución de energía y liberalizar las importaciones y exportaciones de energía en el país, a pesar de las consecuencias que estas podían tener en el sector externo o en el abastecimiento local. De esa forma, se pudieron generar algunos ámbitos privilegiados de acumulación para los sectores concentrados (Sabbatella y Nunes Chas, 2020) y se dejó que los precios internacionales (y la rentabilidad empresaria) guiara las decisiones de las empresas del sector, como lo muestra la eliminación del barril criollo que funcionaba como preciosostén para el impulso de la producción nacional (Arceo, Bernstein y Wainer, 2022).

En ese marco, YPF fue relegada en un segundo plano y se consideró que era una Sociedad Anónima independiente del Estado, por lo que su plan empresario debía ser guiado

por el interés de los accionistas y no por una perspectiva estratégica nacional (Sabbatella y Burgos, 2017). Esta sutileza jurídica no puede dejar de contrastar con los fundamentos de nacionalización de la empresa que apuntaban a objetivos concretos de autoabastecimiento (Ley 26.741) para lograr el interés público, pero es una ambigüedad que es permitida por las formas actuales del Estado Empresario que Carbajales (2020) llama las SABIE (Sociedad Anónima Bajo Injerencia del Estado).

De las dimensiones que destacamos en la parte teórica sobre la relación entre Empresa Pública y desarrollo falta analizar la que refiere al impacto que la estatización de YPF tuvo sobre la ciencia y la tecnología, los eslabonamientos y la relación con los competidores, es decir si hubo un cambio cualitativo relevante.

Impacto en el sector

A continuación, quisiéramos referirnos a distintos tópicos que se derivan de la teoría económica del desarrollo para poder hacer una evaluación de lo ocurrido con la nacio-

nalización de YPF sobre las inversiones de los competidores, sobre los avances en términos de ciencia y tecnología, y sobre las empresas proveedoras nacionales. En el caso de YPF, estas cuestiones son más relevantes que en otras porque se trata de la principal empresa del país y su dinámica impacta sobre los flujos de divisas (tanto en el comercio internacional como los flujos financieros), sobre el empleo, sobre regiones enteras del país (en particular la Patagonia) (Mansilla, 2005). De hecho, la totalidad del sector hidrocarburífero representó 5% del valor agregado del PIB en 2004, cuando el mercado interno recién se estaba recuperando de la crisis del 2001, y fue reduciendo su peso hasta llegar a 2,8% en 2011. Esta situación, ligada tanto al crecimiento del resto de la economía como a la merma del sector en término de producción, se fue revirtiendo a partir de la nacionalización de YPF, de forma que desde 2019 se sitúa entre 3,5 y 3,8% del PIB. Estos datos coinciden con las crisis económicas del fin del gobierno de Macri y con la pandemia con lo cual deben mostrar una mayor continuidad en el tiempo antes de marcar un cambio en la estructura del PIB que pueda ser calificado de “cambio estructural” o “crecimiento desequilibrado” en términos de Nurske.

Por el lado del empleo, se ha mencionado que entre 2012 y 2014 el empleo de las provincias creció de forma diferencial (3,4% en Chubut, 13,9% en Neuquén y 3,1% en Santa Cruz) respecto del crecimiento del empleo a nivel nacional (0,8%). Esto implicó que 35% de los empleos creados en ese lapso de tiempo en la Argentina se explica por esas provincias, y que gran parte de estos nuevos puestos se deriva, directa o indirectamente, del desempeño del sector hidrocarburífero en ese período (CEPAL, 2015).

El sector hidrocarburífero en la Argentina tiene una composición de oligopolio competitivo en el cual hay compulsa, pero también asociaciones en las inversiones que permiten reducir costos de infraestructura o de financia-

miento, y que fueron muy importantes para dar los primeros pasos en la explotación de los recursos de Vaca Muerta. En efecto, YPF no tenía un acceso fluido a los mercados internacionales, pero tenía como objetivo desarrollar los hidrocarburos no convencionales en la Argentina. La primera asociación de YPF como empresa pública fue con Chevron para los yacimientos Loma Campana, siguiendo con La Amarga Chica y Bandurria Sur en asociación con Petronas, que se suman a las áreas de El Orejano en la cual hizo un *joint venture* con Dow y Rincón del Mangrullo en asociación con Pampa Energía. Uno de los primeros efectos de esos acuerdos es que el sector de gas fue creciendo desde 2012 y que todas las empresas pudieron aprovecharlo⁹.

Estos acuerdos se dieron en el marco de la estrategia de YPF de explotar los recursos no convencionales en Vaca Muerta, para lo cual requería el aporte de financiamiento y tecnología de parte de las empresas transnacionales. La incorporación del aprendizaje se dio con la creación de Y-TEC en 2012, en una asociación original entre YPF y el CONICET (con una participación del 51% y del 49%, respectivamente) con el objetivo de hacer investigación, desarrollo y transferencia tecnológica en el sector energético, pero también para formar profesionales para el sector industrial tanto en energías convencionales como en alternativas. Inicialmente su principal misión fue encargarse del aprendizaje de YPF en la tecnología de no convencional, pero también las energías no renovables donde el litio adquiere particular relevancia estratégica en el marco

9 Como ya se mencionó, a diferencia de la cooperación público-privada al estilo Mazzucato, lo que apareció con la gestión del PRO es que YPF fue relegada, lo que se nota en la evolución de la producción del resto de las empresas.

del actual proceso de transición energética y de electromovilidad (Bimes, 2018). Y-TEC es parte de una serie de emprendimientos que YPF fue creando o consolidando como YPF agro o YPF litio, con distintos roles y distintas configuraciones jurídicas, algunas con mejores resultados que otras para lograr los objetivos definidos. La creación de YPF litio en el 2021 generó enorme expectativa en el mercado dado la proyección que tiene ese material a nivel global y las expectativas que este genera como nuevo sector de desarrollo en la Argentina. En efecto, se considera que nuestro país, junto a Chile y Bolivia, constituyen un triángulo donde se concentra aproximadamente el 85% de las reservas mundiales de litio en salmuera en los distintos salares andinos, lo que atrajo numerosas exploraciones y algunas inversiones extranjeras en el sector. La relevancia de ese producto estratégica fue señalada tempranamente y se presentaron proyectos de ley para crear una empresa pública que se dedicara a la explotación del litio y su industrialización (Gutman, 2013). El avance de YPF litio, si bien es incipiente en un mercado que aún no se encuentra maduro a nivel global, resulta de interés para pensar una empresa pública en un sector clave de la economía argentina.

Existen otros casos relevantes de divisiones o empresas del holding YPF, como YPF-Luz dedicada a energías renovables y YPF-Agro. En el caso de YPF-Agro, esta empresa se dedicó a asociarse con empresarios agropecuarios para intercambiar nafta por granos y, de ese modo, se convirtió en uno de los grandes exportadores de granos en el país. En 2018, YPF se convirtió en el noveno exportador de sub-productos de soja y de girasol (aceite y pellets) con 2% del total de las exportaciones.

Integración nacional y proveedores locales

Uno de los aspectos más relevantes de la nacionalización de YPF es el impulso que le da a los proveedores PyMEs. En los primeros años

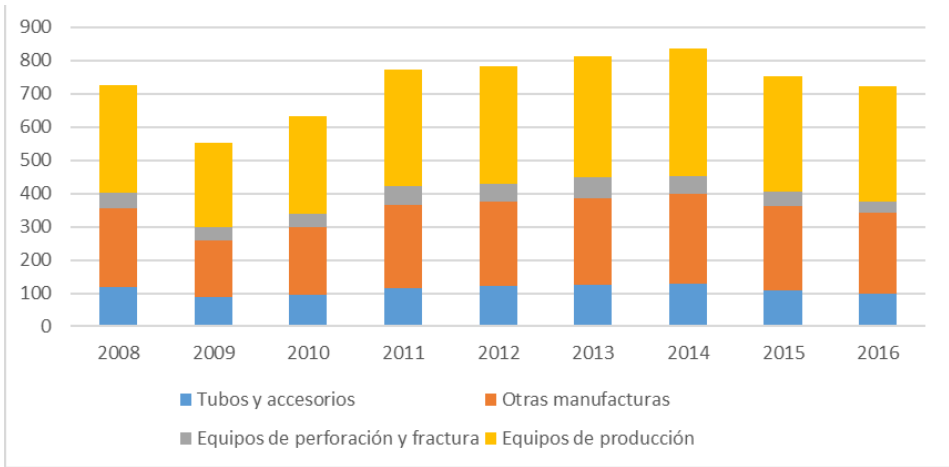
de la nacionalización se notaron rupturas muy importantes, tanto por el propio envión de las inversiones que se llevaban adelante, como por los programas y las relaciones que tuvieron los directivos de YPF con las PyMEs proveedoras (CEPAL, 2015). Con el tiempo, empezaron a debatirse la profundidad del impacto que tuvo la nacionalización sobre los eslabonamientos, y si bien se reconocen los esfuerzos que se realizaron a través del programa SUSTENTA o Y-TEC, empezaron a surgir críticas de las PyMEs del sector, para quienes YPF se sigue manejando con las grandes empresas. Esta discusión remite a los cambios de gestión de YPF, en conexión con la orientación política de cada gobierno desde 2015 y su relación con los empresarios, tanto del macrismo como del peronismo (Bimes, 2018).

Resulta complejo tener una mirada mesoeconómica de los eslabonamientos del sector dado que no existe Matriz Insumo Producto en la Argentina desde 1997. En su trabajo iniciático, Diego Mansilla (2005) había utilizado esa matriz y la comparaba con la de 1973 para concluir que la privatización de YPF había generado pérdida de integración nacional, tanto con sus proveedores como con sus clientes. Un indicador utilizado fue la relación entre valor agregado y valor de producción, que cayó de 45% en 1984 a 32% en 1997, indicando que se utilizaban cada vez más importaciones en el proceso de producción. Alternativamente, lo que se puede analizar son las importaciones de bienes relacionados a la extracción de hidrocarburos (bombas, tubos, equipos de facturación y de producción, etcétera) con datos que tomamos de un informe del Ministerio de Producción de junio de 2019. En el mismo se ve que luego de una progresión de esas importaciones hasta 2014, estas empiezan a declinar en 2015 y 2016. Se puede apreciar que los equipos de producción son los que más crecen entre ellos, pasando de representar 44% del total en 2008 a 48% en 2016, a tono con el incremento de

las inversiones del sector posterior a la nacionalización. En efecto, las inversiones de YPF se duplicaron después de 2012, pasando a un promedio de 5.300 millones de dólares anua-

les, pero estas volvieron a bajar a niveles de 3.700 millones de dólares anuales entre 2016 y 2019, producto del cambio de gobierno que privilegió a otras empresas.

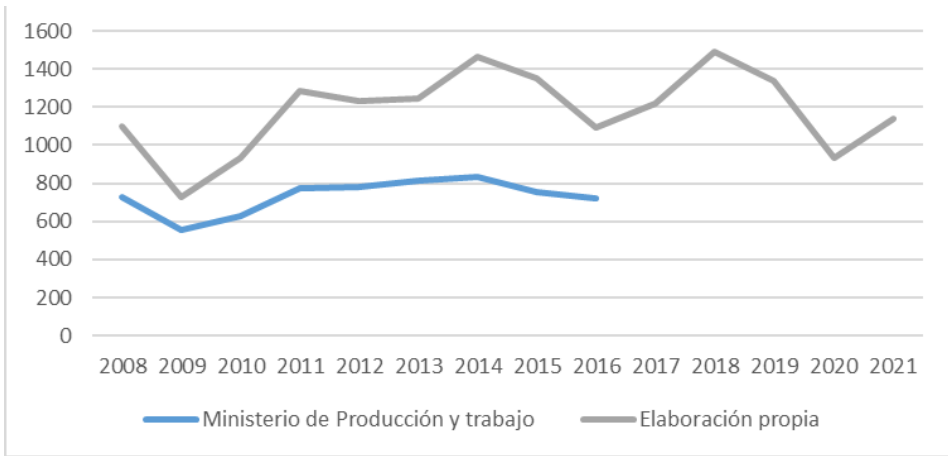
Importaciones del sector hidrocarburífero



Fuente: Ministerio de Producción y Trabajo (2019).

En base a información recogida de las cámaras privadas del sector, tratamos de calcular un coeficiente de importaciones más actualizado, de forma a poder tener una aproximación a la relación entre importaciones y producción de hidrocarburos. Si bien muchos de los productos importados por el sector son comunes a otras industrias, la tendencia que muestran los datos en relación a los datos del Informe del Ministerio de Producción de 2019 nos permite actualizar a 2021 la relación entre importaciones y producción (se remite al Anexo 1 para los detalles metodológicos).

Importaciones del sector hidrocarburífero en millones de dólares



Fuente: Elaboración propia en base a GAPP y Secretaría de Energía de la Nación según la tabla del Anexo 1.

Como lo vemos, la evolución del valor de las importaciones de bienes de capital y sus partes para el sector durante el período 2012 a 2016 parecen indicar que, a pesar de las fuertes inversiones de YPF, hubo una nueva dinámica productiva de la empresa acompañada de un cambio en la relación con los proveedores, con una mayor orientación hacia la producción nacional y un estancamiento en las importaciones.

A partir de 2016, vuelve a modificarse la tendencia con un incremento de las importaciones, a tono con el cambio de gobierno y de estrategia respecto del sector. Si bien las inversiones continuaron en el sector acompañando el crecimiento de Vaca Muerta, estas ya no fueron lideradas por YPF y eso pudo haber modificado la relación con la industria nacional. No obstante, un informe privado del Centro Argentino de Ingenieros junto a Techint informa que los requerimientos de Fortín de Piedras (yacimiento explotado por Tecpetrol) son nacionales en un 94%, inclu-

yendo los materiales para la construcción (Videla 2017, Observatorio PyG 2022).

El cambio de gobierno en diciembre 2015 se hizo notar en las empresas que lideraron las inversiones, aunque estas siguieron siendo importantes, lo que explican los picos de importaciones de maquinaria en ese período. Si bien existen datos que podrían indicar un menor impulso a la industria nacional, algunos informes muestran que la industria nacional y los servicios siguieron teniendo relevancia como proveedores del sector.

Conclusiones

En la primera parte de este artículo de investigación, derivamos cinco aspectos desde donde evaluar si una empresa pública favorece el desarrollo económico. El primero es la soberanía y la importancia de la presencia del Estado para poder planificar el desarrollo; el segundo es el aspecto territorial-geopolítico donde se juega una dimensión relevante de la soberanía política; el tercero es la potenciación de eslabonamientos productivos y acervo científico;

el cuarto, mejorar la balanza de divisas y, el quinto, la empresa pública como brazo productivo de la planificación económica y generador de sinergias con el sector privado.

De la descripción de la evolución del sector hidrocarburífero podemos extraer varias conclusiones referidas a las empresas públicas. En primer lugar, el gobierno surgido de las urnas en 2003 tuvo como objetivo la mejora en la producción del sector bajo el paradigma de la soberanía, lo cual remite directamente a los propósitos históricos de la constitución de empresas públicas. La gran diferencia respecto a la visión militarista que inició el proceso de creación de YPF, es que esta soberanía parece configurarse más desde su aspecto territorial-geopolítico dado que el presidente Néstor Kirchner era oriundo de la Provincia de Santa Cruz y esa perspectiva patagónica se enlaza con la propia historia de la empresa. El hecho que las principales reservas de hidrocarburos estén ubicadas en provincias del sur del país fue clave para la política de población de esa parte del territorio, y el actual crecimiento de Vaca Muerta puede ser interpretado en clave de polo de crecimiento de Perroux para toda la geografía circundante a la provincia de Neuquén. Por otra parte, los objetivos de mejora de la producción que se planificaron inicialmente no pudieron concretarse hasta tener el control sobre una empresa clave del sector, en este caso fue el regreso de YPF bajo propiedad mayoritaria del Estado. En ese sentido, YPF se convirtió en el brazo productivo del gobierno para llevar a cabo sus objetivos de incremento de la producción, lo que se logró a partir de 2012.

¿Por qué haber esperado tanto tiempo antes de formar una empresa pública? Esa pregunta se responde analizando la cuestión de las divisas. Cuando el gobierno estuvo avizorando la crisis de balance de pagos por el enorme déficit energético, no le quedó otra opción que tomar una definición que generaría adversidades para incrementar la producción y sustituir

importaciones de energía de forma rápida. La alternativa hubiese sido renunciar a sus intenciones iniciales de volver a tener soberanía sobre el destino de los recursos estratégicos, en particular los hidrocarburos.

Las conclusiones que se pueden sacar sobre el impacto de la nacionalización de YPF sobre los eslabonamientos deben ser matizados por la necesidad de profundizar en los datos, pero en principio desde 2012 el incremento de las inversiones centrada en Vaca Muerta fue muy beneficioso para la industria del sector ya que esa demanda traccionó mayor pedidos de equipamientos y servicios. Además, se tomaron medidas desde YPF y desde el gobierno para fomentar a los proveedores nacionales con logros diversos pero que en todo caso les dieron un nuevo horizonte a las relaciones entre la mayor empresa de energía del país y las PyMES.

A lo largo del estudio, nos topamos con la paradoja de un gobierno neoliberal (2015-2019) a cargo de una empresa pública, que resultaría interesante profundizar. Lo que pudimos constatar es que, más allá de las formas jurídicas, debemos enfatizar que una empresa pública sólo puede convertirse en instrumento de desarrollo económico en el marco de una planificación orientada al objetivo de soberanía nacional.

Referencias bibliográficas

- Arceo, N., Bersten, L. y Wainer, A. (2022). *La evolución del sector de hidrocarburos. Potencialidad de la matriz energética en Argentina*. Buenos Aires: Fundar.
- Barrera, M. (2013). *La desregulación del mercado de hidrocarburos y la privatización de YPF: orígenes y desenvolvimiento de la crisis energética en Argentina*. En F. Basualdo, M. Barrera y E. Basualdo (Comp.). *Las producciones primarias en la Argentina reciente* (pp. 97-198). Buenos Aires: Ed. CCC - Cara y Ceca.

- Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- Bimes, J. (2018). YPF-Tecnología (Y-TEC) y su rol en la política científico-tecnológica nacional. *Revista: Ciencia, tecnología y política*. 1(1).
- Burgos, M. (2020). El ahorro de divisas como objetivo de política industrial. *Realidad Económica*. Núm. 329.
- Burgos, M. y Sabbatella, I. (2023). *Desarrollo y ambiente: debates desde la periferia*. Buenos Aires: Ed. CCC.
- Carbajales, J. J. (2021). *Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020)*. Buenos Aires: Editorial UNPAZ.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Casalis, A. (2019). Litio y desarrollo territorial en la Argentina. Políticas, actores y conflictos en torno a la explotación e industrialización. *Revista de Ciencias Sociales de la UNQ*. Año 10, Núm. 39.
- CEPAL (2015). *Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741)*. CEPAL.
- Chang, H.-J. (1999). *The Economic Theory of the Developmental State*. M. Woo-Cumings (Ed.). *The Developmental State*. New York: Cornell University Press.
- Chang, H. - J. (2009). ¿Que fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres. Ed. UNQ.
- Charvay, P. y Arceo, N. (2021). El origen de la situación actual de YPF. *Econojournal*. Disponible en: <https://econojournal.com.ar/2021/02/el-origen-de-la-situacion-actual-de-ypf/>
- Chibber, V. (2002). Bureaucratic Rationality and the Developmental State. *American Journal of Sociology*. Vol. 107, Num. 4.
- De Bernis, G. D. (1971). Les industries industrialisantes et les options algériennes. *Revue Tiers Monde*. 545-563.
- Diamand M. (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Buenos Aires: Paidós.
- Di Tella, T. y Kirchner, N. (2003). *Después del derrumbe. Teoría y práctica de la política en la Argentina que viene*. Buenos Aires: Galerna.
- Dorfman, A. (1986). *Historia de la industria argentina*. Buenos Aires: Ed. Hyspamerica.
- Dorfman A. (1967). *La industrialización en la América Latina y las políticas de fomento*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Dussel Peters, E. (2015). La “omnipresencia” del sector público de China y su relación con América Latina y el Caribe. *Nuevo Sociedad*. Núm. 259.
- Ferrer A. (2008). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fornillo, B. et al. (2019). *Litio en Sudamérica: Geopolítica, Energía y Territorios*. Buenos Aires: El Colectivo; CLACSO; IEALC - Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe.
- Furtado C. (1962). *Formación Económica del Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Furtado C. (1968). *Teoría y política del desarrollo económico*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Girado, G. (2017). ¿Cómo lo hicieron los chinos? Algunas de las causas del gran desarrollo del gigante asiático. Buenos Aires: Astrea.
- Gutman, N. (2013). *Argentina en la frontera minera*. Buenos Aires: Ediciones del CCC/CEMOP.
- Katz J. (2018). Las cuatro argentinas que conviven... pero no conversan. Una historia de éxitos, fracasos y desencuentros. *Boletín Techint*. Núm. 356.
- Lavarello, P., Bil, D., Vidosa, R. y Langard, F. (2019). Reconfiguración del oligopolio mundial y cambio tecnológico frente a la agricultura 4.0: implicancias para la trayectoria de la maquinaria agrícola en Argentina. *Ciclos*. Vol. XXVI, Núm. 53: 163-193.
- León M., Muñoz, C. y Sánchez, J. (Eds.). (2020). *La gobernanza del litio y el cobre en los países andinos. Documentos de Proyectos LC/TS 2020/124*. Santiago de Chile: Comisión

- Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL.
- Mansilla, D. (2007). *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Mazzucatto, M. (2015). *El Estado emprendedor*. Buenos Aires: Taurus.
- Ministerio de Producción y Trabajo (2019). *Argentina Exporta. Equipamiento de gas y petróleo*. Buenos Aires: Ministerio de Producción y Trabajo.
- Muller A. (2021). Vigencia de la planificación. El caso de Argentina. *Realidad Económica*. Núm. 339: 71-104.
- Musacchio, A. (2020). ¿Políticas neutrales o planificación sectorial? Un viejo debate con ribetes nuevos. *CEC*. Núm. 12, Año 6: 167-178.
- Observatorio PyG. (2022). *Comentarios generales para el diseño de herramientas que impulsen la transición energética con desarrollo industrial*. Buenos Aires: Observatorio para el desarrollo del gas y el petróleo argentino.
- Oficina de Presupuesto del Congreso (2022). *Las empresas públicas del sector público nacional no financiero*. Disponible en: <https://www.opc.gob.ar/tematicas-especificas-sobre-el-presupuesto/las-empresas-publicas-del-sector-publico-nacional-no-financiero/>
- Ortiz, R. (1974). *Historia Económica de la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Perroux, F. (1973). *Notas sobre el concepto de los "polos de desarrollo"*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Polanyi, K. (1957). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Roger, D., Nacif, F., Casalis, A., Mignaqui, V. y Lacabana, M. (2017). *Exploraciones en torno al litio y su potencial de desarrollo para Argentina: identificación de temas estratégicos de cara a su explotación*. Buenos Aires: UNQ.
- Sabbatella, I. y Burgos, M. (2017). *La política energética de Cambiemos: del tarifazo de gas al retorno de las reglas de los noventa*. En M. Burgos (Coord.). *El nuevo modelo económico y sus consecuencias* (pp. 125-144). Buenos Aires: CCC.
- Sabbatella, I. y Nunes Chas, B. (2020). ¿Ámbitos privilegiados de acumulación en Vaca Muerta? El caso de Tecpetrol. *Realidad Económica*. Núm. 335: 47-72.
- Sapir, J. (2022). *Le grand retour de la planification?* Paris: Ed. Godefroy.
- Schvarzer, J. (1979). Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina. *Economía de América Latina*. CIDE. Núm. 3: 45-68.
- Videla, P. (2017). *Vaca Muerta: Potencial y desafíos. Infraestructura y Logística*. CAI-Techint. Disponible en: https://www.cai.org.ar/wp-content/uploads/biblioteca/2017/20171206-vaca_muerta/Videla_P-20171206.pdf
- Woo-Cumings, M. (1999). *The developmental state*. Cornell: Cornell University Press.

ANEXO 1

‘848180	Artículos de grifería y órganos reguladores símil. para tuberías (exc. válvulas reductoras ...
‘850213	“Grupos electrógenos con motor de émbolo ‘pistón’ de encendido por compresión “”motores diesel ...
‘847989	Máquinas y aparatos mecánicos, n.c.o.p.
‘842139	Máquinas y aparatos para filtrar o depurar gases (exc. Separadores de isótopos y filtros ...
‘841391	Partes de bombas para líquidos, n.c.o.p.
‘841182	Turbinas de gas, de potencia > 5.000 kW (exc. turborreactores y turbopropulsores)
‘841370	Bombas centrífugas, accionadas mecánicamente (exc. bombas de las subpartidas 8413.11 u 8413.19, ...
‘841360	Bombas volumétricas rotativas, accionadas mecánicamente (exc. bombas de las subpartidas 8413.11 ...
‘842890	Máquinas y aparatos de elevación, carga, descarga o manipulación, n.c.o.p.
‘841989	Aparatos y dispositivos, aunque se calienten eléctricamente, para tratamiento de materias mediante ...
‘841350	Bombas volumétricas alternativas, accionadas mecánicamente (exc. bombas de las subpartidas ...
‘842129	“Aparatos de filtrar o depurar líquidos (exc. los aparatos para filtrar o depurar agua y bebidas ...
‘841221	“Motores hidráulicos, con movimiento rectilíneo ‘cilindros”
‘870590	Vehículos automóviles para usos especiales (exc. camiones hormigonera, camiones de bomberos, ...
‘847910	Máquinas y aparatos para obras públicas, la construcción o trabajos análogos
‘870520	Camiones automóviles de sondeo o perforación

'847982	Máquinas y aparatos para mezclar, amasar o sobar, quebrantar, triturar, pulverizar, cribar, ...
'841939	Secadores (exc. aparatos de liofilización, unidades de liofilización, secadores por atomización, ...
'848140	Válvulas de alivio o seguridad
'841229	"Motores hidráulicos (exc. turbinas hidráulicas o ruedas hidráulicas de la partida 8410, turbinas ...
'841381	Bombas para líquidos, accionadas mecánicamente (exc. así como bombas de las subpartidas 8413.11 ...
'871639	"Remolques y semirremolques para transporte de mercancías, no desplazables sobre carriles 'rieles' ...
'841290	Partes de motores y de máquinas motrices, n.c.o.p.
'848130	Válvulas de retención para tuberías, calderas, depósitos, cubas o continentes simil.
'842121	Aparatos de filtrar o depurar agua
'871631	"Cisternas no desplazables sobre carriles 'rieles'
'841181	Turbinas de gas, de potencia <= 5.000 kW
'841940	Aparatos de destilación o rectificación
'842111	"Desnatadoras 'descremadoras' y clarificadoras centrífugas para tratamiento de la leche"
'840510	"Generadores de gas pobre 'gas de aire' o de gas de agua, incl. con sus depuradores; generadores ...

Labor legislativa del Congreso argentino (2022-2023)

*Legislative work of the Argentine Congress
(2022-2023)*

Por Sergio Hernán Blogna Tistuzza*

Fecha de Recepción: 31 de enero de 2023.

Fecha de Aceptación: 6 de agosto de 2024.

RESUMEN

Este artículo de investigación explora la función legislativa del Congreso argentino, destacando la complejidad y las múltiples fases involucradas en la creación de leyes. Se argumenta que legislar no es un fin en sí mismo, sino un medio para gobernar y que la eficiencia legislativa no debe medirse únicamente por la cantidad de leyes sancionadas. Este trabajo menciona cómo la participación de múltiples comisiones en el proceso legislativo puede disminuir la probabilidad de aprobación de un proyecto de ley. Asimismo, el artículo subraya la falta de investigaciones sobre el papel de las autoridades legislativas en sistemas presidencialistas de América Latina, destacando cómo los presidentes de comisión poseen poderes proactivos y reactivos que pueden influir en la promoción y modificación de proyectos de ley. En la Argentina, la interacción entre

el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo no sigue una lógica de separación de poderes, sino que se estructura más bien en un eje gobierno-oposición, donde el control parlamentario es ejercido principalmente por la oposición. Este trabajo concluye señalando que, aunque la Argentina es políticamente descentralizada, sigue existiendo una alta concentración geográfica de recursos y desigualdades interprovinciales, lo que genera una coexistencia de autonomía política provincial con subordinación financiera.

Palabras clave: Congreso, Federalismo, Descentralización, Función Legislativa.

ABSTRACT

The article explores the legislative function of the Argentine Congress, highlighting the complexity and multiple phases involved in lawmaking. It argues that legislating is not an end in itself, but a means of governance and

* Licenciado en Ciencias Políticas y de Gobierno por la Universidad Nacional de Lanús. Magíster en Historia por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Doctor en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: sergio_blogna@hotmail.com

that legislative efficiency should not be measured solely by the number of laws passed. The text mentions how the involvement of multiple committees in the legislative process can decrease the likelihood of a bill’s approval. Furthermore, the article emphasizes the lack of research on the role of legislative authorities in presidential systems in Latin America, noting how committee chairs possess proactive and reactive powers that can influence the promotion and modification of bills. In Argentina, the interaction between the Legislative and Executive branches does not follow a separation of powers logic; instead, it is structured along a government-opposition axis, with parliamentary control primarily exercised by the opposition. The article concludes by noting that, although Argentina is politically decentralized, there remains a high geographical concentration of resources and interprovincial inequalities, which leads to a coexistence of provincial political autonomy with financial subordination.

Keywords: *Congress, Federalism, Decentralization, Legislative Function.*

Introducción

No es extraño que tanto ciudadanos comunes como periodistas o legisladores crean que todo proyecto de ley aprobado por el Congreso nacional entra en vigor automáticamente en todo el país. Esta confusión se ha extendido demasiado tiempo e incluso se ha convertido en un mito. Este mito, ciertamente, refleja un profundo desconocimiento de cómo funciona el sistema federal argentino y cuáles son las competencias de cada nivel de gobierno.

Centralmente, el Congreso tiene una misión política (Columba, 1983: 57), es decir, se “dedica a gobernar” (Pérez Bourbon, 2009: 22) y “participar de la responsabilidad del gobierno” (Pérez Bourbon, 2009: 10). ¿Y cómo lo hace? Mediante varias funciones: la de legislar, controlar y mediar en los conflictos sociopolíticos. De todas estas funciones, pri-

mera es la “más trascendente” (Pérez Bourbon, 2009: 23). Legislar implica debatir y aprobar proyectos de ley para su posterior promulgación, o no, por parte del Poder Ejecutivo. La ley requiere de fases de construcción (la política y la técnica) (Svetaz, 2006) para alcanzar el consenso “entre los miembros de una cámara, entre los miembros de la otra, entre ambas cámaras y, finalmente, entre el Congreso y el Poder Ejecutivo” (Pérez Bourbon, 2009: 29). No es razonable “medir la eficiencia de un cuerpo parlamentario en función de la cantidad de leyes sancionadas” (Pérez Bourbon, 2000: 11). Tampoco lo pretendemos. En este artículo de investigación, nuestra atención está puesta en la labor legislativa del Congreso argentino para conocer a qué temáticas ha logrado los consensos suficientes para aprobar proyectos de ley.

Sí existen avances significativos en el estudio comparado de la actividad legislativa, en términos de organización (Crisp & Leijonhufvud, 2008; Desposato, 2006; Jones & Hwang, 2005; Llanos, 2002; Morgenstern, 2004; Mustapic & Goretti, 1992; Taylor-Robinson & Díaz, 1999; Calvo & Sagarzazu, 2011). Varios estudios han analizado la labor legislativa, encontrando que a medida que aumenta el número de comisiones involucradas en el estudio de un proyecto, disminuye la probabilidad de su aprobación, debido a que cada comisión añade un nuevo punto de veto (Aleman, 2006; Aleman & Tsebelis, 2005). Existen pocos trabajos que analicen el rol de las autoridades del Poder Legislativo en los sistemas presidencialistas de América Latina (Bonvecchi, 2010; Palanza, 2006; Cingolani, 2019; De Negri, 2018; Saettone, 2023). Y los que se han desarrollado han puesto atención en las ventajas comparativas que disfrutaban quienes controlan puestos de conducción de la labor legislativa al promover, modificar y/o aprobar sus proyectos. En concreto, han analizado el rol de los presidentes de comisión, como poseedores de poderes proactivos, que

tienen su o rigen en el capital político e institucional, y poder reactivo delegado en la autoridad conferida institucionalmente en sus comisiones (Alemán, Calvo, Jones, & Kaplan, 2009; Amorim Neto, Gary, & McCubbins, 2003; Jones & Hwang, 2005; Calvo & Tow, 2010; Morgenstern & Manzetti, 2003; Corrales, 2004).

Respecto de la dinámica entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, Mustapic y Llanos (2006) sostienen que, en la Argentina, no se produce la lógica por ramas del estilo madisoniano. Por el contrario, registran que se “quiebra” la división de poderes y el vínculo se produce a partir del eje gobierno-oposición. En el mismo sentido, Hwang, Jones y Micozzi (2009) explican que por esta lógica, el Congreso no necesariamente va a controlar al gobierno debido a la falta de incentivos de las legisladoras y los legisladores oficialistas para controlar a su propio partido en ejercicio del gobierno. Por ello, si la mayoría parlamentaria es oficialista, controlarán las comisiones legislativas y las convertirán en agentes del Poder Ejecutivo. En este escenario, sólo las parlamentarias y los parlamentarios de la oposición intentarán ejercer la función de control horizontal asignada constitucional y reglamentariamente a la institución donde se desempeñan (Bieda, 2015). En este sentido, el funcionamiento del sistema político argentino se asemeja más a la lógica partidaria típica de los parlamentarismos europeos, donde los alineamientos son por función de gobierno, entre gobierno y oposición (Mustapic & Llanos, 2006).

Respecto de la función de control del Congreso, Tomás Bieda (2015) ha explorado el funcionamiento de quince comisiones especiales de seguimiento del Congreso, examinando su conformación longitudinalmente desde el año 2001 hasta el 2013. Concluye que las comisiones de control no actúan como

representantes de las Cámaras, sino que se convierten en representantes del poder ejecutivo. Este cambio genera una “inversión del principal”, donde los roles se intercambian, transformando al agente en el nuevo principal y al principal anterior en su nuevo agente. Lo mismo he encontrado en un relevamiento sobre el período 2010-2015, sobre el desempeño de varias comisiones parlamentarias (Bologna Tistuzza, 2017). Posteriormente, en mi tesis doctoral, detecté que la dominación oficialista de las comisiones impactaba negativamente en la efectividad del control parlamentario (Bologna Tistuzza, 2020).

En este marco, nuestro objetivo es caracterizar la labor del Congreso nacional. ¿Sobre qué temáticas ha logrado aprobar proyectos de ley? ¿Fueron sobre materia concurrente o exclusiva de la Nación? ¿Quiénes han sido los autores de las iniciativas aprobadas? ¿Cuántos de los proyectos de ley aprobados han sido propuestas por el Poder Ejecutivo? Nos proponemos responder estas preguntas sobre dos períodos parlamentarios: el núm. 140 (1/3/2022 al 28/2/2023), en el que se aprobaron 39 proyectos de ley (27.668 al 27.706); y el núm. 141 (1/3/2023 al 29/2/2024), en el que se aprobaron otros 32 (27.707 al 27.738) (Dirección de Información Parlamentaria, 2024). Metodológicamente, realizaremos una investigación mixta, utilizando técnicas cualitativas y cuantitativas. En primer lugar, realizaremos lectura y análisis de bibliografía general y especializada. En segundo lugar, haremos un análisis documental de 72 textos jurídicos aprobados –leyes–, para armar una matriz que sistematice los tipos de competencias que abarca cada norma. Concretamente, se realizará un análisis documental descriptivo y de contenidos (Castillo, 2015) para realizar un resumen selectivo de los tipos de competencias que se implican y así, realizar una clasificación (Pinto Molina, 1996).

Organización federal del Estado argentino

El federalismo es un concepto dinámico, que ha sido utilizado para referirse a diversas formas de organización estatal, según el tiempo y el continente. Sin embargo, sí existe consenso de que el federalismo siempre expresa una forma de distribución del poder (Gagnon, Keil, & Mueller, 2015), en contraposición con la centralización del poder que representa el unitarismo. Sin embargo, federalismo y descentralización no son lo mismo.

En términos generales, un esquema federal refiere a la unión de dos o más comunidades autónomas (denominadas provincias en Argentina), que conviven en un mismo espacio político (Karmis & Wayne, 2005). Es el valor de la unidad lo que otorga estabilidad al sistema federal, unidad que se construye en base a acuerdos entre pares (pactos federales en nuestro caso), sobre "imperativos morales" compartidos (Burgess, 2012). La unión de estas provincias configura un nuevo nivel de gobierno, el de la unidad: el Estado nacional en Argentina. Existen dos factores relevantes que determinan la naturaleza federal de una organización: (1) el grado de autonomía entre los niveles de gobierno, y (2) la existencia -o no- de relaciones de subordinación entre ellos (Burgess, 2006). Es, precisamente, la existencia de competencias exclusivas que ejercen los gobiernos provinciales y, por otra parte, el gobierno nacional, lo que define a una organización política como federal en los tiempos modernos (Dahl, 1986; Inman & Rubinfeld, 1997). Por su parte, Falleti agrega que esa distribución de poder se realiza para "el manejo de la política e intereses territoriales" (Falleti, 2012: 15).

Por su parte, la descentralización es un proceso dinámico de reforma del Estado, en el cual, por medio de un conjunto de políticas públicas transfiere responsabilidades, recursos o autoridad hacia las provincias y gobiernos locales (Beer, 1993; Feeley & Rubin, 1989;

Scheppele, 1989; Falleti, 2006). De acuerdo con la teoría secuencial, la descentralización es un proceso multidimensional que integra las áreas administrativa, financiera y política (Grindle, 2000; Montero & Samuels, 2004; Eaton, 2004; Mardones, 2006). La administrativa refiere a la transferencia a los gobiernos provinciales y locales de la administración y prestación de servicios sociales. Por financiera, se entiende una reforma que instrumenta políticas para "aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales" (Falleti, 2006: 321), es decir, descentralización en materia tributaria (Bursztyjn & Díaz, 2018). Por último, la descentralización política se define como "el conjunto de reformas constitucionales y electorales destinadas a abrir nuevos espacios de representación subnacional, o a activar los que ya existían, pero permanecían latentes o inefectivos" (Falleti, 2006: 322). Es importante mencionar que, desde la teoría secuencial, el proceso de descentralización se produce mediante secuencias (reformas administrativas, financieras y políticas) y rondas, que son micro cambios que involucran sólo a un área de la secuencia general (Navarrete-Yáñez & Higuera-Seguel, 2014).

En el caso de la Argentina, en las décadas previas a 1850, el esquema federal fue mutando en función de las disputas entre las provincias sobre cómo dominarse las unas a las otras y los conflictos entre las provincias y el gobierno federal (Gibson & Falleti, 2007). Una vez que los sectores dominantes del interior lograron articular sus intereses con "el circuito económico que tenía por eje el puerto de Buenos Aires" (Oszlak, 1997: 53), se produjeron las condiciones para erigir un Estado federal. Inspirado en el modelo estadounidense, se organizó un nivel nacional, con facultades delegadas de modo expreso o implícito. Por el contrario, las provincias -como preexistentes

al Estado nación¹- conservan la mayoría de sus poderes y competencias. A ellas les corresponden las facultades residuales (todas las no delegadas), además de su propia autonomía en lo institucional (poder constituyente), político, financiero y administrativo (Bidart Campos, 1995; Granato, 2015).

En la versión del federalismo de 1853, se consagró un modelo más “centralizado” que el estadounidense, en donde las provincias aceptaron la existencia de un poder central capaz de imponer la legislación de fondo, revisar las constituciones provinciales, aprobar los tratados interprovinciales e intervenir los territorios provinciales por propia decisión (Granato, 2015). Luego de la derrota de Buenos Aires en Batalla de Cepeda, se suscribió el Pacto de San José de Flores para formalizar su incorporación a la Confederación Argentina. En 1860, se revisó el texto constitucional de 1853, en donde se suprimió el mecanismo de control político del Congreso Nacional sobre las provincias. Posteriormente, en 1862, Bue-

nos Aires triunfó en la Batalla de Pavón y se configura un Estado nacional, con la hegemonía de dicha provincia.

A fines del siglo XIX, se consolidó un federalismo plural centralizado, con un gobierno nacional potenciado y monitoreado colectivamente por las provincias, con un importante poder discrecional hacia las provincias (Gibson & Falletti, 2007). En el siglo XX, el federalismo sufrió tendencias centralizadoras por la concentración de recursos económico-financieros en el gobierno central y por el fuerte presidencialismo. Asimismo, los distintos gobiernos de facto terminaron con los poderes federales, eliminaron el Congreso (Pérez Bourbon, 2000) y las autonomías provinciales, e instaurando un régimen unitario (Granato, 2015).

Finalmente, durante el largo ciclo neoliberal (1976-2001) (Schorr, 2021; Schorr & Wainer, 2022), se produjeron dos secuencias descentralizadoras. La primera, con la llamada “reforma del Estado”, cuando el Congreso concretó la transferencia de servicios y responsabilidades del nivel nacional a los Estados provinciales² (Burki & Dillinger, 1999; Pollitt, 2007; Banco Mundial, 2018), con una recentralización de sus funciones financieras (Eaton & Dickovick, 2004; Montero & Samuels, 2004; Wiesner, 2008). Es decir, profundizó la descentralización asimétrica (Teijeiro, 2009), en tanto se traspasaron tareas y servicios pero sin una descentralización de fondos o de nuevas facultades tributarias (Teijeiro, 2009). Este proceso potenció las asimetrías regionales existentes (Birdsall, Lustig, & McLeod, 2011; Blofield, 2011; Cornia, 2012), las desigualdades en el acceso a los derechos (O'Donnell, 1993; Dulitzky, 2007; González & Lodola,

1 El Estado argentino es producto del acuerdo entre 14 provincias preexistentes: Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. El Congreso nacional creó las otras 9 provincias: en 1951, las provincias de Presidente Perón (Chaco desde 1955) y Eva Perón (La Pampa desde 1955); en 1953, Misiones; en 1955, las provincias de Chubut, Formosa, Neuquén, Río Negro y Santa Cruz; y, en 1991, la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en 1991. Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires pertenecía al territorio de la provincia de Buenos Aires hasta 1880, cuando fue federalizada, es decir, convertida en la capital del país. En 1994, la reforma constitucional le reconoció el poder de sancionar su propia constitución e instituir un gobierno autónomo.

2 Durante la década de los '90, la evolución relativa del gasto pasó de 73% Nación - 27% Provincias a 61% - 39%, respectivamente (Cao, 2020: 9).

2020), e intensificó la segregación social (Rodríguez, 2018).

La segunda secuencia descentralizadora fue en 1994 con la reforma constitucional. En esa oportunidad, la reforma política y la reforma financiera introducidas tendieron a la descentralización política, al tiempo que fomentaron la concentración financiera. Así, por un lado, se produjo una redistribución del poder mediante la incorporación de múltiples dispositivos para fortalecer el federalismo: a) se otorgó de un nuevo estatus a la Ciudad de Buenos Aires (Hernández, 2005; Negretto, 2013; Bernal & Pizzolo, 2018); b) se reconoció la autonomía municipal (art. 123), agregándolos a la relación federal de que existía hasta entonces entre la Nación y las provincias; c) se crearon regiones para el desarrollo económico social (art. 124); d) se habilitó a las provincias a celebrar convenios internacionales en tanto no afectaran las correspondientes facultades del Gobierno Federal y fueran coherentes con la política exterior (art. 124); e) se reconoció el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en sus territorios; f) se estableció la elección directa del Presidente y Vicepresidente de la Nación (art. 94); y, g) se determinó la elección directa de tres senadores (dos por la mayoría y uno por la minoría) por cada provincia y por la Ciudad de Buenos Aires (art. 54). Por otro lado, mediante la nueva carta magna configuró una reforma financiera, pero centralizadora: se promovió un sistema financiero regresivo, unitario y centralista destructivo de la autonomía política (Piffano, 2004; Gil Domínguez, 2014), al fijar un régimen de coparticipación federal de recursos mediante una ley convenio. Específicamente, en el art. 75, inciso 2, se exige que la coparticipación se resuelva mediante un acuerdo entre la Nación y las provincias, que primero tiene que ser aprobado por el Congreso y, posteriormente, por cada Legislatura provincial (art. 75, inciso 2) (Vannossi, 2013). La exigencia de este acuerdo, que

nunca se concretó en casi 30 años, configura un retroceso notable para el federalismo financiero (Argañaraz, Barraud, Castro, & Murúa, 2019; Gil Domínguez, 2014; Sabatto, 2021). Ello permite que aún continúe vigente la ley de coparticipación de 1988, Núm. 23.548.

En tercer lugar, la reforma de 1994 consagró el maximalismo de derechos, que produjo una transformación del federalismo (Azrak, 2021). La inclusión de los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional impactó en la autonomía provincial, ampliando el “margen de apreciación provincial” (Rosatti, 2018). Para comprender esto, es necesario recordar que el Poder Ejecutivo nacional firma los tratados con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras (art. 99, inciso 11 de la Constitución nacional) y el Congreso nacional los ratifica (art. 75, inciso 22 de la Constitución nacional); esto es suficiente para que los tres órdenes de gobierno queden obligados a cumplir sus cláusulas (Dulitzky, 2013). Ello se genera en virtud de la postura monista que rige en Argentina, desde 1992, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que el derecho internacional y el derecho interno forman un solo orden jurídico. Es decir, la incorporación del derecho internacional al ámbito interno se realiza de manera automática y compromete a todos los niveles del Estado (Ekmekdjian; Sofovich *et al.*, 1992). Esta posición, iniciada en la “Convención de Viena sobre el derecho de los tratados” (aprobada por ley núm. 19.885), como se dijo, fue ratificada en la reforma constitucional de 1994, mediante la incorporación del artículo 75°, inc. 22 (Di Corleto, 2007). Se desplegó, entonces, un maximalismo de derechos, que a lo largo de los años se fue ampliando con la ratificación y elevación a jerarquía constitucional de nuevos tratados internacionales de derechos humanos. Esta posición fue, posteriormente, confirmada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el fallo “Verbitsky”. En este causa, el máximo tri-

bunal argentino sostuvo que las normas internacionales son vinculantes y que la legislación provincial puede ser inconstitucional por ser incompatible con la normativa internacional (Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus, 2005).

En definitiva, la Argentina se ha caracterizado por ser una federación política y administrativamente descentralizada, con alta concentración geográfica de los recursos productivos y amplias desigualdades interprovinciales (Leiras, 2013). Mientras que las provincias son débiles y dependientes financieramente, son fuertes y autónomas desde el punto de vista político (Falleti, González, & Lardone, 2013). A lo largo de la historia reciente, la descentralización asimétrica se ha acentuado, produciendo que la concentración de recursos (desigualdad interprovincial) y la autonomía política provincial coexistan con la subordinación financiera (Granato, 2015). Una mirada similar propone el Dr. Alberto García Lema, cuando sostiene que nuestro sistema federal es “fuertemente unitario en lo económico y fuertemente federal en lo político” (Pérez Bourdon, 2000: 3).

¿Quién se ocupa de qué? Competencias en el esquema federal argentinas

Como ya anticipamos, en un sistema federal existen relaciones de subordinación (los ordenamientos locales deben ajustarse al ordenamiento federal), de participación (espacios de colaboración de las provincias en las decisiones del gobierno federal, a través de la Cámara de Senadores) y de coordinación (sobre las competencias federales y provinciales distribuidas por la Constitución) (Bidart Campos, 2006). En función del “reparto” de competencias en la organización federal en Argentina, se identifican cinco tipos de competencias o “poderes” que configuran “la estructura del poder federal” (Loewenstein, 1979: 356). En primer lugar, los poderes conservados por las provincias. En segundo lugar, los poderes delegados

por las provincias al Estado nacional. En tercer lugar, las competencias concurrentes, aquellas materias sobre las que tanto el Estado nacional como las provincias tienen autoridad o jurisdicción simultánea o superpuesta. En cuarto lugar, los poderes compartidos, que refieren a aquellos que requieren de la expresión de voluntad conjunta de ambas jurisdicciones; y, si una de las dos partes no presta su consentimiento, el poder no se puede ejercer. En quinto y último lugar, los poderes prohibidos, aquellos vedados para alguna de las jurisdicciones (Montbrun, 2019; Granato, 2015).

**Cuadro 1:
Tipo de poderes, ejemplos y fuente constitucional**

Tipo de poderes	Temas	Artículos de la CN
Conservados por las provincias	Dictar sus propias constituciones, crear impuestos directos, dictar normas procesales, ejercer el poder de policía, elegir sus propias autoridades, celebrar tratados de carácter parcial no políticos, promover la industria, asegurar y reglar la autonomía municipal, crear regiones para el desarrollo económico y órganos para el cumplimiento de sus fines, formalizar convenios internacionales con ciertas condiciones, ejercer las potestades implicadas en el dominio originario de los recursos naturales en su territorio.	5, 75 (incisos 2, 12 y 30), 121, 122, 123, 124 y 125
Delegados al Estado nacional	Intervenir las provincias para “garantir la forma republicana de gobierno”, afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras, dictar los códigos de fondo, aprobar tratados internacionales y de integración, dictar medidas para garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato, declarar la guerra y o hacer la paz, establecer reglamentos para las represas, fijar las fuerzas armadas y regular su organización y gobierno, declarar un estado de sitio, regular la administración de la Justicia, dirigir las relaciones exteriores, ejercer la administración del país, organizar la estructura de los ministerios, proveer el servicio de justicia, fomentar la inmigración.	4, 6, 25, 27, 75 (incisos 12, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 29), 99, 100 y 116
Concurrentes	Establecer contribuciones indirectas, legislar sobre pueblos indígenas, dictar normas para fomentar el progreso, para el desarrollo humano y el crecimiento armónico de la Nación, el cumplimiento específico en establecimientos de utilidad nacional, la educación primaria, conservar el medio ambiente, proteger usuarios y consumidores, celebrar tratados parciales con otras provincias, promover la industria, conservar organismos previsionales.	41, 42, 74 (inciso 18), 75 (incisos 2, 17, 18, 19, 23 y 30) y 125
Poderes compartidos	Fijar la sede de la Capital Federal, crear nuevas provincias, establecer ley convenio sobre régimen de coparticipación de contribuciones y las transferencias de competencias, servicios o funciones, fijar el control del sistema de coparticipación, dictar políticas diferenciadas para equilibrar el desigual desarrollo de las provincias.	3, 13 y 75 (incisos 2 y 19)

Tipo de poderes	Temas	Artículos de la CN
Poderes prohibidos	Las provincias no pueden cobrar derechos por causa de tránsito al tráfico interprovincial, erigirse una sobre el territorio de otra o agruparse. Tampoco pueden celebrar tratados parciales de carácter político, ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior, ni establecer aduanas provinciales, ni acuñar moneda, ni establecer bancos con facultad de emitir billetes sin autorización del Congreso Federal, ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado, ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, ni nombrar o recibir agentes extranjeros. Ninguna provincia puede declarar, ni hacer la guerra a otra provincia. La Nación no puede restringir la libertad de imprenta. El presidente no puede ejercer funciones judiciales.	12, 13, 32, 109, 126 y 127

Fuente: Elaboración propia sobre textos de Montbrun (2019) y Granato (2015).

A estas cinco categorías de competencias, Bidart Campos propone agruparlas en dos tipos: aquellas exclusivas de cada nivel estatal (bajo ningún punto de vista pueden ser ejercidas por el no competente) y las concurrentes. Cuando el Congreso aprueba proyectos de ley en función de sus poderes exclusivos, las provincias quedan subordinadas a cumplirlas. Por ejemplo, ello ocurre con el Código Penal, el cual es aprobado por el Legislativo nacional en función del art. 75, inciso 12, de la Constitución. Sin embargo, las competencias concurrentes son las mayoritarias en el sistema competencial argentino, en virtud del conjunto de facultades implícitas que le corresponden al Estado nacional, como por ejemplo, las establecidas en el art. 75, inciso 19 de la Constitución nacional (CN) (Bidart Campos, 1995; Marchiaro, 2011). En consecuencia, los diferentes actores del sistema pueden tomar dos caminos: avanzar en relaciones de coordinación o aislarse. El aislamiento implica que, ante una facultad concurrente, uno solo de los niveles

estatales ejerza dicha facultad, o bien que la ejerzan ambos a la vez³. La coordinación refiere a un trabajo articulado para consensuar una única estrategia.

Cuando el Congreso aprueba normas en función de los poderes compartidos, las relaciones de coordinación son inevitables. Por ejemplo, para aprobar un proyecto de ley sobre coparticipación federal o un pacto de consenso fiscal, la coordinación es indispensable y forzosa, en tanto se requiere un acuerdo previo entre los diferentes gobiernos para su posterior ratificación legislativa. Ahora bien, ¿qué ocurre cuando la coordinación no es exigida? Hay cooperación o aislamiento entre los actores. Veamos un caso concreto para dar respuesta a esta pregunta.

3 En este caso, por la relación de subordinación, tiene primacía el orden federal sobre el provincial.

El Poder Legislativo nacional puede reconocer el derecho de las personas con discapacidad a tener un puesto de trabajo en el ámbito público y, para garantizarlo, establecer cuotas obligatorias de empleo (art. 75, incisos 19 y 23 de la Constitución). Ahora bien, puede hacer esto a través de tres diferentes tipos de estrategias. Primero, la opción es la de cooperación, donde prima el acuerdo y la negociación en miras al bien común general en su conjunto. Su práctica ha dado lugar a lo que se conoce como federalismo de coordinación o de concertación (Frías, 1980; Bidart Campos, 1995), en donde priman las relaciones intergubernamentales (interacciones entre las diversas jurisdicciones de cada nivel de gobierno) (Méndez, 1997; Wright, 1997). De acuerdo con Serafinoff (2022), en nuestro país, el principal ámbito para la construcción de consenso para la coordinación de políticas públicas recibe el nombre de “Consejo Federal”, cuya tarea central es la coordinación operativa de las políticas públicas que desarrollen el gobierno nacional, los gobiernos provinciales o a nivel municipal (Rey, 2013; Rodríguez Enríquez, Marzonetto, & Alonso, 2019). Existen diversos consejos federales, en virtud de las diferentes temáticas de trabajo, y sus alcances varían si fueron creados mediante leyes, decretos, resoluciones ministeriales o acuerdos federales. Los trabajos publicados muestran que, a mayor el nivel de institucionalización y formalización inicial, mayor es la persistencia y el nivel de actividad de los consejos (Serafinoff, 2007; Rey, 2013). En el mismo sentido, Cao destaca la relevancia de institucionalizar su composición, autoridades, presupuesto y capacidad ejecutiva (Cao, 2003). Y, para que realmente funcione, se debe asegurar un ámbito con representación de las máximas autoridades nacionales y provinciales en el área en cuestión (González & Lodola, 2020).

Segundo, el Congreso nacional puede aislarse y aprobar un proyecto ley con cláusula

de adhesión voluntaria. En este caso, el cupo laboral sólo será obligatorio en la jurisdicción nacional y no en las provincias y gobiernos locales. Esta ley nacional tendrá un impacto variable, dependiendo de los que haga cada uno de ellos con la adhesión. También podría ocurrir que la provincia adhiera, pero transforme la legislación original del Congreso sobre un tema de su propia competencia y, así, a través del dictado de una ley local, puede darle su impronta de acuerdo con su realidad provincial. Es decir, cada jurisdicción podría modificar en todo lo que le plazca el tema por ser de su competencia y en tanto así lo sea (Thomas, 2019). Esto es lo que ocurre con la ley núm. 22.431, que en su artículo 8° se establece una cuota laboral del 4% en el empleo público. Esta norma, de 1981, sólo recibió la adhesión de las provincias de Córdoba, Chaco, Jujuy, Misiones, Santiago del Estero y Tucumán. Del resto de las jurisdicciones, algunas tienen una norma propia con cuotas de diferente proporción (Salta estableció un 2% y San Luis un 3%), otras con un valor absoluto (La Pampa fijó la incorporación al empleo público de 6 personas con discapacidad por año) y otras no cuentan con ninguna regulación (como La Rioja). En consecuencia, nos encontramos ante una divergencia de políticas públicas para el mismo problema (Beer, 2021).

Tercero, el Congreso puede aislarse y, utilizando el maximalismo de derechos, establecer ese mismo cupo laboral para personas con discapacidad en el ámbito público a través de la aprobación de un tratado internacional de derechos humanos o de una ley de pisos mínimos de derechos humanos (Morales, 2015). Este es el caso de la ley n° 26.378, que ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la ley n° 27.044, que le otorga jerarquía constitucional. Mediante estas leyes (que sólo puede dictar el Congreso nacional por el art. 75, inciso 22 de la Constitución), se establece una obligación para todo el Estado. De hecho, existen cláusulas de resguardo

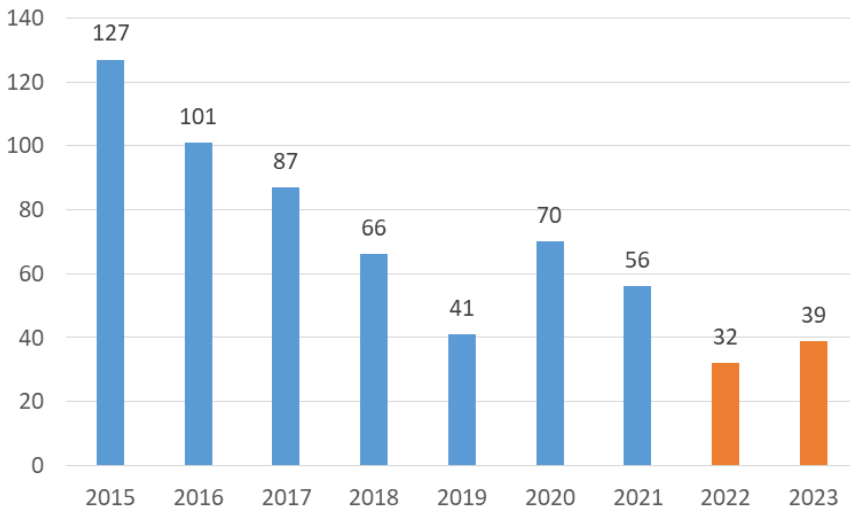
en los propios textos de las convenciones, que explicitan la imposibilidad de los Estados nacionales de invocar su distribución interna de competencias (su organización federal) para evadir el cumplimiento de una convención, como lo establece la Convención de Viena para todos los tratados (Torres Lépori, 1997). En otras palabras, los tratados de derechos humanos establecen “mínimos esenciales” que se deben respetar por parte de todos los niveles de gobierno de cada Estado nación (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1987; Pinto Molina, 1996). En el caso argentino, también alcanzan a las provincias y gobiernos locales, estén o no de acuerdo con las obligaciones allí contraídas, cuenten o no con los recursos para cumplirlas (Bologna Tistuzza, Tensión entre la organización federal argentina y los derechos humanos, 2024). En consecuencia, lo que se

producen son relaciones de subordinación en temas de materia concurrente.

Función legislativa del Congreso nacional entre 2022 y 2023

Como explicamos en la introducción, el Congreso tiene la misión de gobernar y lo hace a través de las funciones de legislar, controlar y mediar en los conflictos sociopolíticos. De todas estas funciones, la producción de legislación es su función “más trascendente” (Pérez Bourbon, 2009: 23). Para poder describirla, en primer lugar, tomemos perspectiva de la labor legislativa en relación con la tendencia de los años previos. Durante los años 2022 y 2023, se registra la menor cantidad de proyectos de ley aprobados del período 2015-2023.

Gráfico 1:
Leyes aprobadas por el Congreso argentino, entre 2015 y 2023



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

A continuación, presentamos el relevamiento realizado sobre cada uno de los 71 proyectos de ley aprobados y promulgados por el Ejecutivo, en base al Sistema Argentino de Información Jurídica y a los datos de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

La Ley 27.668 aprobó las operaciones de crédito público con el Fondo Monetario Internacional para la cancelación del Acuerdo Stand By, el cual había sido firmado por el ex presidente Macri en 2018. Esta norma de sólo tres artículos se sostiene en las competencias exclusivas del Congreso nacional, en los términos del art. 75, inciso 4 de la Constitución de la Nación.

La Ley 27.669 establece el Marco Regulatorio para el Desarrollo de la Industria del Cannabis Medicinal y el Cáñamo Industrial. Concretamente, crea una agencia nacional para regular y fiscalizar la actividad productiva de la industria del cannabis, su comercialización y distribución. Asimismo, establece sanciones penales por incumplimiento de las pautas. Se involucran las competencias exclusivas de la Nación fijadas en el art. 75, incisos 12, 13.

La Ley n° 27.670 acepta la cesión de jurisdicción y dominio de un terreno por la provincia de Río Negro al Estado nacional para la creación del Parque y Reserva Nacional Isote Lobos, en base a las competencias exclusivas nacionales del art. 75, inciso 5 de la CN.

La Ley n° 27.671 instituye la capacitación obligatoria, periódica y permanente en la cuestión de las Islas Malvinas, y lo hace dentro de las competencias concurrentes dispuestas en la Disposición Transitoria Primera de la CN. Fue aprobada sin coordinación o cooperación previa, de forma aislada por la Nación, y cuenta con cláusula de adhesión.

La Ley n° 27.672 acepta la transferencia de jurisdicción, por la provincia de Entre Ríos al Estado nacional, de tierras para que se amplíe el Parque Nacional Pre-Delta. Ello, sustentado

en las competencias exclusivas nacionales del art. 75, inciso 5 de la CN. En el mismo sentido, la ley n° 26.673 autoriza la transferencia de tierras por parte de la provincia de Córdoba para la creación del Parque y Reserva Nacional Ansenuza.

La Ley n° 27.674 crea el Programa Nacional de Cuidado Integral del Niño, Niña y Adolescente con Cáncer. Esta norma refiere a competencias concurrentes (art. 75, inciso 19), y reconoce varios derechos a este colectivo, responsabilidad que recae centralmente en las jurisdicciones provinciales. Incluye cláusula de adhesión. En cambio, la ley n° 27.675 –Respuesta Integral al VIH, Hepatitis Virales, Otras Infecciones de Transmisión Sexual ITS y Tuberculosis– reconoce derechos y establece los dispositivos para asegurar la salud de la población con estas enfermedades. Básicamente, la provisión de medicación, pruebas diagnósticas y acceso a información. Si bien entiende sobre el derecho a la salud, propio de competencia concurrente (art. 75, inciso 19), se plantea como norma de pisos mínimos de derechos humanos (relaciones de subordinación) y no requiere de adhesión.

La Ley n° 27.676 –Alivio Fiscal para Pequeños Contribuyentes y Autónomos– modifica las escalas de los impuestos que pagan las personas monotributistas y del régimen de autónomos, en uso de la competencia exclusiva del arts. 4, 17 y 75, inciso 2 de la CN.

La Ley n° 27.677 transfiere tres inmuebles del Estado nacional a la Municipalidad de Montecarlo, en la provincia de Misiones (competencia exclusiva, según art. 75, inciso 5).

La Ley n° 27.678, Ley sobre Cuidados Paliativos, reconoce el derecho a la “identificación temprana, evaluación y tratamiento del dolor y otros problemas, físicos, psicológicos, sociales y espirituales” de “problemas asociados con enfermedades que amenazan o limitan la vida”. Esta norma aborda competencias concurrentes (art. 75, inciso 19), incluye

prestaciones en el Plan Médico Obligatorio, obligatorio para obras sociales de jurisdicción nacional y empresas de medicina prepagas e invita a las obras sociales de provinciales a incluirlas, mediante la adhesión a la ley.

La Ley n° 27.679 estableció un régimen de blanqueo de capitales (eximición de delitos penales), propio de las competencias exclusivas del Congreso nacional, según art. 75, inciso 12.

La Ley n° 27.680 crea el Plan nacional para la prevención y control de la resistencia a los antimicrobianos. Se regulan cuestiones del expendio, publicidad y comercialización de productos médicos, dentro de las competencias exclusivas de la Nación según art. 75, incisos 12 y 13.

La Ley n° 27.681 instituye el Día Nacional del Pístero Socorrista para propiciar de actividades de conmemoración (competencia exclusiva, según art. 75, inciso 18 de la CN); no invita a la adhesión.

La Ley n° 27.682 aprobó la transferencia a título gratuito de un inmueble propiedad del Estado Nacional a la Municipalidad de San Fernando, en la provincia de Buenos Aires (competencia exclusiva, según art. 75, inciso 5).

La Ley n° 27.683 instituye el día 29 de agosto de cada año como Día Nacional del Árbol y a la semana en que esté comprendido este día como Semana Nacional del Árbol (competencia exclusiva, según art. 75, inciso 18 de la CN); no invita a la adhesión.

La Ley n° 27.684 fija el día 23 de junio de cada año como Día Nacional del Síndrome de Dravet, con el objeto de generar conciencia sobre la importancia del conocimiento y detección temprana de esta enfermedad (competencia exclusiva, según art. 75, inciso 18 de la CN); sí invita a las provincias a propiciar actividades de concientización sobre el síndrome.

La Ley n° 27.685 extiende la vigencia de la Ley de Promoción del Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna y la

Nanotecnología, la que promueve la inversión privada mediante incentivos fiscales (competencias exclusivas, arts. 4, 17 y 75, inciso 2 de la CN).

La Ley n° 27.686 crea el Régimen de Promoción de la Industria Automotriz-Autopartista y su Cadena de Valor, con diferentes incentivos fiscales (competencias exclusivas, arts. 4, 17 y 75, inciso 2 de la CN).

La Ley n° 27.687 aprueba el “Consenso Fiscal”, un acuerdo suscripto el 27 de diciembre de 2021 entre el gobierno nacional y los gobiernos de las provincias y de la CABA. Esta norma es de derecho intra-federal, se sustenta en las competencias concurrentes del art. 75, inciso 2 de la CN, y es producto de relaciones de coordinación forzosa.

La Ley n° 27.688 autoriza la entrada de tropas extranjeras al territorio nacional y la salida de fuerzas nacionales para participar en los ejercicios contemplados en el Programa de Ejercitaciones Combinadas (competencias exclusivas, art. 75, inciso 28 de CN).

La Ley n° 27.689 aprueba el Acuerdo por el que se crea la Fundación Internacional UE-ALC celebrado en la Ciudad de Santo Domingo el 25 de octubre de 2016 (competencias exclusivas, art. 75, inciso 22 de CN).

La Ley n° 27.690 fija un nuevo plazo para le entrega voluntaria de armas de fuego, eximiendo la sanción penal por su tenencia irregular (competencias exclusivas, art. 75, inciso 12 de CN).

La Ley n° 27.691 declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación el inmueble conocido como “Casa Mazzolari-Cerutti” en Mendoza (competencias exclusivas, arts. 4 y 17).

La Ley n° 27.692 modificó la Ley del Deporte y reorganiza el marco institucional de las federaciones en relación con el Código Civil y Comercial (competencias exclusivas, según art. 75, inciso 12).

La Ley n° 27.693 prórroga impuestos y sus asignaciones específicas hasta el 31 de diciem-

bre de 2072 (competencias exclusivas; art. 75, inciso 2).

La Ley n° 27.694 establece medidas para la regularización dominial de las viviendas y encomienda al trabajo coordinado con las provincias y CABA a realizar proyectos de integración socio-urbanos (competencias concurrentes; art. 75, incisos 18 y 19).

La Ley n° 27.695 declaró de utilidad pública y sujeto a expropiación los inmuebles popularmente conocidos como República Cromañón sitios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (competencias exclusivas; arts. 4 y 17).

La Ley n° 27.696 aborda competencias concurrentes (art. 75, inciso 19), e incluye el abordaje integral de personas víctimas de violencia de género en el Plan Médico Obligatorio, obligatorio para obras sociales de jurisdicción nacional y empresas de medicina prepagas e invita a las obras sociales de provinciales a incluirlas, mediante la adhesión a la ley.

La Ley n° 27.697 aprobó la cesión de jurisdicción de inmuebles al Estado nacional por la provincia de Tucumán (competencia exclusiva, según art. 75, inciso 5).

La Ley n° 27.698 aprueba la adhesión al Fondo Multilateral de Inversiones III del Banco Interamericano de Desarrollo (competencia exclusiva, según art. 75, inciso 22).

La Ley n° 27.699 aprueba el Protocolo Modificador del Convenio para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal (competencia exclusiva, según art. 75, inciso 22).

La Ley n° 27.700 otorga jerarquía constitucional a la Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores, usando la competencia exclusiva del art. 75, inciso 22. En esta norma se legisla sobre materia concurrente como acceso a la salud, a la educación, al empleo, a la justicia, etc.

La Ley n° 27.701 aprobó el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2023 (competencias exclusivas; art. 75, inciso 8).

La Ley n° 27.702 prórroga distintos impuestos hasta el 31 de diciembre de 2027 (competencias exclusivas; art. 75, inciso 2).

La Ley n° 27.703 transfiere a la municipalidad de Río Turbio de la provincia de Santa Cruz el dominio de inmuebles propiedad del Estado nacional (competencia exclusiva; art. 75, inciso 5).

La Ley n° 27.704 transfiere a la Municipalidad de Larroque, Provincia de Entre Ríos el dominio de un inmueble destinado a la construcción y funcionamiento del anexo de la Municipalidad de Larroque (competencia exclusiva; art. 75, inciso 5).

La Ley n° 27.705 aprobó un Plan de Pago de Deuda Previsional (competencia exclusiva; arts. 14 bis y 75, inciso 12).

La Ley n° 27.706 crea el Programa Federal Único de Informatización y Digitalización de las Historias Clínicas, con el objetivo de crear un único registro informático de la salud de la población (competencias concurrentes; art. 75, inciso 19; con adhesión).

La Ley n° 27.707 acepta la cesión de tierras para crear un parque nacional en Chaco (competencia exclusiva; art. 75, inciso 5 de la CN).

La Ley n° 27.708 modificó la Ley n° 22.990, para cambiar los requisitos de los bancos de sangre (competencias concurrentes; art. 75, inciso 19) e incluye invitación a adherir.

La Ley n° 27.709 instituyó el Plan Federal de Capacitación de carácter continuo, permanente y obligatorio, en derechos de las niñas, niños y adolescentes (competencia concurrente; incluye invitación a adhesión; art. 75, incisos 19 y 23).

La Ley n° 27.710 reconoce la Lengua de Señas Argentina (LSA) como una lengua natural y originaria (materia concurrente, según arts. 41 y 75, inciso 23).

La Ley n° 27.711 modifica los criterios de vigencia del Certificado Único de Discapacidad, sistema de certificación de competencia concurrente (art. 75, incisos 19 y 23).

La Ley n° 27.712 establece medidas para la promoción de la carrera de enfermería (competencias concurrentes; arts. 75, inciso 19, y 125; con cláusula de adhesión).

La Ley n° 27.713 crea el Programa Nacional de Cardiopatías Congénitas e incluye prestaciones en el Plan Médico Obligatorio, obligatorio para obras sociales de jurisdicción nacional y empresas de medicina prepagas e invita a las obras sociales de provinciales a incluirlas, mediante la adhesión a la ley (competencias concurrentes; arts. 75, inciso 19).

La Ley n° 27.714 prohíbe el consumo de alcohol a la hora de conducir vehículos en la ley de tránsito, norma de materia concurrente y con cláusula de adhesión (art. 75, inciso 18).

La Ley n° 27.715 crea instituciones y cargos en el Sistema de Justicia Penal Federal de la provincia de Santa Fe (competencia exclusiva; art. 75, inciso 20).

La Ley n° 27.716 promueve la capacitación del personal de salud sobre el diagnóstico de Trisomía 21/síndrome de Down (competencias concurrentes; arts. 75, incisos 19 y 23; con cláusula de adhesión).

La Ley n° 27.717 aprobó el Acuerdo sobre Reconocimiento de Títulos de Grado de Educación Superior en el MERCOSUR (competencia exclusiva; art. 75, inciso 24).

La Ley n° 27.718 exime del impuesto a las ganancias a las remuneraciones en concepto de guardias de profesionales de salud (competencia exclusiva; art. 75, inciso 2).

La Ley n° 27.719 instituye el Día Nacional de la Comunidad Empresarial (competencia exclusiva, según art. 75, inciso 18 de la CN).

La Ley n° 27.720 fija el Día Nacional del Kimchi (competencia exclusiva, según art. 75, inciso 18).

La Ley n° 27.721 exime a jubilados y pensionados de la obligación de presentar la decla-

ración de supervivencia o fe de vida (competencia exclusiva; art. 75, inciso 12).

La Ley n° 27.722 reconoce cargos de cónsules honorarios (competencia exclusiva del Congreso (ley n° 346).

La Ley n° 27.723 aprueba el Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre la República Argentina y la República Portuguesa (competencia exclusiva; art. 75, inciso 22).

La Ley n° 27.724 transfiere inmueble de la Colonia penal de Viedma U12 a la Municipalidad de Viedma (competencia exclusiva; art. 75, inciso 5).

La Ley n° 27.725 elimina la cuarta categoría de la Ley del Impuesto a las Ganancias (competencia exclusiva; art. 75, inciso 2).

La Ley n° 27.726 crea el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina, otorgando becas en dinero para quienes cumplan ciertos requisitos dentro del sistema educativo (competencias concurrentes, según art. 75, inciso 19 de la CN; no requiere de adhesión).

Las Leyes n° 27.727 al 27.731 crean diferentes nuevas universidades nacionales (del Delta, de Pilar, de Ezeiza, de Río Tercero y Madres de Plaza de Mayo). Todas ellas se encuadran en la competencia exclusiva del Congreso nacional según art. 75, inciso 19, tercer párrafo.

La Ley n° 27.732 promueve la capacitación del personal de salud sobre la pubertad precoz (competencias concurrentes; arts. 75, incisos 19), e invita a la adhesión.

La Ley n° 27.733 incluye prestaciones médico-asistenciales para la atención frente a la muerte perinatal en el Plan Médico Obligatorio, obligatorio para las obras sociales de jurisdicción nacional y las empresas de medicina prepagas e invita a las obras sociales de provinciales a incluirlas, mediante la adhesión a la ley (competencias concurrentes; art. 75, inciso 19).

La Ley n° 27.734 establece incentivos fiscales para la producción orgánica (competencias exclusivas, arts. 4, 17 y 75, incisos 2

y 18). También invita a las provincias a dictar medidas de estímulo fiscal en los términos del art. 125 de la CN.

La Ley n° 27.735 autoriza la entrada de tropas extranjeras al territorio nacional y la salida de fuerzas nacionales, cuestión de competencia exclusiva de la Nación (art. 75, inciso 28).

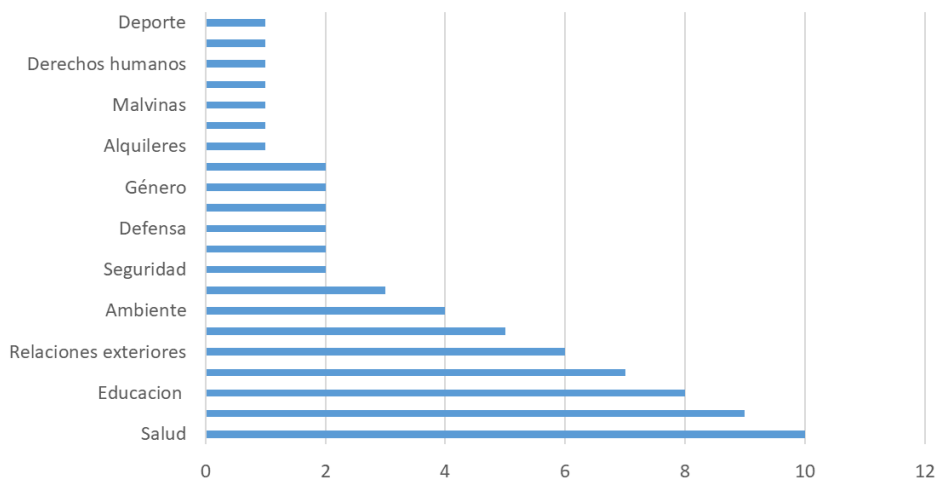
La Ley n° 27.736 -Ley Olimpia- realiza modificaciones a la ley n° 26.485 para incorporar el concepto de “violencia digital”. Esta norma de competencia concurrente (art. 75, incisos 19 y 23) requiere de adhesión en tanto involucra varias responsabilidades del ámbito provincial.

La Ley n° 27.737 modifica el Código Civil y Comercial en cuestiones de alquileres (competencia exclusiva de la Nación según art. 75, inciso 12).

La Ley n° 27.738 aprueba el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030 (competencias concurrentes según art. 75, incisos 18 y 19).

Luego de este breve repaso sobre las 71 leyes que fueron aprobadas por el Congreso argentino durante 2022 y 2023, podemos evaluar cuáles fueron los principales temas de interés por parte del Poder Legislativo. En el gráfico 1 podemos ver esta información sistematizada. Encontramos que las primeras dos temáticas con mayor legislación son de materia concurrente. Primero fue la de salud, para la cual se aprobaron 10 norma; y, en segundo lugar, la educación, con 9 leyes promulgadas. Después le sigue la aprobación de tratados internacionales, materia exclusiva del Congreso nacional, con 6 leyes.

Gráfico 2:
Temas sobre los que se sancionaron proyectos de ley, entre 2022 y 2023

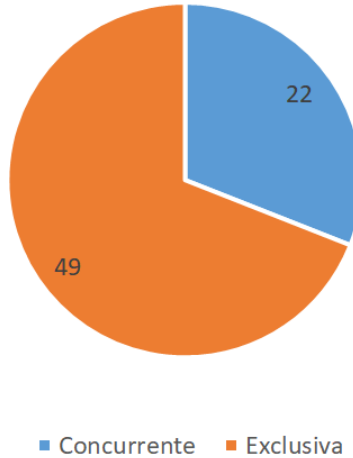


Fuente: Elaboración propia en base a información del SAIJ.

En términos de la materia sobre la que el Congreso consiguió consenso para legislar, encontramos que, de las 71 normas aprobadas, 49

son sobre materia exclusiva de la Nación y 22 sobre materia concurrente (ver gráfico 3).

Gráfico 3:
Materia sobre las que se sancionaron proyectos de ley, entre 2022 y 2023



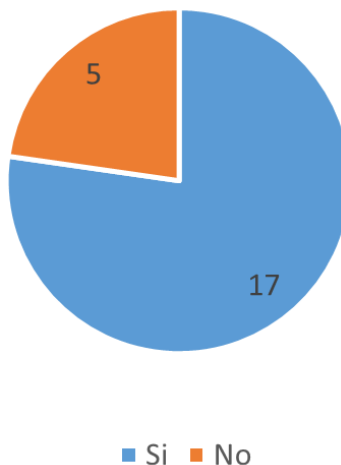
■ Concurrente ■ Exclusiva

Fuente: Elaboración propia.

Sobre el conjunto de normas sobre materias concurrentes, encontramos que la mayoría cuenta con cláusula de adhesión (15 sobre 22).

Las cinco normas que requieren de esta cláusula son las leyes n° 27.675, 27.700, 27.710, 27.726 y 27.738.

Gráfico 4:
Cláusula de adhesión en leyes sobre materia concurrente



■ Si ■ No

Fuente: Elaboración propia.

Estas cinco leyes ya fueron mencionadas previamente en este apartado. A continuación, las volvemos a mencionar para explicar por qué no requieren de cláusula de adhesión.

Las Ley n° 26.675 -Ley Nacional de Respuesta Integral al VIH, Hepatitis Virales, Otras Infecciones de Transmisión Sexual ITS y Tuberculosis TCB-, y la n° 27.700 -Jerarquía constitucional a la Convención Interamericana sobre Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores- fijan pisos mínimos de derechos humanos y, por lo tanto, producen relaciones de subordinación. Es decir, no se requiere adhesión por parte de los Estados subnacionales, que ya quedan obligados a cumplir sus cláusulas, en virtud del maximalismo de derechos (Azrak, 2021).

Por su parte, la Ley n° 27.710 reconoce a “la Lengua de Señas Argentina (LSA) como una lengua natural y originaria que conforma un legado histórico inmaterial como parte de la identidad lingüística y la herencia cultural de las personas sordas en todo el territorio de la Nación Argentina” (art. 1°). Sólo fija obligaciones al Poder Ejecutivo nacional de “fomentar e impulsar [...] el acceso y el uso de la LSA” (art. 4°) y no involucra alguna competencia provincial, por la que se requiera adhesión.

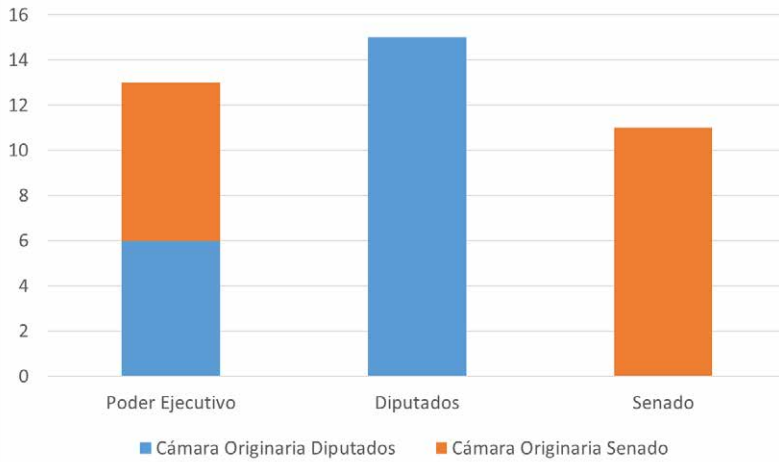
La Ley n° 27.726 crea por ley el programa ya existente por decreto, conocido como PROGRESAR. Como instituye una política nacional, con recursos nacionales, para garantizar el derecho a la educación, no requiere de cláusula de adhesión.

Por último, la Ley n° 27.738 aprueba el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030, que fuera elaborado por el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y presentado por el Ministerio de ese mismo rubro. Fija metas y áreas prioritarias para direccionar la inversión pública nacional; por ello tampoco requiere adhesión provincial.

El relevamiento de normas también nos permite conocer quiénes fueron los autores

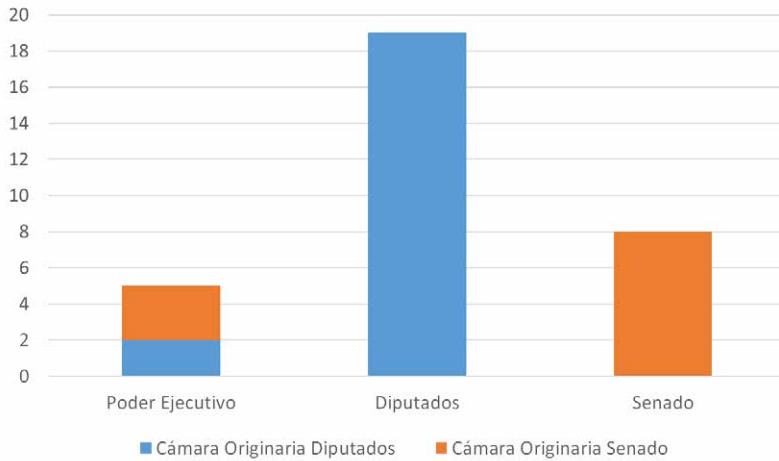
que iniciaron los proyectos que, posteriormente, se convirtieron en ley. Durante el período parlamentario n° 140, encontramos una participación similar entre ambas cámaras legislativas y con el Poder Ejecutivo. Mientras que el Poder Ejecutivo fue autor de 13 de un total de 39 leyes (un 33%), las Diputadas y los Diputados iniciaron 15 y las Senadoras y los Senadores 11. En el período parlamentario n° 141, los datos son diferentes. Sobre un total de 32 normas, el Gobierno sólo inició 5, es decir, apenas un 15%. Por el contrario, quienes integran la Cámara Baja fueron autores de 19 leyes (60%). Las 8 restantes fueron autoría de las legisladoras y los legisladores de la Cámara Alta. Estos datos se muestran en los gráficos 5 y 6.

Gráfico 5.
Periodo parlamentario núm. 140, por iniciativa



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6:
Periodo parlamentario núm. 141, por iniciativa



Fuente: Elaboración propia.

Reflexiones finales

Este estudio abordó las complejidades y tensiones inherentes a la organización federal de la Argentina en relación con los derechos humanos. Se identificaron tres enfoques principales de actuación del Congreso Nacional frente a la garantía de derechos para humanos: cooperación, aislamiento y establecimiento de normas de derechos humanos a través de tratados internacionales.

Respecto de la cooperación intergubernamental, a través de mecanismos como los consejos federales, hemos visto que se promueve un federalismo de coordinación que busca acuerdos y negociaciones entre distintos niveles de gobierno. El Congreso puede optar por aprobar proyectos de ley con cláusulas de adhesión voluntaria, donde la obligatoriedad del cumplimiento recae únicamente en la jurisdicción nacional. Esta estrategia genera una variabilidad en la implementación y efectividad de las leyes, dependiendo de la adhesión de las provincias. Por el contrario, cuando el Poder Legislativo nacional ratifica tratados internacionales de derechos humanos, establece obligaciones que trascienden la distribución interna de competencias. Estos tratados imponen “mínimos esenciales” que deben ser respetados por todos los niveles de gobierno, independientemente de su acuerdo o capacidad para cumplirlos.

En conclusión, la interacción entre el federalismo y los derechos humanos en Argentina genera un panorama complejo donde la coordinación y cooperación intergubernamental son esenciales para la implementación efectiva de políticas públicas. La legislación en materia de derechos humanos, especialmente a través de tratados internacionales, juega un papel crucial en garantizar derechos a nivel nacional, provincial y local, enfrentando desafíos significativos en su aplicación efectiva y uniforme.

Referencias bibliográficas

- Alemán, E. (2006). Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures. *Latin American Politics & Society*. 48(3): 125-155.
- Alemán, E. & Tsebelis, G. (2005). Presidential Conditional Agenda Setting Power in Latin America. *World Politics*. 57(3): 396-420.
- Alemán, E., Calvo, E., Jones, M. & Kaplan, N. (2009). Comparing Cosponsorship and Roll-Call Ideal Points. *Legislative Studies Quarterly*. 34 (1): 87-116.
- Amorim Neto, O., Gary, C. & McCubbins, M. (2003). Agenda Power in Brazil's Camara dos Deputados, 1989-1998. *World Politics*. 55 (4): 550-578.
- Argañaraz, N., Barraud, A., Castro, C., & Murúa, M. (2019). Vademécum tributario argentino 2019: 163 tributos legislados por nación, provincias y municipios. *Informe Económico*.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1987). Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *43 período de sesiones, Anexo, E/CN. 4/1987/17, 52*. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/los-principios-de-limburg-sobre-la-aplicacion-del-pacto-internacional-de-derechos-economicos-sociales-y-culturales-2.pdf>
- Azrak, D. (2021). *Una teoría federal para la Educación Sexual Integral*. Buenos Aires: Editores del Sur.
- Banco Mundial. (2018). *Decentralization and sub-national regional economics. What, why, and where*. Banco Mundial.
- Beer, C. (2021). Política de género y federalismo en México. *Revista SAAP*. 15 (2): 335-361.
- Beer, S. H. (1993). *To Make a Nation. The Rediscovery of American Federalism*. New York: Samuel H. Beer.
- Bernal, M. & Pizzolo, C. (2018). *Modelos para armar. Procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

- Bidart Campos, G. (1995). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* (Vol. VI). Buenos Aires: Ediar.
- Bidart Campos, G. (2006). *Manual de la Constitución reformada* (Vol. 1). Buenos Aires: Ediar.
- Bieda, T. (2015). El Control Parlamentario en Argentina. *Revista POSTData*. 20 (1): 185-219.
- Birdsall, N., Lustig, N., & McLeod, D. (2011). *Declining inequality in Latin America: some economics, some politics*. New York: Center for Global Development.
- Blofield, M. (2011). Desigualdad y política en América Latina. *Journal of Democracy en Español*. 58-74.
- Blogna Tistuzza, S. H. (2017). El control parlamentario en Argentina. El caso de los derechos humanos de las personas con discapacidad. In M. D'Alessandro, *XIII Congreso Nacional de Ciencia Política. "La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática"* (pp. 8163-8188). Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Blogna Tistuzza, S. H. (2020). *Democracia y derechos humanos. Un análisis sobre cómo la rendición de cuentas horizontal impacta en la vida de las personas con discapacidad*. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal: Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto. Disponible en: <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/2375>
- Blogna Tistuzza, S. H. (2024). Tensión entre la organización federal argentina y los derechos humanos. *Estudios*. (51): 29-49.
- Bonvecchi, A. (2010). Tipos de presidencialismo y efectividad del control legislativo sobre el presupuesto: control político y control técnico en Argentina, Brasil y México. *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos*. 1 (1): 66-80.
- Burgess, M. (2006). *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Londres: Routledge.
- Burgess, M. (2012). *In Search of the Federal Spirit: New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Burki, S. J., & Dillinger, W. R. (1999). *Más allá del centro: la descentralización del Estado*. Washington: Banco Mundial.
- Bursztyn, D. & Díaz, A. (2018). El Federalismo como arraigo de la unidad postcolonial. El caso de Argentina. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. 15 (48): 759-785.
- Calvo, E. & Sagarzazu, I. (2011). El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*. 4: 25-48.
- Calvo, E. & Tow, A. (2010). *En el Cajón del presidente: autoridad política y productividad en el Congreso argentino*. Buenos Aires: Desarrollo Económico.
- Cao, H. (2003). *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las Provincias del área periférica de la República Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Cao, H. (2020). El fracaso del proceso descentralizador argentino. Una aproximación desde la crítica a sus supuestos conceptuales. *Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Disponible en: https://aaep.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/Cao_Horacio.pdf
- Castillo, L. (2015). *Biblioteconomía*. Valencia: Universidad de Valencia. Valencia: Universidad de Valencia.
- Cingolani, M. (2019). El control político del ejecutivo en Argentina. Los incentivos y la práctica del control por interpelaciones, de Menem a Fernández de Kirchner. *Revista Administración Pública y Sociedad*. (8): 18-59.
- Columba, R. (1983). *El Congreso que yo he visto*. Buenos Aires: Ed. Columba.
- Cornia, G. (2012). *Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-2010*. WIDER Working Paper.

- Corrales, J. (2004). Technocratic Policy Making and Parliamentary Accountability in Argentina, 1983-2002. *Democracy, Governance and Human Rights*. 13.
- Crisp, B. F., Kanthak, K. & Leijonhufvud, J. (2008). The Reputations Legislators Build: With Whom Should Representatives Collaborate. *American Political Science Review*. 98: 703-716.
- Dahl, R. (1986). Federalism and the Democratic Process. *Democracy, Identity and Equality*. 114-126.
- De Negri, M. V. (2018). *Control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo en la Argentina: los pedidos de informes elevados por el Congreso entre 1999 y 2013*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Desposato, S. (2006). Parties for Rent? Careermism, Ideology, and Party Switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*. (50): 62-80.
- Di Corleto, J. (2007). *El reconocimiento de las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericana en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de Argentina*. In V. Krsticevic, *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales* (pp. 113-126). Buenos Aires: CEJIL.
- Dirección de Información Parlamentaria. (2024). *Leyes por año calendario*. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Disponible en: https://www2.hcdn.gob.ar/export/hcdn/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/Leyes_por_axo_calendario_1983-2023.pdf
- Dulitzky, A. (2007). *Implementación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en los Sistemas Federales: El Caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina*. In V. Abramovich, A. Bovino & C. Courtis. *La Aplicación de los Tratados sobre Derechos Humanos en el Ámbito Local: La Experiencia de una Década*. Buenos Aires: Corporación Gráfica.
- Dulitzky, A. (2013). Al gran pueblo argentino, salud: derechos, federalismo y tratados internacionales. En L. Clérico. *Tratado de derecho a la salud* (pp. 1653-1698). Buenos Aires: La Ley.
- Eaton, K. (2004). Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*. 37 (2).
- Eaton, K. & Dickovick, T. (2004). The Politics of Re-Centralization in Argentina and Brazil. *Latin American Research Review*. 39 (1).
- Ekmekdjian, M. A. & Sofovich, G et al. (1992). Corte Suprema de Justicia de la Nación. 315: 1492.
- Falleti, T. (2006). Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*. 46 (183): 317-352.
- Falleti, T. (2012). *Descentralización, federalismo e intereses territoriales en perspectiva teórica y comparada*. En T. Falleti, L. González & M. Lardone. *El federalismo argentino en perspectiva comparada* (pp. 13-23). Buenos Aires: EDUCC.
- Falleti, T., González, L. & Lardone, M. (2013). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Educa.
- Feeley, M. & Rubin, E. L. (1989). Federal-State Relations and Prison Administration. In H. N. Scheiber & M. Feeley. *Power Divided: Essays on the Theory and Practice of Federalism*. California: University of California.
- Frías, P. J. (1980). *El federalismo argentino: introducción al derecho público provincial*. Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Gagnon, A.-G., Keil, S. & Mueller, S. (2015). *Understanding Federalism and Federation: Essays in Honour of Michael Burgess*. Gagnon, Alain-G.; Keil, Soeren; Mueller, Sean.
- Gibson, E. & Falleti, T. (2007). La unidad a países. Conflicto regional y los orígenes del federalismo argentino. *Postdata*. Vol. 5: 171-204.
- Gil Domínguez, A. (2014). El federalismo unitario argentino (1994-2014). *Pensar en Derecho*. (5): 91-104.

- González, L. & Lodola, G. (2020). *Federalismo del siglo XXI*. Buenos Aires. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/federalismo_siglo_xxi_editado_0.pdf
- Granato, L. (2015). Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas. *Prolegómenos*. 18 (36).
- Grindle, M. (2000). *Audacious Reforms Institutional Intervention and Democracy in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Hernández, A. (2005). *El federalismo a diez años de la reforma constitucional de 1994*. Buenos Aires: Advocatus.
- Inman, R. & Rubinfeld, D. (1997). Rethinking Federalism. *Journal of Economic Perspectives*. 11 (4): 43-64.
- Jones, M. P. & Hwang, W. (2005). Party Government in Presidential Democracies: Extending Cartel Theory Beyond the U.S. Congress. *American Journal of Political Science*. 49 (2): 267-283.
- Jones, M. P., Wonjae, H. & Micozzi, J. P. (2009). Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis. *Journal of Politics in Latin America*. 1 (1).
- Karmis, D. & Wayne, N. (2005). *The Revival of Federalism in Normative Political theory*. In D. Karmis & N. Wayne. *Theories of Federalism: A Reader* (pp. 3-21). London: Palgrave Macmillan.
- Leiras, M. (2013). *Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales*. En C. Acuña (Comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 209-248). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Llanos, M. (2002). *Privatization and democracy in Argentina: an analysis of President Congress relations*. Nueva York: Palgrave.
- Loewenstein, K. (1979). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel.
- Marchiaro, E. J. (2011). El artículo 41 de la C.N. como oportunidad para fortalecer el municipio y el federalismo. Disponible en: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Marchiaro.pdf>
- Mardones, R. (2006). Descentralización y Transición en Chile. *Revista de Ciencia Política*. 26 (1).
- Méndez, J. (1997). *Estudio Introductorio*. En *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Montbrun, A. (2019). *Distribución de competencias entre Nación y Provincias*. Universidad Nacional de La Rioja. Disponible en: http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/competencias_nacion_provincias.pdf
- Montero, A. & Samuels, D. (2004). *The Political Determinants of Decentralization in Latin America: Causes and Consequence*. In A. Montero. *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Morales, D. (2015). *Derechos Humanos: orden público y federalismo*. Buenos Aires: Observatorio de Derechos Humanos del Honorable Senado de la Nación.
- Morgenstern, S. (2004). *Patterns of legislative politics: roll call voting in Latin America and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morgenstern, S. & Manzetti, L. (2003). *Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina*. In S. Mainwaring & C. Welna. *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 132-169). Oxford: Oxford University Press.
- Mustapic, A. M. & Goretti, M. (1992). Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la Presidencia de Alfonsín (1983-1989). *Desarrollo Económico*. 32 (32): 251-269.
- Mustapic, A. M. & Llanos, M. (2006). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Homo Sapiens.

- Navarrete-Yáñez, B. E. & Higuera-Seguel, V. (2014). Chile desde la Teoría secuencial de la descentralización, 1990-2010. *Convergencia*. (66): 179-2002.
- Negretto, G. (2013). El papel de la Constitución en la nueva democracia argentina. *Revista SAAP* (7): 32-56.
- O'Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la Democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a los países postcomunistas. *Desarrollo Económico*. 33 (130).
- Oszlak, O. (1997). *La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Palanza, V. (2006). *Delegación y control parlamentario en Argentina*. En A. M. Mustapic & M. Llanos. *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil* (pp. 31-68). Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones.
- Pérez Bourbon, H. (2000). *El rol del Parlamento y su relación con los otros poderes del Estado (El caso de la República Argentina)*. En B. M. Grosso & M. A. Svetaz. *El Poder Legislativo en la democracia y la integración* (pp. 67-101). Buenos Aires: Organización de los Estados Americanos.
- Pérez Bourbon, H. (2009). *Para entender al Congreso*. Buenos Aires: Dunken.
- Piffano, H. L. (2004). *Notas sobre federalismo fiscal. Enfoques positivos y normativos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.
- Pinto Molina, M. (1996). *Análisis documental de contenido: procesamiento de información*. Madrid: Síntesis.
- Pollitt, C. (2007). *Decentralization: A central concept in contemporary public management*. En E. Ferlie, L. E. Lynn & C. Pollitt. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Rey, M. (2013). Federalismo y mecanismos de articulación intergubernamental: el funcionamiento de los consejos federales en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (55).
- Rodríguez Enríquez, C., Marzonetto, G., & Alonso, V. (2019). Organización social del cuidado en la Argentina. Brechas persistentes e impacto de las recientes reformas económicas. *Estudios del trabajo*. (58). Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2545-77562019000200003&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Rodríguez, V. N. (2018). La desigualdad en Argentina durante la década de 1990: aproximaciones desde la historia. *Antigua Matanza. Revista de Historia Regional*. 2 (3): 49-81.
- Rosatti, H. (2018). El margen de apreciación nacional y el margen de apreciación local. Teoría y praxis judicial. *Revista de derecho público - Derechos humanos y nuevas tecnologías*. (2): 653-671.
- Sabatto, D. (2021). Los mecanismos de distribución de recursos federales: criterios, parámetros y desafíos. *Estado abierto*. 5 (3): 95-143.
- Saettoni, F. (2023). Las Comisiones Especiales de Control en el Congreso Nacional de Argentina. *Revista SAAP*. 17: 67-98.
- Scheppele, K. L. (1989). *The Ethics of Federalism*. En H. N. Scheiber & M. Feeley. *Power Divided: Essays on the Theory and Practice of Federalism*. California: University of California.
- Schorr, M. (2021). *Desindustrialización y reestructuración regresiva en el largo ciclo neoliberal (1976-2001)*. En M. Rougier. *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinaria (1810-2020)* (pp. 263-313). Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Schorr, M. & Wainer, A. (2022). La desindustrialización argentina en el largo ciclo neoliberal (1976-2001): una aproximación a la trayectoria de las clases y fracciones de clase. *América Latina en la Historia Económica*. 29 (1): 1-22.
- Serafinoff, V. (2007). *Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los consejos federales como exponentes de una constante tensión*. Montreal: Meeting of the Latin American Studies Association.

- Serafinoff, V. (2022). *Desafíos para la coordinación intergubernamental para la prevención, atención y reparación de las violencias por razones de género*. En M. Chiara & V. Serafinoff. *Relaciones intergubernamentales y políticas sociales en la Argentina* (pp. 217-266). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Svetaz, M. A. (2006). *Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley*. Guatemala: Organización de los Estados Americanos.
- Taylor-Robinson, M. M. & Diaz, C. (1999). Who Gets Legislation passed in a Marginal Legislature and is the Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*. 32 (5): 590-626.
- Teijeiro, M. (2009). *El federalismo fiscal*. Buenos Aires: Instituto de Ética y Política Económica. Disponible en: <https://www.ancmyp.org.ar/user/files/04Teijeiro.pdf>
- Thomas, G. (2019, Agosto 22). *Leyes de adhesión y energía. ¿Cesión de competencia?* Retrieved from SAIJ. Disponible en: [http://www.saij.gob.ar/gustavo-thomas-leyes-adhesion-energia-cesion-competencia-dacf190135-2019-08-22/123456789-0abc-defg5310-91fcanirtcod?&o=3&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema/Derecho%20constitucional/Estado/Estado%20Provincial%](http://www.saij.gob.ar/gustavo-thomas-leyes-adhesion-energia-cesion-competencia-dacf190135-2019-08-22/123456789-0abc-defg5310-91fcanirtcod?&o=3&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema/Derecho%20constitucional/Estado/Estado%20Provincial%20)
- Torres Lépori, A. (1997). Los tratados internacionales en la Constitución argentina. *Lecciones y Ensayos*. (68): 285-304.
- Vanossi, J. R. (2013). *Teoría constitucional*. Buenos Aires: La ley.
- Verbitsky, Horacio *sl habeas corpus*. Corte Suprema de Justicia de la Nación mayo 3, 2005.
- Wiesner, E. (2008). *Fiscal Decentralization and Regional Economic Integration in Latin America: Key Policy Linkages*. En V. Tanzi, A. Barreix & L. Ville, *Taxation and Latin American Integration*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Estado del arte de la participación de las mujeres indígenas y afro-mexicanas en el proceso electoral mexicano (2020-2021)

State of the art of the participation of indigenous and Afro-Mexican women in the Mexican electoral process (2020-2021)

Por Manuel Gustavo Ocampo Munoa*

Fecha de Recepción: 23 de septiembre de 2023.

Fecha de Aceptación: 31 de julio de 2024.

RESUMEN

Aunque desde el ámbito jurisdiccional federal se ha pretendido en los últimos años fortalecer, mediante acciones afirmativas en sus sentencias, la defensa de los derechos políticos de las mujeres, vinculando autoridades de los tres niveles de gobierno en México y al “Instituto Nacional Electoral (INE)”;¹ durante el proceso electoral federal 2020-2021 el derecho a la participación política de las mujeres en general y en lo particular de las pertenecientes a pueblos originarios y afrodescendientes se vio violentado de diferentes formas, especialmente en la región sureste, en donde habitan y se comunican más de la mitad de estos co-

lectivos reconocidos por el Estado mexicano. Por lo anterior es que en este artículo de investigación se realiza el análisis de algunos casos concretos para demostrar que se necesita incorporar al principio constitucional de paridad un enfoque intercultural que brinde mayores elementos para la protección de los derechos políticos de las mujeres indígenas y afro-mexicanas.

Palabras clave: *Derecho Electoral, Derechos Humanos, Derechos Políticos, Paridad, Interculturalidad.*

* Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas. Correo electrónico: manuel.ocampo@iij-unach.mx

ABSTRACT

Although from the federal jurisdictional sphere it has been tried in recent years to strengthen, through affirmative actions in their sentences, the defense of the political rights of women, linking authorities of the three levels of government in Mexico and the “National Electoral Institute (INE)”; During the 2020-2021 federal electoral process, the right to political participation of women in general and in particular of those belonging to indigenous and Afro-descendant peoples, was violated in different ways, especially in the southeast region, where they live and are More than half of these collectives recognized by the Mexican state communicate. It is for the above, that the analysis of some specific cases is carried out to demonstrate that it is necessary to incorporate into the constitutional principle of parity an intercultural approach that provides greater elements for the protection of the political rights of indigenous and Afro-Mexican women.

Keywords: *Electoral Law, Human Rights, Political Rights, Parity, Interculturality.*

Introducción

Fortalecer las posibilidades de la participación política de las mujeres indígenas y de las afromexicanas en la toma de decisiones políticas en el Estado mexicano en los tres niveles de gobierno que son el federal, el estatal y el municipal implica el diseño de políticas públicas adecuadas al marco de referencia de la vida democrática en México. La promoción y garantía del acceso a los cargos de elección popular para las mujeres es un mandato constitucional, resultado de la presión de la sociedad civil para generar cambios constitucionales y legislativos. De igual manera, el Poder Judicial de la Federación en específico la autoridad judicial electoral se ha esforzado y esmerado en la interpretación y aplicación de la ley en los casos concretos, emitiendo desde su rol de garante de los derechos políticos de la ciuda-

danía, resoluciones que fijan criterios impacta en la referida vida democrática de las mujeres, proponiendo hipótesis que el legislador debe, en un momento dado, tomar en cuenta para mejorar las normas jurídicas electorales; es así que, de acuerdo con las acciones afirmativas en materia de paridad relacionadas con el contexto de las mujeres indígenas y afromexicanos, aparece un complemento al principio constitucional existente en el tema.

Los casos que pueden ser catalogados como violencia política de género, especialmente en la región sureste de México en donde coexisten más de la mitad de los pueblos originarios reconocidos por el estado mexicano durante el proceso electoral 2020-2021 demuestran la necesidad de incorporar al principio constitucional de paridad el enfoque intercultural para resolver con mayores elementos los conflictos relacionados con el tema, lo que constituye una interesante propuesta.

Para su mejor entendimiento, este artículo de investigación se divide en cinco apartados. En ellos se presenta el planteamiento de problema, el argumento central, la metodología utilizada y las fuentes de información consultadas. En el planteamiento del problema, se establecen el objetivo, las preguntas de investigación, la justificación del trabajo, y además se alude a los conceptos y fundamentos del tema y a la explicación de los mecanismos utilizados para el análisis del mismo. En el apartado, acciones afirmativas con perspectiva de género intercultural y su aplicación en el sureste de México, se describen algunos de los criterios vertidos en las resoluciones del “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)” y su impacto en la mencionada región. En lo que hace al tópico, los eventos relevantes relacionados con violencia política contra las mujeres indígenas y afromexicanas en el proceso electoral 2020-2021, se exponen algunos asuntos relevantes que demuestran la necesidad de contar con un principio constitucional de paridad con enfoque intercultural que sirva

de sustento legal para exigir el cumplimiento efectivo del derecho a la participación política de estos colectivos. Finalmente, se hace una reflexión de los hallazgos, se formula una propuesta y se presenta un listado de las fuentes de consulta utilizadas.

Planteamiento del Problema

Tomando en consideración que la mayoría de los Países de América han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y su Protocolo Facultativo, dichos Estados han asumido importantes compromisos en ese tema que han propiciado el diseño y desarrollo de Políticas Públicas inclusivas. En el caso de México, si se toma como argumento que para fortalecer la participación política de las mujeres indígenas y afromexicanas en especial en la región sureste se requiere mejorar el alcance de las estrategias de inclusión en la toma de decisiones políticas. Una opción es incorporar al principio constitucional de paridad, que ha provocado grandes cambios en la participación política de las mujeres en el siglo XXI una visión intercultural que amplíe su espectro.

Por lo anterior, es preciso exponer brevemente algunas ideas entorno a los conceptos de violencia política de género, interculturalidad y paridad desde el constitucionalismo latinoamericano y la versión mexicana del pluralismo jurídico, para entender mejor el estado del arte de la participación política de las mujeres indígenas y afromexicanas.

La democracia como forma de gobierno justa y conveniente para vivir en armonía, precisa del diálogo permanente entre gobernantes y gobernados para alcanzar los objetivos comunes. En ese escenario, el respeto a las leyes e instituciones electorales debe ser garantizado por el Estado, mediante reglas claras y procesos transparentes e incluyentes que abonen a una vida democrática. Una variable importante en el tema de la democracia es la diversidad cultural, entendida como la multiplicidad de

formas en que se manifiestan las culturas de los grupos y sociedades (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2021: 1-15).

En México una región caracterizada por la diversidad cultural es la Sur-Sureste, integrada por los estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Campeche, Yucatán, Quintana Roo y Tabasco, misma que se ha elegido para contextualizar la necesidad de la existencia de un enfoque intercultural en el principio constitucional de paridad que atienda las peculiaridades del ejercicio de los derechos político electorales de las mujeres indígenas y afromexicanas, fundamentalmente por concentrarse en ella la mayoría de los pueblos originarios de México. Por lo que a partir de los obstáculos que impidieron a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales durante en el proceso electoral 2020 - 2021; como fue el hecho de que 21 candidatas fueron asesinadas y se documentaron expresiones de violencia como el uso de lenguaje sexista, discriminación o amenazas, sobre todo en las redes sociales, se generan las siguientes interrogantes: ¿Cuál ha sido el papel de la autoridad judicial electoral como garante de los derechos políticos de la ciudadanía? ¿De qué manera impactan en la vida democrática las resoluciones del TEPJF? ¿Qué acciones afirmativas en materia de paridad relacionadas con el contexto de las mujeres indígenas y afromexicanos han emitido las autoridades administrativas y judiciales a nivel federal? ¿Es necesario un enfoque intercultural en el principio constitucional de paridad? ¿Qué casos de violencia política de género suscitados en la región sur-sureste de México involucran mujeres indígenas y afromexicanas? ¿Cuál es la situación actual de la participación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes en la región sur-sureste de México?

Para resolver los anteriores cuestionamientos es indispensable tomar como argumento central, que para fortalecer la participación política de las mujeres indígenas y afromexica-

nas en la región sureste de México se necesita incorporar al principio constitucional de paridad el enfoque intercultural, a continuación, se exponen brevemente algunas ideas entorno a la violencia política de género, la interculturalidad, el pluralismo jurídico y la paridad como principio constitucional. En ese sentido, se advierte que, en dicho concepto, existe pendiente la tarea de reforzar sus características a fin de asegurar la paridad de género de las mujeres indígenas y garantizar su derecho a una representación política, máxime que se trata de personas que se ubican en una doble categoría de condición de discriminación o aspecto de exclusión o vulnerabilidad por tratarse de personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas y por su condición de mujer. En otras palabras, agregar una mirada interseccional e impulsar un conjunto de políticas activas para garantizar los derechos políticos de mujeres indígenas y afromexicanas.

Por su parte el término *interculturalidad* alude a las relaciones que existen entre los diversos grupos humanos que conforman una sociedad dada y que en la actualidad se usa como un término más complejo y polisémico que se refiere a las relaciones que existen dentro de la sociedad entre diversas constelaciones de mayoría-minoría, y que se definen no sólo en términos de cultura, sino también en términos de etnicidad, lengua, denominación religiosa y/o nacionalidad (Diezt, 2017: 192-207). La interculturalidad puede concebirse como un proceso que bajo la premisa de la igualdad de culturas y la presencia de los pueblos indígenas en la estructura estatal y sus diversas instituciones, permite la conjunción de lógicas, saberes prácticos, perspectivas, seres y sistemas de vida (Walsh, 2008: 16-22). Se presenta como la demanda desde abajo, desde las organizaciones, desde los pueblos indígenas y afrodescendientes, y cómo desde ahí se asumen posiciones con respecto al diseño social y político (Restrepo, 2015: 80-81). Se manifiesta en lo jurídico como un discurso de

diferentes acentos continentales, nacionales y regionales, así como sesgos disciplinarios de sus protagonistas las identidades étnicas, las dinámicas migratorias y la diversidad cultural. Es además, un tipo de relación que se establece intencionalmente entre culturas y que propugna el diálogo y el encuentro entre ellas a partir del reconocimiento mutuo de sus respectivos valores y formas de vida. El concepto incluye las relaciones que se establecen entre personas pertenecientes a diferentes grupos étnicos, sociales, profesionales, de género, etc. dentro de las fronteras de una misma comunidad (Ocampo, 2021: 58-60).

En lo que respecta al pluralismo jurídico es el resultado de la interacción de diferentes sistemas normativos en un mismo territorio, bajo la premisa del respeto a las diferencias. Es una corriente crítica del derecho que pone en duda el rol del Estado como único creador de normas, es decir admite la posibilidad de que también grupos sociales diferentes a este las pueden producir si cumplen con algunas premisas, como el hecho de que la agrupación determine sus fines propios; establezca los medios para llegar a esos fines; distribuya funciones específicas a los individuos que lo integran y que realmente cuenten con una diferente cultura (Bobbio, 1994: 10-11). Se le considera un fenómeno de coexistencia de normas que reclaman obediencia en un mismo territorio y que pertenecen a sistemas normativos distintos (Correas, 1994: 613-624).

Con el pluralismo la ciencia jurídica se suma a la sociología y a la antropología en la reflexión acerca de la coexistencia de culturas en un mismo territorio. Esto genera precisamente esa corriente crítica del derecho que pone en duda el rol del Estado como único creador de normas; es entonces, el pluralismo jurídico una especie de doctrina que orienta las acciones del ser humano hacia una convivencia y diálogo bajo diferentes sistemas normativos genera, por lo tanto, directrices que pueden servir de guía de actuación a la admi-

nistración pública en lo interior y en el diseño de políticas públicas apegadas a la diversidad (Ocampo, 2021: 32-34).

Ahora bien, el principio de paridad fue incorporado en el año 2014 en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al establecer que los partidos políticos deberán postular paritariamente sus candidaturas en los procesos electorales para los Congresos Federal y locales. Es un principio constitucional que busca garantizar la igualdad sustantiva entre los sexos. En consecuencia, es una medida permanente para lograr la inclusión de mujeres en los espacios de decisión pública. Esta directriz, impulsa cambios legislativos, como el hecho de establecer que los partidos políticos deberán determinar y hacer públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales; mandatarios que las listas de representación proporcional se integren por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternen las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista. Asimismo, genera la determinación que en caso de número impar de curules o regidurías, la lista fuera encabezada por mujeres; la posibilidad de modificar el orden de prelación en el que fueron registradas las fórmulas con la finalidad de lograr una integración equilibrada de los órganos de representación popular; en la postulación de candidaturas, no se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior; determinar que, para la sustitución de candidaturas, deberán observarse las reglas y el principio de paridad entre los géneros. De igual manera, permite establecer como sanción por el incumplimiento de la paridad en las postulaciones el no registro de la lista y el incremento del

porcentaje de financiamiento público que los partidos políticos deben destinar de manera obligatoria a la promoción y capacitación de liderazgos femeninos. La paridad se presenta, entonces, como una alternativa para el combate a la violencia política de género y, por lo tanto, requiere considerar algunos componentes de la interculturalidad para operar en escenarios de diversidad cultural, especialmente en la coexistencia de los diferentes sistemas normativos internos de elección de autoridades que pueden presentarse en la región sur-sureste de México.

Definidos los anteriores conceptos, que como se puede advertir, son relevantes para este trabajo. Ahora es preciso señalar que para demostrar la necesidad de incluir elementos interculturales en el principio constitucional de paridad se analizarán algunas acciones afirmativas ejecutadas por la autoridad administrativa (INE) y la autoridad judicial (TEPJF), ambas en materia electoral que han impulsado el cumplimiento del citado principio para identificar lo que se pretende con ellas y cuál es su efecto en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres indígenas y afroamericanas en el sur-sureste de México en el proceso electoral 2020-2021.

Por lo expuesto, resulta pertinente revisar brevemente algunos casos de posible violencia política que se presentaron en contra de mujeres indígenas y afroamericanas en la región sur-sureste de México, para argumentar la importancia de fortalecer el principio de paridad constitucional con elementos interculturales desde el pluralismo jurídico.

Acciones afirmativas con perspectiva de género intercultural y su aplicación en el Sur-Sureste de México

De acuerdo al sistema de información cultural del Gobierno Federal de México existen al menos 70 pueblos indígenas en el territorio nacional, de los cuales poco más de la mitad, alrededor de 40 pueblos y comunidades ori-

ginarias (lo que representa aproximadamente el 57% del total nacional) se localizan en la región sureste del país. La distribución de los pueblos originarios que corresponde a cada Entidad Federativa de dicha región es de 14 en Chiapas, 13 en Oaxaca, 1 en Yucatán, 6 en Veracruz, 4 en Campeche y 2 en Tabasco. Lo anterior demuestra la existencia de diversidad cultural y con ello una serie de desafíos para la administración pública mexicana que se caracteriza por establecer tres niveles de gobierno, el federal, el local y el municipal. Esa diversidad también se manifiesta en lo político y en lo jurídico en el sureste de México, lo que implica el diseño de mejores mecanismos de protección y garantía de los derechos colectivos de los citados pueblos originarios.

En materia político-electoral, por ejemplo la problemática que pueda suscitarse se atiende desde el derecho constitucional nacional mediante las reglas establecidas en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación al 41 de ese mismo ordenamiento que reconocen a los pueblos y comunidades indígenas el derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los hombres, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de las entidades federativas y los derechos humanos.

Ahora bien, también en las Constituciones locales de todos los estados de la región sureste de México se reconocen esos derechos y se instrumentan estrategias de fortalecimiento de la participación política de las mujeres en dichos escenarios. Desde la legislación secundaria, en cada entidad federativa de la mencionada región, el combate de la violencia política hacia las mujeres, se realiza de diferente forma y con consecuencias legales distintas, en Oaxaca y Veracruz, por ejemplo, de acreditarse su existencia podrá decretar la nulidad de la elección

el Tribunal Electoral; y en Chiapas y Tabasco los “Órganos Públicos Locales Electorales (OPLEs)” están facultados para sancionar esa conducta con pérdida de registro de candidatura, ambas cuestiones constituyen avances en el tema, sin embargo de manera específica no existe un instrumento legal que de protección especial a las mujeres indígenas víctimas de violencia política.

Una buena práctica ha sido la creación de observatorios de participación política de las mujeres, en los que unen esfuerzos los integrantes del sistema electoral, los gobiernos federales y locales y la sociedad civil, en los que se persigue el objetivo de coordinar las acciones entre instituciones estatales a favor de la participación política y la toma de decisiones públicas de las mujeres, para lograr sinergias que cierren brechas de género en la materia, desde un enfoque de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. No obstante, en estos espacios no se aborda la violencia de género hacia las mujeres indígenas, salvo el caso de Oaxaca en lo que concierne a sistemas normativos indígenas para describir los pasos a seguir para denunciarla.

En lo que respecta al TEPJE, se advierte el respeto a la cosmovisión y a los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades originarias, en algunas sentencias de sus salas regionales y por supuesto de la Sala Superior que han generado tesis y jurisprudencias que han sentado las bases de lo que se ha denominado justicia intercultural. Juzgar con esa perspectiva se convirtió en una exigencia a partir de la sentencia SUP-JDC-1011/2013 y acumulado que estableció el criterio que en los casos de derechos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas, era necesario valorar las circunstancias en las que surgen, para definir claramente los límites de la controversia jurídica puesta a consideración de las autoridades electorales y resolverla desde una perspectiva intercultural, atendiendo tanto a los principios o valores constitucionales y con-

vencionales, como a los valores y principios de la comunidad (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017: 92).

La Sala Superior del TEPJF, como máxima autoridad reconoce la existencia de instituciones propias del derecho indígena, que requieren de entender su esencia, así como el contexto en el cual se desarrollan y considera que el imponer instituciones que resulten ajenas a un sistema normativo vigente en el pueblo o comunidad indígena de que se trate, ya sea que provenga del derecho legislado o de otros sistemas normativos indígenas no es apropiado. También como parte de ese discurso intercultural el TEPJF ha diseñado guías, manuales y otros documentos con la intención de promover la defensa y la adecuada protección de los derechos políticos de la población indígena; tal es el caso de la guía de actuación para juzgadores en materia de derecho electoral Indígena. Dicha guía fue elaborada con sugerencias construidas a partir de lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución federal, tratados, convenciones y estándares internacionales, opiniones de expertas y expertos en la materia, así como en los criterios sostenidos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017: 1-2). En dicho documento se subraya que la aplicación de cada regla depende del asunto concreto sometido a juicio y se estima que su observancia puede ofrecer mejores soluciones a este tipo de asuntos (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017: 58). Aunado a lo anterior, se deja en claro la intención de avanzar en el tema del acercamiento a las denominadas minorías representativas y se crea la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades indígenas como un órgano auxiliar de la Comisión de Administración del TEPJF, con independencia técnica y autonomía operativa, encargada de prestar gratuitamente los servicios de dos formas: asesoría electoral, mediante la orientación, guía o instrucción técnica

sobre la naturaleza, contenido y alcances de los derechos político-electorales, establecidos en favor de los pueblos, comunidades indígenas o alguna de las personas que los integren y por medio de la defensa electoral, es decir la representación y/o defensa de los derechos político electorales ante las Salas del TEPJF.

En noviembre de 2017, la Sala Superior del TEPJF, en su sentencia SUP-RAP-726/2017 resolvió que los partidos y coaliciones deberían postular para las elecciones de 2018 solamente a candidatos/as indígenas, en 13 distritos electorales federales donde existía una concentración indígena que superaba el 60% de la población total, debiendo garantizar, además que, en el registro respectivo, no se postulen en más de 7 distritos, a personas del mismo género. De los 13 distritos, 5 eran de Chiapas, 2 de Oaxaca, 2 de Yucatán y 1 en Guerrero, Hidalgo, San Luis Potosí y Veracruz respectivamente. La medida implementada permitió en 2018 asegurar que, como piso mínimo, 13 personas de origen indígena accedieran a diputaciones federales vía la acción afirmativa implementada, de las cuales 10 fueron hombres y sólo tres 3 mujeres indígenas, no obstante resultaba insuficiente la medida.

En el diario oficial de la federación de fecha 27 de enero de 2021 se publicó el acuerdo del Consejo General del INE por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, en el que se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2020-2021, aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020, se le vinculaba para implementar una serie de acciones afirmativas, entre ellas las referentes a las mujeres indígenas y a personas afroamericanas, inclui-

das ahí las mujeres (Secretaría de Gobernación. 2021: 1).

En el caso de las mujeres indígenas, se estableció que para el caso de diputaciones por el principio de mayoría relativa, los Partidos Políticos Nacionales o coaliciones deberán postular, como acción afirmativa, fórmulas integradas por personas que se autoascriban como indígenas en los 21 distritos electorales federales con población indígena distribuidos en las entidades federativas de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán, de las cuales 11 deberían ser mujeres.

Ahora bien, la acción afirmativa para las personas afroamericanas, dado el avance del Proceso Electoral 2020 - 2021 a la fecha de la publicación de la referida resolución, se hizo consistir en hacer exigible a los partidos políticos y coaliciones postular al menos tres fórmulas de candidaturas integradas por personas afroamericanas en cualquiera de los 300 Distritos Electorales de mayoría relativa y una fórmula por el principio representación proporcional, la cual podrá postularse en cualquiera de las cinco circunscripciones debiendo ubicarse en los primeros diez lugares de la lista. Es importante mencionar que las cuatro postulaciones deben realizarse de manera paritaria para ambos géneros. Se estableció, además que los Partidos Políticos Nacionales y coaliciones acreditasen que la persona postulada sea afroamericana. De esa manera, al momento de solicitar el registro para las candidaturas, ya sea por el principio de mayoría relativa, o bien, de representación proporcional, deberían declarar, bajo protesta de decir verdad, que eran parte de algún pueblo o comunidad afroamericana. Por otro lado, para fortalecer los mecanismos que garanticen el cumplimiento efectivo del principio de paridad en materia electoral en especial en escenarios de diversidad cultural el enfoque intercultural del derecho y el pluralismo jurídico se presentan como estrategias que promueven el

respeto a las diferencias y ofrecen la posibilidad de armonizar las relaciones entre todos los involucrados.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), establece tres principios fundamentales de la educación intercultural que deben permear a lo jurídico. El primero alude a que la interculturalidad respeta la identidad cultural de las personas impartiendo educación de calidad que se adecue y adapte a su cultura. Aplicar este principio, implica repensar cómo constituimos: Diseños curriculares y materiales educativos; formas de transmisión de conocimientos; métodos de enseñanza y evaluación; formación y capacitación del profesorado; relación comunidad-escuela; colaboración y resolución pacífica de conflictos. El segundo principio señala que la interculturalidad enseña a cada persona conocimientos, actitudes y competencias culturales necesarias para que pueda participar plena y activamente en la sociedad. Para que este principio sea efectivo, se precisa: acceso a la educación con equidad y sin discriminación; participación de grupos sociales con necesidades culturales y lingüísticas especiales en todos los niveles educativos; incorporar al currículo la historia, lengua y cultura de los diversos grupos que componen la Nación; comunicar desde distintas perspectivas culturales. Finalmente, el tercer principio que refiere a que la interculturalidad enseña a todas las personas los conocimientos, actitudes y competencias culturales que les permiten contribuir al respeto, entendimiento y solidaridad entre individuos, entre grupos étnicos, sociales, culturales y religiosos, y entre naciones.

Eventos relevantes relacionados con violencia política contra las mujeres indígenas y afroamericanas en el proceso electoral 2020-2021

Con la finalidad de demostrar que la afectación del ejercicio de los derechos político elec-

torales de mujeres pertenecientes a pueblos y comunidades originarias y afromexicanas de la región sureste de México se presenta como una especie de guerra de baja intensidad, pese al incremento de la protección constitucional establecida con la aparición del principio de paridad; a continuación, se analizan de manera breve algunos hechos ocurridos antes y durante al proceso electoral 2020 - 2021 que se consideran reelevantes por el impacto que causaron en el ejercicio de los mencionados derechos políticos de mujeres indígenas y afromexicanas, dado que algunos de esos casos pudo evitarse el conflicto utilizando herramientas como el diálogo y el respeto a las diferencias que provee el enfoque intercultural y con el auxilio del pluralismo jurídico.

El análisis inicia en el Estado de Tabasco, que se ubica en la región sureste de México su capital es la ciudad de Villahermosa, delimitado al norte por el Golfo de México, al este con Campeche, al sureste con Guatemala, al sur con Chiapas y al oeste con Veracruz. En la Entidad en relación a la protección de los derechos políticos de mujeres indígenas, previo a la elección federal, en el mes de noviembre del 2020 la alcaldesa del municipio de Cunduacán, Nydia Naranjo, fue sancionada por intentar impedir a Patricia López Córdova, una mujer indígena náhuatl, delegada del Ejido Felipe Galván, ejercer su cargo de regidora e incluso, le suspendió el pago de su dieta y viáticos durante un año (Arias, 2021: 1).

López Córdova buscó la protección de sus derechos político-electorales ante el “Tribunal Electoral de Tabasco (TET)”, autoridad judicial que le dio parcialmente la razón, pero rechazó que hubiese violencia de género en su contra por parte de Naranjo Cobián. La delegada se inconformó e impugnó la sentencia ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, ante la cual explicó que el 24 de marzo de 2019, en asamblea comunitaria, fue electa delegada del citado ejido, sin embargo, cinco días después el ayuntamiento de Cunduacán invalidó

la elección y nombró en su lugar al ciudadano Carmen de la Cruz Osorio.

El 10 de septiembre de 2019 López Córdova impugnó la determinación ante el TET, que el 15 de noviembre de ese año ordenó al ayuntamiento que le tomara protesta y le expediera su nombramiento. Ante la negativa, el 29 de noviembre del 2019 la promotente presentó un incidente de inejecución de sentencia, que se resolvió el 13 de diciembre siguiente. Cuatro días después se le tomó protesta como delegada y le entregaron los sellos de la comunidad.

El 22 de junio del 2020, la actora promovió un segundo juicio ciudadano ante el TET, ahora por omisión en el pago de sus dietas; violencia política en razón de género, que le impedía el correcto desempeño de su cargo; y el desconocimiento de la calidad de indígena de su comunidad.

El 11 de septiembre de esa anualidad, el TET dictó sentencia y se declaró incompetente para conocer y resolver sobre la violencia política en razón de género. Diez días después, el 21 de septiembre, la actora se inconformó y acudió a la Sala regional Xalapa del TEPJF, que el 7 de octubre revocó la sentencia del TET y le ordenó se pronunciara respecto del agravio relacionado con la violencia política en razón de género. El 16 de octubre, el TET emitió sentencia en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Regional y determinó como inexistente la violencia política en contra de la promotente.

Posteriormente, el 26 de octubre de 2020, la actora impugnó nuevamente y acudió otra vez a la Sala Regional Xalapa, que resolvió el 20 de noviembre que, contrario a lo señalado por el TET, los actos de violencia denunciados por la delegada municipal, atribuidos a la alcaldesa Nydia Naranjo, sí constituyen violencia política en razón de género, porque tuvieron como fin obstaculizar el ejercicio pleno y efectivo de su cargo.

En tal sentido, revocó la sentencia del TET y ordenó, como medida de protección, que Nydia Naranjo Cobián, así como los demás integrantes del ayuntamiento de Cunduacán, se abstengan de realizar acciones u omisiones que de manera directa o indirecta tengan por objeto o resultado intimidar, molestar, causar daño, perjuicio u obstaculizar el ejercicio a la ciudadana Patricia López Córdova como delegada municipal del ejido Felipe Galván. Se ordenó además, al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) para que en caso de que la ciudadana Nydia Naranjo Cobián pretendiera participar como candidata a una diputación federal en el proceso electoral ordinario 2020-2021, adoptase la determinación que conforme a derecho correspondiera. Cabe señalar que fue la primera funcionaria en ingresar al Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política por las conductas consistentes en la negativa de tomarle protesta para acceder al cargo; la falta de pago dietas; omisión de convocarla a las sesiones con las demás delegaciones y no tomarla en cuenta para llevar a cabo actividades en su comunidad (Instituto Nacional Electoral, 2023: 1). Lo anterior deja en claro que la violencia de género presenta distintas manifestaciones, como actos que causan sufrimiento o daño, amenazas, u otra privación de libertades incluso entre mujeres.

Por otro lado, en el Chiapas, estado que se localiza al sureste de México; colinda al norte con el estado de Tabasco, al oeste con Veracruz y Oaxaca, al sur con el Océano Pacífico y al este con la República de Guatemala: desde el observatorio de política social y derechos humanos “Red Nacional Indígena (RNI)”, previo a la elección del 6 de junio de 2021, remitió un escrito de queja al (INE) y a los representantes de los partidos políticos para exigir respeto a los acuerdos generales emitidos por ese organismo para garantizar la representación indígena en el proceso electoral del 2021, esto debido a que los partidos

políticos entregaron sus listas de candidatos y candidatas indígenas plurinominales federales de dicha entidad, advirtiéndose de ellas que se repiten los agravios cometidos en procesos electorales anteriores, donde se usurpan espacios que corresponderían a auténticos candidatos y candidatas indígenas, entendidos y entendidas estos como aquellos que gozan de la legitimidad o reconocimiento étnico y no aparente como es el caso de las candidatas y candidatos propuestos por los partidos, quienes justifican en la autoadscripción su derecho a ser electos.

De manera particular, señalaron los siguientes hechos de los que se podían desprender situaciones de Violencia política: en el Distrito I con sede en el municipio de Palenque, Chiapas, que abarca los municipios de Tila, Sabanilla, Tumbalá, Yajalón, Catazajá, La Libertad y Salto de Agua, con un 74.19% de población indígena, en especial la población mayense chol y tseltal, en donde Manuela del Carmen Obrador (pariente cercana del Presidente de la República), ocupaba la representación que corresponde al distrito pese a no ser indígena y tenía la pretensión de reelegirse (Morales. 2021: 1). La Red señaló además que en el caso del Distrito II con sede en el municipio de Bochil, Adela Ramos Juárez persona no indígena desplazo a los candidatos indígenas. Asimismo, en el Distrito III ubicado en Ocosingo, Jesús Oropeza Nájera usurpa el espacio de los candidatos indígenas, y en el Distrito V localizado en San Cristóbal de Las Casas, Martha Decker Gómez usurpadora de una candidatura indígena en dos periodos electorales. Aunado a que en el Distrito XI con sede en el municipio de Las Margaritas, Roberto Antonio Rubio Montejo también usurpó la candidatura indígena en dos periodos consecutivos.

Otros hechos relacionados con violencia política hacia mujeres indígenas se suscitaron en el municipio de Chamula, en donde el 27 de marzo del 2021 en una visita a una comu-

nidad, una de las cuatro llantas del vehículo en el que viajaba la candidata a alcaldesa Patricia Díaz López, por el “Partido del Trabajo (PT)” fue dañada con un objeto punzo cortante surgiendo la posibilidad de que perdiera presión y con ello se generase un accidente.

Durante varios días del mes de marzo y abril del 2021, la mencionada candidata de origen tzotzil también recibió amenazas telefónicas de números anónimos, en donde le advertían que de continuar su campaña podría perder la vida. El 04 de mayo, un vehículo de su propiedad fue dañado estando estacionado, cuando ella se preparaba a iniciar el arranque de su campaña política (Burguete, 2021: 2).

Es oportuno señalar que la integración de la planilla que encabezaba, era diferente a las otras con las que rivalizaba, ya que todas las personas que la integraban, a decir de ella, no lo hacían en simulación, a diferencia de los otros partidos políticos contendientes quienes, durante la presentación pública de sus planillas, en las fotografías no aparecieron mujeres.

En lo que respecta a la Entidad Federativa de Oaxaca, se localiza en el suroeste del territorio mexicano. Al norte limita con los Estados de Veracruz y Puebla, al sur con el océano Pacífico, al este con el Estado de Chiapas y al oeste con Guerrero. Se divide en ocho regiones: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Sur, Sierra Norte y Valles Centrales.

En el mes de enero de 2021, la amenaza de muerte acompañada de una cabeza de cerdo, mensaje de advertencia presuntamente dirigido a la precandidata a la presidencia municipal de Santa Lucía del Camino por la coalición PRI-PAN-PRD, Cristina Delgado en inmediaciones de esta población conurbada a la ciudad de Oaxaca, fue el primer aviso de lo que significarían las intimidaciones y violencias hacia las mujeres durante el proceso electoral en la región (López. 2021: 2).

La situación se tornó difícil, en ese estado, cuando Ivonne Gallegos precandidata a la

presidencia municipal de Ocotlán de Morelos, fue asesinada en un ataque armado. El atentado se realizó el 20 de marzo del 2021 cuando sujetos desconocidos abordó de motocicletas le dieron alcance a la aspirante cuando viajaba en su vehículo y le dispararon en varias ocasiones. Un día antes de su asesinato, Ivonne acudió al “Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO)” a interponer una denuncia por violencia política, en la cual indicó con nombre y apellido a las personas que la agredían a través de difamaciones (Rodríguez, 2021: 1). En ese mismo mes, en otro asunto relacionado con violencia política, la precandidata a diputada local del distrito electoral 20 Juchitán de Zaragoza, Oaxaca por el partido “Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA)”, Karina Regalado de origen Zapoteca, impugnó la sentencia de los magistrados del “Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO)” en la que invalidó de manera parcial los lineamientos en materia de paridad de género.

Cabe señalar que, estos lineamientos aprobados por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), también establecían que los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes e independientes en el registro de sus candidaturas para el proceso electoral ordinario 2020-2021, deberían postular a determinados porcentajes de hombres y mujeres indígenas, personas con discapacidad, adultos mayores y jóvenes. Los magistrados del TEEO revocaron parcialmente bajo el argumento de que estos fueron aprobados cuando el proceso electoral ya estaba en curso y eso contraviene la Constitución Política Federal, ya que este tipo de normas deben aprobarse 90 días antes del inicio formal del proceso electoral. Esta sentencia se resolvió ante la impugnación hecha por el PT (Zavala, 2021: 2).

Al prosperar ante la Sala Superior del TEPJF la defensa de las acciones afirmativas impugnadas por el PT, que entre otras cosas

establecía las cuotas para la asignación de candidaturas de mujeres indígenas y afro, la precandidata no recibió respuesta inmediata a la impugnación interpuesta ante la Comisión de Honestidad y Justicia de Morena. Karina Regalado aspira a la candidatura por el Distrito 20 de Juchitán de Zaragoza por mayoría relativa, y también se postuló como plurinominal por la diputación federal, espacio que también le fue negado. Extraoficialmente Karina Regalado estaba en el primer lugar, sin embargo, en medio de un proceso discrecional, fue otra la que resultó elegida por el instituto político (Luciana, 2021: 1).

Asimismo, en Oaxaca, se presentó el caso Rosa María o Rosy Castro la única afromexicana de la entidad que aspiraba a una diputación local, por el Distrito 25 con cabecera en Pochutla. Lo hizo por MORENA, pero a pesar de representar 1% que debe tener su partido para acatar la resolución de Sala Superior del TEPJF de garantizar la participación en este proceso electoral de 35% de candidaturas de indígenas o afromexicanas, no se la otorgaron (Chaca, 2021: 2).

En lo que hace al Estado de Yucatán, localizado en el sureste de la República Mexicana, en la parte norte de la península del mismo nombre. Limita al norte y oeste por el golfo de México, al sureste por el estado de Quintana Roo, y al suroeste por el estado de Campeche. Lo integran 106 municipios, y su capital es Mérida. El alcalde del municipio de Kanasín, William Pérez Cabrera, le fué retirada la candidatura por el Consejo General del “Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPAC)” por cometer violencia política de género. Los consejeros y consejeras coincidieron en que el Consejo Municipal de Kanasín no debió permitir el registro de dicho político, ya que no cumplía con el principio de idoneidad para ser postulado en estas elecciones al ser sentenciado por “Tribunal Electoral del Estado de Yucatán (TEEY)” en 2020 en su calidad de alcalde por cometer violencia política

en contra de la entonces síndica, Flor de Liz Xóchitl Delgado Caballero, a quien le redujo su sueldo y le negó entregar actas de cabildo (Latinus, 2021: 1). Sin embargo, la Sala Regional Xalapa del TEPJF, determinó que el material probatorio era insuficiente para tener por acreditada la pérdida del modo honesto de vivir del candidato, por lo tanto, avalaron la decisión de que él retomara la candidatura. El asunto llegó a la Sala Superior del TEPJF y ahí se revocó la resolución de la Sala Xalapa y se ratificó la decisión del IEPAC.

Debido a eventos como los antes descritos, el “Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)” en México en conjunto con el INE, presentó el 7 de diciembre de 2021 el proyecto CERO Violencia Política en Razón de Género Contra las Mujeres. Este proyecto recibió la financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo dentro de su ventana de asistencia electoral. Las mujeres que más sufrieron violencia política de género en las elecciones de 2021 y todas las que fueron asesinadas, aspiraban a un cargo de nivel municipal; quienes más las violentaron fueron sus propios contrincantes y después, los medios de comunicación.

Conclusiones

La falta de atención de la administración pública hacia el cumplimiento efectivo del derecho a la participación política plena de las mujeres y si no está garantizada una vida libre de violencia política en especial de quienes pertenecen a pueblos y comunidades originarias y afromexicanas, no es un buen indicador de democracia.

En los comicios 2020 -2021 se advierten obstáculos que impidieron a las mujeres el ejercicio de sus derechos políticos y electorales especialmente las que pertenecen a pueblos originarios o son afromexicanas; por ejemplo, en 2021, 21 candidatas fueron asesinadas y se documentaron expresiones de violencia como el uso de lenguaje sexista, discriminación o

amenazas, sobre todo en las redes sociales. Cabe destacar que todas las mujeres asesinadas y que aspiraban a un cargo durante este proceso electoral, buscaban un cargo a nivel municipal.

Lo que genera la reflexión acerca de que si bien es cierto el principio de paridad en el derecho constitucional mexicano incentiva la participación política de las mujeres, los esfuerzos para prevenir la violencia contra las mujeres en este ámbito siguen siendo cruciales para consolidarla.

Es necesario diseñar herramientas para que precandidatas, candidatas y mujeres en la política puedan acceder a recursos para su defensa en caso de que sean víctimas. Buscar que el problema sea atendido desde varios puntos de vista y reconocer obstáculos e impacto diferenciado al que se pueden enfrentar mujeres indígenas y afromexicanas. Es por lo anterior que, se plantea desde una mirada intercultural incluir componentes al principio constitucional de paridad para fortalecer esa igualdad contextualizándola para las mujeres indígenas y afromexicanas. Este enfoque intercultural tiene como punto de partida la constatación de una realidad social y culturalmente diversa, ante la cual se apueste por su reconocimiento y por su valoración, para favorecer la igualdad de derechos políticos y combatir la discriminación, destacando la heterogeneidad frente a la homogeneización. Con la inclusión de la perspectiva intercultural en el criterio de paridad se pretende contribuir a la transformación social promoviendo cambios en las dinámicas de exclusión, discriminación, invisibilización y desigualdad que se da hacia las mujeres en general y en lo particular a las que pertenecen a pueblos originarios y a comunidades afrodescendientes.

Si bien es cierto, existe el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres que considera a la violencia política como una de sus formas esto no es suficiente. De ahí que

existe la propuesta de incluir en el principio constitucional de paridad que se destaca por promover la igualdad, algunos elementos que promuevan el pluralismo jurídico y por ende la interculturalidad, tales como: Víncular a los partidos políticos, las coaliciones y sus militantes a que se comprometan a garantizar el pleno ejercicio de los derechos político electorales de estas mujeres, plasmandolo en sus propios estatutos; facilitar el trámite de denuncias de actos de violencia política y simulación, a través de medios digitales; dialogar de forma permanente con las involucradas para conocer de manera directa las problemáticas que enfrentan; realizar campañas de promoción de sus derechos políticos en su lengua materna.

Si el objetivo del Estado Mexicano es avanzar hacia una verdadera democracia participativa, representativa, plural e incluyente, es necesario atender de manera urgente esta problemática y tomar como referencia lo trabajado en el tema por el TEPJF.

Referencias bibliográficas

- Arias, N. (2021). *Registra Tabasco 14 casos de violencia política de género*. México: El Heraldo de Tabasco. Disponible en: <https://www.elheraldodetabasco.com.mx/local/registra-tabasco-14-casos-de-violencia-politica-de-genero-6775405.html> [15 enero 2023]
- Bobbio, N. (2007). *Teoría General del Derecho*. Bogotá: Temis.
- Burguete, A. (2021). *Mujeres candidatas en Chamula: crónica de una violencia que escala. México: Chiapas paralelo*. Disponible en: <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2021/05/mujeres-candidatas-en-chamula-cronica-de-una-violencia-que-escala/> [15 enero 2023]
- Chaca, R. (2021). *Ignoran a la única aspirante afro a una diputación en Oaxaca; sin mujeres negras no hay democracia*. México: El Universal. Disponible en: <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/politica/ignoran-la-unica-aspirante-afro-una-diputacion-en-oaxaca-sin-mujeres-negras-no-hay> [15 enero 2023]

- Correas, O. (1994). Ideología jurídica, Derecho Alternativo y democracia. *Revista Boletín mexicano de Derecho Comparado*. Núm. 81: 613-624.
- Diezt, G. (2017). Interculturalidad: una aproximación antropológica. *Revista Perfiles educativos*. Núm. 156: 192-207
- Instituto Nacional Electoral. (2023). *Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en razón de Género*. Disponible en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/registro-nacional-de-personas-sancionadas/>
- Latinus. (2021). *Quitán candidatura a alcalde del PRI en Yucatán por violencia política de género*. México: Latinus. Disponible en: <https://latinus.us/2021/04/27/quitán-candidatura-alcalde-pri-yucatán-violencia-política-genero/> [15 enero 2023]
- López, A. (2021). *De la violencia política institucional contra las mujeres en las elecciones 2021*. México: Animal polític. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/de-la-violencia-politica-institucional-contra-las-mujeres-en-las-elecciones-2021/> [15 enero 2023]
- Luciana, C. (2021). *Karina Regalado acusa agan-dalle de partidos; inicia lucha por hacer valer sus derechos políticos*. México: Noticias voz e imagen de Oaxaca.
- Morales, Y. (2021). *Exhiben a 5 candidatos y candidatas a diputaciones federales de usurpar puestos indígenas*. México: Chiapas Paralelo. Disponible en: <https://www.chiapasparalelo.com/noticias/chiapas/2021/04/exhiben-a-5-candidatos-y-candidatas-a-diputaciones-federales-de-usurpar-puestos-indigenas/> [15 enero 2023]
- Ocampo, M. (2021). *Pluralismo Jurídico y Derecho electoral en Chiapas*. México: Tirant lo Blanch.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2021). *Convención sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales*. Francia: UNESCO
- Restrepo E. (2015). *Diversidad, interculturalidad e identidades*. En Troncoso, Maria Elena *Cultura pública y creativa. Ideas y procesos*. Buenos Aires: Ministerio de Cultura de la Nación.
- Rodríguez, O. (2021). *En Oaxaca, matan a Ivonne Gallegos, precandidata a presidenta municipal*. México: Milenio. Disponible en: <https://www.milenio.com/estados/oaxaca-matan-ivonne-gallegos-precandidata-presidenta-municipal> [15 enero 2023]
- Secretaría de Gobernación. (2021). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2020-2021, aprobados mediante Acuerdo INE/CG572/2020*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). *Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). *Protocolo para Defensoras y Defensores de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Zavala, J. (2021). *Precandidata indígena impugnará ante Sala Xalapa revocación del TEEO en lineamientos de paridad de género*. México:

El Universal Oaxaca. Disponible en: <https://oaxaca.eluniversal.com.mx/politica/precandidata-indigena-impugnara-ante-sala-xalapa-revocacion-del-teeo-en-lineamienos-de> [15 enero 2023]

Walsh, C. (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Revista Tabula Rasa*. Núm. 9: 16-22.

Referencias clásicas y alternativas sobre Administración Pública y Participación Ciudadana: *Perspectivas Heterodoxas para construir el presente y el futuro del Estado en América Latina*

*Classic and alternative references on Public
Administration and Citizen Participation:
Heterodox Perspectives to build the present and
future of the State in Latin America*

Por **Edisson Gómez Pineda***

Fecha de Recepción: 02 de febrero de 2023.

Fecha de Aceptación: 14 de junio de 2024.

RESUMEN

La historia de las administraciones públicas y de la participación ciudadana es mucho más antigua, compleja y prolífica de lo que pensamos. Algunas de las experiencias y teorías más relevantes datan de hace más de cinco mil años, pero a causa de diversas razones, han sido omitidas o relegadas. Entre esas referencias, los teóricos y los modelos propios de América Latina han tenido un papel nada desdeñable, de hecho, poseen unas características muy especiales, están dotadas de originalidad, consistencia y diversidad. La mayoría de esos

trabajos tienen plena vigencia en el siglo XXI, y como un conjunto de postulados con gran fuerza argumentativa y pragmática, pueden ser claves esenciales para proyectar el futuro de las administraciones públicas en América Latina. Esta investigación ha intentado determinar el lugar que ocupan estas referencias en la historia del pensamiento, así como su potencial en el presente de las prácticas cotidianas.

Palabras clave: *Administración Pública, Participación Ciudadana, Enfoques Heterodoxos.*

* Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires, con mención en subárea de Administración Pública. Magíster y Especialista en Desarrollo Humano por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Magíster y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Administrador Público por la Escuela Superior de Administración Pública, Colombia. Correo electrónico: presidencia@asigode.org

ABSTRACT

The history of public administrations and citizen participation is much older, more complex and prolific than we think. Some of the most relevant experiences and theories date back more than five thousand years, but for various reasons, they have been omitted or relegated. Among these references, Latin America's own theorists and models have played a not insignificant role; in fact, they have very special characteristics, they are endowed with originality, consistency, and diversity. Most of them works are fully valid in the 21st century, and as a set of postulates with great argumentative and pragmatic force, they can be essential keys to project the future of public administrations in Latin America. This research has tried to determine the place that these references occupy in the history of thought, as well as their potential in the present of daily practices.

Keywords: *Public Administration, Citizen Participation, Heterodox Approaches.*

Introducción y breve contexto teórico

Existen diversas teorías y prácticas heterodoxas en la administración pública, la mayoría son de emergencia o consolidación reciente, pero son poco conocidas en el ámbito latinoamericano, a pesar de ser su territorio de origen. Se exceptúa de esta situación la perspectiva posmoderna que es de origen norteamericano. Este trabajo se inscribe en la corriente heterodoxa latinoamericana denominada: *Administración Pública Inclusiva y Participativa (APIP)*. Antes de abordar el contenido concreto de este artículo de investigación, se procede a enunciar brevemente en qué consisten estas corrientes heterodoxas.

Los postulados heterodoxos en la administración pública se caracterizan por hacer un énfasis en el tiempo como un factor importante para el estudio y la comprensión de los procesos históricos. Estos últimos se consideran en la heterodoxia como aspectos de gran relevancia, necesarios de tener presentes, para aprender y

no repetir errores. Por este motivo, en esta investigación heterodoxa se rescatan referencias clásicas, y regionales latinoamericanas que se consideran relevantes, pero que han sido históricamente relegadas, especialmente en la segunda mitad del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI. Asimismo, estas perspectivas heterodoxas promueven una concepción de la humanidad socialmente inmersa, donde ocurren diálogos y razonamientos en término de influencias mutuas entre personas y las estructuras sociales, en oposición al individualismo extremo. En este sentido, las administraciones públicas son construcciones organizacionales e institucionales de carácter social, creados por la participación de personas cada cual con derechos humanos inalienables. Por lo anterior, la concepción de administración pública está fuertemente ligada a los procesos y prácticas de participación ciudadana, razón por la que se abordan de forma articulada.

En el ámbito teórico latinoamericano se pueden destacar tres corrientes principales de teoría heterodoxa sobre administración pública: la neoweberiana, la postradicional o posmoderna, y la inclusiva-participativa decolonial. Si bien todas estas corrientes de la heterodoxia son diferentes, entre sus aspectos comunes todas rechazan aspectos como el libre mercado sin regulaciones, la especulación financiera, o la desigualdad social sin límites; se enuncian a continuación cada una de ellas, para esta sección contextual introductoria se omiten las referencias específicas por un tema de extensión

1. La perspectiva neoweberiana latinoamericana, también conocido como modelo social popular, está representado por las teorías y las prácticas de los gobiernos populares de la región. Esta corriente se caracteriza por basarse en la adaptabilidad, la contingencia, el uso de herramientas de otros enfoques como el gerencialista, la planificación estratégica situacional, la prospectiva, el Estado Abierto, los neo keynesianismos,

la gestión de políticas sociales inclusivas y los derechos humanos, entre otros aspectos similares. Esta perspectiva es de emergencia reciente y todavía está en proceso de consolidación teórica desde las últimas décadas del siglo XX; ha ganado protagonismo a partir de la crisis del modelo neoliberal, ocupando el lugar que han dejado las fallas propias de la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza Moderna.

2. La Perspectiva Postradicional o Posmoderna, es una corriente heterodoxa que se autodefine como una perspectiva interpretativa y crítica, hace énfasis las construcciones discursivas, el papel del lenguaje y las emociones; la superación de las buropatologías precedentes del modelo weberiano, los factores no racionales en la toma de decisiones, la procura de justicia, y la crítica de las corrientes sin sustento teórico provenientes principalmente de las ideas promercado. Esta corriente heterodoxa ha incluido en sus trabajos grandes innovaciones procedentes de la psicología, la sociología, la economía, la biología y las teorías organizacionales. Sus teóricos tienen desarrollos desde principios del siglo XX, aunque recién en la década de 1980 se ha consolidado una comunidad académica con revistas científicas propias y reconocidos desarrollos en Norteamérica, aunque también ha contado con algunos autores latinoamericanos importantes.
3. La Administración Pública Inclusiva y Participativa (APIP). Es una perspectiva heterodoxa que surge a partir del Bing Bang paradigmático del campo disciplinar ocurrido en 2008; esta perspectiva solo ha tenido implementaciones parciales, documentadas solamente en gobiernos locales. A partir del año 2009 fue enunciada como *El Sintagma Inclusivo en la Administración Pública*, inicialmente basada en el pensamiento complejo y la tercera oleada de la teoría de sistemas, pregonando la interdisci-

plinariidad y los abordajes intersectoriales. En el año 2013 tuvo una reforma al incorporar los aportes de la sociología holística latinoamericana, los pragmatismos del neweberianismo y algunos planteos de la perspectiva posmoderna. A partir de ese ajuste y de la inclusión de una nueva comunidad académica, tomó el nombre actual; esta situación la llevo a efectuar una adaptación parcial de los enfoques fractales caórdicos que la sustentaban.

Esta tercera corriente heterodoxa (la APIP), incluye aportes muy diversos, provenientes de la economía política, la sociología, el diseño social y las artes, tiene una fuerte impronta ambientalista, decolonial, inclusiva, participativa, e incluye varios enfoques emancipadores e interdisciplinarios. En términos técnicos es adaptativa y contingente, utiliza herramientas pragmáticas de casi todos los otros enfoques, tanto ortodoxos como heterodoxos, haciendo uso predilecto de modelos operativos con respaldo matemático para hacer frente a las críticas ortodoxas, pero ejecutando acciones con facilidad de hacer una implementación directa en las personas o en las organizaciones.

En este mismo sentido, la APIP adscribe a las culturas integrativas en las las organizaciones públicas, promueve la acción Estatal directa en los territorios y sin intermediarios corporativos; así mismo reivindica el papel de las personas, los derechos humanos, hace énfasis en los indicadores de impacto de las políticas públicas; la APIP impulsa mecanismos como el sorteo en la función pública, los presupuestos participativos, el uso consciente y regulado de las tecnologías de la información y las comunicaciones, impulsa la acción comunal y la organización colectiva como base para la transformación social.

Los textos de esta perspectiva heterodoxa han tenido presencia y premiación en eventos del CLAD desde el año 2013, además, tiene varios eventos académicos propios de celebra-

ción recurrente. El principal evento se denomina Congreso Internacional sobre Transformaciones de las Administraciones Públicas, es de celebración anual, en el año 2024 realiza su cuarta edición y convoca para la quinta; suelen ser eventos en formato presencial y virtual. Como se había enunciado, este trabajo se inscribe en el marco de esta perspectiva heterodoxa de la Administración Pública Inclusiva y Participativa (APIP), e intenta reivindicar algunas de las referencias que históricamente se consideran relevantes como aportes para enriquecer el desarrollo del campo disciplinar en su conjunto.

Referencias clásicas y alternativas sobre Administración Pública y Participación Ciudadana

La pregunta disparadora de este trabajo fue: ¿Desde cuándo se viene hablando de administración pública y de participación? Se encontró que la participación en los asuntos del gobierno es un tema del cual se habla desde hace más de 5.000 años, algunos autores afirman que, desde hace más de 8000 años, pero de esto último no hay registros o evidencias claras. Una de las primeras referencias no es la antigua Grecia como comúnmente se cree, sino mucho antes, en el Antiguo Egipto, donde el tema estuvo presente en la Regla de Maat; esta última era el sustento de la institución faraónica desde aproximadamente el año 3.200 Antes de Cristo.

Según Jacq (1981), en su trabajo doctoral como egiptólogo, y su investigación en general durante más de 5 décadas publicado más de 50 obras al respecto, sostiene que la institución faraónica no puede considerarse como una monarquía o una dictadura en el sentido contemporáneo, pero tampoco una democracia. Según Jacq (1988), la institución faraónica es un régimen político que conviene estudiar porque perduró casi 3.500 años con pocas modificaciones, gracias a los valores que

imponía la Regla de Maat. (Jacq, 2005) ¿En qué consistía esta regla?

La Regla de Maat se basaba en la idea de garantizar "Verdadera Justicia", accesible para todo el pueblo, y debía ser respetada también por el faraón. La Regla de Maat era el sustento para garantizar la "coherencia de la sociedad" y la base para propiciar "felicidad colectiva e individual". Con ese objetivo, el faraón tenía la obligación de seguir La Regla de Maat prestando atención a los siguientes principios: proteger al débil ante el fuerte; rechazar los excesos y dar equilibrio a lo humano, respetar la verdad en oposición a la mentira, profesar amor al pueblo como base del equilibrio material y espiritual; y garantizar que el humilde tuviera acceso a la justicia. Al cumplir la Regla de Maat, el faraón ostentaba el título de "servidor de los dioses y del pueblo" (Jacq, 1981).

Esta referencia histórica sobre el antiguo Egipto, además de ser sorpresiva en cuanto a contenido, resultó contener también relevancia metodológica para esta investigación, ya que contiene implicaciones epistemológicas sobre el concepto de los procesos de participación, y de la administración pública. Esta importancia no está dada por una definición taxativa en particular, sino por una característica singular: contiene una concepción holística e integradora que ayuda a resolver el dualismo platónico entre *logos* y *doxa*; dualismo que ha sido generador de diversas polémicas en la teoría social contemporánea, incluidas las discusiones conceptuales polisémicas sobre participación y sobre administración pública.

En los diálogos de Platón, la construcción del logos se generaba a través de la dialéctica y mediante el razonamiento, con los cuales se develaban las ideas, se hacían inteligibles y se podría construir un universo de arquetipos atemporales que podían explicar el mundo de lo sensible. Es por este motivo que Platón dio preeminencia al logos sobre la doxa, ya que esta última estaba basada en opiniones, percepciones sensoriales, engañosas, subjetivas

vas, mutables y efímeras. El problema de esta construcción epistemológica es que puede dar cabida a la fantasía, a la mitopóiesis, a la producción de ideas imposibles de llevar a la práctica; en el campo de estudio que aquí se aborda, se pueden encontrar millones y millones de *papers*, conceptos, normas e ideas sobre un mismo asunto (participación o administración pública), muchos de los cuales son letra muerta, sin un equivalente fáctico, sin materialización o constatación posible. En sentido contrario, existen muchas comunidades de práctica, muchas realidades fácticas nunca tenidas en cuenta por el modelo científico occidental; durante siglos no han sido “develadas” a pesar de esa proliferación de logos y conceptos por millones. Es decir, existe un campo de conocimiento que ha padecido omisión hermenéutica y falta de procesamiento sistemático. Un ejemplo de esta situación puede ser el conjunto de saberes propios de comunidades originarias o de pueblos campesinos marginales de América Latina, que han padecido esta exclusión desde hace varios siglos.

A efectos de ilustrar de forma concreta ese problema epistemológico, puede ser enunciado el modelo operativo de los Chasquis y el principio Ayni del antiguo Imperio Inca, los cuales funcionaban desde antes de la llegada de los europeos a América; Según la descripción de Huamán Poma, (1615), los Chasquis eran los mensajeros del sistema de correo Inca, el cual tenía un modelo operativo muy eficiente para los años 1400; sin ni una sola carretera o camino consolidado, tenía una velocidad promedio de 240 kilómetros por día, y era capaz de llevar un mensaje o una mercadería de Quito a Cuzco en menos de una semana. En trayectos más fáciles, o con disponibilidad de animales de transporte, el modelo operativo superaba los 2000 kilómetros por semana, basado en un sistema de tambos (o puntos de relevo), ubicados estratégicamente cada 10 o 15 kilómetros, perfectamente acondicionados con provisiones, constituían una red operati-

va que abarcó un territorio de más de 40.000 kilómetros interconectados. Por su parte, el Ayni fue el principio de reciprocidad entre el Imperio Inca y los habitantes, donde estos debían pagar tributo mediante el trabajo, y a cambio el Estado proyectaba la construcción de edificios y caminos para llevar productos, servicios, comunicación y seguridad a sus territorios; cuando el tributo estaba saldado, el Estado pagaba a los habitantes con alimentos o materias primas (Huamán Poma, 1615).

El texto de Huamán Poma (1615), titulado “*Primer nueva crónica y buen gobierno*” fue un manuscrito de 1180 páginas dirigido al rey de España con el objetivo de solicitar a la Corona española una reforma del gobierno virreinal en Perú; esta reforma intentaba salvar a los pueblos andinos que eran víctimas de la violencia, la explotación, las enfermedades y la discriminación. La solicitud no fue tenida en cuenta, y el manuscrito terminó como un objeto de curiosidad vendido a un embajador danés en 1662, quien se lo llevó a su país natal y fue archivado en su biblioteca privada. El texto recién vio la luz pública en Dinamarca casi 300 años después, y fue publicado en facsimilar por el Instituto Etnográfico de París en 1936. Por supuesto, nadie le prestó demasiada atención a los detalles de su contenido, y estos saberes durante siglos han sido primero omitidos, y después relegados por el sistema de pensamiento occidental eurocéntrico.

Pero entonces, ¿Cómo es que la referencia de la administración pública del antiguo Egipto resuelve este problema epistémico? No lo hace completamente, pero sí tuvo un modelo complejo no dualista: ya se anotó que hacia el año 3500 antes de cristo, según la Regla de Maat, el faraón debía actuar como “servidor del pueblo”, garantizar “verdadera Justicia” y promover la “felicidad colectiva e individual”. Adicionalmente, resulta que desde el año 6000 antes de cristo, con la utilización de los jeroglíficos como sistema de inventarios, se dio un proceso evolutivo en las pictografías,

que permitió que hacia el año 3150 antes de cristo los egipcios desarrollaran un sistema complejo de escritura basado en logogramas e ideogramas; ese sistema sirvió primero para las oraciones, para el comercio, las autobiografías y finalmente para narraciones complejas. Lo particular de este sistema de escritura, según la egiptóloga Lichtheim, (2006), tenía de especial el considerar la escritura como parte misma de la acción, los escritos eran un elemento esencial de la realidad material, y se escribía con el propósito de cambiar el mundo.

En otro texto Jacq, (1993), el autor sugiere que muchas ideas occidentales provienen del Antiguo Egipto, y fueron movilizadas por viajeros griegos de la época, entre los que están Heródoto, Tales de Mileto, e incluso Homero. En esa obra, Cristian Jacq propone la influencia egipcia sobre Atenas, no solo en la composición de su alfabeto, la astronomía, la religión, la arquitectura, la educación y las matemáticas, sino también en la estructura de sus instituciones políticas, generando influencia en la democracia directa. Entre esas instituciones influenciadas está la Asamblea Griega (la Ekklesía), la cual se desarrollaba en la plaza pública (El Ágora), así como la celebración de los Consejos Gubernamentales (La Boule), y constitución de la Autoridad Judicial Griega (La Dikasteria). Es preciso recordar que la experiencia griega fue muy breve (menos de un siglo) y estuvo signada por la práctica de la esclavitud, la exclusión de las mujeres, los extranjeros y los ciudadanos “idiotas” (a quienes solo les interesaban los asuntos privados); también eran excluidos quienes no tuvieran solvencia económica, entre otros aspectos problemáticos que la alejan de cualquier modelo ideal.

Si bien existen estudios sobre administración pública en la Edad Media, siendo uno de los más destacados el reciente libro de Guerrero, (2021), bajo el rotulo: “*El imperio Bizancio. Biografía de un Estado Administrativo*”; estudia el campo de estudios desde el año 330

después de cristo hasta el año 1453, considerando esa experiencia administrativa como precursora de la modernidad, por racionalizar el servicio civil y la administración pública imperial en general. Desde el modelo APIP no se hace demasiado énfasis en esas perspectivas de foco racionalista, en sinergia con la tradición kantiana que pretendía que la razón por sí misma “le dictara leyes a la naturaleza”; de esta tradición partió la planificación normativa en la segunda mitad del siglo XX, con resultados controversiales en cuanto a participación, siendo un asunto reciente del cual se ocupan muchos estudios del área.

En esta misma línea, retomando las referencias históricas de la época medieval, vale la pena mencionar el discurso del año 362 del romano Mamertino, (2024), sobre lo que denominó *administratio res publicae* (administración de la cosa pública); la obra presumiblemente escrita en 1542, con edición de Giannotti, (1721), incluye también temas legislativos, judiciales y procedimientos deliberativos; o los trabajos de Altusio, (1990), donde ya diferenciaba en 1603 la administración pública de la administración privada en el marco del derecho romano. Estas obras, no se profundizan debido a que el foco de atención de esta investigación redundará en procesos de participación adelantados en el ámbito de la administración pública bajo un régimen democrático, o al menos auto declarado republicano.

La administración pública como campo de conocimiento fue un área racionalizada y sistematizada principalmente desde el siglo XVIII, pero en especial a partir de la Revolución Francesa de 1789. Respecto a este particular, sé encontró que la participación es un componente prácticamente indisoluble de la concepción republicana de la administración pública, ya que aparece desde sus mismos orígenes, en específico en la obra de Bonnin, (1808), como se revisa seguidamente:

Los principales esbozos sobre el tema de participación en el marco de una administración pública republicana se encuentran en obra titulada “*Compendio de Principios de Administración*”, tal vez la obra más reconocida de Charles-Jean Baptiste Bonnin (1808). Ese documento es considerado como el Magnum Opus, es decir, la obra primera y de mayor renombre histórico sobre administración pública; allí se encuentran no solo los primeros postulados sobre teoría de administración pública, sino que se afirma “*el principio de que los ciudadanos deben participar en los negocios públicos*” (Bonnin, 1834, p. 21). Gracias a que Auguste Comte –el fundador de la sociología– fue amigo de Bonnin desde 1829, sabemos por sus cartas que Bonnin fue encarcelado varias veces en su época debido a sus ideas; a principios de siglo XIX fue acusado y encerrado por declararse simpatizante de la revolución francesa, defensor de la soberanía popular, promotor del sufragio universal y de un Estado republicano fuerte y centralizado.

A efectos de dotar de mayor dinamismo al ejercicio de exploración de esta referencia bibliográfica, de gran importancia en la historia del campo disciplinar, se propone simular una entrevista con Charles-Jean Baptiste Bonnin, donde se le van a plantear algunas preguntas de manera secuencial y esquemática. Las respuestas del autor se extraen del contenido de su texto “*Compendio de Principios de Administración*”, en específico de la versión de 1834, traducida al castellano por J. M. Saavedra y producida por la imprenta madrileña de Don José Palacios.

Estimado Charles-Jean Baptiste Bonnin, podría definir ¿Qué es la administración pública?

La administración es el resorte que debe hacer sentir a los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno, y por ella se dirigen los hombres al bien; porque la administración es la base y el conservador de todo orden en la sociedad, y el garante de las perso-

nas y propiedades, aun en las cosas en que, por ser su acción menos directa, parece ser menos necesaria o tener menor marcada influencia (Bonnin, 1808: 20).

Definiré así la administración pública: Es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y las cosas (Bonnin, 1808: 37).

¿Pero cuál es su origen, desde cuándo hay administración pública?

La administración es una consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es un resultado de la comunidad, pues desde el momento que existe pacto social, hay administración (Bonnin, 1808: 14). Se deduce con evidencia, que los métodos de organización que no proceden esencialmente de las leyes de la naturaleza política son un mal, y que, siendo consecuencia de falsos principios, no pueden ser admitidos como tales. (Bonnin, 1808: 16).

¿Cómo es entonces el conocimiento sobre administración pública?

Debe ser considerado como el conocimiento de los principios de las relaciones sociales, es decir, análisis de las propiedades y fenómenos de estas relaciones, y como aplicación a las personas y cosas de las reglas mismas que encaminan dichas relaciones al interés común... la administración es, por consiguiente, ciencia y arte” (Bonnin, 1808: 36).

¿Cómo has elaborado este Compendio de Principios de Administración?

Me propuse tratar la administración, como *ciencia* por lo respectivo a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; como *arte* en cuanto a la aplicación de los principios, a la ejecución de las leyes, y como *institución política* en el conjunto de la organización de las autoridades ejecutoras. Bajo estos tres

conceptos, deducidos de la naturaleza misma de las cosas, me prometí determinar la *doctrina administrativa*, y demostrar que sus principios constituyen una ciencia. (Bonnin, 1808: 21).

Estimado Charles, desde 1727 en el Imperio Alemán se imparte instrucción sobre Ciencias Cameralísticas y de Policía (Policey-Wissenschaft); también fueron publicados por Von Justi, (1784) [edición titulada en castellano "*Elementos Generales de Policía*" basada en el original de Johann Heinrich Von Justi de 1756], sus elementos que son considerados como tratados de administración pública desde una perspectiva científica. No obstante, tu publicación es el primer tratado de administración pública pensado para un Estado Republicano. En tu obra y pensamiento, ¿Hay lugar para los procesos de participación ciudadana en la administración pública?

Las leyes administrativas [no pueden] ser contrarias a la libertad, pues privan a los ciudadanos de su derecho natural a participar de los negocios públicos, les quitan el derecho político que les corresponde para el nombramiento de sus magistrados y los deja sin garantías contra el gobierno (Bonnin, 1808: 17). En nuestro régimen social, como en nuestras costumbres y espíritu creado por la revolución, existe hoy el principio de que los ciudadanos deben participar en los negocios públicos (Bonnin, 1808: 21).

Estimado Charles, ¿Por qué se pueden expedir leyes contrarias a este principio de participación?

[Por] este instinto despótico contra los ciudadanos, lo que es tenerlos sin cesar en prevención, cuando las leyes debieran velar siempre contra las usurpaciones de los gobiernos sobre ese temor mal disfrazado que se tiene a la democracia; cuando no es a ella a quien es preciso temer, [pues] es una potencia a quien es preciso reconocer" (Bonnin, 1808: 17).

No se goza sino de una libertad engañadora que oculta la servidumbre... Los ciudadanos quieren el goce de sus derechos: restitúyaseles el ejercicio de ellos y cesará ese temor mal disfrazado que se tiene a la democracia (Bonnin, 1808: 18). Tanto en la cámara como en el gobierno, han demostrado la misma ignorancia de la naturaleza de la administración: y solo han tenido una guerra de posición, en la que, sin cuidarse de la patria, de la libertad, ni de la naturaleza y principios de la administración, los dos partidos se han disputado el terreno, por cuya posesión cada cual de ellos pondría su salvación en la victoria (Bonnin, 1808: 18).

Pero si eso es lo que ocurre, entonces, ¿Cómo prevenir regímenes despóticos y las leyes inapropiadas que van en contra de los principios?

La administración y las elecciones son los dos órganos vitales de la comunidad: esto es cierto, en tanto grado, que, con un buen régimen administrativo y un buen método de elecciones, se puede desafiar impunemente un mal sistema de gobierno y leyes contrarias. (Bonnin, 1808: 29).

Desde 1794, gracias a la distribución de ejemplares de la Constitución Francesa y de las copias de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, por distintas partes de América Latina se influyó en los procesos de independencia republicana, y en la construcción de un ideal democrático que lleva ya más de 220 años en proceso de consolidación.

Mientras en la obra de Bonnin (1808) se publicaba en sus principios de administración pública, el postulado que dice "los ciudadanos tienen el derecho natural a elegir a sus magistrados y participar en los negocios públicos"; al mismo tiempo, en América Latina emergía un largo proceso emancipador que reclamaba desde hacía siglos exactamente eso: que los criollos, o personas nacidas en este continente, y no solo los españoles, pudieran participar del gobierno y los asuntos públicos.

Hacia 1808 Napoleón invade España, derroca al rey Fernando VII e impone como nuevo monarca a José Bonaparte. En América y España se desconoce la autoridad de José Bonaparte como legítimo soberano del reino. Este hecho fue punto de partida que permitió se diese una transformación de las dinámicas sociales, políticas y principalmente administrativas en el continente americano.

La administración de lo público, al final de la época colonial tenía como principales unidades administrativas para el ejercicio del gobierno, el Virreinato, la Real Audiencia y el Cabildo. Bajo el mando colonial español, estas unidades administrativas eran un despropósito, cometían injusticias cada día, actuaban con extrema lentitud, atrasos de muchos años en cumplimiento de deberes elementales, la administración pública era un caos, un desorden generalizado. Se enuncian brevemente a continuación esas unidades, para comprender como se transformaron con los procesos revolucionarios que pedían más participación en la administración de lo público, proceso que, después de muchas disputas, se concretó parcialmente mediante las independencias republicanas. El Cabildo era la unidad administrativa colonial más pequeña, estaba presente en las principales ciudades, ejercía el gobierno de los poblados como autoridad local, así como de sus respectivas jurisdicciones rurales. Si bien para esta época algunos intendentes, alcaldes y regidores de los cabildos, ya eran elegidos democráticamente, solo participaban algunos vecinos privilegiados de cada localidad. El virreinato fue la unidad administrativa más grande en toda América. Esta figura se creó en el marco de las reformas borbónicas orientadas desde la corte de España. Las reformas borbónicas estaban encaminadas a modernizar la administración pública, aumentar el control sobre la hacienda pública e imponer la eficiencia en los cargos, los cuales no podían seguir siendo vendidos abiertamente.

La real Audiencia, era un ente administrativo que ejercía autoridad de gobierno y a la vez como administrador de justicia, era una especie de tribunal supremo que proclamaba sentencias sobre los asuntos que se le presentaban. Para el desempeño de tales funciones, los principales cargos de la Real Audiencia eran los oidores; fue un órgano central de gobierno, que, aunque dependía del centro Virreinal, actuaba en la práctica con cierta independencia. De forma complementaria, existían unidades auxiliares de las funciones operativas de los asuntos administrativos y judiciales principales. Algunos de los entes encargados de esa ejecución administrativa fueron: oficinas de la Real aduana, oficinas de dirección de rentas, oficinas de administración de tabaco, Oficina de abastos, Casas de la moneda, Real casa de correos, Juntas de Policía, entre otras. La mayoría de estas unidades administrativas en teoría dependían de los virreinos, pero muchas operaron con gran autonomía. Es cierto que muchas de las prácticas administrativas de la época colonial fueron heredadas a las nuevas administraciones públicas, republicanas e independientes; un caso que llamo la atención en esta investigación fue el procedimiento de elección de autoridades locales en la Nueva Granada. Estas elecciones eran democráticas, es decir, podían votar y elegir todos los vecinos, pero se exigía como requisito hacer un juramento antes de votar, el cual estaba reglamentado por la Constitución de Cundinamarca de 1811 de la siguiente manera:

Se recibirá juramento a los que han de votar en esta forma: ¡Juráis a Dios por esta señal de la cruz y los Santos Evangelios que tocáis, proceder en la presente elección con imparcialidad y desinterés, sin conduciros por odio ni amor, mirando solamente al bien general, sufragando por las personas más honradas, de más probidad y discernimiento para conocer a los hombres, sin que os muevan las recomendaciones o sugerencias de otros, ni mira alguna de ambi-

ción o colusión? A que todos responderán: Sí juro. El presidente añadirá: si así lo hicieréis. Dios os ayudará y protegerá nuestra causa, y si no os lo demandará; y todos responderán: Amén (Estado de Cundinamarca, 1811: 172).

Aunque para esa época los conceptos y acepciones sobre ética pública no eran todavía muy claros, el procedimiento en mención resulta ser un ejemplo práctico que pretendió desde una base moral suprimir problemas como el clientelismo, la corrupción, la compra de votos, el fraude electoral, entre otros vicios propios de las democracias locales. Con los procesos revolucionarios y de independencia, las nuevas autoridades emancipadas en América Latina, en su mayoría, optaron por organizarse en Juntas de Gobierno, usualmente divididas en cinco o seis comisiones principales, siendo muy frecuentes las siguientes: Comisión de Guerra, Comisión de Hacienda, Comisión de negocios diplomáticos interiores y exteriores, Comisión de gracia, justicia y gobierno, Comisión de policía y comercio, entre otras. Estas formas de gobierno colegiado solían ser muy poco eficaces, pero se convirtieron en un laboratorio de experimentación, muchos errores y aprendizajes, con altísima mutabilidad durante varias décadas después de logradas las independencias.

Esta historia de las administraciones públicas en América Latina y su producción intelectual, es un eslabón perdido u omitido en la literatura académica del campo disciplinar. Ese proceso de experimentación en las administraciones públicas, con contextos cambiantes, con realidades ya complejas para las repúblicas nacientes en el siglo XIX, fueron la fuente de inspiración para dos destacados teóricos latinoamericanos de la administración pública Pinzón, (1847) y González, (1840). Estos pensadores escribieron cada cual obras de gran importancia, pero con profundas diferencias entre sí.

Por un lado, Cerbeleón Pinzón publicó en 1847 sus "*Principios sobre la Administración Pública*", preparado en la Imprenta de J. Cualla y difundido desde Bogotá; este libro fue propuesto como una obra alternativa al texto de Charles-Jean Baptiste Bonnin, que para ya era: "utilizado hasta entonces en universidades y colegios provinciales". Cerbeleón Pinzón fue muy respetuoso del derecho constitucional, de la división de poderes, fue teórico de la acción administrativa, que posteriormente derivaría en el concepto de gestión pública; fue teórico del control interno, reflexiono sobre lo que llamo la moral administrativa y la política de la administración pública, campos que desde su punto de vista no se podían separar como lo planteara la tradición anglosajona 60 años después. Cerbeleón Pinzón definió la administración pública, como el estudio de los hechos, en particular el orden de los hechos necesarios ejecutar y cumplir las leyes de un país. Este autor fue el precursor en América Latina de temas como la comunicación administrativa, la formación del personal administrativo y la vigilancia o el control administrativo. Sobre este tema del personal administrativo, en los eventos presenciales de la perspectiva APIP también ha destacado en el siglo XIX la obra del Chileno Pérez de Arce, (1884), en especial su libro titulado *El Administrador Público. Estudios sobre Principios Generales de Administración* (Pérez de Arce, 1884).

Es relevante destacar este libro de Pérez de Arce (1884), el primero dedicado a la formación de personal de los administradores públicos, donde el autor ya deja claro que debe ser una interdisciplinar; es decir, no solo incluir matemáticas, ingeniería o ciencias naturales, sino que el administrador público debe saber también de humanidades, estudiar la vida e intereses de lo ciudadano, saber de derecho público, de economía política, sobre higiene pública y sobre estadística aplicada. Esta obra de Pérez de Arce es muy notable, pero lamentablemente ha sido relegado por las Facultades

y Universidades que se han dedicado a formar en este tema.

Antes de seguir con la revisión de obras y autores latinoamericanos del siglo XIX, es oportuno hacer una acotación sobre el papel que estas obras han ocupado en la formación de servidores públicos. Existe una excepción a esa lamentable exclusión y subordinación histórica del pensamiento administrativo público latinoamericano: se trata de la labor hecha por una institución pública que desde el año 1958 si ha publicado obras de pensamiento nativas de la región, y ha incluido en sus currículos profesionales de administración pública algunas obras de pensadores latinoamericanos; se trata de la Escuela Superior de Administración de Pública de Colombia (ESAP). Se hace a continuación una referencia muy breve a este caso y las causas de que esto sea así:

Esta institución (la ESAP de Colombia), a pesar de estar inspirada en la *École nationale d'administration* (la ENA de Francia, fundada en 1945), nunca tomo un matiz elitista, sino que se apropió la premisa de fundación de la ENA que consistía en: democratizar el acceso a la función pública en el Estado a través de la formación, la capacitación y la selección por mérito de los funcionarios. Esta orientación, de carácter popular en el caso de la ESAP se ha debido en parte a que ha funcionado como universidad pública estatal descentralizada, promoviendo la profesionalización de los servidores públicos a nivel municipal y regional, llegando a los territorio profundos con carreras de grado y posgrado con fuerte impronta pragmática; esto facilitó la participación de muchas clases medias y bajas en la administración de lo público, en temas regionales y en asuntos locales durante más de 60 años.

No obstante, esta excepción que ha reivindicado los saberes administrativos públicos latinoamericanos olvidados probablemente haya tomado este perfil, entre otras razones, gracias a la influencia del famoso cura guerrillero, el Sr. Camilo Torres Restrepo, quien

se desempeñó como profesor y decano de la ESAP entre 1962 y 1965. Es preciso recordar que Camilo Torres Restrepo también participó en 1959, junto con Orlando Fals Borda, de la fundación de la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional, con sede en Bogotá, una de las primeras de América Latina. Es conocida en la historia de la sociología la afinidad que tuvo Orlando Fals Borda con los sectores populares de la sociedad, y en especial el compromiso académico y político que tuvo con los campesinos y las comunidades proletarias agrícolas; su metodología denominada “investigación-acción participativa” ha sido enseñada durante décadas en la ESAP, y ha incorporado a la formación en administración pública una impronta metodológica que se preocupa por las necesidades de las clases populares, estando orientada a transformar la realidad de los sectores más marginados de la sociedad.

Retomando las referencias clásicas y alternativas sobre Administración Pública y Participación Ciudadana que se venían revisando, se recomienda la revisión complementaria de las obras del siglo XIX de autoría de: el mexicano De la Rosa (1853) ; del guatemalteco González Saravia (1888); del chileno Letelier, (1886), entre otras obras. Algunas de estas producciones, aunque tiene cientos de años, siguen siendo de difícil acceso, incluidas las de Uribe & Champeau (1899) y las obra de Vanegas (1922). Nótese que las fechas de producción de la mayoría de estas referencias clásicas y alternativas sobre Administración Pública latinoamericana, son precedentes en el tiempo a los escritos de clásicos del mundo anglosajón como Wilson (1887) o Goodnow (1900); esta producción latinoamericana también es muy anterior en el tiempo a los textos principales usados en el campo disciplinar como las de Weber, (1921), o los textos sobre burocracia escritos en 1929 por Gramsci (2013). Estas referencias clásicas, pero heterodoxas de origen latinoamericano, como

es observable, preceden por más de medio siglo a todos los autores de la década dorada de la teoría anglosajona de 1930 como Gaus, (1931) y White & Dimock (1936). Se deben mencionar como son casos especiales las obras destacadas de Laswell (1948), Simón (1947), Waldo (1955) y la obra publicada en 1975 de Frederickson (1990).

En este sentido, autores como Hood (1995) que la tradición anglosajona de teorías sobre administración pública sufre la crisis de identidad a partir de la década de 1970. No obstante, en América latina la segunda mitad del siglo XX es muy prolífica en teorías y transformaciones del Estado, gracias a muchos factores contextuales como las teorías de la CEPAL de la mano de autores como Lechner (1977) o Furtado (1966). También, ha sido muy importante la fundación de muchas Facultades y Escuelas de Administración pública y la proliferación de obras regionales sobre el tema en cantidades por miles, generando diversificación de los estudios en muchas ramas específicas como las políticas públicas, la gestión pública, la teoría organizacional; así mismo está la proliferación de los estudios específicos por áreas, tales como los sociológicos, econométricos, las distintas escuelas de planificación como la de Carlos Matus, las escuelas de Planeación Pública impulsadas por organismos internacionales, la gestión por proyectos, la gestión por procesos, la corriente de reforma modernizadora, las teorías comportamentales y de relaciones humanas, entre muchas otras. Parcialmente, esta dispersión se ha dado por la complejidad que vienen adquiriendo los problemas públicos que demandan nuevas herramientas, pero también se debe esa crisis de identidad generalizada, debido a la fuerza que tomaron las perspectivas ortodoxas, las cuales contradictoriamente son las que menos reconocen la historia del campo disciplinar. Esto ocurre muy claramente con el neoliberalismo y el gerencialismo, ya que estas perspectivas han tratado de imponer forzosa-

mente teorías y desarrollos propios del ámbito empresarial; desde esas corrientes han citado como clásicos a autores como Taylor, Fayol o los experimentos de Ford, cuando en realidad la teoría empresarial si ha hecho importantes aportes a la administración pública, pero han sido más relevantes los aportes clásicos de Beard (1919), Gulick & Urwick (1937), Stene (1942) o Wengert (1942).

No es posible negar una gran influencia de las teorías norteamericanas en el desarrollo de las administraciones públicas latinoamericanas. Sin embargo, desde la perspectiva heterodoxa APIP en el marco de la cual se inscribe este trabajo, al estar articulados de manera originaria con los planteos sobre participación ciudadana, se considera desde esta posición mucho más valiosas las obras y el pensamiento de autoras de "la madre fundadora" de la perspectiva postraditional o posmoderna. (Follet, 1941; Follett, 1896, 1918; Follett & Follett, 1924). Dado su desconocimiento en la región, vale la pena mencionar de forma explícita en este lugar, el título de algunas de las principales obras de Mary Parker Follet, entre las que destacan para el campo disciplinar: "*The Speaker of the House of Representatives* (1896) *The New State* (1918), *Creative Experience* (1924) o *Dynamic Administration* (1941), siguen siendo fuente de inspiración para autores contemporáneos de la administración pública como Farmer (2015), Stivers (2000), o el trabajo colectivo de los McSwite (2015), así como los ya clásicos en su corriente con libros de varias ediciones de Fox & Miller (1995), Harmon (2006), y el autor Argentino, tal vez la figura la más visible de la administración pública posmoderna Schmukler (2011, 2021, 2014, 2017); Algunas de sus obras han influenciado en esta perspectiva heterodoxa de cara a la construcción del presente y futuro del Estado, de las administraciones públicas y de la participación ciudadana en América Latina.

Senderos sinuosos y contradicciones contextuales de las referencias clásicas de la región

Como se ha observado, existe un conjunto de libros y experiencias que se han desarrollado prolíficamente en América Latina en el campo de la administración pública; la producción menos conocida de la región es probablemente la que se dio en el siglo XIX, cuando existían muy pocos desarrollos a nivel mundial. Sorpresivamente, muchos de esos argumentos podrían tener todavía plena vigencia en el siglo XXI. Por un tema de extensión, este trabajo no puede abordar todas esas obras de manera sustancial. No obstante, considerando la relevancia que le han dado varios autores contemporáneos a las múltiples ediciones del libro de Florentino González, a continuación, se explora con un poco de más profundidad las contradicciones contextuales de la época, y los senderos sinuosos de la vida y pensamiento de esta referencia clásica para la administración pública latinoamericana.

Las obras de Florentino González fueron publicadas en varios países de la región, y posteriormente se realizaron varias reediciones, hasta incluso 130 años después; desde las últimas décadas del siglo XX ha tenido buena recepción, especialmente en la década de 1980 y 1990, debido a la promoción del neoliberalismo en las administraciones públicas de la región. Como precursor de las perspectivas liberales de la administración pública, no pudo ver la influencia que tuvo su obra principalmente en su país de origen y a nivel regional en el siglo siguiente. Es preciso recordar que el contexto de emergencia de esta referencia teórica es la mitad del siglo XIX, donde el liberalismo era la perspectiva imperante; Florentino González fue un destacado representante de esta corriente, ya que fue promotor de la concepción de un Estado Regulador minimalista, que propendiese por la eficacia, la eficiencia, la austeridad y la intervención de la adminis-

tración pública solo en asuntos que fuesen considerados esenciales. Florentino González, a diferencia de Cerbeleón Pinzón y de Charles-Jean Baptiste Bonnin, no estaba muy de acuerdo con los postulados del derecho iusnaturalista; González hizo énfasis en otros temas como la promoción del federalismo, la descentralización y la administración situada en los territorios, y su inclinación en extremo liberal, hicieron que alejara de algunos de los postulados fundacionales del campo disciplinar. No obstante, la obra del Colombiano Florentino González es un clásico regional dentro de este Estado del Arte sobre administración pública, con su obra escrita en 1839, titulada como *“Elementos de Ciencia Administrativa: Bosquejo de un Sistema de Administración Pública para un Estado Republicano”*, fue publicada en Bogotá en 1840 y en Quito en 1847. Sobre esta obra, escribiría el Dr. Omar Guerrero, profesor titular de administración pública de la UNAM de México desde 1972, que la obra de González es *“una obra trascendental para la administración pública; un libro cuya aportación tiene alcances universales”*. (Guerrero, 1994, p. 7); en este sentido, Florentino González es considerado el padre de la administración pública en Iberoamérica y uno de los precursores a nivel mundial de la teoría en administración pública.

El reconocimiento de González se debe principalmente a ser pionero en todo el continente, ya que, en 1839, cuando escribía y daba lecciones con su obra, en Alemania aún seguían enseñando las mismas ciencias camariales y de policía que se difundían desde 1727; en Francia Bonnin había caído coyunturalmente en el olvido, y todavía faltaban más de medio siglo para que aparecieran los textos de Wilson (1887) o el de Goodnow (1900). Estas últimas obras son consideradas referenciales de la administración pública en el mundo anglosajón, pero son obras que ignoraron toda la producción intelectual generada en América Latina y que les precedió en varias ideas

durante más de medio siglo. González estuvo exiliado de Colombia en varias ocasiones, la última vez, antes de fallecer en Argentina, se mostró escéptico y deprimido, expresando que sus ideas nunca se implementarían en América Latina porque consideraba que las costumbres de sus pueblos lo hacía "*propensos al desorden, la indisciplina y el derroche*"; según él, todo esto era causa de los colonizadores que habían inculcado en la idiosincrasia latinoamericana ciertos principios desafortunados, habían sembrado en las personas la necesidad de seguir una figura papal o religiosa que le dictase preceptos morales, o la necesidad de un "Cesar" o caudillo a quien seguir y obedecer irracionalmente. Esa postura política contraria a liderazgos centralizados y dictatoriales, -entre otros motivos de conveniencia personal en lo político-, lo llevaron a participar en un atentado fallido contra Simón Bolívar en 1928, razón por la cual tuvo que salir del país en lo que constituiría su primera etapa de exilio.

En aquella época Colombia estaba aún sin desintegrar, y era el Estado más grande y poderoso de Suramérica; los territorios de Colombia incluían, aparte de las extensiones de la Colombia actual, también los territorios de lo que contemporáneamente es Venezuela, el actual Ecuador, la actual Panamá, los territorios de Guyana, Guyana Francesa, Surinam, parte de territorio peruano, parte de territorio brasileño, y parte de territorios de lo que actualmente es Costa Rica y Nicaragua. Se presume que por este motivo los Estados Unidos se propuso promover la división de Colombia, mediante una toma militar de la actual Panamá ya finalizando ese siglo, y antes mediante un financiamiento económico y apoyo militar a los separatistas, principalmente a los de Venezuela y Quito. Sobre este tema hay mucha tela para cortar y desborda el objeto de esta investigación.

Retomando la obra de González, para la que administración pública funcionase bien, según él, era necesario eludir las figuras caudi-

llistas, separar a la Iglesia de los asuntos del Estado, e inclusive apartarla completamente de cualquier gestión relacionada con los asuntos públicos. En la administración pública debería prevalecer la racionalidad y "*el movimiento administrativo*", que sería, en términos contemporáneos, la gestión pública o la acción estatal. Esta propuesta no tuvo ninguna acogida en aquella época, donde la Iglesia ostentaba el monopolio de muchos servicios públicos. Florentino González fue un prolífico académico también en temas de descentralización administrativa, pero siempre fue polémico por su marcada perspectiva liberal y modernista que menospreciaba los saberes y costumbres propias de los indígenas, campesinos y afrodescendientes de América. Estas posturas pro europeas y modernistas le valieron un marcado rechazo por parte de estas colectividades, y casi pierde la vida en 1853, en un episodio donde unos artesanos con inclinaciones socialistas lo atacaron en el centro de Bogotá, cuando circulaba por la vía pública. En Colombia -su tierra natal-, después de 1839 pudo implementar algunas reformas desde cargos medios del Estado Colombiano, principalmente en la década de 1840; después se postuló a varios cargos de elección popular, no obstante, nunca pudo ganar ninguno vía votaciones democráticas porque no una figura popular. En 1859, y debido a cambios en la política gobernante, tuvo que salir nuevamente exiliado del país; se fue a vivir a Chile durante siete años, allí falleció su esposa, pero escribió diversos tratados en Derecho Público, los cuales le valieron la invitación de la Universidad de Buenos Aires, en Argentina, donde se desempeñó como docente en la Facultad de Derecho y vivió los últimos ocho años de su vida. El modelo de Administración Pública Liberal propuesta por Florentino González tuvo cierta influencia en varios países de la región, pero principalmente en el modelo del Estado Colombiano consolidado a finales del siglo XX. No obstante, esa postura marcadamente liberal y modernista

del autor tuvo sus dubitaciones al final de su vida, en concreto cuando conoció la experiencia paraguaya; mediante la interacción que González con diplomáticos estadounidenses, ellos le mostraron como el modelo Paraguayo había sido exitoso, en parte gracias a la inclusión de la población nativa, es decir, incorporando sin conflictos las tradiciones locales guaraníes, y otras características culturales y comunitarias propias del territorio.

Hacia el año 1860, ese modelo económico y administrativo había hecho del Paraguay un país muy desarrollado en la Región. Para aquella época, Paraguay era una referencia regional porque no tenía deuda externa, ya había tendido el primer ferrocarril de América Latina y el primer telégrafo; tenía sus propios Astilleros donde construía sus propios barcos, las primeras factorías industriales, las primeras armerías de la región, centros de producción de telas y calzados de gran calidad que vendía como productos con agregado a Europa. Ese modelo de Paraguay desapareció con el exterminio masivo causado por la guerra de la Triple Alianza, la cual culminó en el año 1870.

Reflexiones complementarias y de cierre

Otro evento histórico que aparece como referencia recurrente de los promotores contemporáneos de la participación en la administración pública latinoamericana, es la Commune de París de 1871. Ese movimiento de revuelta instauró el primer gobierno autogestionado en la historia. Ese gobierno fue constituido por 92 miembros de un Consejo Comunal, entre los cuales se incluían obreros, artesanos, pequeños comerciantes, médicos, periodistas, políticos, entre otras profesiones. Tal gobierno duró apenas 60 días, pero entre sus decretos destacan: la autogestión de las fábricas abandonadas, la creación de guarderías para los hijos de las obreras y, el ideal del Estado Laico. También se decretó la obligación de las iglesias de acoger las asambleas de vecinos y de sumar-

se a las labores sociales, se promovió la defensa de lo común, evitaron la discriminación de la mujer y se dieron los mismos derechos a los inmigrantes (Ceamanos, 2021). Ese movimiento de revuelta de la Commune de París de 1871 fue ferozmente reprimido, y muchos de sus decretos nunca se implementaron. Según estimaciones de Ceamanos (2021), fueron asesinadas más de 20.000 personas solo en la primera semana, y en total fueron exterminadas alrededor de 35.000 personas por estar involucradas o de alguna manera relacionadas con la Comuna de París. No obstante, sus repercusiones persisten en el tiempo e incluso han tenido impacto en los procesos de participación en las administraciones públicas del siglo XXI.

Aunque puede parecer exagerada o forzada, lo cierto es que la Commune de París, ha sido una referencia recurrente y persistente por parte de algunos funcionarios que implementaron los primeros presupuestos participativos en el año 1989 en Brasil, específicamente en la Prefeitura do Porto Alegre. Aunque transcurrieron más de 130 años entre cada evento, la ocurrencia de la Commune en 1871 sigue siendo una referencia que se escucha con frecuencia en los pasillos de instituciones locales como la Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, o entre otros entes locales como la Prefeitura. ¿Por qué ocurre esto? ¿Por qué no se citan mejor los modelos de administración pública y democracia directa que vienen funcionando de manera constante desde el siglo XIV, en lugares como la Confederación Helvética?

Las perspectivas post-tradicionales de la administración pública, aventuran, desde sus argumentos, algunas explicaciones para este fenómeno: En ese sentido Kolbert (2017), explica en una nota de diario, por qué los hechos no cambian nuestras mentes; ilustra esta cuestión mediante la construcción discursiva autorreferencial, la cual hace que hace las personas -y también las organizaciones-, omitan

la evidencia que hechos verídicos o probados que no sean de su agrado o afinidad, y tienden por valorar e incorporar predominantemente solo argumentos que refuercen su postura ideológica o sus creencias ya instauradas. Sería por esto que los primeros implementadores de los presupuestos participativos referencias a eventos y obras afines a su ideología, y no a los de la Confederación Helvética, ya que allí hay tanta tradición, discriminación y prácticas de derecha, que incluso las mujeres siguen perdiendo el apellido al casarse en pleno siglo XXI; son arreglos institucionales con los cuales ellos no sienten mucha afinidad.

En una línea argumentativa similar están los planteamientos de Stivers (2000), perteneciente a la perspectiva postradicional, específicamente en su texto sobre la teoría de la administración pública como discurso; para esta autora un evento ideográfico que puede darse en el ámbito de la administración pública, tiene la posibilidad de constituirse como un escenario en el cual puede florecer el pluralismo democrático; allí, a través de la puesta en escena de los distintos discursos, sea posible detener o redirigir el curso de una acción pública en concreto.

Por su parte, en otro texto, los McSwite (2006) también hacen un tratamiento de los vínculos, la interdependencia, la constelación de factores no racionales y las categorías de entendimiento previamente construidas. En esa línea se preocupan por revisar sus propios discursos como enfoque teórico. Así mismo, los McSwite (2015) hacen una ponderación de los avances y las limitaciones de la perspectiva postradicional, rebelándose contra la artificialidad del saber y haciendo una invitación a la administración pública a reflexionar sobre su naturaleza, sobre los vínculos existentes entre la fundamentación de elementos como la burocracia y la democracia. Sus obras invitan a ponderar el cuidado mutuo que se deben entre sí los humanos, inclusive incorporando aspectos como el tema del inconsciente colectivo,

u otros más complejos en el marco esa invitación reflexiva sobre los significados y la acción en el marco de la administración pública.

Uno de los autores destacados de la perspectiva postradicional y más influyentes para la perspectiva APIP, es la obra de Farmer (1995). Este autor primero incursionó en el área son su texto sobre el lenguaje de la administración pública; allí abordó temas como el discurso -o lenguaje- moderno, propio de la burocracia, así como las posibilidades alternativas a la hora de explicar aspectos como los procesos políticos, económicos, de relaciones sociales e incluso las cuestiones psicológicas que se dan al interior del campo. Para lo anterior, propuso a sus colegas intentar converger en diálogos sincrónicos en torno a las paradojas y problemas contemporáneos de la administración pública y sus organizaciones; también esbozó la triada del pensar, hacer y el valorar, haciendo foco en la preocupación por el procurar justicia, argumentando entre autores de manera convergente, recopilando variados aspectos de las perspectivas heterodoxas y sintetizando lo que denomina el pluralismo epistémico.

De manera complementaria, en otra obra de Farmer (2015) plantea una crítica al Modelo de Negocio Americano (el ABM en inglés, haciendo un juego de palabras con IBM), el cual tiene sitiada a la administración pública con una postura anti gobierno, que pretende privatizar y "ataca" tanto a escala micro como en lo macro. En ese orden de ideas, el autor plantea la necesidad de que los teóricos de la administración pública "contra ataquen" en defensa de su campo, para lo cual David Farmer propone en el texto cinco estrategias principales, tales como:

Primero: reconocer el ABM como una estrategia que ataca específicamente al sector público y gubernamental, como en una guerra, siendo más que un simple modelo. Segundo: hacer una interpretación y deconstrucción de sus elaboraciones teóricas subyacentes -los del AMB-. Tercero: deconstruir el reino de sus mi-

tos mediante el constructivismo y la perspectiva crítica, interrogando las bases filosóficas e ideológicas del modelo, y viendo si en realidad el AMB es un camino que lleva hacia una buena vida. El cuarto es que considerando que las ciencias económicas son un subtexto que se usa para soportar el ABM, desde la administración pública también se debe contribuir a la literatura económica. Como quinta estrategia, hace un llamado a las carreras académicas que forman administradores públicos, para que estudien las ventajas de la regulación de los mercados, así como a la economía en sí misma. Finalmente, es imprescindible enunciar el papel de la obra de Follett (1918) y su perspectiva integradora de la administración pública, la cual incluía una concepción participativa sobre el individuo y sobre el progreso social. Se destaca también el papel activo y preponderante a las personas como actores o constructores de su propia experiencia y realidad, así mismo el rol de la administración pública como esencial para el orden democrático, según el pensamiento de Follet el cual parece muy vigente a nuestra época contemporánea y nuestras realidades. En el caso de Follet vemos coincidencias con los argumentos de otras heterodoxias latinoamericanas, como los modelos sociales populares o neweberiana, donde los autores y prácticas de participación y las administraciones públicas tiene gran preocupación por las necesidades de las personas, antes que por la eficiencia organizacional o el aumento de las ganancias del sistema financiero.

Desde la posición epistémica de este trabajo, se considera que estas perspectivas heterodoxas son realmente útiles pensar y construir el presente y el futuro del Estado en América Latina. Esta época marcada por las tecnológicas de comunicación e información propias de la cuarta revolución industrial, está llena de inteligencia artificial, computación cuántica, la biotecnología, el internet de las cosas, impresión 3D, mucha nanotecnología; pero tiene poco humanismo, mucha desigualdad so-

cial, más egoísmo, se corona el psico poder, la eco-política en sus dimensiones clara y oscura; también nos quedan pendientes los análisis de las obras que tratan a las teorías musicales como teorías para la organización de lo público. Finalmente, han sido todavía omitidos en este documento los aportes de la filosofía de los pueblos originarios de América Latina (o Abya Yala como la llaman ellos); allí hay aportes destacados a la construcción de nuevos indicadores públicos, pero principalmente aportes filosóficos y ontológicos relevantes sobre la forma en que se concibe la administración de lo público y la participación de las personas en estos asuntos.

Este artículo de investigación es apenas una manifestación que pone en la palestra la existencia de un pluralismo epistémico que históricamente ha sido omitido, marginado y relegado por el solo hecho de tener como origen América Latina, o por el solo hecho de no ser ortodoxo. Este documento solamente se presenta como un abre bocas para dar a conocer perspectivas heterodoxas, alternativas y emergentes en el desarrollo del campo de la administración pública y su vinculación con los procesos participativos; quedan muchos cabos sueltos, muchas por cuestiones por responder, por un límite de extensión ahora no podemos explorar y comparar todas sus aristas en sus diversas dimensiones, por ejemplo las diferencias de técnicas e indicadores que usan unas y otras perspectivas, pero esperamos poder aportar a esos debates en próximas entregas.

Referencias bibliográficas

- Altusio, J. (1990). *Política*. Madrid: CEC.
- Beard, C. A. (1919). Public employment. *Nat'l Mun. Rev.* 8, 26.
- Ceamanos, R. (2021). *La Comuna de París: 1871*. Los Libros De La Catarata.
- De la Rosa, L. (1853). *Ensayo sobre la administración pública de Mexico: Y medios de mejorarla*.

- Estado de Cundinamarca. (1811). *Constitución de Cundinamarca*. Santafé de Bogotá.
- Farmer, D. J. (1995). *The language of public administration: Bureaucracy, modernity, and post-modernity*. Alabama: University of Alabama Press.
- Farmer, D. J. (2015). *Public administration in perspective: Theory and practice through multiple lenses*. London: Routledge.
- Follett, M. P. (1896). *The speaker of the House of Representatives*. London and Bombay: Longmans, Green and Company.
- Follett, M. P. (1918). *The new state*. London: Longmans London.
- Follet, M. P. (1941). Dynamic organization. *The Collected Papers of Mary Parker Follet*. New York: Harper.
- Follett, M. P. & Follett, M. P. (1924). *Creative experience* (Vol. 7). New York: Longmans, Green and company New York.
- Fox, C. J. & Miller, H. T. (1995). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. New York: SAGE Publications.
- Frederickson, H. G. (1990). Public administration and social equity. *Public Administration Review*. 50 (2).
- Furtado, C. (1966). *Organización y administración del planeamiento*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gaus, J. M. (1931). Notes on administration: The present status of the study of public administration in the United States. *The American Political Science Review*. 25 (1): 120-134.
- Giannotti, D. (1721). *Della repubblica fiorentina di messer Donato Giannotti libri quattro*.
- González, F. (1994). *Elementos de ciencia administrativa, comprende el bosquejo de un sistema de administración pública para un estado republicano*. Colombia: Edición Contemporánea: Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, ESAP.
- González Saravia, A. (1888). *La Administración Pública. Curso de Derecho Administrativo*. Ciudad de Guatemala: Establecimiento tipográfico de La Unión.
- Goodnow, F. J. (1900). *Politics and administration: A study in government*. London: Macmillan.
- Gramsci, A. (2013). *Textos de los cuadernos de 1929, 1930 y 1931. Antología Antonio Gramsci. Quinta reimpresión*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Guerrero, O. (1994). *Estudio Introductorio a la obra de Florentino Gonzalez. Elementos de ciencia administrativa de 1840*. Colombia: Edición Contemporánea: Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, ESAP.
- Guerrero, O. (2021). *El Imperio Bizantino. Biografía De Un Estado Administrativo*. Cuadernos del Seminario. Disponible en: <https://www.omarguerrero.org/libros/ImperioBizantino.pdf>
- Gulick, L. & Urwick, L. (1937). *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Harmon, M. M. (2006). *Public administration's final exam: A pragmatist restructuring of the profession and the discipline*. Alabama: University of Alabama Press.
- Hood, C. (1995). Emerging issues in public administration. *Public administration*. 73 (1): 165-183.
- Huamán Poma, F. (1615). *Primer Nueva Crónica y Buen Gobierno. Manuscrito*. Disponible en: <http://archive.org/details/primer-nueva-coronica-y-buen-gobierno-manuscrito>
- Jacq, C. (1981). *El Egipto de los grandes faraones*. París: Universidad de París IV -Collège de Sorbonne. Disponible en: <https://www.lecturalia.com/libro/1371/el-egipto-de-los-grandes-faraones>
- Jacq, C. (1988). *El Egipto de los grandes faraones: La historia y la leyenda*. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=221059>
- Jacq, C. (1993). *El juez de Egipto*. Disponible en: <https://www.planetadelibros.com.ar/libro-el-juez-de-egipto/336212>
- Jacq, C. (2005). *La masonería: Historia e iniciación*.

- Kolbert, E. (2017). Why facts don't change our minds. *The New Yorker*. 27, 47.
- Laswell, H. D. (1948). *The structure and function of communication in society. The communication of ideas*.
- Lechner, N. (1977). La crisis del estado en América Latina. *Revista mexicana de Sociología*. 389-426.
- Letelier, V. (1886). *De la ciencia política en Chile*.
- Lichtheim, M. (2006). *Ancient Egyptian Literature: Volume I: The Old and Middle Kingdoms*. California: University of California Press. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/10.1525/j.ctt1pp1ht>
- Mamertino, C. (362d. C.). *Administratio res publicae, III Gratiarum actio di Panegyrici Latini*. En *Wikipedia, La enciclopedia libre*. Disponible en: https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Panegyrici_Latini&oldid=161287735
- McSwite, O. C. (2006). Public administration as the carrier of the new social bond. *Administrative Theory & Praxis*. 28 (2): 176-189.
- McSwite, O. C. (2015). *Invitation to public administration*. London: Routledge.
- Pérez de Arce, H. (1884). *El Administrador Público. Principios Generales de Administración*.
- Pinzón, C. (1847). *Principios sobre administración pública*.
- Schmukler, R. (2011). Tiempo y organización: La condición musical de la teoría y la práctica organizacional. *Universidad Católica Argentina (UCA) - Tesis doctorales*. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/169>
- Schmukler, R. E. (2014). Importancia de las ideas en el Gobierno y la Administración Pública de nuestro tiempo. *Ciencias Administrativas*. 2.
- Schmukler, R. E. (2017). Pluralismo epistémico y pluralismo político: La gestión de la república. *Ciencias Administrativas*. 5.
- Schmukler, R. (2021). Infiltración, exclusión y posverdad: La Administración Pública frente a la trinidad nefasta del gobierno-en-contexto. *Estado Abierto*. 13.
- Simón, H. A. (1947). A Comment on "The Science of Public Administration". *Public Administration Review*. 7 (3): 200-203.
- Stene, E. O. (1942). Legislative considerations in organizing regulatory agencies. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. 221(1): 49-55.
- Stivers, C. (2000). *Bureau men, settlement women: Constructing public administration in the progressive era*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Uribe, A. J. & Champeau, E. (1899). *Tratado de derecho civil colombiano: Tomo primero: De las personas*.
- Vanegas, J. (1922). *Elementos de administración pública*. La Cruzada.
- Von Justi, J. H. G. (1784). *Elementos generales de policía*.
- Waldo, D. (1955). *The study of public administration*.
- Weber, M. (1993). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Wengert, E. S. (1942). The study of public administration. *American Political Science Review*. 36 (2): 313-322.
- White, L. D. & Dimock, M. E. (1936). *The frontiers of public administration*.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*. 2 (2): 197-222.



RESEÑA DE LIBRO

Book Review



RESEÑA DE LIBRO

Book Review

TÍTULO

Métodos cualitativos en ciencias sociales.

Historia, técnicas y estrategias de investigación.

Pablo Forni

Buenos Aires: Ediciones Imago Mundi, 2022.

(Primera Edición, 170 páginas, ISBN: 978-950-793-403-2).

Forni, P. *Qualitative Methods in Social Sciences. History, Techniques and Research Strategies*. Buenos Aires: 2022, 170 pages.

Por Jimena Ramos Berrondo*

Fecha de Recepción: 29 de agosto de 2023.

Fecha de Aceptación: 08 de marzo de 2024.

Palabras clave: *Modos de Investigar, Estudios de Caso, Estudios Comparativos, Etnografía, Análisis de Datos.*

Keywords: *Research methods, Case Studies, Comparative Studies, Ethnography, Data analysis.*

* Doctora en Ciencias Sociales. Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Diploma en Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Licenciada en Ciencia política y Administración Pública. Correo electrónico: jrberrondo@flacso.org.ar

Este libro nos invita a reflexionar sobre la importancia de la metodología cualitativa y su desarrollo a lo largo de la historia de variadas disciplinas como la sociología, la historia, la ciencia política y la antropología. Se trata de una herramienta sumamente útil para estudiantes e investigadores pues provee "un Aleph", al estilo Borges, de este complejo y diverso universo de trabajos cualitativos y técnicas de investigación social: los estudios de caso, los estudios comparativos, la etnografía, la teoría fundamentada en datos y los métodos mixtos.

Lo novedoso que plantea esta obra, en contraposición a los manuales de metodología, consiste en mostrar la investigación cualitativa como un trabajo artesanal que requiere imaginación sociológica y metodológica en oposición a un trabajo lineal, coherente y con etapas estructuradas y desconectadas. Para ello, el autor toma tres ejes que se entretajan de manera distinta en cada capítulo: la historia del desarrollo y los debates en torno a los métodos cualitativos y sus principales precursores; trabajos de investigación en diferentes escalas temporales y espaciales; y su propia experiencia como tesista doctoral, profesor de numerosos talleres de tesis e investigador.

Sobre el primer eje, el lector podrá ser testigo de los debates en torno a los modos de investigar en el campo de las ciencias sociales y los vínculos existentes entre los métodos cuantitativos y cualitativos, así como las herencias que tienen unos de otros y las lógicas que plantean para comprender diferentes fenómenos. Esto se plasma de manera muy original en el pasaje de los académicos por distintas escuelas y tradiciones investigativas. El autor también plantea, de manera interesantísima, las críticas que se hacen a los métodos cualitativos al interior de las mismas áreas disciplinares y las innovaciones metodológicas que surgen a partir de ello.

Con respecto del segundo eje, el libro representa un viaje por la historia de la metodo-

logía cualitativa. Al ir adentrándose en su lectura, el lector se sentirá transportado a través del tiempo por diferentes geografías y escuelas disciplinarias que vinculan las trayectorias biográficas de los investigadores con sus problemas de investigación y sus trabajos de campo. Desde los estudios sobre sobre pobreza y marginalidad que dieron lugar al libro *Cómo sobreviven los marginados* de Lomnitz en un barrio marginado en la ciudad de México durante la década del '60; pasando al estudio de *Street Corner Society* de Whyte sobre la pandillas de jóvenes inmigrantes italianos en un barrio de Boston durante la recesión económica de los Estados Unidos durante el periodo 1937-1940 (véase, capítulo IV) hasta Malinowski y sus expediciones a las Islas Trobriand (véase, capítulo VII).

Lo anterior es poco usual en los libros sobre metodología donde, generalmente, se hace referencia a diferentes métodos cualitativos de manera descontextualizada y con ejemplos aburridos y lejanos a la realidad de las ciencias sociales.

A propósito del tercer eje, el lector se sentirá aliviado al identificarse con diversas preguntas, dilemas y encrucijadas con las que todos tropezamos en nuestras aventuras investigativas. Entre las más importantes, cómo lograr que una investigación sea confiable y válida, cómo hacer un muestreo no estadístico pero relevante para el fenómeno social que quiero comprender, cómo obtener sentidos de los datos recolectado en campo, entre otros. Así, los diferentes capítulos muestran el proceso tras bambalinas de la investigación: los cambios, ajustes e idas y vueltas en la formulación de las hipótesis; la sensibilidad teórica para identificar categorías que me permitan analizar mi objeto empírico, y las estrategias de análisis de los datos. Además de los numerosos ejemplos que se brindan de obras emblemáticas en las ciencias sociales, Pablo Forni, el autor del libro, narra su propia trayectoria como tesista doctoral, profesor de taller de tesis e investiga-

dor, compartiendo sus descubrimientos serendípicos y azarosos, ya sea durante su trabajo de campo con organizaciones barriales en el conurbano bonaerense como en su búsqueda de material bibliográfico en diferentes lugares.

El libro tiene siete capítulos y dos apéndices finales. A continuación, haré una breve síntesis de las temáticas que trata cada uno.

El capítulo 1 invita a la reflexión acerca de nuestra labor como investigadores, por qué optamos por ciertos modos de investigación y no por otros; qué consecuencias tiene esto en términos de ver el mundo social y de comprender hechos y fenómenos concretos. Para ello, el autor pasa revista a la historia de cómo surgieron diferentes modos de investigar en las Ciencias Sociales, desde el paradigma naturalista que tuvo origen en la Francia posrevolucionaria con Augusto Comte en el siglo XIX y las reglas del método sociológico de Durkheim, pasando por el paradigma crítico con Marx como su precursor, hasta el paradigma interpretativo de Weber. En la narración de esta historia se destacan los debates entre los precursores de los diferentes paradigmas donde desatacan las críticas del marxismo hacia la perspectiva naturalista que busca hallar las leyes que rigen el funcionamiento de la sociedad y la propuesta de Wilhem Dilthey quien propugna una emancipación metodológica de las humanidades frente al monismo metodológico de las ciencias naturales. Asimismo, sobresale la figura de Weber, primer referente de la perspectiva interpretativa, quien plantea que las ciencias sociales consisten en la interpretación que los sujetos sociales le otorgan a sus acciones. Más adelante, otro gran crítico de los estudios conductistas que predominaron el campo de la sociología y la ciencia política durante la década del 30 en Estados Unidos fue Wright Mills (1961), quien escribió el libro de *Imaginación Sociológica*, donde brinda una serie de consejos prácticos para el desarrollo creativo y artesanal de la investigación. Del paradigma interpretativo surgen diversos

métodos cualitativos como las entrevistas, la observación, el estudio de caso, la etnografía y el análisis del discurso. El autor concluye diciendo que se pasó de una guerra de paradigmas ocurrida en el siglo pasado a una complementariedad y triangulación de los mismos.

El capítulo II explica qué es la metodología cualitativa y cómo surge de la mano del nacimiento de la antropología y de la sociología durante el siglo XIX en Europa y en los Estados Unidos. La primera disciplina se concentrará en el estudio de las culturas y pueblos exóticos, mientras que la segunda se enfocará en el estudio de las grandes transformaciones que suceden en las potencias desarrolladas a raíz de la revolución industrial, la urbanización, las revoluciones liberales, etcétera. El autor hace un recorrido histórico en torno a cómo las metodologías cualitativas van revalorizándose y ganando terreno frente a la hegemonía del paradigma naturalista en las universidades de los Estados Unidos a mediados del siglo pasado. Pasa revista sobre figuras en el desarrollo de estas metodologías, como el antropólogo Franz Boas con su estudio de los Inuit (esquimales) en América del Norte, los sociólogos fundadores de la Escuela de Chicago, Albion W. Small y Robert Park, así como a las publicaciones destacadas que surgen de estos espacios académicos como el trabajo del Campesino Polaco de Znaniecki y el libro de sociología urbana *The City*. La metodología cualitativa abarca una variedad de estrategias de investigación inspiradas en diferentes epistemologías y corrientes teóricas. Busca comprender los sentidos que los individuos, grupos o instituciones dan a sus acciones y comportamientos. Una interrogante central en este capítulo es cómo hacer para que nuestra investigación cualitativa no devenga en sesgada y personal, cómo hacer una investigación confiable y válida cuando el investigador es el propio instrumento o dispositivo de medición. La confiabilidad está ligada con los instrumentos de recolección de datos, la vali-

dez con el marco teórico que utilizamos para analizar nuestro objeto empírico. En el capítulo se proporcionan múltiples ejemplos al respecto, dando cuenta de cómo la utilización de diferentes conceptos teóricos por parte de investigadores dio lugar a diferentes interpretaciones sobre las organizaciones piqueteras en la Argentina. El capítulo invita a la reflexión sobre cómo llegar a categorías que sean lo más apropiadas y cercanas a las realidades que tratamos de investigar.

El capítulo III ofrece un detalle de los dilemas y desafíos que todo estudiante e investigador formado atraviesa durante el análisis de datos. El autor explica detalladamente las diferencias entre las unidades de análisis, unidades de recolección, universos y tipos de muestra. Trata un tema que a menudo salta en las reuniones donde becarios e investigadores hablan sobre sus avances de investigación, cómo hacer una muestra cualitativa, cómo saber si la cantidad de datos con los que cuento o sujetos a entrevistar es la correcta. Ante estas interrogantes el autor muestra la importancia del muestreo teórico e intencional para las Ciencias Sociales, el ir y venir de los datos y el muestreo como algo que se va haciendo a medida que se investiga y no como una etapa previa que sucede a las otras. En este sentido, el capítulo muestra un quiebre con los libros de metodología clásicos que plantean procesos y etapas de investigación de manera coherente y racional, muchas veces pensados desde el modo de investigar naturalista. En contraposición, el autor ahonda en la inducción analítica como punto de partida para la generación de conocimiento sobre los fenómenos sociales. Explica la importancia del libro *The Discovery of grounded theory* publicado por Glaser y Strauss en 1967. El capítulo muestra de manera creativa, el proceso de muestreo teórico y análisis de datos con ejemplos de diferentes investigaciones, como la de Howard Becker (1953) sobre el consumo recreativo de la marihuana y la que llevó a cabo el autor durante su tesis doctoral

sobre organizaciones barriales en el conurbano bonaerense. Ahonda en el proceso de discernimiento y la sensibilidad teórica que tuvo para darse cuenta de que el marco teórico que había elaborado, sobre sociología de las organizaciones, le servía poco para comprender el estudio de organizaciones barriales en Moreno. Además, narra sus descubrimientos en el mundo empírico estudiado y cómo el campo le fue revelando cosas que no había tomado en cuenta, por ejemplo, la importancia de prestar atención a los vínculos que establecían las diferentes organizaciones entre sí y la manera en que estos vínculos habilitaban la circulación de recursos, conocimientos y vínculos con organizaciones gubernamentales.

El capítulo IV plantea qué son los estudios de caso y pasa revista a las críticas y los debates que varios han hecho sobre los mismos, como el problema de la validez. No obstante, el autor argumenta cómo los estudios de caso han sido centrales en el desarrollo de diversas áreas del conocimiento, como la sociología de las organizaciones, los estudios sobre pobreza y exclusión, las burocracias, entre otros. Para ello, hace un recorrido histórico que va desde los estudios de Le Play sobre las familias obreras en Francia en el siglo XIX; el estudio de Michels sobre el Partido Socialista Democrático Alemán antes de la Primera Guerra Mundial y el estudio sobre el movimiento obrero de Seymour Lipset en los Estados Unidos. Estos dos últimos estudios buscaban desentrañar por qué el socialismo y el sindicalismo no siempre conllevan a una mayor democratización de la sociedad. Para ello, buscaron casos extremos, es decir, casos donde la ocurrencia del fenómeno que uno busque estudiar sea probable o poco probable. Más adelante, el autor explica los diferentes tipos de estudios de caso que existen: integrados, descriptivos, explicativos y múltiples. Explica ejemplos detallados de cada uno de ellos basándose en trabajos de diferentes escuelas y geografías. Para el primer tipo, explica que consisten en casos que tienen

diferentes unidades de análisis, por ejemplo, estudiar una organización barrial pero también facciones de la misma, sus dirigentes y sus miembros. El segundo tipo lo explica dando el ejemplo del famoso libro de Whyte: *Street Corner Society*, quien hizo trabajo de campo en este barrio italiano de Boston durante el periodo 1937-1940, justo en el contexto de la recesión económica en los Estados Unidos. Por ese entonces, la mayoría de los estudios sobre comunidades se habían hecho con población local, el estudio de Cornerville resultaba novedoso para esa época porque buscaba estudiar a los inmigrantes, la historia de sus familias y las pandillas de estos jóvenes, su rol al interior de la organización y su influencia sobre los otros. Luego habla de un estudio de caso explicativo y pone como ejemplo el libro de Lomnitz sobre *Cómo sobreviven los marginados en las barriadas de la ciudad de México*. El trabajo de campo se hizo en 1969, justo cuando estaba en auge la temática de la pobreza y la exclusión en América Latina y la teoría de Nun sobre los pobres rurales de la ciudad como ejército de reserva. Por último, Forni menciona el estudio de casos múltiple de Michel Crozier, quien estudio las dinámicas burocráticas de dos organizaciones diversas en Francia, una agencia contable y otra organización estatal que fabricaba cigarrillos. Del estudio de ambas Crozier elaboró su modelo del “círculo vicioso de la democracia”. El capítulo concluye mostrando la importancia de los estudios de caso en el desarrollo teórico de diferentes disciplinas y ahonda en los diferentes estudios que se hicieron sobre burocracias y organizaciones públicas y privadas en los Estados Unidos (Selznik, 1949) y en Francia (Crozier).

El capítulo V hace una arqueología de los estudios de casos comparativos. Forni comienza hablando sobre la obra *Vidas Paralelas* de Plutarco que escribió entre el año 96 y el 117. Su obra analizaba distintos personajes históricos y comparaba sus biografías en pares (reyes, generales y políticos). Al final de cada

biografía hacía una comparación que incluía rasgos de personalidad y circunstancias históricas. Siglos después, Maquiavelo comparó a los buenos y malos emperadores. Más tarde, pasa revista a la obra de Bloch sobre los reyes taumaturgos desde el año 100 hasta el siglo XVIII en Inglaterra y Francia. Los fundamentos de las comparaciones se remontan al filósofo John Stuart Mill (1806-1873), quien establece el método del acuerdo y el método de la diferencia explicados de manera lógica en tablas de verdad. Se plantean ejemplos de cada tipo de método, así como sus limitaciones y se pasa revista a las dudas de los estudiantes sobre qué tipo de método usar para los estudios comparativos. Los estudios comparativos adquirieron un gran desarrollo en las décadas del '50 y '70 del siglo pasado. En el campo de la sociología histórica destaca el libro de Barrington Moore, que analiza las trayectorias de desarrollo de las sociedades agrarias tradicionales en países industriales con base en un marco teórico marxista. Moore explica cómo en los casos de Francia, Inglaterra y de los Estados Unidos la burguesía tradicional es un actor clave para que sucedan estas transformaciones. El propósito central del método comparativo es descubrir conexiones causales entre variables, demostrar teorías, contrastar contextos y realizar análisis macrosociales. Cada uno de estos propósitos se ejemplifica con diferentes estudios, como ser, la Teoría de la Dependencia de Cardoso y Faletto; el estudio de Bendix (1963) sobre el papel de las ideas del gerenciamiento de empresas económicas, el de Geertz sobre el Islam y, por último, los estudios de Barrington Moore y Skokpol respectivamente. El capítulo concluye brindando consejos prácticos a la hora de considerar el universo para realizar un estudio comparativo. El grupo central reúne a todos los casos donde ha ocurrido el fenómeno. El grupo auxiliar incluye los casos en los que el fenómeno investigado no ha sucedido. El autor argumenta que no existe un

único procedimiento para las investigaciones comparativas.

El capítulo VI plantea que la etnografía es la participación activa en el mundo social que se pretende estudiar, ha ido ganando terreno en una variedad de disciplinas como la sociología, la ciencia política y diferentes campos de investigación como las políticas públicas, el análisis organizacional y la salud. La invención de la etnografía, tal y como la conocemos hoy, fue fruto del trabajo realizado por Malinowski en Nueva Guinea (1884-1942), donde hizo tres expediciones a las Islas Trobriand. En la introducción de su libro: *Argonautas del Pacífico Sur*, aconseja hacer una inmersión total en la vida de los nativos y participar en su día a día: observar las rutinas, los sucesos extraordinarios, aprender el lenguaje y los buenos y malos modales. Señala que la investigación debe tener en cuenta tres dimensiones: i) la estructura tribal, sus normas e instituciones, ii) la vida indígena más allá de las normas y ceremonias y iii) conceptos, opiniones y formas de expresión. Más adelante, la antropología dio otro gran giro en términos metodológicos con la Escuela de Manchester. Su fundador principal fue Max Gluckman (1911-1975), británico nacido en Sudáfrica quien durante años dirigió el Livingston Institute en Rhodesia del Norte (hoy Zambia). Gluckman criticó el estructural-funcionalismo de Malinowski argumentando que se debía superar cierta visión estática de la etnografía. Por ende, la innovación metodológica que propuso fue invertir la relación entre el caso y la teoría, es decir, partir de proposiciones particulares para llegar a lo general. Abordó temáticas como el colonialismo, las relaciones interétnicas y la coexistencia de diferentes religiones. En sus trabajos sobre análisis de situaciones puntuales logra concatenar pequeños eventos con un análisis más general sobre el colonialismo, así lo muestra en su trabajo sobre la inauguración de un puente en Zululandia. Posteriormente, pasa revista a la trayectoria y el trabajo de Burawoy,

discípulo de Gluckman y estudiante de maestría en la Universidad de Chicago, donde hizo una etnografía de una fábrica de autopartes trabajando como obrero. Siguiendo a Gluckman, Burawoy propone en su método del caso extendido que el investigador se sumerja en el mundo del participante, que extienda las observaciones en el tiempo y en el espacio; es decir, que se salga de las coordenadas temporales y espaciales del sitio donde realiza la etnografía y avance hacia contextos sociales y geográficos más amplios. La clave es analizar como cada parte de la etnografía es moldeada por macro fuerzas o aspectos estructurales. De la misma manera, recomienda extender la teoría con la finalidad de que se expliquen las lagunas y anomalías que encontramos en el campo. A diferencia de la *Grounded Theory* (capítulo III), la teoría de Burawoy no pretende inducir una construcción teórica desde los datos sino mejorar teorías existentes.

El capítulo VII hace una genealogía de ciertos conceptos metodológicos utilizados como triangulación y métodos mixtos. La primera mención sobre la triangulación en un contexto metodológico data del año 1966 en el libro: *Unobtrusive methods in Social Science*, un libro publicado por profesores de sociología y psicología de las universidades de Chicago y Michigan, respectivamente. Los autores planteaban salir de las técnicas de recolección dominantes de la época (encuestas y entrevistas). Explican que cada instrumento tiene sus propios sesgos y limitaciones y que hay que complementarlo con otros para evitar las debilidades de cada uno. Por ejemplo, una investigación sobre movimientos sociales puede incrementar su validez complementando las entrevistas con fotos, trabajo de archivo, análisis documental, notas periodísticas, etcétera. Por su parte, Denzin plantea la importancia de triangulación de datos, teorías y metodologías. La primera tiene que ver con utilizar diferentes técnicas de recolección de datos a fin de contrastar otros conjuntos de observaciones sobre el

mismo fenómeno. La segunda radica en que el investigador “no se case” con una sola teoría, por ejemplo, puede considerar hipótesis provenientes de diferentes marcos teóricos. La tercera puede ser intramétodo o intermétodo. La primera combina diversas estrategias cuanti o cuali, la segunda en cambio combina cuali y cuanti, los llamados métodos mixtos.

En los apéndices A y B se habla de la importancia del azar en la investigación social y para ello Forni narra la historia y la etimología de la palabra serendipia en el siglo XVIII. Luego, retoma a Merton para destacar la importancia de los hallazgos, la sensibilidad teórica y la sagacidad en el proceso de investigación. Esto se ejemplifica con la investigación de Merton sobre padres y madres que participan activamente de organizaciones de la sociedad civil en el poblado de Craftown. La serendipia es un tema importante que no es tratado en los libros y escritos metodológicos, donde se da por sentado que el proceso de investigación es lineal y sujeto a lo planificado.

El apéndice B proporciona una breve síntesis sobre la Escuela de Chicago y sus diferentes épocas. La dorada, ocurrida durante el periodo de entreguerras donde estaban los fundadores de la Escuela, Albion, Park, Mead, Burgess. Más tarde entre 1940 y 1970 destacan varios profesores y estudiantes como Blumer, Strauss y Becker. A partir de los '40 la Escuela tendrá una caída y ganará mucho prestigio el análisis cuantitativo de Parsons en Columbia, NY.

Para terminar, como sociólogo de nacimiento y formación, Pablo Forni nos muestra, como decía Blumer, que la metodología involucra todo el proceso de investigación; y que hay que tomar distancia de los procedimientos de investigación rígidos que dan por sentado que ciertas técnicas y métodos garantizan una investigación confiable, es decir, alejarnos del “fetichismo del método y de la técnica”. Al estilo de Wright Mills (1961), invita a pensar los fenómenos sociales desde una manera más

amplia y creativa, a releer estudios y trabajos clásicos que nos hagan reflexionar sobre cuestiones teóricas y metodológicas y a apostar a un modo de investigar que tome en cuenta la imaginación sociológica y la artesanía intelectual. La “Artesanía intelectual”, implica que el investigador debe ser su propio metodólogo, así como su propio teórico (Forni, 2022: 19).



RESEÑA DE LIBRO

Book Reviews

TÍTULO

Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): Promesas y realidades

Carmelo Mesa-Lago

Ciudad de México: Fundación Friedrich Ebert en México, 2020.

(Primera Edición, 152 páginas, ISBN: 978-607-8642-66-3).

Carmelo Mesa-Lago. *Evaluation of Four Decades of Pension Privatization in Latin America, 1980-2020: Promises and reality*. México City: Fundación Friedrich Ebert in México, 2020, 152 pages.

Por Nelson Dionel Cardozo*

Fecha de Recepción: 20 de diciembre de 2023.

Fecha de Aceptación: 08 de abril de 2024.

Palabras clave: *Seguridad Social, Pensiones, América Latina, Privatización.*

Keywords: *Social Security, Pensions, Latin America, Privatization, Privatization.*

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: nelson.cardozo@gmail.com

La seguridad social ha sido tradicionalmente uno de los pilares de los Estados de bienestar que se consolidaron durante la posguerra en los países occidentales. Parte de esa arquitectura de protección engloba las acciones para sostener el ingreso a la vejez de los trabajadores, que se plasmó en las pensiones o jubilaciones. Actualmente en un mundo que envejece a pasos acelerados, el pago de estas prestaciones representa el principal rubro del gasto social de los países de la OCDE los cuales progresivamente demandan más erogaciones para los países en desarrollo. Se calcula que la población mayor de 60 años y más se elevará de 900 millones en 2015 a más de 1.400 en 2030. Ello supone un incremento del 55% en tan solo 15 años, siendo el grupo etario que más crece. En medio de este escenario novedoso para la historia de la humanidad, la reforma jubilatoria no ha dejado de estar en la agenda como respuesta a estos cambios demográficos. Gran parte de la discusión que se inició hace 40 años transitó por la privatización de la seguridad social. Esto implicó la introducción de cuentas de capitalización individuales obligatorias, siendo Chile el primer país que implementó esta mudanza a comienzos de la década de los años 80s como parte de la transición hacia una economía de mercado. Esto implicó un cambio de paradigma en la concepción consolidada durante el siglo XX, donde los gobiernos se convirtieron en el principal garante de la seguridad social. La privatización de la seguridad social incluyó 30 países del mundo, la mayoría de ellos ubicados en dos regiones del mundo: América Latina y Europa del Este (Ortiz, Durán-Valverde, Wodsak, & Yu, 2018). De estos países, más de la mitad han emprendido caminos de "reversión" o re-reformas, fenómeno que demostró la vigencia de la problemática en las sociedades y los claroscuros de estos procesos de incorporación reformistas.

En esta ocasión el debate es recuperado por el profesor de la Universidad de Pittsburg, Carmelo Mesa-Lago, quien se ha convertido

en el principal referente en materia de reformas a las pensiones en América Latina. Su incansable trabajo en la materia desde hace 50 años, comprende más de setenta libros sobre economía de la seguridad social y la salud en América Latina, la economía de Cuba y sistemas económicos comparados. Sin lugar a dudas, su taxonomía de reformas hacia cuentas de capitalización (Mesa-Lago, 1999) tuvo una gran aceptación tanto en la comunidad académica como en los reformadores. Esta tipología, que considera el grado de privatización de los sistemas jubilatorios, se ha convertido en el modelo más utilizado por la literatura de los regímenes de bienestar y la economía de la seguridad social. Este nuevo libro puede pensarse tanto como un balance empírico de las cuatro décadas de reformas estructurales hacia sistemas de capitalización en la región, como una síntesis de las propias conceptualizaciones de este autor sobre este desafiante problema que atraviesan las sociedades.

La obra se encuentra estructurada en una introducción y siete capítulos dedicados a las reformas a la seguridad social en Latinoamérica. El segundo –que sigue a la introducción–, realiza las primeras distinciones teóricas entre los regímenes públicos de prestación definida, basados en la administración pública y el financiamiento de reparto, y las cuentas individuales que se basan en la administración privada de los fondos individuales de los cotizantes, que generan beneficios de acuerdo a lo acumulado en la cuenta. Así, se distingue entre las reformas parciales o paramétricas (que generalmente aumentan los años de aportes requeridos y la edad de retiro), de las estructurales. Estas últimas en una primera etapa incluyeron la incorporación de un pilar privado. La ola privatizadora comenzó con la mudanza chilena de 1981. Este proceso transitó entre la sustitución del pilar privado por un régimen de cuentas individuales –Chile, Bolivia y México (1997), El Salvador (1998) y República Dominicana (2003)–, un sistema mixto que

agrega el régimen privado como segundo pilar –Argentina (1994), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Panamá (2008)–; y finalmente un modelo paralelo que conservó los dos regímenes compitiendo entre sí –Perú (1993) y Colombia (1994)–. El debate sobre la introducción de las cuentas de ahorro privado fue auspiciado por el Banco Mundial, pero “diseñó un sistema multipilar, o sea (...) diversas combinaciones de pilares de protección, uno de ahorro obligatorio, otro voluntario, etc., pero en la práctica no recomendó el modelo substitutivo chileno a la mayoría de los países. Varios de estos copiaron dicho modelo sin tener precondiciones esenciales para el éxito (otros implantaron variaciones del mismo)” (2020: 17).

El tercer capítulo, relata los procesos de transición en América Latina. Retomando las hipótesis de trabajos anteriores introduce la variable del régimen político y la existencia de diálogo en las mudanzas (Mesa-Lago, 2004, 2008, 2013). Así, encontramos regímenes autoritarios como Chile y Perú, o sistemas de partido hegemónico como México que realizó la reforma con el consenso del PRI, o la democracia incipiente de El Salvador que aprobaron su reforma sin un diálogo necesario por la mayoría gobernante. Por otro lado, encontramos los regímenes democráticos como la República Dominicana, Panamá, Colombia, Uruguay y Costa Rica mostraron instancia de mayor diálogo y debate. La conclusión a la que arriba el autor es que la privatización fue mayor en los países no democráticos, mientras que la democracia obligó a suavizar los objetivos reformistas en torno a las pensiones. Por otro lado, “el grado de diálogo social pareció corresponder con el análisis anterior; pero el diálogo amplio y transparente fue minoritario en los países, la mayoría de las reformas se hizo por regímenes autocráticos, un partido hegemónico y una democracia incipiente, y cuando fue por partidos democráticos, a menudo con una discusión larga y tortuosa y

en algunos casos con manipulación, secreto y ocultación (2020: 25).

El capítulo IV titulado “promesas y realidades de los sistemas privados de pensiones”, ofrece una evaluación entre 1999 y 2019 de los casos en base a cinco dimensiones: cobertura de la fuerza laboral y los adultos mayores; solidaridad social e igualdad de género; suficiencia de las prestaciones; administración eficiente y costo razonable y, finalmente, sostenibilidad financiera y actuarial. La idea central era que las cuentas individuales aumentarían la cobertura, hecho que no se corroboró en la experiencia, debido a la vinculación entre la cotización y la estructura del mercado de empleo con alta informalidad y un sector cuentapropista de cerca del 20% de la PEA en América Latina. Respecto a la solidaridad social y la equidad de género, se advierte que se mantuvieron regímenes especiales de grupos privilegiados. Aunque la evidencia mostró la contribución de la mujer en los regímenes privatizados aumentó, sin embargo, la cobertura jubilatoria sigue siendo muy baja. La promesa tal vez más “atractiva” de los reformadores privatistas fue el aumento de la cuantía de los beneficios. Esto no se corroboró en la experiencia, dado que los sistemas privados mostraron una tasa de reemplazo del 39,8%; mientras que en los públicos es del 64,7% (2020: 47). Por otro lado, se plantea que frente al mito de la competencia de mercado entre las administradoras, se comprueba que no ha habido libre movilidad de afiliados entre las gestoras, falta de información, ausencia de representación social en la gerencia y altos costos administrativos de la gestión de los fondos, ganancias extraordinarias de las administradoras y altos salarios de sus ejecutivos, aunque se reconoce que un impacto positivo ha sido la mejora en la eficiencia en el trámite jubilatorio.

En lo que respecta a la sustentabilidad financiera y actuarial, se predicaron bondades como la generación de un mercado de capitales, reducción del déficit público, menos eva-

sión, mayor rentabilidad para los cotizantes y más protección de los adultos mayores. La realidad demostró que "el porcentaje de afiliados que cotizó entre 1999 y 2019 (...) disminuyó en todos los países después del cenit" (2020: 60). Luego se realiza un análisis del impacto del envejecimiento en la sostenibilidad de los sistemas reformados, argumentando que no se corrobora la propuesta privatista impulsada por la FIAP, con el argumento de la insostenibilidad de los regímenes de reparto. El envejecimiento hará insuficientes las cuentas individuales, debido al aumento de los años que los adultos mayores viven retirados.

El capítulo V se focaliza en las re-reformas durante las primeras décadas del siglo XXI, centrándose en los casos de Argentina, Bolivia, Chile y El Salvador. Nuevamente se toman las dimensiones trabajadas en el capítulo anterior. Bolivia y Chile incorporaron el diálogo social, cosa que no sucedió en Argentina y El Salvador. Argentina, Bolivia y Chile, tuvieron medidas para aumentar la cobertura y reducir las inequidades de género, mas no así El Salvador. Asistimos a la re-estatización argentina y boliviana, o el nuevo pilar solidario chileno, medida que se replicó en El Salvador. Por otro lado, se advierte que "todas re-reformas mejoraron las prestaciones, aunque en grado diverso" (2020: 85). En lo que respecta a eficiencia y gasto el monopolio público argentino y la administradora pública boliviana, eliminaron la competencia; mientras que Chile y El Salvador fortalecieron la competencia entre las gestoras. Hablando de la viabilidad financiera, las cotizaciones se mantuvieron en Argentina y Chile, pero se aumentaron en El Salvador y Bolivia. Todos los casos acrecentaron los fondos de pensiones, y –excepto Chile– todos presentan riesgos para su financiamiento a futuro. Finalmente, la sección culmina con una revisión de las propuestas de reforma para Colombia y Perú que se debatieron en años recientes.

El capítulo VI se concentra en la experiencia del fragmentado sistema previsional brasileño, y su reforma paramétrica de escaso impacto del año 2019, durante el gobierno de Jair Bolsonaro. Esta redujo el generoso régimen para los funcionarios públicos quienes podían jubilarse sin un requisito de edad, y modificó la fórmula del cálculo de los beneficios previsionales, e incluyó un aumento de las contribuciones. La modificación parcial de 1998 no había podido reducir el impacto fiscal. Aunque la orientación del ministro Guedes era neoliberal, no se planteó una introducción de administradoras privadas. El autor advierte que la arquitectura previsional tiene como principal desafío una reforma paramétrica para unificar los miles de regímenes de pensiones existentes.

El capítulo VII realiza un balance de los regímenes privatizados a partir de las variables planteadas previamente, tomando los casos de Argentina, Bolivia, Chile y El Salvador. A grandes rasgos, Argentina (2008) y Bolivia (2010) cerraron el pilar privado, mientras que Chile y El Salvador los mantuvieron: "la chilena mejoró la cobertura, solidaridad social, equidad de género y sostenibilidad financiera, mientras que la salvadoreña se concentró en reducir el déficit fiscal (2020: 119). La conclusión de todo el proceso y de los proyectos reformistas en Colombia y Perú es que existe un alejamiento de las cuentas individuales y un fortalecimiento del rol de los gobiernos en materia de pensiones, con una mayor supervisión, inclusión de pilares solidarios y aumento del gasto en seguridad social.

El último capítulo se concentra en dieciocho recomendaciones para las futuras reformas de las pensiones. En primer lugar, se recupera la necesidad de tener mejores estadísticas en la materia, ya que organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) –los cuales tienen sus propios informes–, en-

tre otros, deberían cooperar para poder realizar estudios técnicos para poder comparar el estado de la seguridad social en la región. En segundo término, se afirma la necesidad de contar con diálogo social para poder avanzar sobre lineamientos fundamentales, dado que “este procedimiento no sólo enriquecería la reforma, sino también daría legitimidad a la misma” (2020: 129). El tercer punto es la ampliación de cobertura, considerando la afiliación obligatoria, homologar las contribuciones entre asalariados e independientes, subsidiar las contribuciones, fiscalizar el cumplimiento de los aportes, afiliara los trabajadores rurales, complementar con la cobertura de salud, regularizar trabajadores informales, y simplificar la gestión de las cotizaciones, como así también mejorar las pensiones no contributivas. Otros puntos que destaca este apartado es expandir la solidaridad social, integrar los regímenes especiales de privilegio, o trabajar en la equidad de género. Finalmente, se mencionan: mejorar las inversiones, rentabilidad, atractivo, y la administración de los fondos de retiro, mejorar la información, y reforzar el cumplimiento de las obligaciones previsionales. Uno de los temas que introduce este trabajo como opción de política es limitar los retiros de fondos (Chile ha tenido cuatro y Perú ha permitido seis) que tuvieron lugar a partir del 2020 como medida para mitigar los efectos de la pandemia. Además, discute el tipo de reforma que debe implementarse retomando el debate acerca del cierre del pilar de capitalización individual vivenciado en Bolivia y Argentina, pensado como una opción que debe incluir la viabilidad actuarial. La obra cierra con tres modelos que pueden ser guía para futuras mudanzas en la previsión social: las cuentas nocionales (que son sistemas de reparto pero combinan el cálculo de la jubilación ajustado al aporte que realiza el trabajador); la inclusión de un fondo de pensiones soberano que unifica en una sola entidad administradora –como ocurrió en California– y, finalmen-

te, un esquema mixto multipilar que combine pensión no contributiva, un pilar solidario de reparto vinculado a la sostenibilidad financiera y un tercer pilar privado contributivo.

Este libro es una panorámica de cuatro décadas de reformas y contrarreformas en la región. En un momento donde se asoma una nueva mudanza que busca eliminar las emblemáticas pensiones privadas de Chile, el comienzo de la única Gestora Pública a cargo del Estado boliviano, o las críticas internacionales sobre la fragilidad actuarial del sistema de reparto argentino de amplia cobertura, esta obra enciende nuevamente la llama del debate, la reflexión crítica, y la búsqueda de soluciones basadas en evidencia. La inteligencia de las decisiones gubernamentales en materia de protección social a los adultos mayores es una de las encrucijadas que atraviesan los Estados de Bienestar. Los cambios demográficos, las nuevas realidades de los mercados de empleo y las crisis financieras que atraviesan los gobiernos nos desafían a desplegar la imaginación, innovación, audacia, pero sobre todo la búsqueda de evidencia científica y consensos, para encarar reformas previsionales que sean acompañadas por la ciudadanía y sustentables en el largo plazo.

Referencias bibliográficas

- Mesa-Lago, C. (1999). Política y reforma de la Seguridad Social en América Latina. *Nueva Sociedad*. (160): 133-150. Disponible en: https://nuso.org/media/articles/downloads/2757_1.pdf
- Mesa-Lago, C. (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL*. (84): 59-82.
- Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Mesa-Lago, C. (2013). Comparaciones de los aspectos legales y evaluación de los efectos

socio-económicos de las cuatro re-reformas.

Revista Trabajo. 7 (10): 169-208.

Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Wodsak, V. & Yu, Z. (2018). *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Sobre los Autores

Note on Contributors

SERGIO HERNÁN BLOGNA TISTUZZA es Licenciado en Ciencias Políticas y de Gobierno por la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Magíster en Historia por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Doctor en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Cursó la Especialización en Evaluación de Políticas Públicas en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y la Especialización en Docencia Universitaria en la Facultad Regional Buenos Aires de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN). Es investigador en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y en el Programa sobre “Teorías de la democracia y el Estado” del Instituto Gino Germani (IIGG) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente, realiza una estancia en el Programa de Posdoctorado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

MARTÍN BURGOS es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS) París, Francia. Doctor en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Coordinador del Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación (CCC). Coordinador de la diplomatura de posgrado en Finanzas para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es docente de posgrado en FLACSO, en la Especialización en Estudios de China Contemporánea de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y en la Especialización sobre Estructura Económica Argentina de la Universidad Nacional de Avellaneda

(UNDAV). Se ha desempeñado como jefe de gabinete de asesores de la Secretaría de Política Económica entre diciembre de 2019 y enero de 2021. Es coordinador y coautor de los libros *El nuevo modelo económico y sus consecuencias* y *Desarrollo y ambiente: Problemas y debates desde la periferia* publicados por la editorial del Centro Cultural de la Cooperación (CCC).

NELSON DIONEL CARDOZO es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Especialista en teoría de las políticas públicas, seguridad social en los países del Cono Sur e historia y desarrollo de la administración pública en la Argentina. Docente investigador de la UBA y de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Actualmente, se desempeña como co-coordinador del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Ha co-editado en 2023 con Pablo Bulcourf el libro *Policy Analysis in Argentina* editado por la *Policy Press* del Reino Unido.

EDISSON GÓMEZ PINEDA es Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA), con mención en subárea de Administración Pública. Magíster y Especialista en Desarrollo Humano por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Msc. y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Administrador Público por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Colombia. Se ha desempeñado como Monitor de la Inflación (IPC) e índices económicos unificados en el DANE Colombia. Capacitador y Asesor en diversas entidades públicas en

diversos países de América Latina. Desde el año 2021, se desempeña como presidente de la comisión directiva de la Asociación Internacional de Estudios en Gobierno y Desarrollo (ASIGODE Internacional).

ARTURO LAGUADO DUCA es Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Sociología Política por la Universidad Nacional de Colombia (UNC). Antropólogo por la Universidad Nacional de Colombia (UNC) y Sociólogo por la Universidad Cooperativa de Colombia (UCC). Ha sido profesor asociado del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia (UNC), sede Bogotá; Docente-investigador en la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario (UNR); profesor de la Escuela Superior de Administración Pública y de la Pontificia Universidad Javeriana (PUJ) de Bogotá, entre otras universidades colombianas. Se desempeñó como consultor del PNUD para la Red de Solidaridad Social en Participación pobreza y gestión territorial para el Gobierno de Colombia y consultor sobre Juventud y drogadicción por UNDCP para la Alcaldía Mayor de Bogotá. Ha sido investigador invitado del Instituto de Investigaciones “Gino Germani” (IGG) de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha publicado numerosos artículos en revistas científicas y varios libros en distintos países de Iberoamérica. Ha sido director de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Actualmente, se desempeña como profesor titular en la Universidad Nacional de La Matanza (UNLAM).

GABRIEL E. MERINO es Doctor en Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología. Se desempeña como Investigador Adjunto del CONICET, con lugar de trabajo en el Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias

Sociales (IdIHCS) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), en el Centro de Investigaciones Socio Históricas (CISH) y en el Centro de Investigaciones Geográficas (CIG). Asimismo, se desempeña como Profesor de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y como profesor invitado de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP). Se desempeña como profesor de posgrado en distintas universidades de la Argentina y de otros países. Coordina el Departamento de Eurasia del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Es director del Proyecto de Investigación y Desarrollo de la UNLP: “Transición histórica-espacial del sistema mundial y América Latina. Crisis de hegemonía, dinámica multipolar y proyectos estratégicos desde una perspectiva multiescalar”. Es co-coordinador del grupo de trabajo de CLACSO: “China y el mapa del poder mundial.” Coordina la línea de investigación “China en el (des)orden mundial” del Instituto Tricontinental. Su especialidad es la sociología política y económica, la geografía política, la geopolítica y el desarrollo. Entre sus últimos trabajos publicados se encuentran *La dimensión geopolítica del desarrollo* y *Del G7 a los BRICS+: la transición del sistema mundial y el escenario geopolítico*.

LEANDRO MORGENFELD es Profesor y Licenciado en Historia, Especialista y Magíster en Historia Económica y de las Políticas Económicas, y Doctor en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA). En el año 2013 concluyó allí el Posdoctorado en Ciencias Sociales y Humanas. Es Profesor Adjunto Regular en la UBA. Dictó seminarios en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación y en los posgrados de distintas facultades de la UBA, FLACSO, CLACSO, la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y la Universidad Nacional del Sur. Es Investigador Independiente del CONICET, radicado en el Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI). Participa en

distintos grupos de investigación, incluyendo el GT-CLACSO “Estudios sobre Estados Unidos”, que co-coordina desde 2016. Su primer libro fue *El ALCA: ¿a quién le interesa?* (2006). Compiló *El Mercosur en cuestión* (2007). En 2011, publicó como autor *Vecinos en conflicto* y, en 2012, *Relaciones Peligrosas. Argentina y Estados Unidos*. En 2018 salió su libro *Bienvenido Mr. President*. Ese año compiló *Estados Unidos contra el mundo. Trump y la nueva geopolítica* y en 2021 *El legado de Trump en un mundo en crisis*. En 2023 salió su último libro: *Nuestra América frente a la doctrina Monroe: 200 años de disputas*. Publicó artículos, capítulos de libro y reseñas bibliográficas en revistas académicas de Argentina, Brasil, México, Estados Unidos, Colombia, Chile, Cuba, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela y Panamá. Participa regularmente analizando las relaciones interamericanas en medios gráficos, digitales, radiales y televisivos. En el año 2017 recibió en La Habana el Premio de Ensayos Haydée Santamaría (Casa de las Américas - CLACSO). Dirige el sitio web: www.vecinosenconflicto.com

MANUEL GUSTAVO OCAMPO MUNOZA es Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas. Investigador Nacional Nivel I del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadoras del CONACyT e Investigador Científico Honorífico del Instituto de ciencia, tecnología e innovación del Estado de Chiapas. Es integrante del Grupo de Investigación Derecho, Diversidad y Gobernanza; de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C.; del Colegio de Abogadas y Abogados Electorales de Chiapas, A.C. y de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, capítulo Chiapas, A.C. Ha obtenido en dos ocasiones (2017 y 2019) el primer lugar del Concurso Nacional de Ensayo en Materia de Justicia Abierta, Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y

Archivos organizado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente, funge como encargado de la Dirección del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas.

JIMENA RAMOS BERRONDO es Doctora en Ciencias Sociales. Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Diploma en Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Licenciada en Ciencia política y Administración Pública. Se desempeña como investigadora del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del CONICET. Es profesora de la Especialización de Desarrollo Rural de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (FAUBA) y de la Maestría de Políticas Públicas de FLACSO sede Argentina. Asimismo, ha dictado diversos cursos y seminarios en la Diplomatura de Agricultura Familiar de la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE), en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador (USAL), en la Universidad de San Andrés (UdeSA) y en la United Arab Emirates University (UAEU) en AL Ain, Emiratos Árabes Unidos.

NÉSTOR RESTIVO es Licenciado en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha sido *Visiting Researcher* y cursó un posgrado en la Universidad de Georgetown, Estados Unidos, gracias a una beca Fulbright. Ha sido docente de grado y de posgrado en la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación. Actualmente, dicta un seminario de Historia de China en la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) de la UBA y es profesor de las especializaciones en Estudios Chinos de las universidades Nacional de La Plata (UNLP) y de Congreso (UNC), además de dictar cursos en numerosas instituciones argentinas. Asimismo,

mo, ha dictado varias conferencias y cursos en China y escrito varios trabajos y libros sobre la historia del país asiático. Se desempeña como periodista de larga trayectoria, ha trabajado en numerosos medios y es director periodístico de DangDai, revista y portal de noticias dedicado al intercambio cultural, político, académico y económico argentino-chino. Es miembro de numerosas redes académicas (CLACSO, CARI, RedCAEM, RedAPPE) y ha sido miembro del Consejo Asesor Honorario de la Cancillería argentina.

DANIEL ALBERTO SYMCHA es periodista y productor en *Mestiza Radio* de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Es Licenciado en Artes Plásticas con orientación en Grabado y Arte Impreso por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Maestrando en Estrategia y Geopolítica en la Universidad Nacional de la Defensa (ESG UNDEF). Maestrando en Inteligencia Estratégica Nacional en la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Diploma Internacional en Comunicación y Defensa Nacional por la Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF). Es integrante del equipo de investigación del Programa de Gobierno, Políticas Públicas y transformación social del Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ); integrante del equipo de investigación del Programa de Estudios de Malvinas, Atlántico Sur y Patagonia (PEMap) de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Su principal campo de investigación se refiere a las industrias culturales como primera línea de defensa nacional.

Convocatoria

NÚMERO VEINTICUATRO

Dossier: Estado, Políticas Públicas e Inteligencia Artificial.

Coordinador: Alberto Bonifacio.

En la era digital, la Inteligencia Artificial (IA) ha dejado de ser una tecnología disruptiva emergente para convertirse en una fuerza transformadora de los sistemas políticos, económicos y sociales en todo el mundo. El Estado no es ajeno a esta transformación, ya que la IA está revolucionando la manera en que se diseñan e implementan las políticas públicas, ofreciendo tanto soluciones innovadoras como desafíos inéditos. La capacidad de procesar grandes volúmenes de datos, predecir comportamientos, automatizar servicios y optimizar procesos administrativos ha abierto un abanico de oportunidades para mejorar la eficiencia, la equidad y la transparencia en la gestión pública.

El desarrollo y la aplicación de la IA en el ámbito estatal no están exentos de dilemas y ha planteado desafíos éticos, sociales y políticos que no podemos ignorar. Mientras que su uso puede mejorar la prestación de servicios y la toma de decisiones, también plantea preguntas fundamentales sobre la transparencia, la rendición de cuentas, la equidad y la gobernanza democrática, así como la privacidad y los derechos fundamentales, especialmente en sociedades cada vez más digitalizadas.

La IA tiene el potencial de reforzar el poder del Estado, mejorar la eficiencia y la inclusión, pero también de exacerbar las desigualdades sociales si no se gestiona con responsabilidad, por lo que el Estado enfrenta el doble desafío de aprovechar las ventajas tecnológicas que ofrece la IA mientras regula y mitiga sus riesgos. Además, la creciente dependencia de estas tecnologías exige un replanteamiento de las infraestructuras físicas y digitales necesarias para su implementación a gran escala, un aspecto clave para los Estados que desean aprovechar plenamente sus beneficios.

Frente a este panorama, es crucial explorar cómo las políticas públicas pueden adaptarse y evolucionar para integrar de manera equitativa y responsable las capacidades de la IA. Esto implica un esfuerzo multidisciplinario que incluya no sólo la ciencia política, sino también la ética, el derecho, la economía y la ingeniería, entre otras áreas.

En este contexto, la *Revista Estado y Políticas Públicas* de FLACSO Argentina invita a la presentación de artículos de investigación inéditos que exploren y analicen desde diversas perspectivas cómo la IA está influyendo en la capacidad del Estado para desarrollar e implementar políticas públicas de

manera efectiva, equitativa y ética. Se busca generar una reflexión crítica sobre los desafíos, oportunidades y riesgos que esta tecnología plantea para el diseño institucional y el ejercicio del poder público en la era digital. Las propuestas pueden provenir de estudios teóricos, análisis de casos o enfoques comparativos según las siguientes dimensiones temáticas:

1.- IA y gobernanza pública: desafíos para el Estado en la era digital

La incorporación de IA en la gobernanza pública plantea interrogantes sobre la capacidad de los Estados para adaptarse a los rápidos avances tecnológicos. ¿Están las instituciones públicas preparadas para gestionar los riesgos y las oportunidades que la IA presenta? Este eje temático busca explorar cómo los Estados están reconfigurando sus estructuras organizativas y normativas para enfrentar la disrupción tecnológica. Además, es esencial analizar cómo las decisiones automatizadas pueden afectar la rendición de cuentas y la transparencia en los procesos administrativos. ¿Cómo pueden los gobiernos garantizar que las herramientas basadas en IA no refuercen dinámicas autoritarias o disminuyan el control democrático sobre las decisiones? Se alienta a las y los autores a examinar marcos comparativos y casos de estudio que ilustren tanto el éxito como los fracasos de la implementación de IA en la gestión pública.

2.- Políticas Públicas basadas en IA: oportunidades y riesgos

La IA tiene el potencial de revolucionar la elaboración y ejecución de políticas públicas, permitiendo a los gobiernos tomar decisiones más informadas y personalizadas. La capacidad de predecir tendencias sociales, económicas y ambientales podría mejorar la asignación de recursos y la prestación de servicios públicos. No obstante, estos beneficios vienen acompañados de riesgos significativos. Uno de los problemas más apremiantes es el riesgo de sesgos en los algoritmos, que pueden perpetuar o incluso exacerbar desigualdades existentes. Este eje temático invita a reflexionar sobre cómo pueden los gobiernos diseñar políticas públicas que minimicen los riesgos de exclusión social y discriminación. ¿Qué mecanismos deben implementarse para garantizar que las soluciones tecnológicas sean inclusivas y justas?

3.- Ética, transparencia y seguridad de los datos en el uso de IA por parte del Estado

La creciente implementación de IA en los procesos de toma de decisiones estatales plantea serias preocupaciones éticas en el uso de datos sensibles, la posible opacidad de los algoritmos y la necesidad de rendición de cuentas en las decisiones automatizadas. La IA trabaja con grandes volúmenes de datos personales, lo que plantea riesgos para la seguridad de las y los ciudadanos y la protección de sus derechos digitales. Este eje temático se centra en explorar las implicaciones de la IA en la seguridad y privacidad de los datos así como en el desarrollo de sistemas de IA transparentes. ¿Cómo pueden los Estados garantizar la confidencialidad de la información en contextos en los que los datos se vuelven una herramienta crucial para la toma de decisiones? ¿Qué regulaciones deben establecerse para proteger a los ciudadanos de potenciales abusos o filtraciones de datos? ¿Cómo se pueden diseñar sistemas de IA que sean transparentes y que

respeten principios éticos? ¿Qué mecanismos de supervisión y auditoría pueden establecerse para asegurar que las tecnologías de IA no erosionen la confianza pública en las instituciones?

4.- Infraestructura tecnológica para el desarrollo de IA en el Estado

El desarrollo de la IA requiere una infraestructura robusta que permita a los Estados aprovechar sus beneficios de manera efectiva. Esto incluye no sólo la infraestructura tecnológica (centros de datos, redes de alta velocidad, almacenamiento seguro), sino también las capacidades humanas y los marcos normativos necesarios para gestionar estas tecnologías. En este eje se abordarán las preguntas sobre las inversiones necesarias en infraestructuras tecnológicas y digitales para que los Estados puedan implementar la IA de manera sostenible. ¿Qué alianzas público-privadas y público-público pueden ser clave en este desarrollo? ¿Cómo pueden los Estados de América Latina y el Caribe superar las barreras infraestructurales que dificultan la adopción de IA en beneficio del desarrollo de políticas públicas?

5.- IA y empleo público: el futuro del trabajo

La IA no sólo cambiará la forma en que se prestan los servicios públicos, sino también cómo se organiza el trabajo al interior de las entidades gubernamentales. Este eje temático invita a explorar los impactos de la automatización en el empleo público y a debatir sobre las políticas que deben adoptarse para gestionar la transición hacia un nuevo paradigma laboral. ¿Qué roles seguirán siendo necesarios en una administración pública impulsada por IA? ¿Cómo pueden los Estados preparar a sus trabajadores para adaptarse a los cambios tecnológicos? Además, se propone discutir sobre las estrategias para proteger los derechos laborales en este nuevo contexto.

Fecha límite para enviar los artículos de investigación: 01 de febrero de 2025.

Para enviar las contribuciones:

revistaeypp@flacso.org.ar

Para más información, véase:

Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina

www.revistaeypp.flacso.org.ar/revista



Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE Andes**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)**, **ERIH PLUS**, **BDU**, **BDU2** y **Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274



CONTACTO PRINCIPAL

Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Dir.)

Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.)

Dirección: Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (54) (11) 5238-9361.

Correo electrónico: revistaeyp@flacso.org.ar

Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>



Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

DOCUMENTOS DE TRABAJO



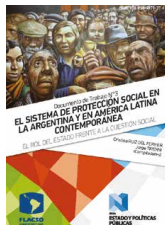
Documento de Trabajo Núm. I

Evaluando "en clave pública"
 BERNAZZA, Claudia;
 COMOTTO, Sabrina;
 LONGO, Gustavo
 Mayo de 2015



Documento de Trabajo Núm. II

Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad
 GARCÍA DELGADO, Daniel; RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).
 Octubre de 2015



Documento de Trabajo Núm. III

El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.
 RUIZ DEL FERRIER, Cristina; TIRENNI, Jorge (Comp.).
 Mayo de 2016



Documento de Trabajo Núm. IV

¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR.
 RACOVSCHIK, Ma. Alejandra; RAIMUNDI, Carlos (Comp.).
 Octubre de 2016



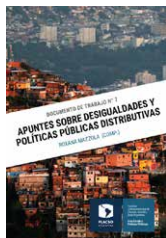
Documento de Trabajo Núm. V

El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis
 GARCÍA DELGADO, Daniel; GRADIN, Agustina (Comp.).
 Junio de 2017



Documento de Trabajo Núm. VI

Estado, políticas públicas y federalismo. IV Congreso de Estado y políticas públicas
 GARCÍA DELGADO, Daniel; BERNAZZA, Claudia (Comp.).
 Febrero de 2020



Documento de Trabajo Núm. VII

Apuntes sobre desigualdades y Políticas Públicas Distributivas
 MAZZOLA, Roxana (Comp.).
 Diciembre de 2021



Documento de Trabajo Núm. VIII

Niñez y Políticas Públicas: la crianza comunitaria en barrios y territorios de la Argentina
 BERNAZZA, Claudia; LAMBUSTA, Damián (Comp.).
 Marzo de 2022



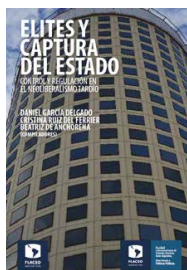
Documento de Trabajo Núm. X

Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional en el escenario post pandemia.
 Racovschik, María Alejandra; González, Leticia (Comp.).
 Abril de 2022

OTRAS EDICIONES



CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión
RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Compiladora).
Julio de 2017



ELITIS Y CAPTURA DEL ESTADO. Control y regulación en el neoliberalismo tardío
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina y DE ANCHORENA, Beatriz (Comp.).
Octubre de 2018



EN TORNO AL RUMBO. Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).
Octubre de 2019



ESTADO, SOCIEDAD Y PANDEMIA. Ya nada va a ser igual
GARCÍA DELGADO, Daniel
Noviembre de 2020



LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. El Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad
RUIZ DEL FERRIER, Cristina, TIRENNI, Jorge
Diciembre de 2021



DEMOCRACIAS CONDICIONADAS. Riesgos y oportunidades en un cambio del orden mundial
GARCÍA DELGADO, Daniel, CASALIS, Alejandro
Agosto de 2023

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina

Valentina Delich (Directora).

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado(Director).

Programa Gestión del Conocimiento.

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

CONTACTO PRINCIPAL

Área Estado y Políticas Públicas

Dirección: Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Página WEB: <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/>

Teléfono: (54) (11) 5238-9361.

Correo electrónico: gestionconocimiento@flacso.org.ar

Normas de Publicación

Author Guidelines

Criterios generales

La *Revista Estado y Políticas Públicas* cuenta con tres secciones abiertas a contribuciones, indexadas y evaluadas “por pares”. Una sección con una convocatoria especialmente dedicada a la recepción de contribuciones para el *dossier* de cada número. La temática del *dossier* es diferente en cada edición y se anticipa en el número anterior. Las fechas-límite de recepción de las contribuciones que se postulan para el *dossier* son:

-**Para el número de mayo:** 01 de febrero.

-**Para el número de octubre:** 01 de junio.

Asimismo, la *Revista Estado y Políticas Públicas* ofrece una convocatoria permanente para la recepción de contribuciones para la sección *Artículos de investigación* cuyas temáticas son amplias, heterogéneas y plurales. Esta convocatoria no cuenta con una fecha límite de recepción de las contribuciones, sino que permanece abierta durante todo el año.

Finalmente, la *Revista Estado y Políticas Públicas* también cuenta con una sección dedicada a la difusión de las Reseñas de libros de reciente publicación.

En suma, las posibles contribuciones se pueden dirigir a:

- El *dossier*.
- La sección Artículos de investigación.
- La sección de Reseñas de libros.

Estas secciones se guían por los siguientes criterios generales

- **Originalidad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista deberá ser original. No se aceptarán las contribuciones que ya han sido publicadas previamente en otras Revistas.
- **Exclusividad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista será sometido a un proceso de evaluación y no podrá ser propuesto simultáneamente en otra Revista para tal fin.
- **Diversidad:** Con la finalidad de incluir a la mayor cantidad de voces distintas, se solicita a los articulistas que no envíen más de una contribución por convocatoria. En el caso de ya haber publicado en algún número de la Revista, solicitamos que no se remitan contribuciones para el volumen inmediatamente posterior.
- **Imparcialidad:** El envío del artículo debe garantizar el anonimato del proceso de evaluación, sin excepciones. El archivo propuesto para su publicación deberá prescindir de toda información directa o indirecta que pueda permitir la identificación del autor. En ese sentido, también deberán eliminarse las propiedades del archivo de texto que remitan al usuario o autor.

Requisitos generales para el envío de las contribuciones

- Los artículos deberán ser originales, exclusivos, diversos, imparciales e inéditos.
- La publicación de los artículos de investigación éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente consideradas, justifica-

das y evaluadas por el Comité Académico de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.

- Para la postulación a la sección del *dossier*, la temática de la contribución deberá respetar el tema propuesto por la convocatoria de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Para la postulación al *dossier*, deberán presentarse dentro de los plazos de tiempo establecidos en esta sección.
- Los artículos en todos los casos deberán respetar las pautas de presentación, composición y estilo de citación indicadas:
 - a. Título en idioma original;
 - b. Título en idioma inglés;
 - c. Resumen en idioma original;
 - d. Resumen en idioma inglés;
 - e. Palabras clave en idioma original;
 - f. Palabras clave en idioma inglés;
 - g. Cuerpo del trabajo;
 - h. Referencias bibliográficas.

Pautas para los Autores

Sin excepción, las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Título y subtítulo en idioma original explicando el recorte espacial y el recorte temporal (si corresponde) de la contribución.
 - Título y subtítulo de la contribución traducido al idioma inglés.
 - Un resumen que no exceda las 400 palabras, aportando información clara sobre el contenido de la contribución: tema, recorte espacial, recorte temporal, objetivo principal, marco teórico, aspectos metodológicos, pregunta de investigación, etcétera. El resumen deberá finalizar con la enumeración de 3 a 5 *palabras clave* a los efectos de indización bibliográfica.
 - Un abstract: se deberá traducir el resumen al idioma inglés y las palabras clave para presentar *keywords*.
 - Datos del autor o autora: se enviará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección

de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).

- b. Las pautas de presentación de la contribución indican la inclusión de los siguientes elementos (en este orden): *título, título traducido al inglés, resumen con palabras clave, abstract con keywords, introducción, desarrollo de los argumentos, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos (si los hubiere)*.
- c. Idiomas: los idiomas admitidos por la Revista son: el español, el portugués, el francés, el italiano y el inglés.
- d. Las llamadas a notas se presentarán al interior del texto (no al final del mismo) siempre con un superíndice al lado de la palabra a la que hace referencia y el comentario sobre dicha palabra remitirá a una nota a pie de página.
- e. Las siglas irán en mayúsculas, previamente se mencionará su significado y se la presentará entre paréntesis (solamente la primera vez que aparezca en el texto). Por ejemplo: “Fondo Monetario Internacional (FMI)”.
- f. El estilo de citación textual y de las referencias bibliográficas requerido: Las citas textuales deben ir entrecomilladas y sin cursivas. Las citas que exceden los 4 renglones de extensión total deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente.
- g. La extensión mínima de la contribución: 8.000 palabras.
- h. La extensión máxima de la contribución: 12.000 palabras.

- i. En el caso de incluir gráficos, tablas, otros: deberán presentarse intercalados en el texto, con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. Deberán presentarse debidamente enumerados y sus datos deberán ser editables. Debe informarse la fuente en todos los casos y garantizarse de que sean de libre uso.
- j. En el caso de imágenes, se deberán presentar con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. El formato de las imágenes podrá ser: extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real.
- k. En el caso de incorporar Anexo/s: deberán numerarse en orden creciente.

Las citas bibliográficas

Las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). Las citas textuales podrán ser:

- a. **Menores a 4 renglones:** deberán presentarse en línea de continuidad al texto central, encomilladas y sin cursivas. Por ejemplo:

Los procesos estudiados pueden envidenciar un clima de época. En palabras de García Delgado, “tres puntos de inflexión pueden indicarse como ‘síntomas’ de los acontecimientos singulares a los que quisiéramos referirnos cuando hacemos alusión a lo que proponemos denominar el cambio epocal.” (2014: 25).

- b. **Mayores a 4 renglones:** deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Por ejemplo:

En la misma línea, Repetto señala que, hasta que no cobraron fuerza los procesos descentralizadores latinoamericanos, el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de modo pasivo los servicios y programas fiscales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado. El autor menciona además lo siguiente:

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales (2009: 174-175).

Las Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente, en orden alfabético por apellido del autor/a. Por ejemplo:

- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castell, R. (2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Turín: Instituti Di Tella/Cátedra UNESCO/Siglo XXI.
- CEPAL (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: Publicaciones de la CEPAL-PNUD.
- Colombo, A. (2011). *La cuestión del tiempo en la teoría política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feletti, R. (2013). El repunte de la economía. *Aciertos y Límites de la Política Económica. Observatorio de Coyuntura Económica. UNTREF*. Núm. 8. 10-24.
- Ferrer, A. (2004). *La densidad nacional*. Buenos Aires: Ci-Capital Intelectual.

Pautas para los Autores para el envío de Reseñas de libros

Las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Las pautas de presentación consisten en presentar la contribución con los siguientes elementos (en este orden): *imagen de la tapa del libro reseñado; título completo del*

libro; editorial, ciudad y año de edición; número de edición, cantidad de páginas totales del libro e ISBN; traducción al idioma inglés de dicha información; autor o autora de la reseña de libro; palabras clave y keywords; reseña propiamente dicha.

- b. Datos del autor o autora: se presentará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).
- c. La extensión mínima de la contribución: 2.000 palabras.
- d. La extensión máxima de la contribución: 4.000 palabras.

Formato del archivo

Tipografía: se requiere Times New Roman.

Tamaño de letra:

- 12 puntos para títulos y textos.
- 11 puntos para las citas textuales mayores a 4 renglones.
- 10 puntos para las notas a pie de página.

Párrafos: deberán estar justificados, con sangría en la primera línea, interlineado sencillo y sin dejar líneas vacías entre párrafo y párrafo.

Páginas: con márgenes izquierdo, derecho, inferior y superior de 3 cm.

Archivo: guardado con el título de la contribución en formato DOC o RTF.

Envíos de las contribuciones

- La contribución deberá ser enviada por correo electrónico a la siguiente dirección: revistaeypp@flacso.org.ar
- En un archivo aparte en formato DOC o RTF se deberá enviar por mail el Curriculum Vitae (CV) abreviado del autor o de la autora. La extensión del mismo no deberá superar los 15 renglones y deberá ser presentado en un único párrafo.

- Se deberá completar una cesión de derechos (autorización) con los datos de la contribución, los datos del autor o autora y firmar la misma. Importante: la firma no podrá ser escaneada o digital, deberá ser original (sin excepción). La cesión de derechos (autorización) deberá enviarse en un sobre cerrado a nombre de la *Revista Estado y Políticas Públicas* a la oficina entpiso del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina (Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina).

Proceso de evaluación de las contribuciones

- a. **Debida recepción:** los autores deberán enviar sus contribuciones teniendo en cuenta las pautas indicadas, cumplimentando los requisitos antes mencionados y enviando la contribución dentro de los plazos de tiempo (si corresponde).
- b. **Proceso de evaluación interna y externa:** la aprobación de las contribuciones estará a cargo del comité editorial que usará como criterio para su decisión los resultados de los dictámenes aportados por evaluadores externos. Para un mejor proceso de dictaminación, la información sobre los autores y sobre los dictaminadores guardará un estricto anonimato. De este modo, las contribuciones quedarán sujetas a la evaluación de pares y referato “doble ciego”.
- c. **Comunicación:** el comité editorial en un plazo no mayor a dos meses comunicará a los autores el resultado de los dictámenes recibidos y la decisión de publicar, o no, la contribución.

Política editorial

- a. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las contribuciones enviadas y no publicadas.
- b. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las ideas, opiniones, comentarios, posicionamientos, posturas, contenidos, etcétera, de los autores en las contribuciones publicadas, puesto que se consideran de propiedad exclusiva del autor o autora de la contribución.

NOTAS DE COPYRIGHT

La *Revista Estado y Políticas Públicas* y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución – No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta revista no puede utilizarse con fines comerciales.

DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

DATOS DE CONTACTO

Revista Estado y Políticas Públicas

Área Estado y Políticas Públicas
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.
Oficina del 2do piso
Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
Argentina.
Correo electrónico: revistaeypp@flacso.org.ar
Teléfono: (54) (11) 5238-9361
Página WEB: <https://revistaeypp.flacso.org.ar>



