

Enero / Junio 2016

123

ISSN 1852-7213

CUPEA

Cuadernos de Política
Exterior Argentina



CERIR

Centro de Estudios en Relaciones
Internacionales de Rosario

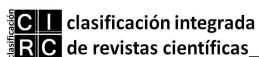
CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA
Nueva Época

ISSN 0326-7806 (edición impresa)
ISSN 1852-7213 (edición en línea)

DIRECTORAS: Dra. Miryam COLACRAI y Dra. Gladys LECHINI
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

CONSEJO DE REDACCION: Prof. Anabella Busso (Argentina)
Prof. Gustavo Marini (Argentina)
Prof. Celestino del Arenal (España)
Prof. Eduardo Ferrero Costa (Perú)
Prof. Helio Jaguaribe (Brasil)
Prof. Carlos Juan Moneta (Argentina)
Prof. Juan Gabriel Tokatlian (Argentina)
Prof. Joseph S. Tulchin (Estados Unidos)
Prof. Alberto van Klaveren (Chile)

En memoria del Director: Dr. Alfredo Bruno Bologna
En memoria de los Consejeros: Prof. Jack Child
Prof. Juan Carlos Puig
Prof. Luciano Tomassini



Dirección Nacional de Derecho de Autor: en trámite
Publicación trimestral propiedad de Miryam Colacrai y Gladys Lechini
Indexada: Latindex Catálogo. Nivel I de excelencia
Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC): Grupo C
Catalogada: Dialnet (Universidad de La Rioja, España)
Red de Bibliotecas Universitarias (REBIUN) de la Conferencia de Rectores de Universidades Españolas (CRUE)



Los contenidos de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* son publicados bajo la Licencia Creative Commons **Reconocimiento – Compartir Igual** (*by-sa*), que permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Los trabajos son sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema doble ciego.
Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la de los Cuadernos de Política Exterior Argentina.

Colaboración en traducciones: Laura Marsol
Edición: Lidia Gatti

Al final de este número se detalla el listado de las publicaciones del CERIR. El texto completo de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* señalados con el asterisco (*) está disponible en la página web <http://www.cerir.com.ar>

Correo electrónico: cerir@unr.edu.ar

CORRESPONDENCIA Y CANJE - ADDRESS OF CHANGE

CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO CERIR
Maipú 1065 – 3º piso – oficina 301
2000 ROSARIO (SANTA FE)
REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-4201231

EDITORIAL

La publicación de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina (CUPEA)* se inició en 1986, con el objetivo de difundir al medio nacional e internacional la producción de los miembros del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Recientemente creado en 1985, este Centro fue el resultado de la sinergia surgida entre docentes e investigadores en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, agrupados en torno al Dr. Alfredo Bruno Bologna.

A lo largo del tiempo, junto a la producción local se sumaron textos de reconocidos académicos de las Relaciones Internacionales manteniéndose su publicación de forma sostenida hasta 2015, en un formato de número con artículo único, bajo la modalidad de referato doble ciego. Por entonces se comenzó a planificar un ajuste en las ediciones futuras para poder dar cuenta de la multiplicidad de trabajos que se sometían a evaluación y los requerimientos de las instituciones que califican la calidad académica de las publicaciones científicas.

De este modo en 2016 presentamos los *Cuadernos de Política Exterior Argentina Nueva Época (CUPEA-NE)*, los cuales aparecerán semestralmente y se integrarán con aportes de varios autores por número.

Los Cuadernos plantean conservar su carácter multidisciplinario con énfasis en las Relaciones Internacionales y están abiertos a las colaboraciones de los profesionales de las diversas disciplinas de las Ciencias Sociales.

Además de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, en 1992 el CERIR inició un Programa de Investigación para el seguimiento de la Política Exterior Argentina. Sus resultados se han plasmado en la publicación de las siguientes obras conjuntas: "*La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y Reflexiones al promediar su mandato*" (1994); "*La Política Exterior Argentina 1994/1997*" (1998); "*La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?*" (2001); "*La Política Exterior del gobierno de Kirchner*" (2006); "*La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*" (2010); "*La política exterior de Cristina Fernández de Kirchner al finalizar su mandato*" (2015),

Asimismo, el CERIR organiza la *Maestría en Integración y Cooperación Internacional* en el ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) de la UNR. Esta carrera de posgrado iniciada en 1996 constituye el ámbito por excelencia de transferencia de conocimientos por parte de los investigadores del CERIR.

Con esta Editorial, firmada por las nuevas Directoras de la publicación, damos la bienvenida a investigadores y docentes que deseen presentar sus colaboraciones que sin duda permitirán enriquecer el debate académico.

Miryam Colacrai Gladys Lechini

Directoras

INDICE

ARTÍCULOS

- La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)**
Carla Morasso 3-22
- La demarcación de nuestro límite más extenso: El límite exterior de la plataforma continental argentina**
Lidia Gatti 23-39
- Política exterior de Sudáfrica con especial referencia al gobierno de Zuma. Principios e intereses en la cooperación Sur-Sur con África**
Gladys T. Lechini 41-62
- Élite socio-política y política exterior: los Cancilleres argentinos en el contexto del diferendo por el Chaco Boreal entre Bolivia y Paraguay**
Maximiliano Zuccarino 63-78

ARTÍCULO DE OPINIÓN

- Ciencia, Política y Economía en la Antártida. Las claves para entender un delicado equilibrio y los desafíos para la Argentina**
Miryam Colacrai 79-81

RESEÑAS

- VARIOS AUTORES (2014). *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato***, por Hugo Rogelio Suppo y Leandro Gavião 83-86
- RAHOLA, Pilar (2015). *¡BASTA!***, por Florencia Urbano 87-88

Cómo citar

Autor (2016). Título del artículo, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 123, enero-junio, disponible en www.cerir.com.ar

La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)

Carla Morasso*

Resumen

El propósito del presente artículo es caracterizar la política exterior desarrollada durante las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). Para ello se presentan los factores centrales en torno a los cuales se estructuró una política exterior de orientación autonomista -implementación de un modelo de desarrollo nacional; restricción a la injerencia de actores externos en los procesos de toma de decisión; profundización de los vínculos regionales; y diversificación de las relaciones externas-, los cuales son examinados a partir de la definición de la estrategia neodesarrollista implementada y de los casos del pago de la deuda al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Club de Paris, los ajustes en la relación con Estados Unidos, la acentuación de la integración suramericana, y la diversificación de vínculos con los países en desarrollo.

Palabras Claves: política exterior - autonomía - Argentina

The autonomist orientation of the Argentinian foreign policy (2003-2015)

Abstract

The aim of this paper is to characterize the Argentinian foreign policy during the administrations of Néstor Kirchner (2003-2007) and Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015). The contribution pretends to analyze the main factors driving a model of foreign policy with an autonomic orientation –a national economic development model; restriction on the interference of foreign actors in decision-making processes; deepening regional relations; and diversification of external relations-. In order to do this, we examine the neodevelopmentalist strategy and the cases of the payment to the IMF and the Paris Club, the adjustments in the relations with the United States, the South American integration, and the links with the developing countries.

Key words: Foreign policy – Autonomy - Argentina

Trabajo enviado: 04/04/2016 Trabajo aceptado: 02/05/2016

Introducción

Una gran parte de los debates sobre política exterior en América Latina se refieren a la posibilidad de ejercer políticas autónomas para disminuir la dependencia económica y política externa (Vigevani y Ramanzini Júnior, 2014). En el caso argentino, a partir del retorno a la democracia, se construyó un juego de equilibrio entre las tendencias autonomistas y las dependentistas (Simonoff, 2010) que signaron las lecturas sobre los resultados alcanzados en las diferentes administraciones.

* Doctora en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina). Docente e Investigadora de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Coordinadora del Programa de Estudios América Latina–África (PEALA) / Programa de Estudios de Relaciones y Cooperación Sur-Sur (UNR). Analista del Centro de Estudios Políticos Internacionales de la Fundación para la Integración Federal. Contacto: carlamorasso@yahoo.com.ar

En particular, en lo que respecta a la política exterior de los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), han sido numerosos los trabajos que se ocupan de analizarla en clave autonómica (Bologna, 2008, 2010; Bueno, 2015; Corigliano, 2008; Lorenzini, 2012; Miranda, 2013; Simonoff, 2008, 2010, entre otros). En línea con estos aportes, el presente trabajo se propone describir los elementos que permiten caracterizar a la política exterior¹ de este período como una política de “orientación autonomista”, en tanto procuró disponer de mayores márgenes de maniobra internacional para llevar adelante acciones externas en función del interés nacional expresado en términos de desarrollo.

Considerando lo expuesto, en el primer apartado se ofrecen las consideraciones conceptuales esenciales para comprender el significado de la autonomía en la actualidad. Posteriormente, en el segundo apartado, se exponen los elementos centrales que permiten caracterizar el accionar internacional kirchnerista a partir de la noción de “política exterior de orientación autonomista”.

En el tercer punto, en tanto, se da cuenta del modelo neodesarrollista que subyació en las decisiones de política externa. Luego se presentan sintéticamente cuatro temas claves que se consideran representativos de cada una de las dimensiones que componen la política exterior de orientación autonomista. De este modo, en el cuarto apartado se expone la salida del *default* y la cancelación de las deudas con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Club de París; en el apartado cinco se aborda el replanteo del vínculo con Estados Unidos; el sexto apartado se encarga de la promoción de la integración suramericana; y en el último apartado se trata la cooperación Sur-Sur, tomando como caso testigo los vínculos con África Subsahariana.

1. Nuevas lecturas sobre la autonomía en el siglo XXI

Las Relaciones Internacionales fueron concebidas como una disciplina eurocéntrica, nacida en Estados Unidos en el siglo XX a los efectos de dar respuestas a los desafíos que el mundo planteaba para los países desarrollados. Desde entonces ha primado la producción de teorías centradas en las problemáticas de inserción internacional de los países del Norte. De allí se desprende el valor de los aportes latinoamericanos, que desde una perspectiva propia propone conceptos generados en función de las realidades del Sur.

El denominado “pensamiento latinoamericano” en relaciones internacionales ha generado una explicación sobre la división del sistema internacional entre un centro y una periferia que no fue comprendida como una condición de resignación ante la falta de poder, sino que dio lugar a que se entendiera que “la periferia tenía alternativas, no sólo para cambiar las percepciones que se manejan en torno a ella, sino también para proponer otro tipo de relaciones con el mundo” (Miranda, 2005:50).

A partir de allí se han formulado diferentes herramientas conceptuales para comprender y explicar el comportamiento de los países de la región, entre las que se destaca el concepto de **autonomía**. En Argentina, los trabajos conceptuales en torno a la autonomía comenzaron a tener peso a partir de los aportes de Juan Carlos Puig, hace más de tres décadas, y se extienden hasta nuestros días a través de trabajos como los de Escudé (1995) sobre “realismo periférico”; Russell y Tokatlián (2001; 2002; 2013) sobre “autonomía relacional” y autonomía como “gran estrategia”; Colacrai (2009) sobre la “autonomía regional”; y Briceño Ruiz y Simonoff (2014) sobre la relectura de la autonomía en el siglo XXI, lo cual da la pauta, tal como señala Romero (2009), de que la “teoría de la autonomía” se ha convertido en una categoría central para analizar la política exterior, y que su andamiaje conceptual es aún en la actualidad una herramienta analítica valiosa.

¹ Se entiende por “política exterior” toda política pública de carácter interméstico que expresa los objetivos de un Estado y los intereses de sus múltiples actores ^{públicos} y privados en su vinculación con el sistema internacional. Es producto de un proceso político que involucra a diferentes actores que conforman el gobierno en función de su posición burocrática, la distribución de poder en la estructura gubernamental, las vinculaciones con la sociedad civil y el programa de gobierno (Morasso, 2015).

En efecto, los enfoques de la autonomía han sido revisitados, repensados y enriquecidos por los académicos argentinos y brasileños en la última década como lentes para entender el fenómeno de la inserción internacional de estos países, lo cual no ha sucedido con las teorías del desarrollo y la dependencia (Lorenzini y Pereyra Doval, 2013).

El concepto de autonomía comenzó a ser discutido en el contexto de la Guerra Fría para disminuir vulnerabilidades y aumentar los márgenes de maniobra ante las potencias hegemónicas de cada bloque. Posteriormente, en los noventa, las estrategias autonómicas dejaron de ser relevantes frente a la caída del Muro de Berlín y la expansión de la globalización neoliberal. En América Latina, la crisis de la deuda, los desequilibrios fiscales, la falta de financiamiento internacional y la caída de los precios de las materias primas configuraron el escenario en el cual comenzó el período de “crisis del autonomismo”².

En los inicios del nuevo milenio, la discusión en términos teóricos y políticos en torno a la autonomía se reabrió en un contexto internacional y regional propicio a tal fin. A nivel global, tuvo lugar un proceso de transformación signado por el cambio ante la emergencia de nuevas potencias, en particular en las dimensiones económica y política, que desafiaron a Estados Unidos y desestabilizaron la balanza de poder mundial (Zakaria, 2008). A nivel regional, en tanto, en los gobiernos latinoamericanos se recuperó el valor de la coordinación política de las estrategias autonómicas (Colacrai, 2009).

A pesar del paso del tiempo, las estrategias autonómicas conservaron sus elementos constitutivos históricos:

“el imperativo del desarrollo económico; la búsqueda de la paz; la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores; la restricción del poder de las grandes potencias, particularmente de Estados Unidos; así como la construcción de un orden internacional más equitativo. Sus medios son: el regionalismo; la apelación al derecho; el recurso a los organismos internacionales, y el empleo de modalidades de *soft power*” (Russell y Tokatlián, 2013:161).

Es decir, la idea de autonomía conservó la esencia original del concepto expresado por Puig (1984) en el sentido de que es la máxima capacidad de decisión propia que puede lograr un Estado considerando los condicionamientos objetivos del mundo real. En ese sentido, se destaca que actualmente la autonomía implica “que el Estado nación cuente con un modelo de desarrollo económico propio; con un sistema político inclusivo y de mayorías; y, que participe en el sistema internacional en función de sus propios intereses” (Pereyra Doval, 2014:55).

Asimismo, contemporáneamente se subrayan nuevos aspectos vinculados a la interdependencia y a la globalización, imperantes en el sistema internacional. De acuerdo con Russell y Tokatlián (2002), actualmente la autonomía no puede ser abordada desde el aislamiento, la autosuficiencia y la oposición, sino a través de las estrategias de internacionalización y regionalización. De este modo, la cooperación con otros actores y la participación activa en organizaciones y regímenes internacionales, son fundamentales para que un país desarrolle capacidades autonómicas.

En este sentido cabe señalar el término acuñado por Vigevani y Cepaluni (2007) de “autonomía por la diversificación” para caracterizar los gobiernos de Da Silva en Brasil, como la adhesión del país a los principios y normas internacionales a través de alianzas Sur-Sur y acuerdos con socios no tradicionales, dado que se considera que ellos reducen las asimetrías en las relaciones con los Estados más poderosos e incrementan la capacidad negociadora internacional.

Por tanto, la autonomía está relacionada con la capacidad de los Estados de tomar decisiones funcionales a sus intereses e independiente de los poderes globales y de mantener

² En el caso argentino, de acuerdo con Bologna (2008), la política exterior menemista respondió al modelo de “dependencia nacional” en términos de Puig, siendo muy difícil encontrar discrepancias entre el interés estratégico argentino y los intereses estadounidenses.

vínculos con todos los países del mundo, considerando siempre las restricciones provenientes del sistema internacional (Gomes Saraiva, 2011; Gratius y Gomes Saraiva, 2013).

En lo que respecta a la práctica autonomista en Argentina, a lo largo de la historia, diferentes gobiernos adoptaron estrategias autonomistas³ que, a nuestro entender, se estructuraron principalmente alrededor de cuatro factores: el impulso de un modelo de desarrollo nacional, la profundización de los vínculos regionales, la restricción del poder de las grandes potencias y la diversificación de las relaciones externas. Los mismos fueron retomados durante las administraciones kirchneristas, tal como se observará en los siguientes apartados⁴.

2. La orientación autonómica de la política exterior kirchnerista

La profunda crisis social, económica y política de 2001⁵ evidenció los límites del modelo de inserción neoliberal en Argentina y la necesidad de una nueva orientación de la política exterior más autónoma que respondiera a los intereses domésticos antes que a los externos. No obstante, los ejercicios para implementar un nuevo esquema de política exterior se vieron retrasados tanto por la situación de colapso económico y social argentino, que demandaba toda la atención del gobierno, como por el escaso margen de gobernabilidad con el cual asumió Néstor Kirchner su mandato en mayo de 2003⁶, lo cual requería a nivel doméstico reforzar la imagen presidencial de gobernabilidad.

Sin embargo, la génesis del mismo se puso de manifiesto desde el momento en que el Presidente pronunció su discurso de asunción, donde señaló que desde el proyecto nacional el país se integraría al mundo “dando pasos concretos hacia consensos políticos basados en el fortalecimiento del derecho internacional, el respeto a nuestras convicciones, la historia y las prioridades nacionales”, que siendo “(...) partidarios en la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen” y que “la prioridad en política exterior será la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera y unida con base en los ideales de democracia y justicia social”. Asimismo, remarcó el ineludible reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas y la necesidad de estrechar vínculos con otras naciones en desarrollo (Kirchner, 2003).

³ Durante las Presidencias Juan Domingo Perón (1946-1955 y 1973-1976), Arturo Frondizi (1958-1962) y de Arturo Illia (1963-1966) y en la primera etapa del gobierno de Raúl Alfonsín, que se extendió entre su asunción y el “giro realista”, signado por el acercamiento a Estados Unidos y la puesta en marcha del “Plan Austral” (1983-septiembre 1984). En relación al gobierno de Alfonsín, cabe aclarar que hay autores que interpretan que durante este gobierno se continuó una política autonómica pero que reconocía que con los Estados Unidos debían existir relaciones maduras (Simonoff, 2013).

⁴ De acuerdo a Simonoff (2010), a partir del retorno a la democracia, la política exterior argentina construyó un juego de equilibrio entre las tendencias autonomistas y las dependentistas, y las políticas externas kirchneristas respondieron a la primera, que privilegia la región y la relación con Brasil, ante la inserción restringida dependiente de la potencia hegemónica.

⁵ Durante los noventa, la tasa de desempleo se triplicó pasando de representar 6,3% en 1992 a 18,3% en 2001, y superando el 21% en la eclosión de la crisis económica. Si a este porcentaje se suman el correspondiente a las personas subempleadas, la proporción aumenta hasta llegar al 50% durante la crisis. Otro dato que muestra la profundidad de la crisis es la reducción del ingreso. Entre 1992 y 1996 se registró una reducción del ingreso real de 7,1%. A partir de 1998 los hogares perdieron un 13% adicional de sus ingresos reales hasta 2001, a lo que se suma un 30% más durante la crisis que marcó el fin de la convertibilidad (UNICEF, CEPAL, 2006).

⁶ En las elecciones presidenciales del 27 de abril de 2003, el ex Presidente Carlos Menem fue el más votado en la primera vuelta, con el 24,45% de los votos, seguido por Néstor Kirchner, con el 22,24%. El insuficiente apoyo electoral de las fórmulas Menem-Romero y Kirchner-Scioli llevó al *ballotage*, ya que en el sistema electoral argentino, para que un Presidente sea electo en primera vuelta debe alcanzar umbral mínimo de votos del 40% con una diferencia del 10% con la segunda lista. En caso que ambas superen el 40%, la primera opción tiene que lograr el 45% de los sufragios. Las negativas expectativas de Menem lo llevaron a retirarse y renunció a presentarse en la segunda vuelta.

De estas palabras se desprenden las ideas subyacentes de que la política exterior debía estar a disposición de la recuperación nacional y que el Estado tenía un rol central en el desarrollo nacional, el cual representaba el interés prioritario de la nación. El gobierno de Néstor Kirchner planteó “hacer de la Argentina un país normal”, y la normalidad no tenía que ver con la inserción en el primer mundo ni con el alineamiento automático, sino con la reconstrucción de una identidad que priorizaba la pertenencia latinoamericana, el ejercicio de la autonomía y “particularmente el desarrollo de un modelo distinto a aquel en auge en los años noventa” (Pignatta, 2010:153).

En materia de política exterior, el kirchnerismo mantuvo los principios que caracterizaron históricamente el comportamiento internacional argentino democrático: promoción de la paz y la democracia, la no intervención en asuntos internos de terceros Estados, la solución pacífica de las controversias y el respeto al derecho internacional, mereciendo un lugar especial la defensa de los derechos humanos y el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas y las Islas del Atlántico Sur⁷. Pero por sobre todo, se procuró una visible ruptura con los ejes de la política menemista basada en el “alineamiento automático” o “relaciones carnales” con Estados Unidos⁸.

En tal sentido, al analizar el gobierno de Néstor Kirchner, Bologna (2010:44-45) concluye que en lo que respecta a las relaciones con Estados Unidos su política exterior se ajustó al modelo puigiano de autonomía heterodoxa dado que no aceptó “la imposición dogmática de apreciaciones políticas y estratégicas que sólo consulten el interés propio de la potencia hegemónica y a su vez discrepa con ella en varias cuestiones”, entre ellas, el modelo de desarrollo interno, pero que mantuvo “sintonía en las cuestiones estratégicas con la potencia dominante”.

A partir de 2003 se evidenció un cambio en las prioridades geográficas de la agenda -a favor de la integración suramericana y el reposicionamiento del Sur-, la determinación de no renunciar a la autonomía en las decisiones, de participar activamente en la democratización del sistema internacional y de revalorizar el multilateralismo como mecanismo de inserción en el mundo, en contraposición al bilateralismo predominante en la década anterior.

Además, la autonomía comenzó a formar parte del discurso, como articuladora entre las demandas sociales y los lineamientos de política exterior, tal como puede observarse en pasajes presidenciales como el siguiente:

“(…) estamos cambiando la Argentina, sabe que estamos trabajando para recuperar la clase trabajadora, sabe que estamos recuperando la clase media con movilidad ascendente, que estamos reconstruyendo el empresariado nacional, la potencialidad del país, que estamos volviendo a ser un país autónomo en la globalización (...)” (Kirchner, 2007).

De este modo, existieron dos factores considerados por Romero (2009) como centrales para la generación de “prácticas autonómicas”: la existencia de un grupo de poder que se identifica a sí mismo como relativamente independiente respecto del centro de poder y tiene la capacidad de trazarse objetivos propios; y la existencia de un discurso autonómico que ofrece la articulación de significado entre el proyecto nacional propuesto y su puesta en escena internacional.

Consecuentemente, es posible caracterizar la política exterior argentina implementada por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner entre 2003 y 2012 como

⁷ En el marco del 30° aniversario de la Guerra de Malvinas, se realizó el 26 de febrero de 2012 en Tierra del Fuego una sesión especial de la Comisión Bicameral de Relaciones Exteriores del Congreso donde se firmó por unanimidad entre representantes del oficialismo y fuerzas opositoras la “Declaración de Ushuaia”, que ratifica la soberanía sobre las Islas Malvinas y respalda las medidas del Gobierno en torno a la disputa con el Reino Unido. El siguiente 21 de marzo, por unanimidad, el Congreso convirtió en Ley la Declaración.

⁸ Durante una reunión con funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo en 1991, el Canciller Guido Di Tella pronunció la célebre definición sobre el tipo de relaciones que se pretendían tener con Estados Unidos: “No queremos tener relaciones platónicas: queremos tener relaciones carnales y abyectas”.

una “política exterior de orientación autonomista”. La misma refiere a los valores, ideas y acciones externas de un gobierno que, en función del interés nacional expresado en términos de desarrollo, procura mayores márgenes de maniobra en el sistema internacional a través de la restricción de la influencia de poderes externos en la toma de decisiones y la profundización de los vínculos regionales y diversificación de los vínculos internacionales a través de la cooperación Sur-Sur.

En términos de Russell (1990), la orientación está relacionada con los principios y valores particulares sustentados por el gobierno tanto en el marco del régimen democrático como con las políticas específicas implementadas. Partiendo de dicha concepción, la orientación autonomista refiere a la lectura del mundo que realizan los gobiernos kirchneristas y las decisiones que toman para lograr mayores márgenes de autonomía en función de lo que consideran los intereses nacionales. Es decir, se comprende a la “orientación autonomista” en el sentido de decisión política que se plasma en el plano discursivo y en la direccionalidad que el gobierno imprime en las acciones⁹.

De este modo, cuatro elementos centrales que dan cuenta de una orientación autonomista de la política exterior son posibles de observar en el período estudiado: el modelo de desarrollo interno, la restricción de la influencia de poderes externos en la toma de decisiones, la profundización de los vínculos regionales y la diversificación de las relaciones externas. Asimismo, cabe señalar que este período histórico estuvo signado por un contexto internacional que, a pesar de las variaciones, se caracterizó por el bajo perfil de la subregión suramericana en la agenda estadounidense, la emergencia de poderes medios y la asunción de gobiernos progresistas en América del Sur¹⁰.

3. La estrategia neodesarrollista

Las estrategias de desarrollo se encuentran entre los principales elementos domésticos determinantes para comprender las políticas exteriores de los países de América Latina. No sólo son importantes porque explican el comportamiento de las vinculaciones económicas internacionales, sino también porque permean la orientación política hacia el exterior (Van Klaveren, 1992).

En el caso de la política exterior de orientación autonomista, la estrategia de desarrollo adoptó características del modelo neodesarrollista, donde el Estado actúa como inductor del desarrollo y que posee capacidad de coordinación y regulación del mercado.

De acuerdo con Aranibar y Rodríguez (2013) las políticas neodesarrollistas promueven los equilibrios macroeconómicos, con tasas de interés bajas, tipo de cambio competitivo e inflación controlada para alentar la inversión en el sector exportador; procura generar condiciones para que las empresas nacionales puedan competir a nivel internacional; y redistribuye el ingreso para ampliar el mercado interno.

En Argentina, la estrategia neodesarrollista propició la exportación de productos primarios, en los cuales el país cuenta con ventajas comparativas internacionales, apuntando a promover el ingreso de divisas necesarias para tomar decisiones financieras internacionales

⁹ En este sentido, aludimos principalmente al propósito que se procura con una decisión política y no al mantenimiento de sus resultados a lo largo del tiempo, tal como lo entiende Miranda (2013) al plantear que una estrategia autonomista debe sostener en el tiempo el control, mediante la movilización de recursos de poder, sobre las variables permisividad internacional, situaciones de dependencia y relaciones interdependientes. De acuerdo con el autor, los gobiernos kirchneristas movilizaron recursos que no lograron sostener un proyecto autonomista. La influencia internacional no fue importante, a pesar de que se intentaron exportar los avances y valores vinculados a la democracia y los derechos humanos, y además el crecimiento económico que se debió a una coyuntura mundial favorable no se transformó en recursos de poder para respaldar una estrategia autonomista.

¹⁰ Estos factores externos no serán abordados en profundidad en el presente trabajo, si bien se reconoce su relevancia para comprender el proceso analizado.

autónomas y fortalecer la balanza externa. Pero además de las exportaciones del sector agrícola, se incentivó la exportación de productos con valor agregado, con el objeto de fortalecer el empleo y el crecimiento económico interno.

Cabe señalar que esta idea del crecimiento económico nacional basado en una visión desarrollista, que promueve la expansión de la infraestructura y proyectos industrialistas, está en la base de las concepciones autonomistas, tal como lo observa Gomes Saraiva (2011) para el caso brasileño, y que, además en un contexto de amplio dominio de las relaciones capitalistas y del capital transnacional, no refiere a un regreso al modelo de sustitución de importaciones. En efecto, durante los gobiernos kirchneristas, el imperativo industrialista reapareció en el marco de una economía abierta, donde se reconoció la necesidad de una orientación exportadora y el mantenimiento general de los principios básicos del libre comercio internacional, aunque con restricciones y regulaciones que tenían como propósito político-económico resguardar el mercado doméstico¹¹. De este modo:

“Pensar el interés en términos de desarrollo económico se orientaba a recuperar la economía y aumentar el comercio exterior, ya que de ellos dependía la solución de los problemas domésticos más serios. Alcanzar este objetivo requería la diversificación de los mercados y la multiplicación de la oferta exportable” (Lorenzini, 2012: 25).

Como resultado de las acciones neodesarrollistas, el gobierno de Néstor Kirchner logró una importante recuperación económica con tasas de crecimiento elevadas¹². Así, la aplicación de políticas de redistribución del ingreso, la consolidación del mercado interno y la promoción de las exportaciones, permitieron al gobierno contar con los recursos simbólicos y materiales para llevar adelante sus propuestas en política externa.

4. La salida del default y el pago de la deuda al FMI

El factor autonomista relativo a la restricción de la influencia de poderes externos en la toma de decisiones fue plasmado en la renegociación de la deuda y la salida del *default*¹³, junto con el pago de la deuda al FMI al mostrar un gobierno con poder de decisión para alejarse de aquellos organismos que habían dictado las normas económicas del país durante los noventa.

En el año 2005, la recuperación de la economía se cristalizó en tasas de crecimiento cercanas al 8% anual y la reactivación de la capacidad industrial ociosa, motivo por el cual se preveía que el país necesitaría de fondos frescos que el *default* alejaba. El país requería generar confianza para poder abrir negociaciones financieras y comerciales. De este modo, en un marco de distanciamiento del G-8 y con un gesto favorable del gobierno de los Estados Unidos, el gobierno de Néstor Kirchner impulsó la negociación de la deuda. Luego de un año de conversaciones, el Ministro de Economía, Roberto Lavagna, presentó en el mes de enero de 2005 una oferta de canje de deuda que fue aceptada por el 76% de los acreedores. Al canje de 2005, le siguió el del año 2010, presentado en el mes de abril por el Ministro de Economía Amado Bodou.

¹¹ Grottola (2010) señala algunas restricciones en mercados agropecuarios y en la importación de ciertos productos mediante la ampliación de la vigencia de licencias automáticas y no automáticas, en respuesta a la crisis financiera internacional. Por otra parte, a partir de 2011 se tomaron nuevas medidas de corte proteccionista en sectores relacionados con productos textiles, químicos, caucho y máquinas y equipos producidos en el país y donde la balanza comercial comenzaba a ser deficitaria. Estas políticas generaron reclamos en la Organización Mundial de Comercio (OMC) que finalizaron en fallos negativos (Ver Carugati, 2015; Jueguen, 2015).

¹² En 2003 el país comenzó un proceso de recuperación económica con tasas promedio de crecimiento del PBI del 8% anual, tendencia que se revirtió a partir de 2012 siendo el crecimiento del PBI en 2014 del 0.5% (Banco Mundial, 2016). El crecimiento económico impactó fuertemente en la dimensión social: entre 2003 y 2008 el desempleo descendió del 20% a 7% y la de pobreza del 43% al 10% (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales / PNUD, 2010).

¹³ La cesación de pagos declarada en diciembre de 2001 afectó a bonos por 81.200 millones de dólares y a préstamos por otros 6.800 millones.

Tras esta reapertura del canje, el 93% de la deuda en *default* del año 2001 se encontraba canjeada por nuevos títulos con una importante quita de capital¹⁴.

Paralelamente, se comenzó a replantear la relación con el FMI, al cual el gobierno cuestionaba fuertemente por su responsabilidad en la crisis de 2001. El 13 de diciembre de 2005, el Presidente de Brasil, Luiz Inacio “Lula” da Silva, anunció que su gobierno había decidido cancelar su deuda con el FMI. Dos días después, en un acto celebrado en la Casa Rosada, el Presidente Kirchner anunciaba una decisión en el mismo sentido y el Fondo se mostró en acuerdo¹⁵.

Si bien esto no daba por saldada la cuestión de la deuda externa, la evolución hacia una virtual independencia decisional respecto del FMI le permitió al gobierno manejarse con un margen de maniobra más amplio tanto en las negociaciones con otros actores internacionales como con actores en el ámbito doméstico y tuvo un significado simbólico muy importante. Desde la década del ochenta, la deuda externa había actuado como un condicionante económico y político para la inserción argentina en el mundo. No sólo era una pesada carga para la economía del país, sino que también funcionaba como un mecanismo de sujeción política que permitió que los organismos financieros internacionales intervinieran en las políticas económicas y de desarrollo nacionales (Míguez, 2013).

La disminución de la deuda externa marcó la recuperación económica del país y la mayor independencia de los organismos financieros internacionales¹⁶. En 2002 la deuda externa equivalía al 166% del PBI, en tanto en junio de 2012 representaba un 41% del PBI (MECON, 2012). Los servicios sobre la deuda, que representaban el 22% de los recursos tributarios y el 38% de las exportaciones en 2001 pasaron a significar el 8% y el 9% respectivamente en 2005 (Míguez, 2013).

Posteriormente, en mayo de 2014, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner abordó la cuestión de la deuda con el Club de París, que se vislumbraba como la clave para atraer inversiones y capitales extranjeros. Ese año, el gobierno puso en marcha un plan de estabilización económica que implicó devaluar y aumentar las tasas de interés y que implicaba dar señales al mercado financiero internacional para acceder a créditos. En este marco se insertaba la cancelación de la deuda con el Club de París, junto a la finalización de los diferendos en el

¹⁴ Tras fallos de primera y segunda instancia en contra de la Argentina, el país había apelado la medida para que el caso fuera tratado por la Suprema Corte de Justicia, donde había sido rechazado en junio de 2014. Tras dicha instancia, el gobierno de Fernández de Kirchner y los fondos buitres mantuvieron durante varios meses una serie de encuentros a instancias del mediador judicial, Dan Pollack, nombrado por Griesa. En todos los casos, el Gobierno argentino planteó como oferta las condiciones de los canjes 2005 y 2010, apelando a las restricciones que le imponía la cláusula *RUF0* (*Rights Upon Future Offers*), que impedía a la Argentina mejorar ofertas a sus acreedores respecto a las que accedieron quienes aceptaron los canjes de 2005 y 2010. Dicha cláusula venció el 31 de diciembre de 2014 para las operaciones mencionadas. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner finalizó en diciembre de 2015 sin haber presentado una nueva propuesta de negociación. Por otra parte, dado que el fallo de Griesa se mantuvo en el período, algunos de los pagos de vencimiento realizados por Argentina no pudieron ser cobrados por los acreedores reestructurados, lo cual para algunos implica un *default* selectivo. De este modo, en diciembre de 2015, cuando asumió el Presidente Mauricio Macri, el 7% de la deuda original se encontraba aún en litigio en tribunales de Estados Unidos. Entre las primeras medidas del nuevo gobierno se destacó la negociación con los *holdouts* y el inicio del pago de la deuda no reestructura por 10.500 millones de dólares en el mes de abril de 2016 (Carillo, 2016).

¹⁵ Otros países que cancelaron su deuda con el FMI fueron Brasil (2005), Ecuador (2007), Filipinas (2006), Rusia (2004), Uruguay (2006) y Venezuela (2007). La cancelación de la deuda con el Fondo se realizó en un solo pago de 9.810 millones de dólares, obtenidos de “reservas de libres disponibilidad” (una categoría creada para este fin particular) del Banco Central.

¹⁶ La deuda externa pasó de 62 mil millones dólares en los inicios de los noventa a 110 mil millones al finalizar la década. Junto con ese incremento el gobierno fue subordinando toda su política a las exigencias de los organismos estatales que actuaron como supervisores, lo cual significaba una cesión de las potestades estatales (Míguez, 2013).

Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y la colocación de deuda en mercados externos.

Sin embargo, Kulfas (2014) señala que el mecanismo de pago de deuda con reservas que se había utilizado en el canje 2005-2010, cuando el crédito para Argentina no era viable a tasas razonables, ya no era relevante pero que el gobierno lo había adoptado como bandera ideológica:

“Lo notable entonces fue que éste decidió cambiar de estrategia en su peor momento de fragilidad y vulnerabilidad, no por convicción sino por necesidad. Ello explica por qué, luego de años sin negociaciones fructíferas con el Club de París, el Ministro de Economía cerró un acuerdo en 24 horas en el cual accedió a pagar toda la deuda, con intereses vencidos y hasta el último punitorio” (Kulfas, 2014:15).

Como resultado se llegó a un acuerdo para pagar 9.700 millones de dólares de deuda de capital a cancelar en un período de 5 años. De este modo, a diferencia de la negociación del canje de 2005, catalogada como exitosa por sus condiciones sin precedentes a favor del deudor, los procesos “negociados” en 2014 parecieron más “un conjunto de concesiones de un país con escasas capacidades de maniobra en el Sistema Internacional por estar acorralado” (Bueno, 2015:12).

Pero más allá de las lecturas particulares sobre los procesos negociadores, fue claro que dichos actos de gobierno tuvieron la intención de demostrar que a pesar de sus debilidades el país podía defender sus posturas en defensa del crecimiento económico para dar sostenibilidad a la capacidad de pago en las negociaciones con los actores y organismos financieros internacionales.

5. La relación con Estados Unidos y el No al ALCA

Con el mismo espíritu de recuperar márgenes de maniobra, el kirchnerismo planteó una relación más distante con Estados Unidos. El abandono del alineamiento automático, más allá de un discurso por momentos confrontativo, no implicó la divergencia en temas centrales para el gobierno estadounidense, tales como la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. De este modo, no tuvo lugar un “cambio” en las relaciones con Estados Unidos sino más bien un “ajuste”¹⁷ (Busso, 2006).

Un tema que ejemplifica el ajuste es el cambio en la postura hacia Cuba, habiendo Argentina jugado un rol fundamental en la revitalización de los mecanismos políticos multilaterales latinoamericanos. La V Cumbre de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue el marco propicio para dar inicio a la solución de la “cuestión cubana”. Desde fines de 2008, el gobierno argentino desarrolló una estrategia conjunta con otros países latinoamericanos que incluyeron una serie de visitas presidenciales a la isla y la incorporación de Cuba al Grupo Río con el objetivo de que el gobierno cubano fuese reincorporado a la OEA y finalizara el bloqueo económico propiciado por Estados Unidos. Asimismo, cambió su voto condenatorio al régimen cubano por la abstención en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

De acuerdo con Busso (2010), luego de las negociaciones para la salida de la cesación de pagos, no emergió un tema bilateral que haya sido lo suficientemente significativo para marcar el perfil de la relación y de allí en más hubo una baja densidad en los vínculos y una recomposición de los mismos a partir del gobierno de Cristina Kirchner¹⁸.

La llegada de Barack Obama a la Presidencia estadounidense no produjo cambios sustanciales en el vínculo bilateral, Argentina seguía estando fuera de las prioridades. Sin embargo, para sorpresa de muchos, se expresaron ciertas coincidencias sobre las visiones del mundo. En este marco, la cooperación bilateral continuó su cauce con el mismo nivel que en la

¹⁷ De acuerdo con Russell (1990), un **cambio** de política exterior implica un realineamiento de un país con respecto a las principales coaliciones, fisuras globales o regionales y un **ajuste** señala alteraciones en el comportamiento de política exterior que no llevan a un realineamiento básico.

¹⁸ En esta etapa, el Gobierno de Fernández de Kirchner brindó respuestas a los requerimientos de Washington y obtuvo el apoyo del gobierno ante los organismos de crédito internacionales.

década del noventa. La retórica y los desencuentros presidenciales no afectaron los intereses mutuos y hubo una silenciosa coincidencia sobre la participación argentina en Haití, de interés para Washington en función de mantener bajo control la región (Russell, 2010).

En la misma línea, De la Balze (2010) plantea que a pesar de la retórica anti-estadounidense, no hubo conflictos de fondo que empañaran la relación. La medida de mayor confrontación fue el “No” al ALCA, cuyo rechazo, sin embargo, no produjo mayores secuelas en el vínculo. Esto se debió a que las prioridades norteamericanas habían cambiado al rubro de la seguridad tras el 11-S y en materia comercial con América Latina, Washington se concentró en los tratados bilaterales con sus vecinos cercanos y Colombia, Chile, Perú y Panamá.

El “No” al ALCA¹⁹ fue un claro signo de la ruptura de las “relaciones carnales” y de la preferencia por la opción latinoamericana, que en ese momento tomaba cuerpo en la Comunidad Sudamericana de Naciones²⁰. Además, la reciente salida del *default* le daba al gobierno argentino aires para distanciarse explícitamente del gobierno estadounidense.

En la IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005, estaba en juego si Estados Unidos avanzaría con la fijación de los plazos de ejecución del ALCA, lo cual significaba continuar con los paquetes neoliberales de libre comercio y mayor apertura. La postura más moderada de los países del MERCOSUR y las oposiciones más exacerbadas de Cuba y Venezuela ante la definición de los mencionados plazos en los acuerdos finales de la Cumbre, fueron claves para que se diera por tierra con esta pretensión. En palabras del ex Canciller Taiana, el ALCA: “era un modelo que contemplaba el liderazgo hegemónico de Estados Unidos y la subordinación de nuestras economías. Nosotros preferimos construir un modelo de integración basado en nuestras propias fuerzas, entre iguales. Consideramos que eso nos iba a dar más autonomía e iba a ser mejor para la defensa del interés nacional” (Taiana, 2013).

6. La carta suramericana

La decisión estratégica argentina de profundizar los mecanismos de cooperación e integración sudamericanos se insertan en la línea de una política autonómica. La autonomía en el siglo XXI, tal como señalan Russell y Tokatlián (2002), debe ser ejercida desde la regionalización, la cooperación con otros actores y la participación en regímenes internacionales. En este sentido, los vínculos especiales con la región reemplazaron el alineamiento automático con Estados Unidos.

Frente a un ALCA malherido fue fortaleciéndose la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), caracterizada por la concertación política y la multidimensionalidad de sus áreas de trabajo, donde Argentina participó activamente al momento de estabilizar situaciones conflictivas que marcaron la región.

En cuanto a las situaciones conflictivas regionales, basta repasar que las Presidentas Cristina Fernández y Michelle Bachelet le dieron un rol protagónico al convocar a una cumbre de emergencia en Santiago de Chile en septiembre de 2008 con motivo de la situación que se estaba gestando en Bolivia en contra de Presidente Evo Morales, tras la cruel masacre de campesinos. Asimismo, fue a través de la UNASUR que el gobierno de Fernández convocó a sus pares para tratar la situación de las bases militares estadounidenses en Colombia en 2008. En el caso de quiebres democráticos, como la destitución del Presidente Zelaya en Honduras en 2009 y del

¹⁹ El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) era un proyecto estadounidense de integración económica inicialmente pautada para el año 2005. Sus orígenes pueden remitirse a la propuesta de Iniciativa para las Américas lanzada por el Presidente George Bush en 1990, fue reimpulsado por Bill Clinton en la Cumbre de las Américas de Miami (1994) y volvió a tratarse durante la Cumbre de Québec (2001).

²⁰ En 2004 se firmó el acuerdo fundacional de la Comunidad Sudamericana de Naciones -conformada por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Chile, Guyana y Surinam- que se institucionalizó en mayo de 2008 en la UNASUR a través del tratado de Brasilia.

Presidente Lugo en 2012, el gobierno argentino apoyó a la UNASUR y acompañó las medidas de repudio. Otra amenaza desestabilizadora contenida desde la UNASUR fue el intento de golpe de Estado por parte de las fuerzas de seguridad internas al Presidente Rafael Correa en 2010, cuando se sublevó el Regimiento de Policía Quito.

El MERCOSUR en tanto, se consolidó como eje prioritario de la política exterior kirchnerista tanto a nivel económico como político. El MERCOSUR funcionó como una herramienta para relacionarse con terceros actores, insertarse económicamente en el mundo y también como vía de aumento de autonomía (Zelicovich, 2011). El bloque fue un espacio donde tuvo lugar la articulación con Brasil, sobre todo en temas espinosos para la relación. Entre ellos figuran las disputas comerciales y los vínculos con Venezuela, cuyo ingreso consolidó el llamado eje Buenos Aires-Brasilia-Caracas.

Cuando se cumplían diez años de la firma del Tratado de Asunción, el bloque se encontraba sin posibilidades de alcanzar sus objetivos de integración ante medidas proteccionistas de sus miembros y tampoco avanzaba en la agenda externa. Pero tras este período, a partir del nuevo siglo, comenzaron a darse muestras de una voluntad pro-MERCOSUR en todos los países y el proceso integracionista comenzó una nueva etapa. Se recuperaron las economías nacionales, el comercio intra-bloque tomó un nuevo impulso y también se incrementó el comercio con socios extra-regionales, propiciado por una significativa mejora en los términos de intercambio externos para los bienes de origen primario producidos por los países del MERCOSUR. Aprovechando la dotación de recursos naturales, los Estados Parte aumentaron de manera destacable la producción y las exportaciones de productos alimenticios y materias primas hacia el resto del mundo. Comenzó de este modo a consolidarse un perfil exportador diferenciado, donde la región compra manufacturas de origen industrial y exporta al resto del mundo productos básicos (CEI, 2011).

Sin embargo, no hay que perder de vista que continuaron las dificultades en el bloque, tales como las escaladas bilaterales ante políticas proteccionistas, la extensión en el tiempo de una unión aduanera incompleta y la persistencia de las asimetrías entre las economías, sobre todo entre Uruguay y Paraguay por un lado y Brasil y Argentina por el otro, a pesar de iniciativas importantes como el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)²¹.

El carácter intergubernamental del bloque hizo que sus avances y retrocesos estuvieran más en función de los compromisos políticos y la diplomacia presidencialista que en mecanismos institucionales. En este sentido, fue fundamental la perspectiva más política que se instaló para visualizar el proceso de integración en el marco del acercamiento programático e ideológico de los gobiernos de Argentina y Brasil. Se planteó entonces una nueva agenda de desarrollo donde se procuraba la consolidación democrática, el papel estratégico del Estado, el enfoque productivista, la integración social y una propuesta convergente en materia de política externa.

En 2012 se produjeron dos hitos que marcaron la relevancia de la dimensión política del bloque. En primer lugar la suspensión del gobierno de Paraguay en junio de 2012 en función de la cláusula democrática del bloque²² tras el golpe institucional que quebró el orden democrático en el país y la salida anticipada de su Presidente, Fernando Lugo. En segundo lugar, la incorporación de Venezuela como miembro del bloque. Además de ser una señal de entendimiento político del eje Buenos Aires-Brasilia-Caracas, teniendo en cuenta la demora que sufrió la aprobación en el Senado brasileño, la incorporación venezolana fue un hecho

²¹ El FOCEM está destinado a financiar proyectos en beneficio de las economías menores. Está operativo desde 2006, siendo el primer instrumento financiero del bloque con el objetivo de contribuir a la reducción de las asimetrías. Está integrado por contribuciones financieras de los Estados Partes para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas; y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional, así como el fortalecimiento del proceso de integración.

²² En función del Protocolo de Ushuaia I, firmado el 24 de julio de 1998 por los Estados Partes del MERCOSUR y los Estados asociados de Chile y Bolivia, que señala como condición esencial para los miembros la plena vigencia del orden democrático y prevé mecanismos ante la ruptura del mismo.

geopolítico y geoeconómico, al contar el bloque desde ese momento con 270 millones de habitantes, un tercio del PBI regional y sumar importantes reservas de petróleo, siendo que la cuestión energética se encontraba en el tope de la agenda regional.

En cuanto a las relaciones bilaterales, se destacan en este trabajo las desarrolladas con Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela en tanto dan cuenta de la importancia de la región para la política exterior kirchnerista. Dicha selección responde a que se han mantenido en un nivel profundo los vínculos que eran estratégicos en los años noventa, es decir Brasil y Chile, y se han densificado los lazos con Venezuela y Bolivia (Lorenzini, 2009). En estos últimos casos, la sintonía ideológica y los intereses argentinos en el gas natural boliviano y en el fuel-oil venezolano (esencial para el funcionamiento de las usinas eléctricas) fueron variables determinantes para aumentar la densidad de los vínculos.

Con Brasil se afianzaron los vínculos políticos durante las Presidencias kirchneristas. La firma del Acta de Copacabana²³ en marzo de 2004 y el Compromiso de Puerto Iguazú de noviembre de 2005²⁴, fueron muestra temprana de que se pretendía avanzar en la “asociación estratégica” que fuera asimismo el motor del proceso de integración regional.

La dinámica de la relación argentino-brasileña en su dimensión política-diplomática fue central para la resolución de los conflictos comerciales que periódicamente la ensombrecieron. En este aspecto, además de las diferencias bilaterales por cuestiones de intercambio comercial, tuvieron lugar algunos distanciamientos significativos en las posturas adoptadas en ámbitos multilaterales. Tal fue el caso de las posturas divergentes en la Ronda Doha de la Organización Mundial de Comercio (OMC)²⁵.

Respecto a Chile, se continuó la relación estrecha que desde hace dos décadas muestra “una voluntad de fortalecimiento del vínculo donde sobresalen el interés pragmático de ambas partes por la resolución de cuestiones sensibles así como también por el establecimiento de mecanismos institucionales que faciliten el diálogo, fortalezcan los objetivos y se orienten, en una diversidad de temas de agenda, hacia lo que debe ser una relación «estratégica»” (Colacrai, 2010:358). La llamada “crisis del gas” de 2004²⁶ fue un foco de tensión en el cual no fue posible que los gobiernos consensuaran la salida e impactó negativamente en la relación. No obstante, no se extendió a otras áreas temáticas de la agenda en función de que los Presidentes Kirchner y Lagos hicieron esfuerzos para des-gasificar la relación (Lorenzini, 2009).

En el caso de los vínculos con Venezuela, los acuerdos en materia energética y financiera²⁷ y el comercio superavitario creciente para la balanza externa argentina fueron ejes troncales en una relación de alta densidad. Mientras Venezuela ha contribuido en materia de energía y financiamiento con Argentina, ésta incrementa su cooperación en materia agroalimentaria. De acuerdo con Briceño Ruiz (2010), el pragmatismo y el interés mutuo signaron la relación más que las afinidades ideológicas. Las matrices políticas e ideológicas entre

²³ Suscripta entre los Presidentes Kirchner y Da Silva en Río de Janeiro el 16 de marzo de 2004. Abarca tres grandes áreas: colaboración diplomática, integración territorial y definiciones comunes sobre el sistema internacional.

²⁴ El Compromiso de Puerto Iguazú: Desarrollo, Justicia e Integración, fue firmado el 30 de noviembre. En el mismo se expusieron las intenciones de profundizar la integración regional, tener principios uniformes para insertarse en el sistema internacional, profundizar la alianza estratégica, integrar a la región energéticamente y reformular las pautas de negociación con los organismos financieros internacionales.

²⁵ En una etapa de la Ronda en julio de 2008 la Argentina y Brasil no coincidieron en materia de protección industrial. Hubo disensos sobre el nivel de aranceles para que los países en desarrollo protegieran los sectores considerados más sensibles. La propuesta inicial de la OMC era del 12%, mientras Argentina defendía la protección del 16% de sus ítems arancelarios y Brasil estaba dispuesto a proteger el 14%, que acabó siendo la propuesta final de la OMC.

²⁶ La denominada crisis del gas surgió a fines de marzo de 2004 cuando el gobierno argentino decidió restringir la exportación de gas natural a la República de Chile a través de la Resolución 265/2004 y la Disposición 27/04 de la Secretaría de Energía de la Nación.

²⁷ Entre 2003-2007 Venezuela fue el principal proveedor de capitales externos de Argentina por medio de la compra de bonos de deuda pública nacional.

ambos gobiernos están muy diferenciadas. Basta ver que el gobierno venezolano promueve un “socialismo del XXI” y critica al capitalismo, y el argentino un “capitalismo nacional”.

Finalmente, se destaca la relación con Bolivia, la cual se profundizó tras el apoyo que le brindó el gobierno de Kirchner a la transición política boliviana que culminó con la asunción de Evo Morales en 2006, a quien los gobiernos kirchneristas apoyaron en las diferentes etapas de inestabilidad de su gobierno. Tras la nacionalización de los hidrocarburos, el gobierno argentino a través de los vínculos políticos mantuvo los acuerdos gasíferos e incentivó la realización de obras de infraestructura binacionales. De acuerdo con Tini (2008) es interesante observar cómo a partir de la transversalidad en la agenda bilateral que impuso la cuestión energética, se abordaron otros temas pendientes, como el de la comunidad boliviana en Argentina.

De esta manera, la integración regional definida durante los gobiernos kirchneristas como prioridad de la política exterior, da cuenta de que el desarrollo nacional está íntimamente vinculado al desarrollo de la región. En este sentido, la autonomía hace referencia a la ampliación de “capacidades potenciadas con otros”, tal como plantea Colacrai (2009) al abordar las dimensiones de la autonomía regional.

7. La vuelta al Sur

Las relaciones con el Sur fueron desechadas en los años noventa y retomadas a partir de 2003. La vinculación con el Movimiento de No Alineados (NOAL) es un indicador claro de este cambio de postura hacia los países en desarrollo: en 1991 Argentina se retiró del Movimiento y en 2009 reingresó como observador luego de asistir como invitado a la Cumbre de La Habana de 2006.

Durante las administraciones kirchneristas las relaciones con el Sur extra-regional fueron revalorizadas en tanto presentaron espacios propicios para que el gobierno expresara a nivel internacional sus intereses nacionales tanto políticos como económico-comerciales. En lo que respecta a cuestiones político-diplomáticas, tal como ya sucediera en las década del setenta y el ochenta, en los países en desarrollo el gobierno encontró un alto respaldo a la cuestión de Malvinas, que nuevamente fue enarbolada como tema prioritario de la política exterior argentina. La expresa identificación del tema en los documentos de los foros como UNASUR, América del Sur-Países Árabes (ASPA), América del Sur-África (ASA), el G77+China y la CELAC, indican el interés del gobierno argentino por evidenciar el aval internacional al reclamo sobre la soberanía de las islas.

En la misma línea se inscribe la coordinación procurada con pares con el propósito de fijar posiciones en la agenda mundial, particularmente en referencia a los temas vinculados con la arquitectura financiera internacional, la reforma democrática del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la promoción de políticas integrales de desarrollo y comercio. Como ejemplo puede tomarse la procuración de consensos con los países del Sur en instancias previas a las reuniones del G-20²⁸, tales como la convocatoria realizada junto con Brasil en noviembre de 2011 para coordinar posturas entre los Ministros de Economía de la UNASUR antes de la Cumbre de Cannes, o la posición común adoptada junto al grupo BRICS en abril de 2012 para asistir a la Cumbre de Ministros de Comercio.

²⁸ El G20 es un foro informal que se originó en respuesta a las crisis financieras de las economías emergentes a finales de la década de 1990 pero que se jerarquizó en 2008 al generar una respuesta coordinada a la crisis financiera internacional de modo tal que diversos especialistas señalan que se encuentre en proceso de reemplazo del G8. El G20 refleja los cambios en el sistema internacional al reunir junto con los países desarrollados a los emergentes con el objetivo de promover la cooperación económica global. Sus miembros son: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Rusia, Sudáfrica, Turquía, Unión Europea.

Asimismo, en las reuniones de trabajo con los países del Sur, el gobierno defendió y buscó apoyo en posiciones sobre temas que considera que afectan la soberanía nacional. Junto con Malvinas, un caso emblemático ha sido la condena a los “fondos buitres” y la cuestión de la reestructuración de las deudas soberanas, temas de agenda presentes en las reuniones de alto nivel multilaterales y bilaterales con África y Asia. Además, en función de la experiencia argentina con los “fondos buitres”, el gobierno impulsó desde el G77+China la adopción de una resolución en la Asamblea General de Naciones Unidas referida a la necesidad de establecer un marco legal multilateral para aumentar la eficiencia, estabilidad y previsibilidad del sistema financiero internacional. Como resultado, en septiembre de 2014, en el marco del 69° período de sesiones de la Asamblea General, se adoptó la resolución 68/304 “Hacia el establecimiento de un marco jurídico multilateral para los procesos de reestructuración de la deuda soberana” por 124 votos a favor, 11 en contra y 41 abstenciones²⁹.

En lo que respecta a la promoción del comercio Sur-Sur, cabe señalar el contexto propicio para los intercambios entre países en desarrollo. En la última década el comercio Sur-Sur ha tenido un protagonismo central en el cambio de la estructura comercial mundial. En el caso argentino, entre 2003 y 2011, las exportaciones experimentaron un proceso de diversificación de destinos ubicados en el Sur. El único destino tradicional que incrementó su participación desde el año 2002 fue el MERCOSUR. China se ubicó como segundo destino de las exportaciones y se observaron retrocesos en las exportaciones al NAFTA y a la Unión Europea, que redujeron su participación en 6% y 4% respectivamente (Calore, 2013). No obstante, los últimos años del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se desarrollaron en un contexto signado por el estancamiento comercial internacional³⁰ y una retracción del comercio exterior argentino, con el consecuente impacto sobre el intercambio comercial entre Argentina y el Sur³¹.

La lectura del gobierno argentino fue que el sostenimiento del crecimiento económico mundial en la primera década del siglo se debió a la dinámica económica de los países de la periferia ante la crisis desatada en Europa y Estados Unidos. En efecto, el comercio se erigió como un pilar central en el armado Sur-Sur argentino y el incremento de su incidencia en su balanza comercial es un aliciente para la profundización de los vínculos con los países en desarrollo. Tal como indica Vagni (2008) los gobiernos kirchneristas acentuaron el enfoque comercialista implementado en los noventa, pero bajo el discurso de la cooperación Sur-Sur³².

En este marco, se extendieron los vínculos con los Estados del Sur extra-regional, tal como puede observarse en el caso de África Subsahariana, interesante de analizar dada su exclusión de la agenda externa durante los gobiernos menemistas³³. Así, bajo el paraguas discursivo de la cooperación Sur-Sur se extendieron los vínculos político-diplomáticos, el comercio y la cooperación técnica.

²⁹ El documento aboga por la intensificación de los esfuerzos por prevenir las crisis de deuda mejorando los mecanismos financieros internacionales de prevención y solución de crisis, en cooperación con el sector privado. Posteriormente, en el mes de diciembre, la Asamblea General aprobó la conformación del Comité Especial de Naciones Unidas sobre los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana, el cual comenzó a sesionar en febrero de 2015.

³⁰ “El crecimiento del volumen del comercio ha sido muy lento en los últimos años, cifrándose en un 2,8% en 2014 y en un 2,4% de promedio en los últimos tres años (...) Varios factores contribuyeron a la desaceleración del comercio y la producción en 2014 y a principios de 2015, entre ellos un crecimiento más lento del PIB en las economías emergentes, la desigual recuperación en los países desarrollados y las crecientes tensiones geopolíticas” (UNCTAD, 2015).

³¹ Tanto las importaciones como las exportaciones argentinas disminuyeron en un promedio de 15.5% (INDEC, 2015).

³² La cooperación Sur-Sur alude a las acciones conjuntas entre los países periféricos para profundizar sus relaciones en pos de afrontar problemas comunes, defender intereses compartidos y obtener mayores márgenes de autonomía decisional. Es una construcción eminentemente política donde hay espacio para la estructuración de alianzas entre países en desarrollo que procuran disminuir sus vulnerabilidades e influir en el establecimiento de las reglas del sistema internacional (Lechini, 2009).

³³ Para un amplio análisis del período ver Lechini (2011).

En lo que respecta a las relaciones institucionales, cabe señalar que se abrieron cuatro representaciones diplomáticas³⁴ y se firmaron numerosos acuerdos que revelan el acercamiento: en el período 2003-2015 se suscribieron 67 (sesenta y siete) acuerdos, que representan casi el 46% de la totalidad de los acuerdos firmados con África Subsahariana en toda la historia³⁵. En cuanto a visitas de alto nivel, se destaca la de la Presidenta a Angola en 2012 y los más de una docena de viajes de Cancilleres y Vicecancilleres a Sudáfrica, Kenia, Angola, Etiopía, Senegal, Costa de Marfil, Djibouti, Tanzania, República Democrática del Congo y Guinea Ecuatorial, principalmente a partir de 2007³⁶.

La intención de acercamiento político también se expresó en la participación argentina en los procesos de inter-regionalismo inaugurados en los albores del siglo XXI. En las Cumbres ASPA y ASA³⁷, Argentina reiteró la importancia de la cooperación Sur-Sur y el multilateralismo como mecanismos efectivos para alcanzar consensos con la meta de promover el desarrollo en ambas regiones y reformas en los organismos internacionales³⁸.

La balanza comercial con África Subsahariana ha sido históricamente favorable para Argentina, profundizándose esta tendencia durante las administraciones kirchneristas. Nótese que entre 2003 y 2012, de un total exportado de 633 mil millones de dólares se pasó a 2.314 millones, en tanto las importaciones sólo aumentaron de 122 millones a 654 millones, si bien en un contexto mundial recesivo, en 2014 las exportaciones descendieron por debajo de los dos mil millones. Si bien la incidencia en el total de lo exportado a nivel mundial no alcanza la décima parte, esto no implica que no sea relevante, ya que el saldo casi completamente positivo es un insumo importante para equilibrar la balanza con los grandes socios, como China y Brasil³⁹.

Asimismo, es importante indicar que junto a las actividades diplomáticas y el comercio se han desenvuelto acciones de cooperación técnica horizontal en sectores productivos e institucionales, sobresaliendo los proyectos de cooperación agrícola⁴⁰. A modo de ejemplo puede considerarse el año 2014, donde desde el FO.AR se ejecutaron 29 (veintinueve) proyectos con África de un total de 248 (doscientos cuarenta y ocho). Si bien este número es relativamente

³⁴ Se abrieron Embajadas en Angola (2005), Etiopía (2012) y Mozambique (2013) y el Consulado de Johannesburgo (2010); además el país ingresó en calidad de observador de la Unión Africana (UA) en 2009 y de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) en 2010. Este accionar se contrapone al cierre de las representaciones en la década previa: Costa de Marfil, Etiopía y Tanzania (1991), Zaire (1992) y Gabón (1993).

³⁵ Hasta el 2002 se suscribieron doscientos ochenta y ocho acuerdos. Como “acuerdos” se comprenden la totalidad de los documentos firmados bilateralmente, incluidos memorándum de entendimiento, actas, convenios y cartas de intención, que expresan una convergencia de deseo entre las partes y son más informales que un acuerdo, así como también acuerdos entre organismos gubernamentales. Fuente: elaboración propia en base a datos provistos en el sitio web de la Biblioteca de Tratados del MRECIC: tratados.cancilleria.gob.ar

³⁶ En el período 1989-2002 los Cancilleres y vice Ministros argentinos viajaron solamente a Sudáfrica, en el contexto del fin del *apartheid*.

³⁷ La primera Cumbre ASPA tuvo lugar en Brasilia (Brasil) en 2005, la segunda en Doha (Qatar) en 2009 y la tercera en Lima (Perú) en octubre de 2012. La primera Cumbre ASA se realizó en Abuja (Nigeria) en 2006, la segunda en Margarita (Venezuela) en 2009 y la tercera en Malabo (Guinea Ecuatorial) en febrero de 2013.

³⁸ Los vínculos generados en el marco de ASA y ASPA responden a una modalidad de relacionamiento entre regiones (inter-regionalismo) donde se establecen plataformas de concertación en las que los Estados participan a título individual, aunque existe algún tipo de coordinación intra-grupo, y las instituciones regionales también participan. Están basadas en reuniones más o menos regulares de alto nivel y en programas de cooperación, incluyendo iniciativas bilaterales y regionales. La definición de los grupos es más laxa, y pueden no coincidir con regiones formalmente constituidas (Sanahuja y Pacheco, 2008).

³⁹ Fuente de los datos comerciales: elaboración propia en base a información suministrada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en la publicación “Indec Informa”, varios números.

⁴⁰ Casos emblemáticos son el apoyo del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) a la autoproducción de alimentos frescos en Mozambique, que comenzó en 2012, y a la implementación de campos experimentales para la aplicación de la siembra directa en Sudáfrica a partir de 2009 (Morasso, 2015).

pequeño, la relevancia de los mismos se basa en el aumento de las iniciativas, lo cual es observable si se compara con los proyectos ejecutados en 2012, que fueron 6 (seis). Esto implicó que del total de expertos argentinos enviados al exterior, 63 (sesenta y tres) se dirigieran a los países africanos y que se realizaran 29 (veintinueve) misiones (MRECIC, 2015).

Como resultado, una región que había sido olvidada por la política exterior neoliberal, se reincorporó en la agenda externa, aunque manteniendo un espacio periférico. Tal es así que Argentina fue calificada por la Comisión Económica para África de Naciones Unidas como un *emerging partner* (African Development Bank et. al., 2011) en tanto fue considerada como una economía emergente cuyas relaciones económicas con África crecieron rápidamente⁴¹, brindando a los socios africanos asistencia técnica diseñada en el Sur y proveyendo bienes de consumo accesibles a sus nuevas clases medias y bienes de capital adaptados a las singularidades productivas.

Conclusiones

La política exterior argentina durante las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner puede ser caracterizada por su orientación autonomista, la cual respondió a los intereses políticos y económicos domésticos.

El abandono de la política de alineamiento automático con Estados Unidos y la búsqueda de un modelo de crecimiento económico heterodoxo distanciado de las recetas de los organismos internacionales de crédito, que se plasmó en el pago de la deuda con el FMI y la salida del *default*, fueron representaciones claras de la ruptura con la política exterior de la década del noventa. No obstante, la autonomía practicada no implicó la oposición total a las acciones de la potencia hegemónica. De hecho, continuaron las políticas de cooperación y hubo coincidencias en temas centrales para Estados Unidos. Así, los rasgos autonómicos estuvieron presentes principalmente en la defensa de lo que para las administraciones kirchneristas eran los intereses nacionales y en la toma de decisiones independiente de lo que consideraban una injerencia negativa de actores externos, aunque con articulación con el medio internacional.

Por otra parte, atendiendo a que en el contexto actual la autonomía decisoria de un país no puede comprenderse desde el aislamiento, sino que por el contrario, debe incluir estrategias de internacionalización, la concertación política con actores de la región formó parte del modelo de orientación autonomista. La solidaridad regional se constituyó en una meta política que expresó los intereses nacionales. La agenda política de la integración y la reafirmación de la soberanía suramericana permitieron a estos gobiernos tomar posiciones sobre cuestiones globales y de interés nacional con el respaldo regional.

Por último, cabe subrayar que se profundizó la cooperación Sur-Sur como una línea de acción. Se promovió el diálogo con los países en desarrollo con el propósito de ampliar el consenso en torno a temas de gobernanza global y para incrementar los apoyos a la postura argentina en el reclamo sobre las Islas Malvinas y en temas de particular interés, como la reforma del sistema financiero internacional. No obstante, la generación de alianzas intercontinentales, como las impulsadas por Brasil (BRICS, IBSA), no fue un objetivo de la política exterior argentina.

La faceta comercial, comprendida como las acciones político-diplomáticas impulsadas por los actores gubernamentales en materia económico-comercial, tuvo un rol fundamental en la ampliación de los vínculos con el Sur. La intención fue diversificar el mapa de los socios comerciales para sostener una balanza externa positiva e incrementar la exportación de bienes con valor agregado. En paralelo, los proyectos de cooperación técnica fueron instrumentos a través de los cuales el gobierno argentino procuró fortalecer vínculos con terceros países desde la concepción de la horizontalidad y la solidaridad, convirtiéndose en herramientas eficaces para

⁴¹ Dentro de este grupo, se ha identificado a Argentina junto a los BRIC, Turquía, Tailandia, Corea, Singapur, Malasia, Indonesia, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes.

lograr procesos de acercamiento con aquellos países que por distancias geográficas, culturales y políticas estuvieron desconectados de la realidad argentina.

De este modo, a través de las negociaciones financieras internacionales, de las relaciones con Estados Unidos y con la región y de la cooperación Sur-Sur ha sido posible observar la orientación autonomista que guió en el plano internacional a las administraciones kirchneristas.

Referencias Bibliográficas

AFRICAN DEVELOPMENT BANK, ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME, UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA (2011). *African Economic Outlook 2011: Africa and Its Emerging Partners*, OECD Publishing

ARANÍBAR, A.; RODRIGUEZ, B. (2013). Latinoamérica, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?, en ARANÍBAR, A.; RODRÍGUEZ, B. (coord.). *América Latina, ¿del neoliberalismo al neodesarrollismo?*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires

BANCO MUNDIAL (2016). *Indicadores de Desarrollo Mundial*. Disponible en: <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&country=ARG&series=&period=>. Consulta: 5 de febrero de 2016

BOLOGNA, A. B. (2008). La vigencia de la Teoría de la Autonomía de Puig para analizar el Gobierno de Menem, en *Revista Ágora Internacional*, Año 3, N° 6, Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina, Buenos Aires

BOLOGNA, A. B. (2010). La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner, en VARIOS AUTORES, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Tomo V, CERIR, Rosario

BRICEÑO RUIZ, J. (2010). Venezuela y Argentina en la era Chávez y Kirchner: ¿Coincidencia ideológica o pragmatismo?, en VARIOS AUTORES, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Tomo V, CERIR, Rosario

BRICEÑO RUIZ, J.; SIMONOFF, A. (eds.) (2014). *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la Autonomía*, Editorial Biblos, Buenos Aires

BUENO, M.P. (2015). *Política Exterior Argentina. Reacción, sobreactuación e irrelevancia. La frustración de la autonomía*, ponencia presentada en la Conferencia FLACSO-ISA 2014, Buenos Aires. Disponible en: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/71f2ca0d-f601-483d-9dab-d6d578179bd3.pdf>. Consulta: 5 de febrero de 2016

BUSSO, A. (2006). La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas, en VARIOS AUTORES, *La política exterior del gobierno de Kirchner*, Tomo IV, CERIR, Rosario

BUSSO, A. (2010). Política Exterior y Relaciones bilaterales con Estados Unidos durante el gobierno de Cristina: tensiones entre los objetivos de la campaña electoral y el renacer de los condicionantes internos, en VARIOS AUTORES, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Tomo V, CERIR, Rosario

CALORE, M.C. (2013). El nuevo patrón de inserción internacional: diversificación, industrialización y superávit, en *Contexto Internacional*, 36, FUNIF, Rosario

CARRILLO, C. (2016). Pagó Argentina y la alegría no es sólo de Singer, en *Página 12*, 23 de abril, Buenos Aires

CARUGATI, M. (2015). Argentina, un país proteccionista, en *El Economista Diario*, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.economista.com.ar/2015-01-argentina-un-pais-proteccionista-2/>. Consulta: 5 de febrero de 2016

CENTRO DE ECONOMÍA INTERNACIONAL (CEI) (2011). MERCOSUR: a 20 años del Tratado de Asunción, *Notas del CEI*, 20, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, abril

COLACRAI, M. (2009). Los aportes de la teoría de la autonomía, genuina contribución sudamericana ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?, en LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V.; GONÇALVES, W. (comp.). *Venciendo preconceitos: Las variadas aristas de una concepción estratégica*, Revan, Rio de Janeiro

COLACRAI, M. (2010). Argentina-Chile. Las relaciones políticas y el crecimiento de un notable tejido de vínculos a escala nacional y subnacional, en VARIOS AUTORES. *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Tomo V, CERIR, Rosario

CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD) (2015). Proseguirá la modesta recuperación del comercio en 2015 y 2016 después de tres años de débil expansión, *Press/739*, 14 de abril, Ginebra

CONSEJO NACIONAL DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES PRESIDENCIA DE LA NACIÓN y PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2012), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País Argentina 2010*, Buenos Aires

CORIGLIANO, F. (2008). Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, en *Boletín ISIAE*, 47, CARI, Buenos Aires.

DE LA BALZE, F. (2010). La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009), en *Estudios Internacionales*, N° 166, Universidad de Chile, Santiago de Chile

DIRECCION GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (2015). *Balance de Gestión 2014*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina, Buenos Aires

ESCODÉ, C. (1995). *El realismo de los estados débiles*, GEL, Buenos Aires

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (UNICEF; CEPAL) (2006), *Efectos de la crisis en Argentina. Las políticas del Estado y sus consecuencias para la infancia*, Buenos Aires

JUEGUEN, F. (2015), Por un fallo de la OMC, el Gobierno eliminará trabas al comercio exterior, en *Diario La Nación*, 14 de julio, Buenos Aires

GROTTOLA, L. (2010). *Neo-desarrollismo y rol del Estado (Argentina 2003-2010)*, presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC) (2015). *Argentine Foreign Trade Statistics*, Ministerio de Economía y Finanzas, mayo, 19(1), Buenos Aires

KIRCHNER, N. (2003). *Discurso de Asunción del Presidente, pronunciado ante el Congreso Nacional*, 25 de mayo, Buenos Aires

KIRCHNER, N. (2007). *Discurso en el anuncio de obras para la Patagonia*, 16 de mayo, Santa Cruz

KULFAS, M. (2014). La economía argentina, entre la «década ganada» y los «fondos buitres», en *Nueva Sociedad*, 254, noviembre-diciembre, Buenos Aires

GOMEZ SARAIVA, M. (2011). Brazilian Foreign Policy: casual beliefs in formulation and pragmatism in practice, en GIARDINI, G. y LAMBERT, P. (ed.). *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*, Palgrave Macmillan, Nueva York

GRATIUS, S.; GOMES SARAIVA, M. (2013). Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas, *CEPS Working Document*, 374, febrero, Bruselas

LECHINI, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad?, en *Relaciones Internacionales*, 11, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid

LECHINI, G. (2011). *Argentina and South Africa facing the challenges of the XXI Century: Brazil as the mirror image*, UNR, Rosario

LORENZINI, M.E. (2009). *La relación bilateral argentino-chilena 1999-2007 ¿Alianza estratégica o profundización del vínculo bilateral? Análisis desde el enfoque de las macro y micro-relaciones*, Tesis doctoral, Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario

- LORENZINI, M.E. (2012). *Las estrategias de inserción internacional de Argentina, Chile y Venezuela: Primera aproximación a un análisis comparado*, ponencia presentada en el X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, septiembre, Rosario
- LORENZINI, M.E.; PEREYRA DOVAL, G. (2013). Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil, en *Revista Relaciones Internacionales*, 22, febrero-mayo, GERI - UAM, Madrid
- MIGUEZ, M.C. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Ariel, Buenos Aires
- MIRANDA, R. (2005). Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad, en *Invenio*, 8(105), UCEL, Rosario
- MIRANDA, R. (2013). Anacronismo y actualidad autonomista: El problema del poder internacional de Argentina, en *Relaciones Internacionales*, 45, La Plata
- MORASSO, C. (2015). *La cooperación Sur-Sur argentina con África Subsahariana en materia agrícola (2003-2012)*, tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR), Rosario
- PIGNATTA, M.E. (2010). Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino, en BUSSO, A. (comp.). *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones sobre su impacto en la política exterior: un recorrido de casos*, UNR Editora, EBook, v. 2, Rosario
- PUIG, J.C. (1984). Introducción, en PUIG, J.C. (comp.). *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, Tomo I, GEL, Buenos Aires
- PEREYRA DOVAL, G. (2014). Autonomía en la Política Exterior de Lula da Silva, en LECHINI, G. (comp.). *La cooperación sur-sur en las políticas exteriores de Argentina y Brasil en el siglo XXI*, UNR Editora, Rosario
- ROMERO, P. (2009). Hacia una nueva construcción discursiva de la autonomía, en LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V.; GONÇALVES, W. (comp.). *Venciendo preconceptos: Las variadas aristas de una concepción estratégica*, Revan, Rio de Janeiro
- RUSSELL, R. (1990). *Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina*, Programa RIAL, GEL, Buenos Aires
- RUSSELL, R. (2010). La Argentina del segundo bicentenario: continuidades y ficciones de la política exterior, en RUSSELL, R. (ed.). *Argentina 1910-2010. Balance de siglo*, Taurus, Buenos Aires
- RUSSELL, R.; TOKATLIÁN, J.G. (2001). De la Autonomía Antagónica a la Autonomía Relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur, en *Posdata Revista de Reflexión y Análisis Político*, 7, Buenos Aires
- RUSSELL, R.; TOKATLIÁN, J.G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur, en *Perfiles Latinoamericanos*, 21
- RUSSELL, R.; TOKATLIÁN, J.G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía, en *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, 104, Barcelona
- SANAHUJA, J.; PACHECO, J. (2008). *Dinámicas de la Sociedad Internacional (I): Integración y Regionalismo*, Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales, Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid
- SIMONOFF, A. (2008). La política exterior de los Gobiernos Kirchnerista y la Tercera Posición, en *Intellector*, año IV, volumen V, julio-diciembre, Río de Janeiro
- SIMONOFF, A. (2013). Democracia, política exterior y autonomía, en *Cuestiones de Sociología*, 9, Universidad Nacional de La Plata, La Plata
- SIMONOFF, A. (2010). *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*, Universidad Nacional de La Plata, La Plata
- TINI, M.N. (2008). La distancia sobre la cercanía: la política exterior de Argentina hacia Bolivia y Paraguay, en *Relaciones Internacionales*, 197, La Plata
- VAGNI, J.J. (2008). *Argentina-Marruecos. De los impulsos a la convergencia político-comercial (1989-2007)*, tesis doctoral, Doctorado en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario

VAN KLAVEREN, A. (1992). “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, en *Estudios Internacionales*, año XXV, 98, Abril-Junio

TAIANA, J. (2013). A ocho años del No al ALCA, en *Diario Página 12*, 6 de noviembre, Buenos Aires

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JÚNIOR, H. (2014). Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul, en *Dados Revista de Ciências Sociais*, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 57 (2), abril-junio, Rio de Janeiro

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação, en *Contexto Internacional*, 29(2), Brasil

ZAKARIA, F. (2008). *O mundo pós-americano*, Companhia das Letras, Sao Pablo

ZELICOVICH, J. (2011). El lugar del MERCOSUR en la política exterior argentina durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, en *Relaciones Internacionales*, 41, Buenos Aires

La demarcación de nuestro límite más extenso: El límite exterior de la plataforma continental argentina

Lidia Gatti*

Resumen

El 11 de marzo de 2016 la Comisión de Límites de la Plataforma Continental aprobó sus Recomendaciones sobre la Presentación que Argentina había realizado en el año 2009 con miras a fundamentar la demarcación del límite exterior de la plataforma continental de todo el territorio nacional. Ante este hecho, que colocó al tema bajo la consideración de la dirigencia política y de la opinión pública nacionales, la propuesta de este trabajo es realizar una descripción del espacio marítimo de la plataforma continental a fin de intentar algunas precisiones conceptuales que permitan comprensión clara la cuestión. En los primeros apartados se presenta la evolución doctrinaria y normativa de la plataforma continental, tanto a nivel nacional como internacional para, en los apartados finales, hacer referencia a la labor de la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA) a cuyo cargo estuvo la elaboración de la Presentación argentina, a los principales aspectos de las Recomendaciones de la Comisión, y a sus implicancias jurídicas para nuestro país.

Palabras clave: Argentina – límite exterior de la plataforma continental – derecho del mar

The demarcation of our most extensive limit: The outer limit of Argentina's continental shelf

Abstract

On 11 March 2016, the Commission on the Limits of the Continental Shelf approved its Recommendations in regard to the submission made by Argentina on 2009 to base the demarcation of the outer limit of the continental shelf of the whole national territory. This fact placed the issue under consideration of both national political leadership and public opinion. The proposal of this paper is a description of the maritime area continental shelf to try some conceptual clarifications which will allow a clear understanding of the question. First, we describe the doctrinal evolution and rules on the continental shelf, both nationally and internationally and, in the final itmes, we refer to the work of the National Committee on the Outer Limits of the Continental Shelf who was in charge of the preparation of the Argentinian submission, the main aspects of the Recommendations of the Commission, and its legal implications for our country.

Key words: Argentina – outer limit of the continental shelf – law of the seas

Trabajo enviado: 20/06/2016 Trabajo aceptado: 28/06/2016

Introducción

La soberanía territorial de un Estado se extiende no sólo al territorio terrestre y su subsuelo sino también a las aguas de los ríos y lagos, a las aguas marinas adyacentes a sus costas (aguas interiores y mar territorial), al subsuelo correspondiente y asimismo al espacio aéreo suprayacente. Además, en el derecho internacional de nuestros días existen otros espacios, como la plataforma continental, sobre los cuales el Estado ribereño posee derechos restringidos, pero exclusivos, para la exploración y explotación de sus recursos naturales.

* Magister en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI-UNR). Profesora Adjunta de la cátedra Derecho Internacional Público de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

La regulación de los distintos espacios marítimos y de todos los usos del mar está contenida en la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982 considerada, por este motivo, como una verdadera “Constitución de los océanos”¹.

En el seno de la conferencia internacional en la cual se elaboró el texto de este tratado, la extensión de la plataforma continental fue objeto de encendidos debates.

Nuestro país, uno de los pocos Estados del mundo beneficiados con una plataforma geológica amplísima, ha mantenido tradicionalmente una posición de reivindicación de sus derechos sobre este espacio. En el seno de la Conferencia, esta postura se manifestó, en lo que a extensión de la plataforma continental se refiere, en la defensa del criterio “marginalista” según el cual se debería extender hasta el borde exterior del margen continental (Armas Pfirter, 2015:73-74). Éste fue el criterio que quedó plasmado en la Convención, aunque con algunas salvedades y restricciones.

Entrada en vigor la Convención en 1994, Argentina se abocó a partir de 1997 a la tarea de fijar el límite exterior de la plataforma continental de todo el territorio nacional (incluidas las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, y el Territorio Antártico reivindicado por nuestro país) de acuerdo a los lineamientos del tratado y a los establecidos por la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, órgano técnico creado por la misma Convención. Fruto de esta labor es la Presentación realizada ante la Comisión en 2009, en la que se fundamenta nuestro derecho a extender el límite exterior de la plataforma continental más allá de la distancia mínima de 200 millas marinas.

Tras el análisis de la misma, el 11 de marzo de 2016, la Comisión aprobó por consenso el análisis de la Presentación argentina en dos secciones de nuestra plataforma continental, no habiendo considerado ni calificado las secciones correspondientes a la Antártida y a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

El objetivo de este trabajo es realizar un estudio del espacio marítimo de la plataforma continental, sus antecedentes doctrinarios y normativos, y actualizar el estado de la temática en nuestro país a la luz de la resolución de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental relativa la plataforma argentina y de las repercusiones que la misma ha tenido en el ámbito periodístico y en el legislativo.

1. Evolución normativa de la institución plataforma continental

El hito central en la evolución del espacio marítimo de la plataforma continental lo constituye la Proclama del Presidente de los Estados Unidos de América, del 28 de septiembre de 1945. En esa fecha el Presidente Truman emitió dos declaraciones. En una de ellas enunciaba, con relación a la pesca, el establecimiento de una “zona de conservación” en la que esa actividad quedaba reservada a sus nacionales y subordinada a la reglamentación y control de los Estados Unidos. En la otra, la que más nos interesa destacar, manifestaba que las riquezas naturales del subsuelo y del lecho de la plataforma continental contiguos a las costas de los Estados Unidos estaban sometidos a su jurisdicción y control, sin perjuicio de la libre navegación por sus aguas suprayacentes. Además, en caso de que la plataforma se extendiera hasta las costas de otro Estado se procedería a su delimitación de común acuerdo y de modo equitativo (Podestá Costa; Ruda, 2000:290-291).

¹ La Convención fue firmada en Montego Bay (Jamaica), el 10 de diciembre de 1982, y quedó abierta a la firma hasta el 9 de diciembre de 1984. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1994, doce meses después de haber reunido el número de las 60 ratificaciones requeridas. A la fecha son Partes de la Convención 167 Estados. El texto completo de la Convención se encuentra disponible en http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf. Consulta: 10 de marzo de 2016.

Si bien científicos y doctrinarios de algunos países, como Argentina², ya habían promovido la extensión de derechos estatales sobre la plataforma y sus recursos, en líneas generales se puede sostener que recién a partir de la Proclama norteamericana Estados de distintos continentes comenzaron a dictar legislaciones tendientes a reivindicar derechos sobre este espacio, aunque con algunas divergencias entre sí.

En América Latina, por ejemplo, se rebasó la intención primaria de la Proclama de colocar bajo la jurisdicción y control del Estado ribereño sólo los recursos minerales, y “se hizo extensiva a los recursos renovables, como parte de un enfoque económico integral. Desde este punto de vista, la interpretación latinoamericana parecía superar el modelo original anglosajón, por ser más lógica y funcional al englobar, bajo un tratamiento jurídico integral, a todos los recursos marinos, sean o no renovables” (Vargas, 1978:142).

Por otra parte, las legislaciones de los distintos países diferían por un lado en cuanto a la definición y extensión de este espacio y, por otro, en cuanto a la naturaleza de los derechos del Estado ribereño (Podestá Costa; Ruda, 2000:291-292). Con respecto al primer punto, muchas disposiciones nacionales no lo definían aunque se considera que daban por entendido que era el lecho del mar permanentemente cubierto por las aguas hasta una profundidad no mayor a 200 metros término medio; pero a su vez algunos Estados, como por ejemplo Chile, Perú y Ecuador, reivindicaban la zona marítima hasta las 200 millas marinas medidas desde la costa³. En cuanto a los derechos del Estado ribereño, la Proclama Truman hacía referencia a “jurisdicción y control”, mientras que la legislación argentina establecía que nuestro país ejercía “soberanía” sobre la plataforma aunque sin afectar la libre navegación de las aguas suprayacentes, y la brasileña se refería a “jurisdicción y dominio exclusivo”.

No obstante estas diferencias, se puede afirmar que la proclama estadounidense y su aceptación por otros Estados “dio así origen a un uso que, aunque está basado en actos unilaterales, adquirió la validez de un principio del Derecho Internacional” (Jiménez de Aréchaga, 1980:255).

En este contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas encomendó a la Comisión de Derecho Internacional⁴, como una de las primeras materias a considerar, la codificación del derecho del mar. Así, en la Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, realizada en Ginebra en 1958, se suscribieron cuatro convenciones: Mar Territorial y Zona Contigua; Plataforma Continental; Alta Mar; Régimen de Pesca en Alta Mar.

² El nuestro país, el Almirante Segundo R. Storni tiene el mérito de ser precursor de la doctrina de la plataforma continental, particularmente en lo relacionado a la riqueza pesquera. En su obra *Intereses argentinos en el mar*, publicada en 1916, afirma que “adyacente al litoral nuestro, se extiende un vasto mar poco profundo, que forma una especie de ancho escalón con que el continente desciende suavemente bajo las aguas... Esa región del océano, que por ciertos caracteres físicos debe considerarse anexa a la tierra firme, ha sido llamada, con toda propiedad, por algunos geógrafos extranjeros ‘mar argentino’” (STORNI, 1916/2009:49). A su vez el Prof. José León Suárez, en 1918 sostuvo que “el Estado debe ejercer su policía en las aguas suprayacentes de la plataforma submarina y reservarse el monopolio de la explotación de la pesca y caza en esas áreas” (MONSANTO, 1993:123). Por otra parte, podemos considerar la figura del primer geólogo argentino, Dr. Juan José Nágera, quien en el año 1927 publicó su obra *Doctrina del Mar Libre*, en la que propuso extender nuestra soberanía tanto sobre la plataforma continental como sobre el mar epicontinental (ver Geología y Recursos Naturales de la Plataforma Continental Argentina, Revista *Petrotecnia*, junio 2002, Buenos Aires, p. 50).

³ Los gobiernos de Chile, Perú y Ecuador firmaron en 1952 la Declaración de Santiago por la cual “proclaman como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costa” y que “la jurisdicción y soberanía exclusivas sobre la zona marítima indicada, incluye también la soberanía y jurisdicción exclusivas sobre el suelo y subsuelo que a ella corresponde”. Disponible en http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D15772%2526ISID%253D563%2526PRT%253D15770%2526JNID%253D12,00.html. Consulta: 2 de marzo de 2016

⁴ La Comisión de Derecho Internacional es un órgano subsidiario de la Asamblea General de las Naciones Unidas, encargado de la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional.

En cuanto a la definición del espacio, el artículo 1º de la Convención sobre Plataforma Continental⁵ designa como tal: “a) el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una profundidad de 200 metros, o más allá de este límite, hasta donde las aguas suprayacentes permitan la explotación de los recursos naturales de dichas zonas; b) el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de las islas”.

En cuanto a los derechos del Estado ribereño, el artículo 2º dispone que ejerce “derechos de soberanía” a los efectos de su exploración y de la explotación de sus recursos naturales. Estos derechos son “exclusivos en el sentido de que, si el Estado ribereño no explora la plataforma continental o no explota los recursos naturales de ésta, nadie podrá emprender estas actividades o reivindicar la plataforma continental sin expreso consentimiento de dicho Estado”. Por otra parte, estos derechos son “independientes de su ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa”.

Retomando la definición de plataforma continental y haciendo hincapié en su extensión, observamos que la Convención plantea dos criterios: profundidad y explotabilidad.

En este sentido nos interesa destacar que América Latina fue responsable, en parte, de que la Convención de Ginebra haya adoptado el criterio de la explotabilidad. Fue agregado recién en la propuesta de la Comisión de Derecho Internacional de 1956, incorporando los resultados de la Conferencia Especializada Interamericana sobre Conservación de Recursos Naturales de Santo Domingo (1956), donde se había llegado a la conclusión de que el límite de la plataforma continental debía extenderse más allá de los 200 metros de profundidad “hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permitía la explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo” (Podestá Costa; Ruda, 2000:292)⁶.

Ahora bien, dados los constantes avances de la ciencia y de la técnica pronto se hizo evidente que la posibilidad de explotar los recursos del lecho y del subsuelo del mar (petróleo, gas, carbón, nódulos polimetálicos, entre otros) se convertiría en una empresa concreta. Así, algunos consideraron al criterio de la explotabilidad como “un verdadero cheque en blanco que puede ser llenado por los Estados con una cifra cada vez mayor” (Paolillo, 1972:64). No obstante, como señala el mismo autor, los Estados no podrían extender ilimitadamente sus derechos soberanos a todo el lecho del mar si la tecnología así lo permitiese porque no se estaría respetando el concepto de adyacencia mencionado en la misma definición de la plataforma continental. No sería lógico pensar que pudiera ser adyacente a las costas del Estado ribereño un punto en medio del océano.

Por otra parte debemos tener en cuenta que en el derecho internacional comenzaba a gestarse otro espacio marítimo: la zona de los fondos marinos y oceánicos fuera de los límites de toda jurisdicción nacional, que se oponía a la interpretación amplia a que podía prestarse el artículo 1º de la Convención.

En 1967, Arvid Pardo, siendo Embajador de Malta ante las Naciones Unidas, solicitó se incluyera en el programa provisional de la XXII Sesión de la Asamblea General el tema titulado Declaración y tratado relativos a la utilización exclusiva con fines pacíficos de los fondos

⁵ El texto completo de la Convención se encuentra disponible en

www.noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/cgpc.html. Consulta: 20 de mayo de 2016

⁶ La misma Comisión de Derecho Internacional decidió adoptar el criterio de la explotabilidad ante la posibilidad, considerada expresamente, de que “en un porvenir próximo, fuese posible explotar los recursos del lecho del mar a una profundidad superior a los doscientos metros. Además, la plataforma continental podría muy bien comprender zonas submarinas situadas a una profundidad mayor de doscientos metros, pero que pudieran ser explotadas por medio de instalaciones colocadas en las zonas vecinas donde la profundidad no excede de ese límite. Por ello, la Comisión decidió no fijar un límite de profundidad de doscientos metros”, en “Anuario de la Comisión de Derecho Internacional”, 1956, vol. II, p. 274, citado por PASTOR RIDRUEJO, José A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 425

marinos y oceánicos más allá de los límites de las jurisdicciones nacionales actuales y a la explotación de sus recursos en interés de la Humanidad.

Se iniciaba así un camino que iba a tener su hito central en diciembre de 1970, en la Resolución 2749 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, Declaración de principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional, que declaró que estos fondos marinos y oceánicos y su subsuelo más allá de la jurisdicción nacional – que se denominan la zona -, así como sus recursos, son patrimonio común de la humanidad⁷.

La Organización de las Naciones Unidas, frente a estos “síntomas manifiestos de envejecimiento” del Derecho del Mar (Pastor Ridruejo, 2010:343), convoca en 1973 a una nueva Conferencia sobre la materia a fin de encontrar una solución global a una serie de problemas estrechamente relacionados. El resultado va a ser la firma de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982, Convención de Montego Bay, que entró en vigor el 16 de noviembre de 1994.

2. El régimen establecido por la Convención de Montego Bay

El artículo 76 inciso 1 de la Convención establece que “la plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia”⁸.

Se puede observar que este régimen, al variar el criterio de delimitación anterior – profundidad de 200 metros y posibilidad de explotación -, y sustituirlo por el criterio geomorfológico, basado en el concepto de margen continental, combinado con la anchura desde las líneas de base, vino a satisfacer a dos categorías de Estados. Por una parte, se han tenido en cuenta los intereses de los países ribereños que no contaban con plataforma continental en sentido geológico o la poseían de escasa dimensión (como los países sudamericanos de la costa del Pacífico: Perú, Chile, Ecuador), a los que se reconoce entonces la facultad de ejercer sus derechos soberanos hasta una distancia de 200 millas marinas desde las líneas de base, independientemente de la profundidad. Por otra parte, el criterio geológico viene a atender los derechos adquiridos de Estados con plataformas amplias desde el punto de vista geológico (como Argentina, Australia o

⁷ El texto de la Resolución 2749 (XXV) se encuentra disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2749\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2749(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION).

Consulta: 2 de marzo de 2016. Esta trayectoria va a culminar en 1982 con la consagración, en el artículo 136 de la Convención, de la Zona y sus recursos como patrimonio común de la humanidad. Y esta disposición adquiere carácter de norma imperativa de derecho internacional – normas de *ius cogens* – al establecer el artículo 311 inciso 6 de la Convención que los Estados “no serán Partes en ningún acuerdo contrario” al principio básico relativo al patrimonio común de la humanidad.

⁸ En cuanto a los derechos que se ejercen sobre este espacio, la Convención de 1982 reconoce al Estado ribereño, al igual que la de 1958, “derechos de soberanía” sobre la plataforma continental a los efectos de la exploración y explotación de los recursos minerales y otros recursos no vivos del lecho del mar y su subsuelo, así como de los organismos vivos que pertenezcan a especies sedentarias o que mantengan un contacto físico constante con el lecho o subsuelo, como por ejemplo langostas, langostinos, vieiras y mejillones. Estos derechos son exclusivos - si el Estado ribereño no explora la plataforma continental o no explota sus recursos, nadie podrá emprender estas actividades sin su consentimiento expreso - y son independientes de su ocupación real o ficticia, así como de toda declaración expresa. Además, la Convención reconoce al Estado ribereño derechos exclusivos para construir, así como autorizar y reglamentar la construcción, operación y utilización de islas artificiales, instalaciones y estructuras, y establecer zonas de seguridad en torno a ellas, y autorizar y regular las perforaciones que se realicen con cualquier fin, y dar su consentimiento para el trazado de las líneas de tendido de cables y tuberías submarinos.

Canadá) que hubieran sido desconocidos de aplicarse únicamente el criterio de las 200 millas (Pastor Ridruejo, 2010:373).

A su vez, el margen continental es definido por el inciso 3 del mismo artículo como la “prolongación sumergida de la masa continental del Estado ribereño y está constituido por el lecho y el subsuelo de la plataforma, el talud y la emersión continental. No comprende el fondo oceánico profundo con sus crestas oceánicas ni su subsuelo”⁹.

Así, a partir de las disposiciones de la Convención, la fijación del límite exterior en el caso de Estados con plataforma continental restringida desde el punto de vista geológico se resuelve de manera sencilla por medio de un simple trazado de las 200 millas marinas a partir de las líneas de base. Otro es el planteo para Estados con plataformas amplias, cuyo borde exterior del margen continental se encuentre más allá de esa distancia¹⁰.

Este borde exterior del margen continental será fijado por medio de líneas rectas de no más de 60 millas marinas que unan puntos definidos por coordenadas de latitud y longitud, de acuerdo a dos criterios: a) puntos fijos en cada uno de los cuales el espesor de las rocas sedimentarias sea por lo menos el 1% de la distancia más corta entre ese punto y el pie del talud continental; b) puntos fijos situados a no más de 60 millas marinas del pie del talud continental. Ambos pueden ser aplicados por un mismo Estado de manera combinada, optando por uno u otro en cada uno de los tramos de no más de 60 millas marinas.

Pero además, el artículo 76 inciso 5 establece dos restricciones. Los puntos fijos que constituyan el límite exterior de la plataforma continental, trazados de acuerdo a los criterios antes mencionados no podrán sobrepasar: a) las 350 millas marinas medidas desde las líneas de base desde las cuales se mide la anchura del mar territorial; b) las 100 millas marinas desde la isobata de los 2.500 metros. Estas dos limitaciones también pueden combinarse en cada uno de los tramos de no más de 60 millas, de acuerdo al interés del Estado ribereño.

La Convención prevé asimismo, en el artículo 76 inciso 8, que la facultad de trazar el límite exterior de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas corresponde al Estado ribereño quien, previamente, deberá presentar la información a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental¹¹. La Comisión hará al Estado ribereño las recomendaciones correspondientes y así, “los límites de la plataforma que determine un Estado ribereño tomando como base tales recomendaciones serán definitivos y obligatorios”.

En este punto cabe aclarar que las actuaciones de la Comisión, en tanto órgano técnico, “no afectarán los asuntos relativos a la fijación de los límites entre Estados con costas adyacentes o situadas frente a frente”, de acuerdo al artículo 9 del Anexo II de la Convención.

⁹ El margen continental “se extiende desde su costa hasta una distancia en la que se encuentra el límite entre la corteza continental y la oceánica, y que coincide en general con la desaparición, o con la reducción a una mínima expresión, de los sedimentos que cubren los fondos marinos adyacentes a él. Este margen comprende una zona bastante llana y poco profunda llamada plataforma, el talud con una inclinación mucho más pronunciada, y la emersión continental conformada por sedimentos depositados al pie del talud”, información disponible en www.hidro.gov.ar/Copla/MDR2.asp?r=7. Consulta: 4 de abril de 2010. De esta manera, se puede observar que la plataforma continental en sentido jurídico va más allá del concepto geográfico al incluir el talud y la emersión continental.

¹⁰ Se debe tener en cuenta que la plataforma continental está constituida por el lecho del mar y su subsuelo, y no por las aguas suprayacentes que jurídicamente pueden ser zona económica exclusiva – hasta las 200 millas marinas desde la costa -, o alta mar – más allá de esa distancia.

¹¹ De acuerdo a las disposiciones de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (Anexo II), la Comisión de Límites de la Plataforma Continental está constituida por 21 miembros, expertos en geología, geofísica e hidrografía, elegidos por los Estados Partes de la Convención entre sus nacionales, y que participan de ella a título personal. La Comisión funciona mediante subcomisiones de siete miembros, que a su vez presentan sus recomendaciones a la Comisión para su aprobación, y posterior presentación por escrito al Estado ribereño y al Secretario General de Naciones Unidas.

Además, y en el mismo sentido, el Reglamento de la Comisión¹² en su Anexo I reconoce, en línea de principio, que “la competencia sobre las cuestiones relativas a las controversias que surjan en cuanto a la determinación del límite exterior de la plataforma continental reside en los Estados”. Y establece que “en caso de que haya una controversia territorial o marítima, la Comisión no considerará ni calificará la presentación hecha por cualquiera de los Estados Partes en esa controversia. No obstante, la Comisión podrá considerar una o varias presentaciones respecto de las zonas objeto de controversia con el consentimiento previo de todos los Estados que sean partes en ella”¹³.

Estas disposiciones, como veremos más adelante, constituyen el fundamento de la decisión de la Comisión de no considerar ni calificar las partes de la Presentación argentina correspondientes a la plataforma continental de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, y a la del Sector Antártico Argentino.

En cuanto al momento de realizar estas presentaciones, la Convención había dispuesto por el artículo 4 del Anexo 2 que el “Estado ribereño que se proponga establecer, de conformidad con el artículo 76, el límite exterior de su plataforma continental más allá de 200 millas marinas presentará a la Comisión las características de ese límite junto con la información científica y técnica de apoyo lo antes posible, y en todo caso dentro de los diez años siguientes a la entrada en vigor de esta Convención respecto de ese Estado”.

Al haber entrado en vigor el 16 de noviembre de 1994, para todos los Estados que la habían ratificado con anterioridad a esa fecha el plazo hubiera vencido en el año 2004. Argentina la ratificó el 31 de diciembre de 1995, razón por la cual el plazo de presentación para nuestro país hubiera sido el 31 de diciembre de 2005.

No obstante esta disposición, la Reunión de los Estados Partes de la Convención del 29 de mayo de 2001 resolvió que dado que “sólo después que la Comisión adoptó sus Directrices Científicas y Técnicas el 13 de mayo de 1999 los Estados tuvieron ante sí los documentos relativos a la información que debían presentar”¹⁴, en el caso de un Estado Parte para el cual la Convención entró en vigor antes del 13 de mayo de 1999, se entenderá que el plazo de diez años empezó en esa fecha¹⁵. Cumpliendo en tiempo y forma con el plazo del 13 de mayo de 2009, Argentina realizó su presentación el 21 de abril de 2009.

3. Legislación interna argentina en materia de plataforma continental

Como se mencionó anteriormente, nuestro país había sido precursor de la institución de la plataforma continental, incluso antes de que el Presidente Truman realizara su Proclama. Desde el punto de vista normativo, en 1944 el Poder Ejecutivo Nacional ya había dictado el Decreto N° 1.386 que declaró “zonas transitorias de reservas minerales” al “zócalo continental argentino” y al “mar epicontinental argentino”.

Con posterioridad a la Proclama, el 11 de octubre de 1946 el Presidente Juan Domingo Perón dictó el Decreto N° 14.708 por el cual, teniendo en cuenta que la plataforma submarina “guarda con el continente una estrecha unidad morfológica y geológica” y que “en el orden

¹² Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/26/PDF/N0830926.pdf?OpenElement>. Consulta: 14 de marzo de 2016

¹³ *CLCS/40/Rev.1*, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/26/PDF/N0830926.pdf?OpenElement>. Consulta: 14 de marzo de 2016

¹⁴ El texto de las *Directrices científicas y técnicas de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental*, CLCS/11, 13 de mayo de 1999, se encuentra disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/171/11/PDF/N9917111.pdf?OpenElement>. Consulta: 15 de junio de 2016

¹⁵ *SPLOS/72*, disponible en http://www.un.org/depts/los/meeting_states_parties/SPLOS_documents.htm. Consulta: el 14 de marzo de 2016

internacional se encuentra taxativamente admitido el derecho de cada país a considerar como territorio nacional toda la extensión del mar epicontinental y el zócalo continental adyacente”, se declara como pertenecientes a la soberanía de la Nación el mar epicontinental y el zócalo continental argentino, sin afectar, a los efectos de la libre navegación, el carácter de las aguas situadas en el mar epicontinental¹⁶.

Adaptándose a la normativa internacional en la materia, en el año 1966 Argentina dicta la Ley N° 17.094 que regula los distintos espacios marítimos bajo jurisdicción nacional siguiendo los lineamientos de la Convención de Ginebra de 1958 en lo relativo a la extensión de la plataforma continental, pero apartándose de ella en cuanto a la naturaleza de derechos del Estado ribereño. Mientras la Convención le reconoce “derechos de soberanía” a los efectos de la exploración y de la explotación de sus recursos, con carácter exclusivo y en forma independiente de su ocupación real o ficticia, el artículo 2° de la ley establece que “la soberanía de la Nación Argentina se extiende asimismo al lecho del mar y al subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a su territorio hasta una profundidad de 200 metros o, más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas”¹⁷.

Esta ley es derogada en 1991 por la Ley N° 23.968, actualmente en vigor, que viene a adecuar las normas argentinas a la nueva Convención sobre Derecho del Mar de 1982, y por lo tanto sustituye, en cuanto a la extensión de la plataforma, el criterio de la profundidad/explotabilidad por el combinado geológico/distancia desde la costa. En su artículo 6° se establece que “la plataforma continental sobre la cual ejerce soberanía la Nación Argentina, comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de doscientas (200) millas marinas medidas a partir de las líneas de base que se establecen en el artículo 1° de la presente ley, en los casos en que el borde exterior no llegue a esa distancia”¹⁸.

A partir de esta transcripción se pueden observar dos diferencias sustanciales con las disposiciones de la Convención. En primer lugar, mientras según la Convención el Estado ribereño ejerce “derechos de soberanía” sobre la plataforma continental y sus recursos, la Nación Argentina pretende ejercer soberanía. En todo caso, esto no impide el ejercicio por la comunidad internacional de los derechos que en ella le reconocen la costumbre y el derecho convencional, como el tendido de cables y tuberías submarinos (Monsanto, 1992:193)¹⁹.

En segundo lugar, la ley argentina no expresa ninguna referencia a las dos restricciones que impone la Convención en cuanto al límite exterior máximo de la plataforma continental: las 350 millas marinas medidas desde las líneas de base desde las cuales se mide la anchura del mar territorial, o las 100 millas marinas desde la isobata de los 2.500 metros. No obstante, a fin de adecuarnos en todos sus aspectos a la Convención, Argentina inició en 1997 el proceso para el trazado del límite exterior de nuestra plataforma continental, límite con el espacio internacional de la Zona de los fondos marinos y oceánicos.

4. El límite exterior de nuestra plataforma continental

En cuanto a la Presentación argentina ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental se puede decir, como se señala en su Resumen Ejecutivo, que nuestro país “ha

¹⁶ Decreto N° 14.708/46, Boletín Oficial, 5 de diciembre de 1946

¹⁷ Ley 17.094, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48474/norma.htm>. Consulta: 20 de febrero de 2016

¹⁸ Ley 23.968, disponible en <http://www.plataformaargentina.gov.ar/userfiles/ESPACIOS-MARITIMOS-ley-23968.pdf>. Consulta: 20 de mayo de 2016

¹⁹ Además, de acuerdo al artículo 75 inciso 22 de nuestra Constitución Nacional, los tratados internacionales y los concordatos tienen jerarquía superior a las leyes, razón por la cual, en nuestro ordenamiento jurídico prima la Convención sobre la Ley 23.968.

considerado las tareas del trazado de su límite más extenso como una política de Estado y ha mantenido una continuidad del equipo de trabajo a lo largo de once años”²⁰.

De hecho, la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA) fue creada mediante la Ley N° 24.815 del año 1997, y a pesar de algunas demoras debidas particularmente a motivos económicos derivados de la crisis de 2001-2002, ha mantenido una actividad sostenida en el tiempo que permitió concretar la Presentación el 21 de abril de 2009, dentro del plazo fijado por los Estados partes de la Convención.

COPLA fue concebida como una comisión interministerial, bajo la dependencia directa del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, e integrada también por el entonces Ministerio de Economía y Producción (actualmente por el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas) y el Servicio de Hidrografía Naval. Contó con la colaboración de distintos organismos públicos y efectuó tareas puntuales de cooperación y colaboración científica con otras entidades, entre ellas el Departamento de Geofísica de la Facultad de Ciencias Exactas, Ingeniería y Agrimensura de la Universidad Nacional de Rosario, encargado del procesamiento, análisis e interpretación de datos gravimétricos²¹.

La primera tarea a abordar por parte de los países que pretenden presentar reclamos por la extensión de sus plataformas continentales más allá de las 200 millas marinas, de acuerdo a las Directrices científicas y técnicas elaboradas por la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, es una prueba de pertenencia, un estudio de gabinete previo para determinar si efectivamente tienen una plataforma continental que amerite hacer los esfuerzos económicos y logísticos que lleva preparar el trazado de su límite exterior. Así lo hizo Argentina con mapas satelitales y fotografías 3D. En pasos posteriores se utilizó toda la información disponible, tanto de entidades públicas como privadas del país y del extranjero, y se encararon las propias campañas de recolección de datos²².

En estas tareas incluso se coordinaron actividades de estudio e intercambio de información con Brasil, Uruguay, Chile y el Reino Unido – en 2001 y 2004 - en este caso particular, sin perjuicio de las respectivas posiciones en materia de soberanía sobre las islas²³.

Además, esta tarea se vio en parte facilitada por la posibilidad, reconocida por la ley de investigaciones científicas marinas y la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, de solicitar a todo buque que realice actividades de investigación que comparta los resultados de sus estudios y que embarque un observador si el Estado local lo solicita. Argentina había intervenido en las negociaciones de la Conferencia sobre Derecho del Mar para poder introducir esta normativa, y se hizo mucho uso de ella²⁴.

Según consta en el Resumen Ejecutivo de la Presentación argentina antes citado, COPLA siguió un proceso en tres etapas: en primer lugar, se aplicaron las dos fórmulas para la

²⁰ *Límite Exterior de la Plataforma Continental. Presentación Argentina. Resumen ejecutivo*, p. 4, disponible en http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_arg_25_2009.htm. Consulta: 14 de marzo de 2016

²¹ *Ampliación de la Plataforma Continental argentina*, disponible en <http://www.unr.edu.ar/noticia/691/ampliaci%C3%B3n-de-la-plataforma-continental-argentina>. Consulta: 25 de abril de 2016

²² *Establecimiento del Límite Exterior de la Plataforma Continental Argentina. Dra. Frida Armas Pfirter, Coordinadora General de la Comisión Nacional del límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto*, disponible en: www.mindef.gov.ar/Almirante%20Storni/6%20Frida_Armas.doc. Consulta: 25 de julio de 2010

²³ “El 8 y 20 de junio de 2001 la República Argentina y el Reino Unido concluyeron un Acuerdo por Canje de Notas bajo fórmula de soberanía, sobre intercambio de información acerca de las actividades preparatorias de las respectivas presentaciones ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental. A este respecto, se realizaron dos reuniones en Buenos Aires, en junio de 2001 y en diciembre de 2004”. Información disponible en <https://www.mrecic.gov.ar/es/la-cuesti%C3%B3n-de-las-islas-malvinas/estado-de-situaci%C3%B3n-de-los-entendimientos-provisorios#07>. Consulta: 2 de junio de 2016

²⁴ *Establecimiento del Límite Exterior de la Plataforma Continental Argentina...*, op. cit.

determinación del borde exterior del margen continental; en segundo lugar, se aplicaron las dos restricciones: las distancias máximas de 350 millas marinas y 100 millas desde la isobata de 2.500 metros; en tercer lugar, se combinaron las líneas mencionadas. Esto dio por resultado el trazado de un límite exterior en que se combinan todas las posibilidades que brinda la Convención (ver mapa).

La Presentación argentina detalló los extremos del límite exterior de la plataforma: el punto más septentrional, el límite más allá de las 200 millas entre la plataforma continental de Argentina y la de Uruguay, todavía pendiente de demarcación - nuestro país solicita a la Comisión que formule sus recomendaciones al respecto²⁵ -; y el punto más austral, el límite con Chile, que quedaría perfectamente establecido aplicando las disposiciones del Tratado de Paz y Amistad celebrado por ambas Repúblicas en 1984.

Por otra parte, la labor de la COPLA incluyó el trazado del límite exterior de la plataforma continental del **Sector Antártico Argentino**. No obstante, en la Nota que acompañó la Presentación, dirigida por nuestra Misión Permanente ante las Naciones Unidas al Secretario General Ban Ki-moon²⁶, se afirma que “la República Argentina tiene en cuenta las circunstancias del área ubicada al sur de los 60 grados de latitud sur y el especial status legal y político de la Antártida bajo las disposiciones del Tratado Antártico, incluido el artículo IV y el Reglamento de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental”. A su vez, esta inclusión generó la presentación de notas verbales por parte de varios Estados Signatarios del Tratado Antártico (Reino Unido, Estados Unidos, Federación Rusa, Holanda, India y Japón), sustentadas en el mismo artículo IV que consagra una situación de *status quo* en cuanto a los reclamos territoriales sobre este espacio²⁷.

Además, y en cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo 2 (a) del Anexo I del Reglamento de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, la Argentina informa la existencia de una situación de controversia en torno a las **Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur**.

²⁵ Uruguay, en su presentación del 7 de abril de 2009 ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental había expresado que el punto FP 01 había sido fijado de acuerdo a la disposición del artículo 70 del Tratado del Río de la Plata y su Frente Marítimo. *Presentación de la República Oriental del Uruguay a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental. Resumen Ejecutivo, 2009*, disponible en http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/ury09/ury_resumen.pdf. Consulta: 4 de marzo de 2016. Argentina, como consta en el Resumen Ejecutivo de nuestra presentación, se opuso a esta afirmación por considerar que “ese límite aún no ha sido, en ese sector, objeto de demarcación –operación que necesariamente debe ser bilateral. Por otra parte, no le consta a la Argentina que el punto FP 01 haya sido identificado de conformidad con las normas aplicables de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar”. *Límite Exterior de la Plataforma Continental. Presentación Argentina*, op. cit., p. 6

²⁶ Documento disponible en http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/arg_notas_2009esp.pdf. Consulta: 2 de marzo de 2016

²⁷ El Artículo IV del Tratado establece que: 1. Ninguna disposición del presente Tratado se interpretará: (a) como una renuncia, por cualquiera de las Partes Contratantes, a sus derechos de soberanía territorial o a las reclamaciones territoriales en la Antártica, que hubiere hecho valer precedentemente; (b) como una renuncia o menoscabo, por cualquiera de las Partes Contratantes, a cualquier fundamento de reclamación de soberanía territorial en la Antártica que pudiera tener, ya sea como resultado de sus actividades o de las de sus nacionales en la Antártica, o por cualquier otro motivo; (c) como perjudicial a la posición de cualquiera de las Partes Contratantes, en lo concerniente a su reconocimiento o no reconocimiento del derecho de soberanía territorial, de una reclamación o de un fundamento de reclamación de soberanía territorial de cualquier otro Estado en la Antártica. 2. Ningún acto o actividad que se lleve a cabo mientras el presente Tratado se halle en vigencia constituirá fundamento para hacer valer, apoyar o negar una reclamación de soberanía territorial en la Antártica, ni para crear derechos de soberanía en esta región. No se harán nuevas reclamaciones de soberanía territorial en la Antártica, ni se ampliarán las reclamaciones anteriores hechas valer, mientras el presente Tratado se halle en vigencia. *Tratado Antártico*, disponible en http://www.ats.aq/documents/keydocs/vol_1/vol1_2_AT_Antarctic_Treaty_s.pdf. Consulta: 4 de marzo de 2016

Fundamentando su posición, Argentina cita el principio de integridad territorial alegando que las islas son parte del territorio nacional de la República Argentina, así reconocido por la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional y que, estando ilegítimamente ocupadas por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, son objeto de una disputa de soberanía entre ambos países, la cual es reconocida por las Naciones Unidas y otros foros y organizaciones internacionales a través de reiterados pronunciamientos.

El Reino Unido, por su parte, el 11 de mayo de 2009 realizó su presentación parcial para dos territorios de ultramar: Falkland Islands y South Georgias and South Sandwich, reafirmando su soberanía sobre las islas y sus espacios marítimos circundantes, e informando que su presentación parcial era también objeto de una presentación por parte de Argentina, y que las recomendaciones que pudiera hacer la Comisión en nada iban a perjudicar la delimitación entre el Reino Unido y cualquier otro Estado²⁸.

Ambos países rechazaron la Presentación de la otra parte en el área y solicitaron a la Comisión de Límites que no las considerara ni calificara.

La Presentación de Argentina incluyó, por lo tanto, la plataforma continental de todo nuestro territorio, combinando todos los criterios de medición y las restricciones admitidos por la Convención – lo que hizo que la Comisión la calificara como un *leading case* -, en lo que comprende una superficie de 1.7820.000 km² más allá de las 200 millas, que se suman a los aproximadamente 4.799.000 km² comprendidos entre las líneas de base y las 200 millas.

5. Recomendaciones de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental

La Comisión de Límites de la Plataforma Continental creó la Subcomisión encargada de analizar la Presentación argentina el 2 de agosto de 2012. A lo largo de las sesiones la Subcomisión concretó numerosos encuentros con la Delegación argentina en los que se solicitaron datos adicionales y ampliaciones de la Presentación.

De esta manera, el día 11 de marzo de 2016 la Comisión de Límites de la Plataforma Continental aprobó por consenso (sin votación), las Recomendaciones emitidas por la Subcomisión²⁹.

Conocida la resolución de la Comisión, a iniciativa del Senador Julio Cobos, las autoridades de COPLA realizaron una presentación en el Senado de la Nación³⁰.

Las Recomendaciones se refieren a dos secciones específicas: la zona atlántica al norte de Malvinas y el área al sur de Tierra del Fuego. La Comisión no pudo considerar ni calificar las partes de la Presentación sobre la plataforma alrededor de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur - al haber reconocido la existencia de una controversia con el Reino Unido por la soberanía de las islas -, así como tampoco la plataforma generada por Antártida, atendiendo al *status quo* que establece Artículo IV del Tratado Antártico en cuanto a los reclamos de soberanía, al reconocimiento que hizo Argentina de esta situación particular en la Nota dirigida al Secretario General Ban Ki-moon y a las notas verbales presentadas por otros Estados Signatarios del Tratado Antártico que objetan la Presentación argentina en esta sección, a la que antes hicimos referencia.

²⁸ *Submission to the Commission on the Limits of the Continental Shelf pursuant to Article 76 of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 in respect of Falkland Islands and of South Georgia and the South Sandwich Islands*, disponible en http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/gbr45_09/gbr2009fgs_executive%20summary.pdf. Consulta: 4 de marzo de 2016

²⁹ El Resumen de las Recomendaciones se encuentra disponible en http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/2016_03_11_COM_SUMREC_ARG.pdf. Consulta: 15 de junio de 2016

³⁰ El video de la Presentación se encuentra disponible en <https://www.mrecic.gov.ar/plataforma-continental-argentina>. Consulta: 15 de junio de 2016

De esta manera, la Comisión reconoció que la República Argentina ha presentado estudios que avalan su derecho a extender la plataforma continental en un área de aproximadamente 350.000 km², de manera definitiva y obligatoria para terceros Estados.

En cuanto a los puntos que conformarían el límite con la plataforma continental de Uruguay, los puntos 1 y 2 de la Presentación argentina, la Comisión todavía no se pronunció al respecto, a iniciativa expresa de nuestro país. Este pedido se fundamentó en que, por una parte, la Comisión todavía no se expidió sobre la Presentación uruguaya y, por otra parte, cuestionó la medición y los criterios elegidos por Argentina en esos puntos, por lo que nuestra Delegación entendió conveniente pedir a la Comisión que pospusiera pronunciarse sobre los mismos para volver a presentarlos más adelante a su consideración.

En lo que respecta al límite con Chile, las mediciones en la zona sur de nuestra plataforma continental fueron avaladas por la Comisión de acuerdo a la Presentación de 2009, quedando así ya definitivamente establecido en todos los espacios.

A lo largo de todo este proceso hubo cambios en las coordenadas originalmente presentadas pero, todos los casos, según la Coordinadora de la COPLA Frida Armas Pfirter, favorecieron a Argentina, habiendo obtenido 906 km² más de lo presentado en 2009.

Si bien todavía, como se ha expuesto, quedan algunos puntos pendientes de pronunciamiento por parte de la Comisión, y queda abierta la controversia de soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, corresponde ahora iniciar el camino de la aprobación legislativa de aquellos tramos del límite con los fondos marinos y oceánicos que quedaron definitivamente fijados³¹. Al respecto, según el Dr. Osvaldo Mársico (presidente alterno de COPLA), cabrían dos opciones: ya que el límite exterior de nuestra plataforma continental fue fijado en 1991 por la Ley N° 23.968 en el borde exterior del margen continental, ahora sólo se estaría realizando la demarcación de este espacio, razón por la cual bastaría con hacerlo a través de un decreto. No obstante, y aquí la segunda opción, atendiendo a la importancia y a la significación de la cuestión, esta demarcación podría efectivizarse por una ley del Congreso.

En este sentido, la Cámara Alta se hizo eco de estas consideraciones y, además de los numerosos proyectos de Declaración expresando el beneplácito por las Recomendaciones de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, en fecha reciente se presentaron dos proyectos de ley sobre la materia. El 10 de junio lo hicieron los Senadores Durango y Abal Medina, con un “Proyecto de ley modificando el artículo 6 de la Ley 23.968 –Líneas de base y delimitación de espacios marítimos-, estableciendo la demarcación con carácter definitivo y obligatorio del límite exterior de la plataforma continental trazado de acuerdo a la presentación adoptada por la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar”. El 14 de junio los Senadores Fernando Solanas y otros presentaron a su vez un segundo “Proyecto de ley aprobando el informe de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental Argentina (COPLA), respecto al límite exterior de la plataforma continental argentina, presentado con el N° 25 el 21 de abril de 2009 ante la ONU”³².

Consideraciones finales

Como hemos visto en el desarrollo de este trabajo, científicos y doctrinarios argentinos fueron precursores en la postulación de extender los derechos del Estado ribereño a los espacios marítimos adyacentes a las costas del Estado a los fines de su aprovechamiento económico.

Desde el punto de vista normativo, nuestra legislación ha manifestado siempre una tendencia soberanista: decretos y leyes disponen que Argentina ejerce soberanía (plenitud de

³¹ Por el artículo 75 inc. 15 de nuestra Constitución, corresponde al Congreso “arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación...”.

³² Información disponible en <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/avanzada>. Consulta: 15 de junio de 2016

competencias) sobre la plataforma continental, yendo así más allá de lo dispuesto por las Convenciones de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1958 y 1982 que establecen que el Estado ejerce derechos exclusivos y excluyentes limitados a la exploración y explotación de los recursos del lecho y del subsuelo del mar. No obstante, entendemos que estas reivindicaciones no han ido siempre acompañadas por decisiones políticas tendientes a profundizar el estudio, la defensa y el aprovechamiento de los recursos de nuestros amplios espacios marítimos.

Ahora bien, el apoyo brindado por sucesivos gobiernos a la labor de la COPLA a lo largo de casi veinte años, en lo que constituye una verdadera y clara política de Estado, junto a otras iniciativas como la interministerial “Pampa Azul”, parecerían estar indicando una decisión estratégica de volver la mirada hacia el mar y sus riquezas.

Los estudios realizados por COPLA han tenido efectos diversos. Por un lado, han abierto el camino para que nuestro país pueda fijar, por vía legislativa, una parte importante de nuestro límite más extenso, el límite con los fondos marinos y oceánicos que son patrimonio común de la humanidad, y demarcar así de manera definitiva y obligatoria la porción de plataforma continental sujeta a nuestra jurisdicción (un área de aproximadamente 350.000 km², frente a las costas de las provincias de Buenos Aires, Río Negro, Chubut y Santa Cruz hasta aproximadamente el Golfo San Jorge, y al sur de Tierra del Fuego). Además, han permitido profundizar el conocimiento de nuestro extenso y complejo margen continental y han abierto una importante perspectiva en cuanto a la exploración y explotación de recursos vivos, minerales e hidrocarburos.

Por otro lado, y frente a la imprecisión terminológica con que este tema ha sido tratado por parte de la prensa - imprecisión también observable en los comentarios y en los proyectos de Declaración presentados en el Senado de la Nación -, nos interesa puntualizar algunas cuestiones que hacen en realidad a una comprensión cabal del alcance de nuestros derechos sobre la plataforma, y de la naturaleza de las Recomendaciones de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental así como del reconocimiento de la existencia de una controversia con el Reino Unido por las islas del Atlántico Sur.

En primer lugar, el único espacio marítimo sobre el cual Estado ribereño ejerce soberanía es el mar territorial, con la limitación de permitir el paso inocente de buques de terceros Estados. En todos los demás espacios regulados por el derecho del mar contemporáneo, los derechos son restringidos y, en el caso de la plataforma continental se limitan a la exploración y explotación de los recursos naturales vivos y no vivos y a la jurisdicción, por ejemplo, para el establecimiento de islas artificiales.

En cuanto a la naturaleza de las Recomendaciones, cabe insistir en que la Comisión de Límites de la Plataforma Continental es un órgano técnico cuya función es analizar los estudios presentados por los Estados que pretenden extender sus plataformas continentales más allá de las 200 millas marinas, a fin de comprobar si los datos han sido correctamente obtenidos, analizados e interpretados. Esta Comisión no es un órgano judicial de Naciones Unidas capaz de emitir un fallo fundamentado en el derecho internacional, que pueda atribuir un determinado espacio geográfico a un Estado. Estas Recomendaciones no otorgan derechos sino que avalan que el límite que vaya a ser fijado por el Estado ribereño a partir de las mismas sea definitivo y obligatorio.

Por otra parte, en lo relativo a Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, la Comisión no fue más allá de lo planteado por los Estados en sus respectivas presentaciones del año 2009. Argentina había informado a la Comisión la existencia de una controversia de soberanía sobre las islas, y el Reino Unido había rechazado la Presentación de Argentina para el área reafirmando los que considera sus derechos. Es decir, la Comisión reconoció la existencia de esta controversia de soberanía y así, en tanto órgano técnico, y de acuerdo a las disposiciones de la Convención y a su propio Reglamento, no consideró ni calificó las mediciones en el área y postergó su estudio.

Además, cabe aclarar que este reconocimiento por parte de la Comisión no es novedoso en el ámbito de Naciones Unidas. En el año 1965 la Asamblea General, a través de la Resolución 2065(XX), Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland Islands)³³, ya había tomado nota de la existencia de esta disputa, y había instado a las partes a negociar teniendo en cuenta los intereses de la población; esta invitación fue renovada posteriormente en múltiples oportunidades. La decisión de la Comisión de no examinar ni calificar la Presentación argentina en esta sección de la plataforma continental sigue la línea iniciada por la Asamblea General hace más de cuarenta años.

Por otra parte, cabe mencionar que el 25 de mayo de 2016, y aunque la Comisión no había analizado la sección de la Presentación argentina correspondiente al Sector Antártico, Chile presentó a través del Secretario General de Naciones Unidas, una comunicación en la que reitera su adhesión a las disposiciones del Tratado Antártico de 1959 (muy especialmente a su Artículo IV) y expresa que la Presentación argentina y las respectivas Recomendaciones aprobadas por la Comisión en nada pueden afectar su posición jurídica en lo que respecta a la plataforma continental extendida de los territorios antárticos³⁴. Esta comunicación no difiere prácticamente de aquellas oportunamente presentadas por Estados Unidos, la Federación Rusa, los Países Bajos, India, Japón y el Reino Unido, en el marco de las mencionadas disposiciones del Tratado Antártico, y en nada afectan el excelente tenor de las relaciones bilaterales.

Destacamos una vez más la labor de la COPLA, cuya seriedad y rigurosidad han quedado evidenciadas en el hecho de que la adopción de las Recomendaciones por parte de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental fue por consenso, es decir, con el acuerdo de todos sus miembros, y con cambios mínimos respecto a la Presentación argentina. Y a partir del éxito de esta empresa, de esta verdadera política de Estado, surge el interrogante sobre el panorama económico y político que podría abrir para nuestro país la adopción de una decisión política que amplíe y sostenga una decidida presencia argentina en todo el Atlántico Sur.

³³ Resolución 2065(XX), Cuestión de las Islas Malvinas (Falkland Islands), disponible en [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2065\(XX\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2065(XX)&Lang=S&Area=RESOLUTION). Consulta: 20 de marzo de 2016

³⁴ Información disponible en http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/chl_re_arg_2016_s.pdf. Consulta: 10 de junio de 2016

Criterios de medición y aplicación de las restricciones al límite exterior de la plataforma continental, de acuerdo a la Presentación argentina del 21 de abril de 2009



Fuente: ARMAS PFIRTER (2015: 89)

Referencias bibliográficas

ARMAS PFIRTER, Frida (2015). El límite exterior de la plataforma continental argentina. El límite más extenso y nuestra frontera con la Humanidad, en *Revista Res Diplomática*, N° 1, mayo 2015, Tercera época, pp. 69-97

JIMENEZ DE ARECHAGA, Eduardo (1980). *El Derecho Internacional Contemporáneo*, Editorial Tecnos, Madrid

MONSANTO, Alberto (1993). *Derecho del Mar. Soberanía y Jurisdicción de los Estados en los Espacios Marítimos Adyacentes*, Poligrafic Proamar, Buenos Aires

PAOLILLO, Felipe (1972). Revolución en los océanos, en *Revista Uruguaya de Derecho Internacional*, tomo I, Asociación Uruguaya de Derecho Internacional, Montevideo

PASTOR RIDRUEJO, José A. (1997). *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid

PODESTÁ COSTA, L.A., RUDA, J.M. (2000), *Derecho Internacional Público I*, TEA, Buenos Aires

REVISTA PETROTECNIA (2002). Geología y Recursos Naturales de la Plataforma Continental Argentina, Revista *Petrotecnia*, junio, Buenos Aires, p. 50, disponible en <http://biblioteca.iapg.org.ar/ArchivosAdjuntos/Petrotecnia/2002-3/Geolog%C3%ADa.pdf>. Consulta: 20 de marzo de 2016

STORNI, Segundo (1916/2009). *Intereses Argentinos en el Mar*, 2ª ed., Armada Argentina, Buenos Aires, disponible en http://www.edena.mindef.gob.ar/docs/Intereses_Argentinos_en_el_Mar.pdf. Consulta: 17 de junio de 2016

VARGAS, Jorge A. (1978). Contribuciones de América Latina al Derecho del Mar, en revista *Estudios del Tercer Mundo*, Vol. I Núm. 3, septiembre, pp. 139-166

Documentos

COMISIÓN DE LÍMITES DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL, *Directrices científicas y técnicas de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental*, CLCS/11, 13 de mayo de 1999, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/171/11/PDF/N9917111.pdf?OpenElement>. Consulta: 15 de junio de 2016

COMISION DE LÍMITES DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL, *Progresos en la labor de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental*, 18 de abril de 2016, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/108/91/PDF/N1610891.pdf?OpenElement>. Consulta: 15 de junio de 2016

COMISIÓN DE LÍMITES DE LA PLATAFORMA CONTINENTAL, *Reglamento de la Comisión de Límites de la Plataforma Continenta CLCS/40/Rev.1*, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/26/PDF/N0830926.pdf?OpenElement>. Consulta: 14 de marzo de 2016

COMMISSION OF THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF, *Summary of the recommendations of the Commission of the Limits of the Continental Shelf in regard to the submission made by Argentina on 21 April 2009*, 11 March 2016, disponible en http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/arg25_09/2016_03_11_COM_SUMREC_ARG.pdf. Consulta: 15 de junio de 2016

Convención de Ginebra sobre Plataforma Continental, 1958, disponible en: www.noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/cgpc.html. Consulta: 20 de mayo de 2016

Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, 1982, disponible en: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf. Consulta: 10 de marzo de 2016

Declaración de Santiago, 1952, disponible en: http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D15772%2526ISID%253D563%2526PRT%253D15770%2526JNID%253D12,00.html. Consulta: 2 de marzo de 2016

Decreto N° 14.708/46, Boletín Oficial, 5 de diciembre de 1946

Establecimiento del Límite Exterior de la Plataforma Continental Argentina. Dra. Frida Armas Pfirter, Coordinadora General de la Comisión Nacional del límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, disponible en: www.mindef.gob.ar/Almirante%20Storni/6%20Frida_Armas.doc. Consulta: 25 de julio de 2010

Executive Summary. Submission to the Comisión on the Limits of the Continental Shelf pursuant article 76 paragraph 8 of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 in respect of the Falkland Islands and of South Georgias and the South Sanwich Islands, disponible en http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_gbr_45_2009.htm. Consulta: 14 de marzo de 2016

Ley 17.094, disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48474/norma.htm>. Consulta: 20 febrero de 2016

Ley 23.968, disponible en: <http://www.plataformaargentina.gov.ar/userfiles/ESPACIOS-MARITIMOS-ley-23968.pdf>. Consulta: 20 de mayo de 2016

NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, *Resolución 2749 (XXV). Declaración de principios que regulan los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional*, disponible en:

[http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2749\(XXV\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2749(XXV)&Lang=S&Area=RESOLUTION).

Consulta: 2 de marzo de 2016

Presentación de la República Oriental del Uruguay a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental. Resumen Ejecutivo, 2009, disponible en

http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/ury09/ury_resumen.pdf. Consulta: 4 de marzo de 2016

Resumen Ejecutivo de la presentación argentina ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, disponible en:

http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissions_files/submission_arg_25_2009.htm. Consulta: 14 de marzo de 2016

REUNIÓN DE LOS ESTADOS PARTES, *Decisión sobre la fecha de comienzo del plazo de diez años para presentar información a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental previsto en el artículo 4 del Anexo II de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, SPLOS/72, SPLOS/183*, disponible en: http://www.un.org/depts/los/meeting_states_parties/SPLOS_documents.htm. Consulta: 14 de marzo de 2016

REUNIÓN DE LOS ESTADOS PARTES, *Decisión sobre el volumen de trabajo de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental y la capacidad de los Estados, particularmente los Estados en desarrollo, de cumplir lo dispuesto en el artículo 4 del anexo II de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, así como la decisión que figura en el párrafo a) del documento SPLOS/72*, disponible en: http://www.un.org/depts/los/meeting_states_parties/SPLOS_documents.htm. Consulta: 14 de marzo de 2016

Tratado Antártico, disponible en

http://www.ats.aq/documents/keydocs/vol_1/vol1_2_AT_Antarctic_Treaty_s.pdf. Consulta: 4 de marzo de 2016

Recursos audiovisuales

Ampliación de la Plataforma Continental argentina, disponible en <http://www.unr.edu.ar/noticia/691/ampliaci%C3%B3n-de-la-plataforma-continental-argentina>. Consulta: 25 de abril de 2016

Entrevista al Mtro. Osvaldo Mársico y a la Dra. Frida Armas Pfirter, disponible en <http://www.plataformaargentina.gov.ar/es/galeria-de-videos>. Consulta: 10 de junio de 2016

SENADO DE LA NACIÓN, Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, *Reunión Informativa con la Comisión Nacional de Límites de la Plataforma Continental (COPLA)*, Video <https://www.mrecic.gov.ar/plataforma-continental-argentina>. Consulta: 17 de junio de 2016

Política exterior de Sudáfrica con especial referencia al gobierno de Zuma. Principios e intereses en la cooperación Sur-Sur con África*

Gladys T. Lechini**

Resumen

A poco más de 20 años del triunfo de la democracia multirracial en Sudáfrica, el objetivo de este trabajo es revisar el rol de la cooperación Sur-Sur en la política exterior de los gobiernos de Nelson Mandela y Thabo Mbeki, colocando el énfasis en la gestión de Jacob Zuma, para evaluar el lugar que Sudáfrica le otorga a su región, al África y a las nuevas alianzas trans-regionales. Se sostiene que a pesar de su propia historia de luchas y de manifestar un compromiso solidario y cooperativo con los países del Sur y en particular con los de su región, en su relaciones externas los gobiernos del *African National Congress* (ANC) han defendido sus intereses nacionales por sobre los africanos.

Palabras claves: Sudáfrica-Política exterior-Cooperación Sur-Sur-África

South African foreign policy with special reference to Zuma government Principles and interests in South-South cooperation with Africa

Abstract

After more than twenty years of democracy in South Africa this chapter wants to make a follow up of Nelson Mandela's, Thabo Mbeki's and Jacob Zuma's foreign policies, to assess "the place" of Southern Africa, Africa and trans-regional alliances within their discourse and actions of South-South cooperation. It is argued that despite of its own struggle against Apartheid's oppression and its solidarity and cooperative engagement with the countries of the South, the African National Congress (ANC) governments have defended national South African interests over African ones.

Key words: South Africa-Foreign policy-South-South cooperation-Africa

Trabajo enviado: 14/05/2016 Trabajo aceptado: 20/06/2016

Introducción

La República de Sudáfrica es un caso ejemplar de transición pacífica desde un gobierno racista y segregacionista hacia una democracia multirracial, luego de décadas de opresión y violencia organizada desde el Estado -en paralelo tanto a la insurrección de la población de color dominada, como a la resistencia no violenta. Junto al fin de la guerra fría y acompañando los cambios del sistema internacional, en Sudáfrica se llevó adelante un proceso de negociaciones que culminó con las primeras elecciones democráticas en su historia y con la asunción a la Presidencia de la República del líder natural, Nelson Mandela.

En un contexto de des-inserción, de aislamiento internacional y de sanciones económicas internacionales aplicadas de manera dispar al régimen del Apartheid, el gobierno de la "nueva Sudáfrica" se propuso la plena reinserción en un mundo que estaba cambiando, tomando como banderas la defensa de los derechos humanos, la democracia y el desarrollo, planteando así la vinculación entre política doméstica y política internacional. Sostener el respeto por el derecho internacional y la promoción de la paz internacional, ampliar las relaciones bilaterales y apostar

* Se agradece la colaboración en este trabajo de la Becaria doctoral Agustina Marchetti.

** Doctora en Sociología por la *Universidade de Sao Paulo* (Brasil); Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina); Co-directora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR); Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET); Correo electrónico: gladystlechini@yahoo.com.ar

al multilateralismo, ocupar su espacio en la región y en África, fueron objetivos de la política exterior del “nuevo país” que emergía.

De este modo, en 1994 se produjo una transformación fundamental de la política exterior sudafricana (PESA) en su rediseño y armado “*to become a responsible global citizen*” (Landsberg, 2010:95). De un Estado aislado, políticamente beligerante, militarista en la región, con una agenda globalmente defensiva, Pretoria pasó a sostener la posición opuesta: mostrar un fuerte compromiso con África y la gobernabilidad global, defendiendo el multilateralismo y la participación en las instancias regionales, continentales y mundiales.

Sin embargo, por debajo de una superficie novedosa y sorprendente, fuerzas profundas subyacen a estos cambios, mostrando algunas continuidades derivadas de un “destino manifiesto”, producto de la posición geoestratégica de Sudáfrica en la región del África austral y de su propia historia.

Al analizar las posiciones de DeKlerk por el Partido Nacional en el gobierno (1989-1994), de Nelson Mandela (1994-1998), Thabo Mbeki (1999-2008)¹ y Jacob Zuma (2009-2019) del *African National Congress* (ANC)² podría hablarse de un hilo conductor que desde 1989 -con variados matices- va orientando la política exterior sudafricana hacia el logro de su total reinsertión internacional, aunque existan importantes diferencias entre el último gobierno del Partido Nacional y las posturas del ANC.

Según Evans (1995:12), en los inicios, la nueva diplomacia fue en esencia un cambio de estilo más que un cambio de sustancia. Para Deon Geldenhuys (1994:287), no fue una nueva política exterior porque no alteró significativamente la concepción sudafricana de su identidad y destino: Sudáfrica como superpotencia regional sin rivales. Para ellos la diferencia esencial en la política exterior es que la concepción sudafricana del interés nacional ya no era de tipo excluyente, sino que fue ampliada para cooptar los intereses y aspiraciones de otros grupos diferentes a los tradicionalmente vinculados a las élites dominantes blancas. En la nueva dinámica de la interacción entre el poder nacional y el proceso de identidad nacional se redefinieron los contenidos del interés nacional, incorporando los elementos constitutivos de las realidades sociales emergentes incluyendo a todos los grupos raciales en esta construcción.

De allí los planteos a finales de la década del noventa sobre si la nueva Sudáfrica tenía una vieja política exterior³, es decir, si podría replicar prácticas intervencionistas en la región, actuar como líder indiscutido y ser estigmatizado con el síndrome del *big brother*. Si la vieja Sudáfrica fue acusada de exacerbar los problemas del África, su sucesora tendría que ayudar a resolver los conflictos en el continente (Lechini, 1997).

¹ Mbeki no terminó su mandato, el cual fue completado por Montlanthe.

² El ANC se fundó el 8 de enero de 1912 en Bloemfontein, con el objetivo de defender y luchar por los derechos de la mayoría de raza negra de Sudáfrica. A medida que el sistema de discriminación racial o Apartheid se profundizaba, el ANC redoblabla su activismo. Aunque no es el único movimiento y partido que luchó contra el Apartheid, es el más numeroso. Fue prohibido por sus actividades terroristas y legalizado en el período de transición hacia la democracia, participando activamente en las *talk on talks*. Gobierna Sudáfrica desde las primeras elecciones multirraciales, en alianza con el Partido Comunista Sudafricano (SACP) y el Congreso Sudafricano de Sindicatos (COSATU), con peso variable según los gobiernos.

³ Ver: Lechini (1997). En ese sentido Sombra Saraiva (1996:6) sostenía que la política exterior sudafricana era más una política de Estado que de gobierno: "Sudáfrica es un caso ejemplar de continuidad en política exterior en el continente africano. Desde Ian Smuts, pasando por las ambiciones de hegemonía regional del viejo Partido Nacional con el proyecto de la 'Constelación de Estados', por la llamada 'Nueva Diplomacia' articulada en los estertores del Apartheid y presentada por Neil van Heerder en 1989, hasta la más reciente fase denominada 'Diplomacia de la Liberación' del ANC, se perciben continuidades inimaginables para períodos tan diversos de la vida política doméstica". Más aún, el autor sostiene que si bien los intereses nacionales fueron reanimados por la dimensión democrática y por el fin de la exclusividad del poder blanco, los fundamentos permanecieron los mismos.

Por tanto, en el nuevo discurso de política exterior se planteaba que el futuro de Sudáfrica estaba en África. Dicho rol asignado a Sudáfrica tanto desde las percepciones externas como desde un compromiso interno, estaba muy vinculado a las potencialidades económicas y gerenciales de un país que busca consolidarse en la región y el continente, para constituirse en un polo de desarrollo regional y demostrar las falsedades de las corrientes "afropesimistas".

Las proposiciones centrales de la "nueva diplomacia" fueron entonces: Sudáfrica como parte de África; los problemas africanos deben ser resueltos por los africanos; los Estados del África austral son interdependientes y su seguridad es indivisible; las cuestiones regionales deben ser encaradas con un espíritu de cooperación y buena vecindad⁴.

Frente a estas problemáticas, el objetivo de este trabajo es revisar brevemente los 20 años de política exterior democrática de Sudáfrica y colocar el énfasis en la gestión de Jacob Zuma, para encontrar continuidades y eventualmente cambios en las prioridades externas y en particular en el lugar que Sudáfrica le otorga a su región y al África en la cooperación Sur-Sur (CSS) y a las nuevas alianzas trans-regionales como IBSA (India, Brasil y Sudáfrica) y BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica).

En este contexto se entiende la política exterior como una política pública dirigida al ámbito externo del Estado e implementada por actores gubernamentales. Refleja los intereses de los variados sectores políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad doméstica, de acuerdo a principios y normas y recibe condicionamientos del marco sistémico.

El supuesto básico sobre el que se trabaja es que a pesar de la continuidad del ANC en el poder, en el diseño e implementación de la política exterior existe y ha existido una disociación entre el discurso y las acciones, en función de la escasez de recursos y de las necesidades domésticas e imperativos de los intereses de los variados grupos locales.

La **hipótesis** que se plantea es que en su relación con África y con el mundo, Sudáfrica, en tanto país emergente, tiende a defender sus intereses nacionales por sobre los regionales, aun cuando sostiene un discurso y posicionamiento Sur-Sur solidario y cooperativo.

1. La política exterior sudafricana: principios, objetivos y prioridades

La política exterior sudafricana ha sido y es una política de Estado, apuntando a mejorar y optimizar la inserción internacional de Sudáfrica, tener un rol destacado en África y muy relevante en la región austral del continente. De forma tal que en toda la historia de Sudáfrica, se puede observar en forma implícita o explícita, tanto en los discursos como en las acciones, a un país o mejor dicho a una élite gubernamental, que se percibe como líder o potencia regional africana.

Por otra parte, cabe reseñar que en estos 20 años de democracia, los diferentes gobiernos del ANC organizaron la política exterior manteniendo un discurso y una retórica que realza principios y valores acuñados a lo largo de su historia como movimiento de liberación nacional que luego accede al poder. El ANC es nacionalista y anticolonialista y por tanto su agenda se inspira en la igualdad racial en un mundo más equitativo⁵.

Consecuentemente, pueden observarse continuidades entre los 3 gobiernos del ANC en los principios y objetivos de su política exterior, expresados en la concepción de interés nacional, que como ya mencionáramos es ahora incluyente y recoge las necesidades e identidades de un país multiétnico y multicultural.

⁴ De Klerk ya hablaba de los contactos en el marco de las relaciones Sur-Sur, imponiéndole una connotación cooperativa canalizada por vía política, económica y de seguridad.

⁵ En el Congreso del Pueblo de 1955 el ANC adoptó la Carta de la Libertad (*The Freedom Charter*) que se convirtió en una declaración de principios básicos para su organización.

De este modo la política exterior se sustenta en un conjunto de valores (patriotismo, lealtad, dedicación, *Ubuntu* y *Batho Pele*⁶, equidad e integridad) y principios sobre los cuales se estructuran los objetivos estratégicos del país, entendidos como el interés nacional. Entre los principios rectores se destacan el compromiso con la promoción de los derechos humanos, con la democracia, con la justicia y el derecho internacional, con la paz internacional, con el fomento de mecanismos para la resolución de conflictos, y por último un compromiso con el desarrollo económico a través de la región y la cooperación internacional en un mundo globalizado e interdependiente (DIRCO, 2009:6).

Con respecto al interés nacional Chris Landsberg (2010:206) sostiene que: *“In the new South Africa, the concept of national interest has become one of the most established in foreign policy analysis, referring as it does to the most vital needs of the country, including defense of territorial integrity, autonomy, welfare and prosperity, and relationship with continental and global organizations”*.

Si bien el contenido del interés nacional sudafricano no ofrece dudas para los sudafricanos, es cierto que al ser incluyente, debe responder al conjunto de intereses sectoriales que sostienen la nación y que no siempre apuntan en la misma dirección y muchas veces se contradicen con principios y discursos.

A modo de metáfora, hay ciertas ideas que componen la columna vertebral del discurso de la política exterior sudafricana del ANC. Las vértebras lo constituyen la lucha contra la opresión colonial y la discriminación racial, la defensa de los derechos humanos, de los valores democráticos y la solidaridad Sur-Sur. Las costillas y el corazón descansan en África y en particular en la región austral.

En tanto, desde la práctica, según Alec Erwin⁷, la inserción de Sudáfrica en el mundo puede asimilarse a una mariposa: con la cabeza en el norte, el cuerpo en África y las alas en el Sur, extendidas hacia América Latina y Asia, respectivamente (Vickers; Ajulu, 2008:14). Como puede observarse ambas metáforas no son coincidentes y hablan de discurso y realidades algo diferentes, pero ambas con eje en el lugar de Sudáfrica en África.

África aparece como la prioridad de Sudáfrica, por tanto los sucesivos gobiernos promoverán un continente políticamente estable y con crecimiento económico, junto a un orden internacional más justo y no organizado por los más poderosos, sino balanceado por alianzas contra-hegemónicas.

2. África y la CSS en la agenda de Sudáfrica

El ANC se ufana de ser el movimiento de liberación nacional más antiguo del África. Esta condición le otorga credenciales para aspirar a ejercer liderazgo continental -sin pretender

⁶ De acuerdo al *White Paper on South Africa's Foreign Policy* (2011) Sudáfrica emplea el concepto de *Ubuntu* como una manera de definir lo que el país es y cómo se relaciona con los demás. La filosofía de *Ubuntu* significa "humanidad". Ha desempeñado un papel importante en la formación de la conciencia nacional sudafricana y en el proceso de su transformación democrática y de la construcción de la nación. En la página 4 del documento se clarifica el concepto: *“South Africa's unique approach to global issues has found expression in the concept of Ubuntu. These concepts inform our particular approach to diplomacy and shape our vision of a better world for all. This philosophy translates into an approach to international relations that respects all nations, peoples, and cultures. It recognises that it is in our national interest to promote and support the positive development of others. Similarly, national security would therefore depend on the centrality of human security as a universal goal, based on the principle of Batho Pele (putting people first). In the modern world of globalisation, a constant element is and has to be our common humanity. We therefore champion collaboration, cooperation and building partnerships over conflict. This recognition of our interconnectedness and interdependency, and the infusion of Ubuntu into the South African identity, shapes our foreign policy”*.

⁷ Vice Ministro de Finanzas, a partir de 1996 Ministro de Industria y Comercio de Mandela; y Ministro de Empresas Públicas con Mbeki.

ser hegemónico, al menos en lo discursivo- y de este modo tener un rol relevante en la promoción de la unidad africana y de la cooperación con los países del Sur global. Así como plantea su destino ligado al África, se postula como un *peacekeeper* del continente, vinculando las cuestiones de seguridad al desarrollo económico y al comercio. En ese contexto, se esgrime con fuerza el argumento de Mandela: “no podemos ser una isla de riqueza en un mar de pobreza”⁸.

De esta manera, y en tanto economía en desarrollo, pero emergente, Sudáfrica se ofrece como puerta de entrada al África, especialmente en los foros comerciales globales, y como representante o con voz para hablar en nombre de África en los encuentros y organizaciones multilaterales.

Sudáfrica como una democracia multirracial, Sudáfrica como líder regional y africano, Sudáfrica como puerta de ingreso al África, con una economía en crecimiento, con importantes empresas y un sólido sistema financiero, son argumentos que se escuchan en los foros multilaterales y que se silencian en los africanos, generando mucha suspicacia en la región.

Es que los límites impuestos por la realidad y los condicionantes emanados de los variados intereses nacionales sectoriales, colocaron restricciones y muchas veces generaron distancia entre el discurso y las acciones, entre las promesas de cooperación y los costos ocasionados.

A pesar de las continuidades y la retórica solidaria del ANC, es de tener en cuenta también que cada gobierno y en especial cada presidente y su entorno, le impusieron su sesgo particular a la política exterior, en contextos sistémicos también diferentes. De ahí la importancia de realizar un seguimiento del accionar externo de este país desde las primeras elecciones democráticas que le habilitaron su reinserción internacional, si se pretende tener una idea de cómo se percibe la CSS, la inserción en África y su relación con otros emergentes.

En tanto, la CSS es concebida aquí como un aspecto de la política exterior que se basa en los principios de solidaridad, apoyo y ayuda mutua. Es una relación esencialmente política que apunta a reforzar las vinculaciones bilaterales y a formar coaliciones en los foros multilaterales, para obtener mayor poder de negociación conjunto en la búsqueda de autonomía internacional. Ésta, a su vez, es entendida como la capacidad de tomar decisiones en función de los propios intereses, teniendo en cuenta los márgenes de maniobra y las restricciones que el sistema internacional y las fuerzas globales les imponen a los Estados.

Cabe aclarar que la CSS ha sido utilizada con diferentes contenidos y posee múltiples aristas. Una mirada sobre la evolución de los “países del Sur” contribuye a comprender sus dos más importantes acepciones explicitadas en dos grandes líneas interpretativas, cuyas fronteras son difusas: una acepción política, más amplia y una técnica más restringida –que abarca aspectos científico-tecnológicos, académicos, de negociaciones económico-comerciales, entre otros.

3. La política exterior sudafricana desde el fin del Apartheid a la asunción de Jacob Zuma

A partir de la asunción del nuevo gobierno de **Nelson Mandela** (1994-1999) se inició un período de expansión de las actividades internacionales de Sudáfrica, para incrementar las relaciones diplomáticas, comerciales, científicas, tecnológicas y culturales, tanto en la subregión y el continente, como a nivel global.

Fue un período de aprendizaje que contó con la ventaja de las percepciones externas positivas sobre Mandela, para paliar algunos errores producto de un excesivo principismo e

⁸“*South Africa has over the past decade asserted itself as an African state with African renewal and the continent's development as the key priority of its foreign policy. I want to remind us all of President Mandela's words that have steered us on this course: 'South African cannot be an Island of Wealth in a Sea of Poverty'*” (Pahad, 2006).

idealismo que impregnaba su gobierno, así como su comprensible improvisación inicial. Mandela planteó “*to follow an idealist route by resting its diplomacy on ethical and principled foundations*” (Landsberg, 2010:97).

El problema fue moverse desde la retórica de los derechos humanos a la práctica, ya que durante los primeros años la política exterior sudafricana tomó un “...*naive almost crusading human rights flavour*” (Habib, 2009:148), defendiendo muchas veces situaciones complejas en África que dejaron al gobierno en una posición incómoda (por ejemplo, por su posición contra Sani Abacha, Presidente de Nigeria, por el ahorcamiento de los opositores liderados por Ken Saro-Wiwa).

Aunque no explicitados de igual manera, de la lectura de los discursos de los principales actores en el proceso de toma de decisiones de la política exterior sudafricana se desprenden otras ideas orientadoras del accionar externo sudafricano: por una parte, se destaca la necesidad de priorizar y re-priorizar los objetivos a intervalos regulares (Nzo, 1995a:1), mantener relaciones diplomáticas independientemente de la ideología de los Estados, no tolerar que sus políticas sean dictadas por una potencia extranjera y autoperibirse como una nación “comercialista” -cuyos pilares son democracia, libertad y respeto por los derechos humanos, para los cuales son prerequisites esenciales la paz y la estabilidad (Nzo, 1995b:17).

En su discurso de política exterior Mandela planteaba que el futuro de Sudáfrica estaba en África. Más precisamente, que Sudáfrica estaba destinada a convertirse en un líder regional, político y económico, con responsabilidades y obligaciones. Mandela había declarado que la reconstrucción de la región sería una empresa colectiva, donde Sudáfrica compartiría las responsabilidades con espíritu de respeto y no paternalista. Esto explicaría cómo la nueva Sudáfrica, consciente del daño infligido a la región por el Apartheid, declaraba su intención de ser un buen vecino.

También en función de los principios, Mandela adscribió a la CSS respaldando la filosofía del no alineamiento en la política mundial y ofreciendo a Sudáfrica como sede de la XII Cumbre de los No Alineados en Durban, entre el 2 y 3 de septiembre de 1998. Aunque sostenía la teoría de *walking on two legs* para justificar mantener buenas relaciones con los países del Sur y con los países centrales -por la propia supervivencia de Sudáfrica-, las relaciones con sus pares y con aquellos que lo habían apoyado en su lucha contra el Apartheid guardaban un lugar de relevancia.

A pesar del inicio excesivamente moralista, con los años, la gestión externa de Mandela fue tornándose más pragmática, promoviendo los intereses económicos de Sudáfrica. Si bien el Presidente sostuvo una preferencia comprensible por políticas que reflejaban una posición moral en los asuntos mundiales, el Departamento de Asuntos Externos (DFA), bajo la influencia de Mbeki y Pahad, fue mucho más cauteloso. Conscientes de los constreñimientos sistémicos, no estaban muy inclinados a embarcarse en iniciativas “heroicas” sin beneficios directos para el Estado sudafricano, en vistas de las necesidades del Plan de Reconstrucción y Desarrollo⁹, para atender las demandas nacionales.

Por tanto pareciera que la dimensión moral de la política exterior fue quedando subordinada a los imperativos de la razón de Estado (reconstrucción doméstica y crecimiento económico, aliados a la estabilidad política).

Frente a las restricciones domésticas se sostenía que si bien Sudáfrica cumpliría su función de liderazgo en cuestiones regionales, Sudáfrica era la mayor prioridad de Sudáfrica y debía mirar hacia los países extranjeros que mayor asistencia pudieran brindarle y que pudieran

⁹ El *Reconstruction and Development Program* (RDP) fue una propuesta realizada en 1994 por el ANC, los sindicatos y el Partido Comunista para dar soluciones a la situación socioeconómica del país. En 1996 fue reemplazado por el *Growth, Employment and Redistribution* (GEAR), el cual se caracterizó por defender principios conservadores neoliberales (DEPARTMENT OF FINANCE, REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 1996).

comerciar con ella, para su mayor conveniencia¹⁰. Este argumento apuntaba a posicionarse frente a las expectativas que el continente africano había volcado sobre la nueva Sudáfrica. El Ministro Nzo (1994) aclaraba que su país cooperaría en la medida de sus posibilidades, promoviendo una nueva forma de interacción política y económica en el África austral, basada en los principios de independencia mutua e interdependencia. Resaltaba a su vez la importancia de la creación de mecanismos de seguridad regional porque sin un espacio seguro es imposible pensar en el desarrollo económico¹¹. Igual posición cautelosa tomó con su ingreso a la *Southern Africa Development Community*- Comunidad de Desarrollo del África Austral (SADC) habida cuenta de los problemas personales existentes con Mugabepor cuestiones de liderazgo y de las expectativas de los miembros del grupo (Lechini, 1999).

Esta cautela y preocupación por las demandas domésticas pudo observarse cuando para julio de 1997 el ANC emitió un documento donde en el ítem 2 anunciaba que “*economic interests are as important as political solidarity*” dejando ya entrever la idea del *African Renaissance* de Mbeki, como uno de los principales pilares de la política exterior (Landsberg, 2010:118).

Thabo Mbeki (1999-2008) vicepresidente de Mandela, le sucedió en el liderazgo del ANC y por tanto en la Presidencia de Sudáfrica. Mbeki representa según Habib (2009:146) una segunda generación de nacionalistas del ANC, más pragmáticos, porque plantean una reconciliación estratégica con los poderes centrales para obtener “*the best deal under present global circumstances*”: para reformar el orden existente no había que desengancharse sino involucrarse para cambiarlo en el largo plazo. Según el documento sobre política exterior elaborado en Pretoria por Jackie Selebi del DFA, en octubre de 1998 “*Transformation Process: Strategic Planning, identification of core business*”, el interés nacional se circunscribía a la seguridad y creación de riqueza. Por ello en el tope de la agenda externa se situaban las propuestas de transformación y desarrollismo (Landsberg, 2010:125-137).

Con Mbeki, los medios y el discurso del papel que Sudáfrica jugaría en África y la región sufrieron ajustes, ya que África y el sistema interafricano, así como el nuevo “continentalismo” serían una prioridad, a tal punto que permanentemente se vinculaba el interés nacional con el africano en su conjunto. Aún antes de su llegada a la Presidencia en 1999, Mbeki ya había planteado la idea del “Renacimiento Africano” (*African Renaissance*) con connotaciones más cooperativas que paternalistas. Es decir, Sudáfrica contribuiría al resurgimiento africano, no como potencia protectora que participa e interviene en todos los problemas de los países del continente, sino promoviendo y creando los mecanismos adecuados para que los países africanos lograsen en conjunto un desarrollo sustentable y pudiesen mejorar su inserción en el sistema global. De esta forma la estrategia adoptada por Mbeki apuntaba a la creación y fortalecimiento de instituciones y herramientas para la cooperación y concertación continental y la integración regional. La aspiración de Sudáfrica de constituirse en potencia media, se comenzó a manifestar en el creciente interés de su diplomacia en participar de instituciones internacionales (Biswas, 2007:163).

Durante su gestión Mbeki priorizó África en 3 dimensiones principales:

- a) colocando una importante cantidad de energía diplomática (*quiet diplomacy*) y militar en la pacificación del continente (Angola, Burundi, Lesotho, Kenya, Mozambique, Sierra Leona, Sudan y Zimbabwe), aunque muchas veces esos esfuerzos no se apreciaban en su real medida;
- b) colaborando con Nigeria en la reconstrucción de la arquitectura institucional de África - particularmente en la creación de la Unión Africana (UA) el 26 de mayo de 2001, que reemplazó a la antigua Organización para la Unidad Africana (OUA)- y siendo sede del Parlamento Africano. Asimismo, Mbeki junto con Olusegun Obasanjo de Nigeria y el Presidente senegalés Abdoulaye Wade, fueron los artífices de la *New Economic Partnership for African Development* (NEPAD) y su mecanismo de revisión por pares (*peer review mechanism*);

¹⁰ Business Day (1994).

¹¹ Ver: Nzo (1994).

c) promoviendo la Agenda Africana en la comunidad internacional, en las instituciones y reuniones globales así como en su rol como miembro no permanente del Consejo de Seguridad (2007-2008) y de la NEPAD (para atraer inversiones)¹².

Sin embargo, las intenciones de todo este activismo fueron puestas en duda por la orientación económica neoliberal elegida, muy acorde con los tiempos que corrían, pero que provocó preocupación en los ámbitos regionales y continentales, sobre todo en aquellos que propugnaban por una agenda “desarrollista” para África. Aunque las políticas domésticas de Mbeki¹³ generaron una naciente clase media –los *black diamonds*–, no consiguieron transformar la sociedad ni la economía sudafricana, impidiéndole garantizar los recursos para la provisión de bienes públicos regionales que le hubieran posibilitado ejercer otro tipo de liderazgo en la región y en África (Habib, 2009:149-150).

En tanto, las inversiones sudafricanas se expandieron exponencialmente en la era post Apartheid. En los primeros 6 años de gobierno democrático, las inversiones sudafricanas de empresas privadas y paraestatales¹⁴ en la SADC, por ejemplo, sobrepasaron a las británicas y norteamericanas juntas. Pero, como menciona Habib (2009:150), toda esta actividad también tuvo su lado oscuro ya que en un contexto neoliberal, las corporaciones sudafricanas no tuvieron ningún control ni regulación en su actuación en la región y el continente, con efectos adversos para el desarrollo de los otros países africanos. Es que, como también marca Landsberg (2010:165) aunque Mbeki pretendiera parecer un socio no hegemónico en África, las actividades económicas sudafricanas en el continente fueron controversiales y reforzaron la idea de hegemonía y para algunos de un poder africano neo-imperialista.

Junto al continente africano, la CSS fue un elemento central de la política exterior de Mbeki, como una de las llaves para modificar el presente orden político y económico internacional injusto y promover uno más equitativo, en el cual los países del Sur tuvieran mejores chances para acelerar su desarrollo económico (Mills, 1998; Vale; Maseko, 2002). Por ello participó activamente de las instancias multilaterales “del Sur”, contribuyendo a la revitalización de los No Alineados, a la conformación en 2003 del Foro IBSA (con India y Brasil) y del G20, que emergió de las reuniones de Cancún sobre comercio multilateral.

Mbeki fue un promotor de la CSS, en lo que Landsberg (2010:167) llama el espíritu neobandung. Pero a diferencia de los principios de mediados de los cincuenta, Mbeki proponía ir más allá de los sentimientos y la solidaridad política para enfocarse en la dimensión económica, pues las 2 mayores preocupaciones de su política exterior descansaban en la cuestión de la distribución del poder y riqueza.

Sus ideas lo convirtieron en un prematuro campeón de la CSS del siglo XXI, al desarrollar una agenda tricontinental. Ya en su carácter de vicepresidente de Mandela, había propuesto la idea del GSur o G8 del Sur, como contrapunto del G7 del Norte (asociando a los líderes de Sudáfrica, China, India, Brasil, México, Nigeria, Egipto y Arabia Saudí). Aunque esta idea no cuajó, sí se consiguió dar un nuevo empuje a No Alineados y contribuir a la creación de IBSA. Esta alianza entre India, Brasil y Sudáfrica, convocaba a 3 democracias vibrantes para defender una voz común frente al Norte. Por ello se decidió combinar colectivamente sus fortalezas en sinergias complementarias y así consolidar las 3 regiones de los 3 continentes del Sur con estrategias trilaterales, multilaterales y hacia el Sur global. IBSA coloca el énfasis en la solidaridad política pero además plantea promover el comercio intrasur y una mayor coordinación económica. IBSA le permitió a Mbeki incrementar su presencia a nivel global,

¹² El espíritu neoliberal de la NEPAD y la promoción de África como un campo para las inversiones de los países centrales ha llevado a algunos autores a considerar el proyecto como un caballo de Troya de los intereses occidentales.

¹³ Inclusive el nuevo plan para Sudáfrica: *Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa* (ASGI-SA) de 2005.

¹⁴ *Electricity and Supply Commission (ESKOM), Transnet, The Development Bank of Southern Africa (DBSA), The Industrial Development Corporation (IDC)*, entre otras.

jerarquizando a Sudáfrica, a pesar de las diferencias evidentes con Brasil y la India en indicadores socio-económicos.

Esta estrategia trilateral recuperaba en algún sentido las alas de la mariposa de Erwin, mirando hacia Asia y hacia América Latina. En el primer caso, mirando al este cuando, retomando el espíritu de Bandung, en 2003 se organizó en esa misma ciudad la primera conferencia subregional *Asian-African Subregional Conference* (AASROC) y en 2005 la primera cumbre para la *New Asian-African Strategic Partnership* (NAASP), en Jakarta, que focalizó la asociación en la solidaridad política y en la cooperación económica y sociocultural¹⁵.

Aunque con quizás menor intensidad que el acercamiento hacia el continente asiático, Mbeki orientó su mirada hacia la costa occidental atlántica, en el contexto de su estrategia tricontinental en el Sur global. Consecuentemente Sudáfrica participó en Luanda (Angola) de la VI Conferencia Ministerial de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) entre el 18 y 19 de junio de 2007, en un nuevo relanzamiento de la zona, esta vez liderado por Dos Santos de Angola. Pero el dato más relevante, al menos desde la perspectiva argentina y sudamericana, fueron las conversaciones entre los miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Sudáfrica en torno a la creación de un área de libre comercio¹⁶.

A finales de los noventa, esta iniciativa era una idea compartida principalmente por los gobiernos de Brasil y Sudáfrica. Pero, tras la presencia de Mandela en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR realizada en Ushuaia en julio de 1995, el objetivo de reforzar los vínculos comerciales entre el MERCOSUR y Sudáfrica se extendió a los demás miembros del bloque sudamericano y cobró un nuevo impulso. Esta decisión fue respaldada por la visita del Presidente Mbeki a la Cumbre de Presidentes del bloque sudamericano, realizada en Florianópolis, Brasil, a fines del año 2000, para firmar el 15 de diciembre el “Acuerdo Marco para la Creación de un Área de Libre Comercio entre el MERCOSUR y la República de Sudáfrica”.

Las negociaciones continuaron hasta fructificar el 16 de diciembre de 2004 en Belo Horizonte, Brasil, con la firma de un Acuerdo Preferencial de Comercio entre el MERCOSUR y la Unión Aduanera del África Austral (SACU)¹⁷, un Protocolo para la Solución de Controversias y un Memorandum de Entendimiento¹⁸. Finalmente, el Acuerdo Preferencial de Comercio fue firmado en Salvador, Brasil, el 15 de diciembre de 2008; y, en Maseru, Lesoto, el 3 de abril de 2009. Lamentablemente, el documento aún está a la espera de la ratificación de los parlamentos sudamericanos.

Otra iniciativa de relevancia en los ámbitos multilaterales fue la promoción de reuniones birregionales, tales como la Cumbre América del Sur-África (ASA) entre los Ministros de

¹⁵ En esa reunión Sudáfrica e Indonesia acordaron copresidir el foro hasta 2009, momento que se preveía la finalización de la Presidencia de Mbeki. Ver: *The eThekweni Declaration and Africa SanAction Plan* (2008). Disponible en: <http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/eThekweniAfricaSan.pdf>. Consulta: 25 de junio de 2016.

¹⁶ Inicialmente éste era un proyecto más amplio que incluía a la SADC que por entonces aparecía como un proceso de cooperación con posibilidades exitosas, apuntando a la futura integración económica de sus miembros. Posteriormente se avanzó solamente con Sudáfrica y finalmente se incluyó a la SACU. Ésta es la Unión Aduanera más antigua de África. Su creación data de principios del siglo XX, a iniciativa de Sudáfrica, su principal socio e interlocutor. Fue reformulada en el apogeo de la Sudáfrica racista, en 1969, al ser reemplazado el tratado originario de 1910, para mantener el librecambio entre los países miembros: Bostwana, Lesotho, Swazilandia y por supuesto Sudáfrica. Se agregó Namibia en 1990, después de haber logrado su independencia de la propia Sudáfrica. A partir de 1994, con los cambios democráticos en este último país, se inició un proceso de negociaciones que llevó al Acuerdo de SACU de 2002, el cual entró en vigencia el 15 de julio de 2004. Este nuevo tratado modificó sustancialmente la organización y tomó aspectos políticos que habían sido relegados en el tratado de 1969, puramente comercial. Es entendible, por tanto que Sudáfrica incluyera a sus socios menores al cerrarse la negociación con el MERCOSUR.

¹⁷ Este acuerdo tarifario reduce los aranceles de 1.900 productos, 950 de cada lado, entre un 25% y 100%, entre los que se destacan los productos agrícolas, agroalimentarios, petroquímicos, bienes de capital y maquinarias.

¹⁸ Un estudio pormenorizado del proceso puede consultarse en Morasso (2007).

Relaciones Exteriores de la UA y de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que tuvo lugar en Abuja, Nigeria en 2006, a iniciativa del Presidente Obasanjo. Cabe finalmente recordar que en 2005 Sudáfrica fue elegida para la presidencia del G77+China. Allí también se enfatizó la necesidad de focalizarse en la CSS, de fortalecer los lazos económicos y tecnológicos entre los países en desarrollo (PED) y desafiar la hegemonía del Norte en los foros multilaterales.

El gobierno de Thabo Mbeki (1999-2009), a quien se lo conocía como el “Presidente de Relaciones Exteriores”, logró el reconocimiento internacional de Sudáfrica como potencia regional y como un actor con proyección internacional (Elíades, 2011), a pesar de las críticas y dudas respecto a la orientación económica neoliberal y a cierto alejamiento de “sus bases”.

Esta situación llevó a que en 2004 el arzobispo Desmond Tutu lo criticase por rodearse de “seguidores” y no preocuparse por mejorar la situación de los pobres, promoviendo políticas económicas que solo beneficiaban a una pequeña élite negra.

4. La estrategia de Zuma camino al poder

En diciembre de 2007 se llevó a cabo en Polokwane el “52 Congreso del ANC”, el cual se constituyó en un hito en la historia política sudafricana al producir un *power shift*, un cambio en los ejes de poder y de liderazgo del partido en el gobierno. El entonces Presidente Thabo Mbeki fue desplazado de la presidencia del ANC por su “contrincante” Jacob Zuma. El poder cambió de manos y de alianzas dentro del ANC, llegando un nuevo grupo a la escena política sudafricana. Para Calland (2013:6) este hecho también demostró ciertos cambios al interior del ANC, cuyo poder se volvió más difuso, menos focalizado, menos coherente y más vulnerable.

Este movimiento tuvo importantes consecuencias para la vida política de Sudáfrica, pues implicó la declinación de Mbeki y su prematuro retiro de la escena política, al ser condicionado por el ANC a presentar una renuncia anticipada, a sólo 9 meses de finalizar su segundo mandato.

La emergencia de Zuma implicó cambios domésticos importantes y ajustes más cosméticos en la política exterior sudafricana. Tal como plantea Landsberg (2010:221):

“Polokwane election result stunned Mbeki on a personal and political level, the resolution adopted encouraged government to follow very much in his footsteps: invest more in economic and parliamentary diplomacy and use these diplomatic tools as a means to help to bring about a more equitable balance between the industrialized North and the developing South; give officials and cadres in the DFA more rigorous training in economic diplomacy, so as to become more effective in advancing economic diplomacy; strengthen South-South relations and solidarity with the like-minded movements and governments in Africa and further afield; consolidate the IBSA Trilateral Forum; and deepen relations with China”.

En efecto, en septiembre de 2008, casi un año después de Polokwane, Thabo Mbeki se vio obligado a dejar su cargo de Presidente de la República porque el Consejo Nacional Ejecutivo del ANC le quitó su respaldo. Kgalema Motlanthe, vicepresidente del ANC, ocupó su lugar interinamente hasta abril de 2009, fecha en la que se celebraron elecciones generales en Sudáfrica, las cuales llevaron a Jacob Zuma a la Presidencia.

Desde su asunción en 2009, **Jacob Zuma**¹⁹ manifestó cuáles serían los lineamientos de su gestión²⁰, con el slogan *together doing better* en el cual expresaba su intención de consolidar la democracia y afianzar un Estado “desarrollista” (*developmental State*) (The Presidency, Republic of South Africa, 2009). En materia de relaciones exteriores sostuvo que desplegaría una política exterior²¹ basada en el interés nacional, expresión omnicompreensiva y a la vez difusa. Su

¹⁹ Para mayor información acerca de Jacob Zuma: http://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/africa/sudafrica/jacob_zuma. Consulta: 20 de junio de 2016. Consulta: 25 de junio de 2016.

²⁰ En este trabajo sólo abordaremos el primer gobierno de Zuma (2009-2014).

²¹ El Departamento de Cooperación y Relaciones Internacionales la define como: “a multidimensional set of policies, principles, strategies, objectives, and plans that cannot easily be packaged into a neatly

definición ha sido siempre una tarea compleja para la teoría y la práctica de las relaciones internacionales y ha estado sujeta a las variaciones de tiempo y espacio. Para la Cancillería sudafricana de Zuma “*the national interest can be defined as those interests of the state, which can be categorized as core interests, which are inalienable, and whose attainment and protection are absolutely vital*” (Landsberg, 2010:207).

Por ello es que Mxolisi Notshulwana (2012:3) sostiene que: “*South Africa therefore needs to conceptualize and define its national interest better. A country’s national interest is the collective—and, indeed, an aggregation—of all the other interests in all the political, economic and social dimensions of state activity*”.

Si bien Zuma realizó esfuerzos para diferenciarse de Mbeki en política exterior, recuperando la imagen y visión de Mandela, la práctica muestra que hubo una continuación de los lineamientos de su antecesor, con mínimas variaciones, tales como, por ejemplo, el cambio de denominación del DFA por el de Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación (DIRCO)²².

García Calvo (2015:6) en tanto, sugiere que se quería “reciclar” el accionar exterior de Sudáfrica con “un giro estratégico que pretendía conectar en mayor medida el proyecto nacional con el exterior, ahora más comprensivo”. Sin embargo se trató más de continuidad que de cambio. Tal como plantea Wheeler (2011) la política exterior de Zuma puede describirse como de “cuidado y mantenimiento” de lo que fue creado por Mbeki y en este sentido se conservan los objetivos principales.

Probablemente hubo cambios en la forma. Con un estilo populista alejado del cuestionado elitismo de Mbeki, Zuma implementó una política exterior orientada por los intereses económicos, pero cuyas prioridades no habían variado respecto a las declaradas en años anteriores. Para Zuma “*our foreign relations must contribute to the creation of an environment conducive to sustainable economic growth and development*” (DIRCO, 2014).

En el Plan Estratégico 2009-2012, los objetivos de la gestión Mbeki se mantuvieron: consolidación de la Agenda Africana, fortalecimiento de la CSS y cooperación Norte-Sur, participación en el sistema de gobernanza global y fortalecimiento de las relaciones políticas y económicas²³. En los planes estratégicos subsiguientes²⁴ se observa una continuidad entre las prioridades de política exterior y una profundización de la CSS, la Agenda Africana y la Integración política y económica de la SADC. Por otra parte, en mayo de 2011, la DIRCO publicó un documento que serviría como referencia para el accionar externo del país, un *White Paper*, titulado “*Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu*”, el cual recién fue presentado al Parlamento el 12 de marzo de 2014 y hasta el momento se encuentra en debate parlamentario. Esto podría entenderse como una muestra del bajo perfil que la actual administración le dedica a las cuestiones externas, en contraposición con el “internacionalismo” de Mbeki.

Sin embargo, cuando Zuma inició su mandato mostró un marcado activismo internacional, promoviendo una Sudáfrica *open for business* en un contexto de una política

described formula. However, it is necessary to consider in broad but clear terms the general orientation of our policy –which serves to define our national values and benchmark our International Relations policy decision-making and strategies” (DIRCO, 2009:6).

²² Maite Nkoana Mashabane expresa en el *Strategic Plan 2009-2012* (2009): “*The change of name to the Department of International Relations and Cooperation is an important milestone. It gives us an opportunity to coordinate the work that we have been doing during the past fifteen years in the area of development cooperation. By this name change, our government is responding to the call to enhance partnerships for the development of our continent. Indeed, the achievement of peace, stability and development in Africa continues to be the lodestar of South Africa’s foreign policy*”.

²³ Desde el año 2005 el Departamento de Asuntos Exteriores publica los Planes Estratégicos trianuales donde se explicitan las prioridades de política exterior sudafricana.

²⁴ Plan Estratégico 2010-2013; Plan Estratégico 2011-2014; Plan Estratégico 2012-2015; Plan Estratégico 2013-2018 y Plan Estratégico 2014-2019.

exterior que definió como desarrollista, utilitaria y comercialista. Quizás, la diferencia con Mbeki radique más en las formas que en el contenido de un accionar externo que junto a los principios y valores de la nueva Sudáfrica, promovía los negocios sudafricanos en la región y el continente. En este contexto cabe aclarar que entre las prioridades planteadas en la política exterior, a los fines de este trabajo sólo se abordarán la Agenda Africana y el fortalecimiento de la CSS.

5. La Agenda Africana como pilar de la política exterior de Sudáfrica

Tal como en el caso de sus predecesores, África es la prioridad de Sudáfrica. La Agenda Africana de la gestión externa de Zuma y de su Ministra de Relaciones Exteriores Maite Nkoana Mashabane colocaba el énfasis en la participación continental y regional. En el primer caso los principales ámbitos eran la UA y la implementación de la NEPAD²⁵ como un programa de desarrollo socio-económico, y el *Regional Indicative Strategic Development Plan* (RISDP) como la expresión regional de la NEPAD. En el segundo, el compromiso con la SADC y la consolidación de la formación de la cooperación tripartita de la SADC, el *Common Market of Eastern and Southern Africa* (COMESA) y la *East African Community* (EAC).

En cuanto a los aspectos bilaterales proponía el fortalecimiento de las relaciones políticas, sociales y económicas a través de estructuras que profundicen el diálogo y la cooperación con los países del continente africano focalizándose en el desarrollo sustentable. Tal como plantea Landsberg (2012:81):

“A key dimension of the Zuma government’s foreign policy, as was the case with Mbeki, has been that of “continued prioritization of the African continent”, pursued under two broad thematic areas: continental and improving political and economic integration, and the South African Development Community (SADC). However, behind the rhetoric of change, there is once more a note of familiarity.”

Con respecto a las cuestiones de seguridad regional se promovía la participación de Sudáfrica en las operaciones para el mantenimiento de la paz y reconstrucción post-conflicto del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad y Paz de la Unión Africana (AUPSC). La *quiet diplomacy* promulgada por el gobierno de Zuma en relación a la resolución de conflictos en el continente, podría pensarse como una continuidad de la *peace diplomacy* de la administración Mbeki en materia de seguridad regional.

No obstante las similitudes, por debajo de las intenciones de cambio hubo algunas diferencias que no fueron pura cosmética. El mejoramiento de las vinculaciones con Angola²⁶ evidenció discrepancias con el gobierno anterior, ya que las relaciones con Luanda durante el gobierno de Mbeki no habían sido muy cordiales, a pesar de sus intentos de acercamiento. La decisión de Zuma de realizar su primera visita de Estado a Angola para encontrarse con el Presidente Dos Santos fue un gesto significativo que tuvo a su vez fuertes implicancias en sus relaciones con Nigeria, con quien Mbeki había tenido vínculos estrechos. Por cierto Landsberg (2012:85) sostiene que: *“2009-2012 saw a sharp decline in the relationship between Pretoria and Abuja, with the latter feeling abandoned by South Africa and the tensions in the relationship coming to a head during the 2011 NATO war against Libya”*. Otra innovación del gobierno de Zuma que se abordará más adelante, fue el establecimiento de la *South African Development Partnership Agency* (SADPA), para armonizar estrategias de cooperación en la región.

Por cierto, el gran protagonismo sudafricano desplegado en el continente despertó críticas y sospechas en varios países africanos que no estaban muy de acuerdo con el liderazgo regional de Sudáfrica y le cuestionaban una excesiva visibilidad. Su activa presencia en los distintos foros internacionales globales, la mayoría de las veces en representación de África, también generó

²⁵ Creada en el año 2001 y adoptada como plan económico de la UA.

²⁶ Las relaciones de Sudáfrica con Angola fueron muy frías hasta el año 2000, cuando se firmó un acuerdo de Cooperación y se creó una Comisión Conjunta que se reunió en 2003, sin mayores resultados.

dudas sobre si con este activismo Pretoria perseguía exclusivamente intereses propios y olvidaba a la región o sostenía la voz africana.

Ejemplos de este protagonismo de Sudáfrica lo constituyen ser sede de la Secretaría de la NEPAD, del Mecanismo de Revisión de Pares de la AU (APRM) y del Parlamento Panafricano. En tanto, la elección de Sudáfrica como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como representante del continente africano en el periodo 2011-2012²⁷, de Nkosazana Dlamini-Zuma²⁸ como presidente de la UA en 2012 y del sudafricano Thembinkosi Mhlongo como Secretario Ejecutivo Adjunto de la SADC, dan muestras de un activismo que en principio no pareciera ir contra la corriente de las voluntades africanas o al menos que ha sido consensuado por un grupo de “Estados amigos”.

Por todo lo antedicho es que Bloor (2011:15) sostiene que las autoridades sudafricanas se han preocupado permanentemente de explicitar que cualquier actitud de liderazgo o actividad realizada en representación de África es una función que se le ha delegado explícitamente: “*South Africa ensures that its leadership role within the continent is not taken as legitimate by virtue of international support, but is instead rooted in the will of African nationstates to see the country take up the responsibility of leadership*”.

Para despejar dudas, en reiteradas oportunidades se ha tratado de justificar discursivamente esta participación activa en la UA minimizando el protagonismo: “*In turn, despite its role in driving the establishment of the AU, South Africa remains humble as a member of the body, seeking to underpin its commitment to continental leadership with continued mandate from the organization*” (Bloor, 2011:11).

En el mismo sentido, en una visita a la Universidad de Pretoria, la Ministra Nkoana Mashabane (2010) expresó: “*We will continue to provide whatever support we can to ensure that these institutions succeed in the mandate given to them by the African Union*”.

De la lectura de varias alocuciones se deriva el interés de dejar en claro que Sudáfrica buscará en los diferentes foros multilaterales la promoción y el fomento de los intereses de África, incluyendo la sub-región de la SADC. Al mismo tiempo, que Sudáfrica trabajará con los países del Sur para hacer frente a los retos del subdesarrollo, la marginación de la región en el sistema internacional, y la promoción de la equidad y la justicia social a nivel mundial. Puede pensarse entonces que el papel de Sudáfrica en un entorno global multilateral es asumido como parte de sus obligaciones como líder del continente en este llamado de la comunidad internacional para que África participe en varias instancias de alto nivel de la diplomacia mundial.

6. La CSS en la política exterior de Zuma

La CSS fue otra de las áreas donde mayores coincidencias hubo entre Mbeki y Zuma, a tal punto que se optó por la continuidad, focalizándose en la implementación y operacionalización de las directivas establecidas en la gestión anterior. Como afirma Landsberg (2010:236) “*The Zuma government decided to build on one of Mbeki’s most important contributions to diplomacy, that of championing a new and innovative South-South solidarity and modernizing the Republic’s relation with the Global South*”.

Como ya se mencionara, la CSS fue entendida tanto en sentido político, es decir, basada en relaciones de solidaridad, apoyo y ayuda mutua como en sentido específicamente científico-tecnológico, aportando conocimientos y capacidades adquiridas a países con similar o menor desarrollo. Los objetivos eran: “*To ensure the creation of political, economic and social spheres necessary for the fight against poverty, underdevelopment and marginalization of the South*”

²⁷ Sudáfrica ya había sido representante de África en el periodo 2007-2008.

²⁸ Fue Ministra sudafricana de Salud 1994-1999 bajo la Presidencia de Mandela y Ministra de Relaciones Exteriores de Mbeki.

(Landsberg, 2010:236). Así también el gobierno creía que la CSS: “*is a means through which developing country partners can support one another by broadening the scope of their economic engagement and by enhancing technical, financial and institutional partnerships, technology transfer and learning*” (Landsberg, 2010:237).

Como se indicó anteriormente, durante el gobierno de Zuma se creó la SADPA, la cual tenía como meta unificar esfuerzos en actividades de ayuda y cooperación al desarrollo y que englobaba en su estructura al *African Renaissance and Cooperation Fund* (ARF), otorgándole un marco institucional a la provisión de cooperación sudafricana (García; Ginés, 2014).

Para dar sólo algunos ejemplos de cooperación técnica²⁹ hacia el continente africano durante el primer gobierno de Zuma vale mencionar un proyecto con Sierra Leona en materia de salud, con Zimbabwe para apoyar un programa de recuperación económica, y el lanzamiento del *African Ombudsman Research Centre* en 2011 (García; Ginés, 2014). También el gobierno de Sudáfrica formó parte de la Misión de Observación Electoral de la UA y la SADC que se llevó a cabo en Sudán y se proporcionaron fondos a la Agencia Internacional de Energía Atómica para mejorar las capacidades en los laboratorios de veterinaria en Costa de Marfil, Burkina Faso, Senegal, Mali, Etiopía, Kenia, Tanzania, Botsuana, Zambia, Mozambique y Namibia. Otros proyectos relevantes fueron el programa internacional de entrenamiento diplomático en la Academia Diplomática, beneficiando a varios países africanos y las Misiones de Observación Electoral de la SADC y la UA que tuvieron lugar en Seychelles, Zambia y la República Democrática del Congo (DIRCO, 2012).

Spies por su parte al referirse a la cooperación de Sudáfrica expresa que:

“South Africa’s donor strategy, however, differs from that of traditional and even rising donors, as Vickers and Ruiters observe, in that the country’s development aid is less extensive and more focused on building partnerships and providing technical assistance. In that sense, South Africa seeks to act as development partner rather than donor. The authors note that its role as development partner incorporates a particularly wide range of activities, ranging from peacekeeping and capacity building as part of post-conflict reconstruction, to regional integration projects. This allows South Africa to extend its soft power into the continent and to export its norms and values of democracy and good governance” (Spies 2010:290).

Como puede deducirse, bajo el paraguas de CSS se incluyen múltiples relaciones y alianzas con los países del llamado Sur global. De ello se desprende que en todos los planes trienales se haga referencia al accionar sudafricano en la UNCTAD, No Alineados, G77+China, NEPAD, como así también a la participación de Sudáfrica en la Conferencia de Alto Nivel sobre Cooperación Sur-Sur de Naciones Unidas llevada a cabo en Nairobi, Kenya. Asimismo se menciona la participación activa de Sudáfrica en foros como IBSA, NAASP, *Indian-Ocean Rim Association for Regional Cooperation* (IOR-ARC) y el *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC). Estos ejemplos dan cuenta de la importancia que el gobierno le otorga a la dimensión de la CSS al menos en el plano discursivo. Con respecto al tema sostienen que:

“The strengthening of South-South relations has in recent years developed into high level intercontinental engagements, a development that bodes well for the strengthening of solidarity and development of interdependence amongst developing countries in addressing common socio-economic challenges related to poverty, education, health, population, women and children. Another key aspect in this engagement is the Cooperation in the scientific, technical and trade

²⁹ En estos casos se trató de CSS y trilateral, la cual “...consiste en aquella cooperación técnica entre dos o más países en desarrollo que es apoyada financieramente por donantes del Norte u organismos internacionales” (Unidad Especial de Cooperación Sur Sur del PNUD citado por Ayllón Pino, 2013:138). Esta definición puede completarse con la de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que incorpora la posibilidad de que el país que otorgue asistencia técnica o financiera al proyecto de cooperación sea a su vez un país en desarrollo (cooperación Sur-Sur-Sur). La cooperación triangular no representa todavía una modalidad consolidada en la arquitectura global de la cooperación, si bien está siendo utilizada en la práctica por los PED como palanca de apoyo e impulso a la CSS. Esto se debe a que sus características integran los elementos que identifican a esta última –horizontalidad, consenso y equidad– pero avanzando un paso gracias a su articulación con la tradicional cooperación Norte-Sur (García; Ginés, 2014).

fields. In this regard, South Africa will actively engage in the upcoming intercontinental partnerships with South America and India” (DIRCO, 2009:10).

La pertenencia de Sudáfrica al Sur y la solidaridad Sur-Sur se perciben como pilares de la política exterior sudafricana, formando parte de las prioridades en todos los planes estratégicos y discursos en foros regionales y multilaterales. La Ministra Maite Nkoana Mashabane (2012) proclamaba que:

“One of our foreign policy objectives is to work together with developing countries towards a balanced and equitable world. To achieve this objective, we work with and through a variety of strategic channels, key amongst which are our own regional organizations such as SADC and the African Union. However, because South Africa (and indeed the African continent at large) is not insulated from political and economic developments in the rest of the world, we endeavour to play an active role in other multilateral organizations, especially those whose interests and objectives we identify most closely with”.

No obstante, es de destacar que este activismo se produjo en momentos particulares de la economía global y regional, donde la crisis económica demandaba “disminuir el aventurismo y la osadía” en política exterior, para bajar a los problemas y prioridades domésticas.

En ese contexto y aun cuando el fomento y la profundización de la CSS formaban parte de la agenda, la cooperación Norte-Sur no se dejó de lado en la planificación del accionar externo sudafricano, tal como también fue tenida en cuenta por Mandela (teoría de las dos piernas) y Mbeki (al promover asociación constructiva con el Norte)³⁰.

7. Sudáfrica como miembro de los BRICS

Las características del sistema internacional en el siglo XXI promovieron la construcción de alianzas entre países con intereses y desafíos comunes. Fue así como los gobiernos sudafricanos fueron buscando distintas instancias de cooperación, con el objetivo de mejorar su proyección internacional.

Para Sudáfrica, ser una potencia africana con credenciales democráticas fue funcional para hacerse presente en múltiples foros globales y de ese modo ocupar lugares estratégicos. En ese contexto una apuesta principal de la administración Zuma fue su insistencia para lograr la participación de Sudáfrica en el grupo BRICS, lo cual le permitiría participar del club de las economías emergentes en representación de África y cumplir sus objetivos en materia económica. Richard Calland (2013:91) avala lo anteriormente expuesto cuando expresa: *“In building South Africa’s foreign policy in recent years, a great deal of attention has been paid to strengthening economic ties with major emerging markets, especially the so called BRICS grouping comprising Brazil, Russia, India, China and South Africa. South Africa’s foreign policy has, therefore, largely been driven by its economic interests”.*

Zuma (2010) también se acercaría a China en tanto poder emergente y fuerza contrahegemónica, aprovechando el ámbito de BRICS y de la FOCAC. Por cierto, en un discurso en la *Renmin University de Beijing*, el Presidente sudafricano expresó: *“That the world is changing is not in dispute. It is an irrefutable fact that economic power is in a process of shifting from North to South, and West to East. China for example is once again assuming its historic position as a major power in the world”.*

³⁰ De acuerdo al *Strategic Plan 2009-2012*, Sudáfrica continuaría con sus lazos con la *World Trade Organisation (WTO)* a los efectos de concluir con la Ronda Doha, con la *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)*, con la *World Intellectual Property Organisation (WIPO)*, con el G8 y con el G20 con la intención de promover la Agenda Africana. Asimismo la Unión Europea, se consolidó como un socio de gran importancia estratégica para África ya que se encontraba entre los principales socios comerciales de Sudáfrica, una de las principales fuentes de inversión extranjera directa y el mayor donante de ayuda oficial al desarrollo (DIRCO, 2009).

En el mes de diciembre de 2015, Johannesburgo fue sede de la VI Cumbre Ministerial del Foro China-África bajo el lema: "China-África Progresando Juntos: Cooperación ganar-ganar para el desarrollo común". En sus declaraciones Zuma sostuvo que se obtuvieron más logros de los esperados ya que se elaboró un plan masivo para llevar a cabo 10 grandes proyectos de cooperación en África en los próximos 3 años con apoyo de China³¹. Asimismo se adoptó la Declaración y Plan de Acción de Johannesburgo que señalaba medidas específicas para promover la cooperación entre China y África en industrialización, infraestructura, agricultura y salud (Xinhua Español, 2015). La proliferación de foros comerciales con China le ha dado a Sudáfrica una variedad de plataformas a partir de las cuales podría afirmar su papel de liderazgo en la región.

Consecuentemente, Zuma (2010) sostuvo en Beijing que:

“Given the dramatic changes in the world order and the global power shifts, it is thus not surprising that the emerging powers, which face many common challenges, share very similar views on issues of global governance and consequently established their own formations. These include the India-Brazil-South Africa Dialogue Forum, (IBSA), the Brazil, Russia, India and China grouping, (BRIC) and BASIC (Brazil, Africa South Africa, India and China) on Climate Change as a counterpoint to the developed world. The purpose of these formations is to restructure the global political and economic system to one in which the developing world shares equal power and influence with the developed world”.

La participación de Sudáfrica en el grupo BRICS fue considerada como uno de los grandes logros del gobierno de Zuma ya que le permitía a Sudáfrica, además de formar parte de una selecta alianza entre las grandes potencias regionales del Sur (IBSA), ahora también jugar en las ligas mayores contra-hegémónicas.

Formalmente, a partir del 13 de abril de 2011, Sudáfrica comenzó a participar del Foro BRICS con el objetivo de fortalecer su proyección internacional y representar los intereses del continente africano. “BRICS significa para Sudáfrica un lugar especial desde donde incidir en el sistema de gobernanza global en función de los intereses que mantiene en África” (Morasso, 2013:18). Por otra parte para los demás miembros del grupo la participación de Sudáfrica también tenía sus ventajas ya que los BRIC: “están interesados en los recursos de poder blando – status democrático, modelo económico, influencia cultural e ideológica-, a través de los cuales Sudáfrica promueve la estabilidad regional y el acceso a mercados y materias primas y suma la voluntad de sus pares en iniciativas conjuntas” (Morasso, 2013:16).

En el mes de marzo de 2013, el Presidente Jacob Zuma fue anfitrión en Durban de la V Cumbre de los BRICS: “*BRICS and Africa: Partnership for Development, Integration and Industrialisation*”, primera reunión en el continente africano, que coincidió con el 50 aniversario de la UA otorgándole aun mayor importancia.

Al finalizar la Cumbre se publicó la Declaración de eThekweni y un Plan de Acción³². De gran relevancia fue la idea de crear el “Banco de Desarrollo de los BRICS” el cual funcionará como un banco encaminado a movilizar recursos para proyectos de infraestructura y de desarrollo en los BRICS, en las economías emergentes y en los países en desarrollo.

Vale la pena destacar que durante el gobierno de Zuma y como consecuencia de la apuesta fuerte del gobierno de Sudáfrica al grupo BRICS, se bajó el perfil en IBSA, al igual que sucedió en los otros miembros, aunque esta actitud no estuvo exenta de cuestionamientos. Tal como plantea Spies (2010:285): “*Several critics have pointed out the lack of a common identity among the BRIC states, in particular the absence of any normative undercurrent in its alliance. It has been intimated that South Africa’s enthusiasm for BRIC might lead it to neglect other multilateral alliances, especially those with a transformative policy agenda, such as IBSA*”.

³¹ Mientras tanto, el país anfitrión firmaba más de 25 acuerdos con el gigante asiático por valor de unos 6,5 mil millones de dólares (Africa Infomarket, 2015).

³² *The eThekweni Declaration...*, op. cit.

Si bien es cierto que IBSA propone una agenda más cooperativa y solidaria y BRICS es una asociación de coyuntura y tintes contra-hegemónicos, participar de BRICS conlleva para Sudáfrica estar en un juego que seguramente le cueste jugar, ponerse un traje que le queda grande, pero que le otorga un protagonismo global que de otro modo no hubiese podido lograr.

Los acuerdos con China como principal socio de BRICS y en el contexto de la FOCAC dejan abierta la puerta para que Sudáfrica y sus actores económicos y sociales aprovechen las oportunidades ofrecidas capitalizándolas en beneficio del Estado desarrollista. Aunque es un arma de doble filo que puede volverse en contra si el desembarco chino y del resto de los BRIC aplica el modelo extractivista expoliando los recursos de Sudáfrica y del continente. Pero ese escenario podría darse en el caso de que se produjeran asociaciones sino-sudafricanas, como fue el caso del *Standard Bank* y su desempeño en África.

Con respecto al comercio y a las inversiones cabe destacar que a principios del siglo XXI la presencia sudafricana estaba activa en más de 20 países africanos, en sectores tales como la minería, manufacturas, energía, aviación, telecomunicaciones, investigación y desarrollo. Para 2003, las actividades en África de la *Industrial Development Corporation* (IDC), una empresa estatal sudafricana, dan cuenta de esa expansión: 60 proyectos estaban siendo implementados o bajo consideración en 21 países, desde Egipto a Swazilandia (Habib 2009:149).

África ofrece un amplio mercado de más de 1.000 millones de personas con un enorme potencial económico, ya que en su conjunto es la región que más creció en la primera década del siglo XXI, detrás de China e India. Frente a este escenario, el presidente Zuma remarca que Sudáfrica está en condiciones de liderar África y hacerse cargo de una “competencia de esa magnitud”. En términos de Bloor (2011:12) “*The logos of the argument is that Africa is ripe for trade and South Africa is positioned to bring out the best in Africa, implying it can be looked to as a legitimate and able leader*”.

Como puerta de entrada para las inversiones, Sudáfrica informa a la comunidad de negocios que su gobierno posee el *know how* necesario para asegurarles buenas oportunidades y asociaciones beneficiosas. Además la economía sudafricana se describe como “conectada con el mundo” y particularmente integrada en la región de África austral y del continente en su conjunto.

Al mismo tiempo, si el país es considerado un Estado desarrollista, comprometido con asegurar sus recursos para mejorar el bienestar de su población, debe también contar con un Estado que les asegure a los inversores extranjeros que coparticipará y que conducirá las inversiones en un contexto ético, conducente a mejorar el nivel de vida de los pobres.

Sin embargo, esta visión optimista contrasta con algunas cifras recientes sobre el desempeño de la economía sudafricana que ofrece Calland (2013:323) cuando informa que desde el año 2002 hasta enero de 2013 se detecta una fuerte caída de las industrias, hasta ese entonces prioritarias para la capitalización de la *Johannesburg Stock Exchange* (JSE) en Sudáfrica: la industria de energía y minerales descendió de 46.5 % a 27.1 %; la del platino del 9.3 % a 3.6 % y la del oro del 11.2 % a 2.7 %. Por otra parte la industria financiera también registró una fuerte caída en la década 2002-2013 de un 21.4% a un 17.3 %. También se observa un cambio en la estructura económica con nuevas industrias que empiezan a tomar fuerza como la industria del tabaco y las telecomunicaciones.

Al presente Sudáfrica está en una encrucijada: así como Mandela luchó para reconciliar los asuntos éticos con los pragmáticos en su política exterior, el gobierno de Zuma está batallando con el desafío de reconciliar los enfoques moralistas con las consideraciones económicas utilitarias y de autointerés.

Reflexiones Finales

Al pensar la política exterior de Sudáfrica desde el acceso a la democracia multirracial surgen inmediatamente una serie de preguntas que no son sencillas de formular ni de responder,

vinculadas a los objetivos externos y la política doméstica, a la tensión existente entre principios e intereses, entre discurso y acciones, claramente visibles en 2 áreas principales: la Agenda Africana y la CSS.

Desde la perspectiva de los supuestos básicos subyacentes a los modos de pensar y hacer la política exterior sudafricana 2 tipos ideales coexisten, sobreviven, se solapan y pugnan por dominar. Es el debate entre los viejos idealistas y los nuevos pragmáticos, en un contexto cada vez más hobbesiano, donde los tomadores de decisión se encuentran con los límites impuestos por la realidad y los condicionantes emanados de los variados intereses nacionales sectoriales. De esta manera se imponen restricciones y se genera distancia entre el discurso y las acciones, entre las promesas de cooperación -muchas veces altruista- y el beneficio de los negocios y la supervivencia. Estos 2 modelos alternativos de política exterior, uno cooperativo y otro hegemónico están en permanente tensión, primando uno u otro según las condiciones domésticas y sistémicas.

Quienes defienden el modelo cooperativo proponen acercarse al continente a través de los lentes de la cooperación y la asociación. Sudáfrica no puede procurar su propio crecimiento de manera aislada, ya que éste está estrechamente ligado con el desarrollo de África. De este modo, se favorece la construcción de consenso a través de las organizaciones multilaterales, como la UA. Se percibe a Sudáfrica como parte de África y su interés nacional debería acomodarse al interés continental africano.

Otro sector está más orientado al crecimiento interno y ve a Sudáfrica como una *rainbow nation* cuyo interés nacional lo determinan principalmente los propios intereses sudafricanos. Sostiene el liderazgo en el continente y la integración regional para alcanzar sus intereses y, dada su superioridad militar y económica, no duda en intervenir de manera hegemónica para resolver crisis en países vecinos. Considera a las instituciones como el medio para plasmar en la acción la visión sudafricana de lo que debe ser África.

Aunque ambos modelos de política exterior son diferentes, comparten ciertos supuestos sobre el rol que Sudáfrica debería asumir en el sistema internacional y sobre sus condiciones como potencia regional africana. Debido a sus capacidades económicas y políticas, Sudáfrica es uno de los países africanos con mayores posibilidades de contribuir al desarrollo integral del continente. El relanzamiento africano no es solamente un imperativo moral, sino también el resultado de una estrategia para promover el crecimiento sudafricano (Sidiropoulos; Hughes, 2004:61) y posicionarse como un puente entre los países desarrollados y en desarrollo, al defender los intereses del llamado *global South*, particularmente en espacios de negociación multilaterales. En todo caso queda por definir si jugará un rol que la lleve a posicionarse como vocero y representante de los intereses africanos en el Sur, frente a las posiciones del Norte (cabeza de ratón) o terminará adscribiendo a las reglas de juego impuestas por los poderosos, negociando ventajas individuales o sectoriales (cola de león).

Como se menciona en el trabajo, los sucesivos gobiernos del ANC en el poder han promovido la imagen de un país emergente, líder regional, que se ofrece como puerta de entrada al África, especialmente en los foros comerciales globales, y con voz para hablar en nombre de África en los encuentros y organizaciones multilaterales. Este comportamiento ha generado muchas expectativas positivas y muchos recelos en la subregión y en el continente.

Si bien es cierto que a Mandela, Mbeki y Zuma les tocó caminar en un mundo complejo, con realidades domésticas críticas y muchas expectativas en cuanto a cómo resolvían “el lugar de Sudáfrica en el mundo”, la senda que tomaron muestra contornos parecidos. Aunque los 3 gobiernos han utilizado un discurso con mayores tintas de idealismo, las acciones externas se hallan mayormente basadas en consideraciones de *realpolitik*, aunque sin abandonar un comportamiento “esquizofrénico” y ambivalente. Por ello, algunos analistas, como Chevallier (2008:169), señalan que “a pesar de su ambicioso programa para África, Sudáfrica no tiene verdaderos aliados de peso en el continente, y pocos amigos comparten valores comunes”.

Sin llegar a ese extremo, lo cierto es que si bien se caracteriza a Mandela como idealista y moralista, a Mbeki como internacionalista, africanista y neoliberal y a Zuma como pragmático, utilitarista y defensor de la diplomacia comercial, todos los gobiernos del ANC muestran 2 constantes en la política exterior sudafricana: diferenciarse como el líder natural del continente y participar activamente en todas las cuestiones importantes de África, mediando en los conflictos regionales, actuando en todas las instancias de cooperación e integración económica y jugando el rol de intermediario natural entre los países más pobres de la región y los desarrollados.

Aunque muchas veces estos Presidentes no han querido ejercer el liderazgo regional frente al temor de reavivar el estigma de la Sudáfrica del Apartheid bajo el “síndrome del *big brother*”, lo hacen de facto. En tanto a nivel global, aspiran a jugar en las grandes ligas y representar al continente en el Consejo de Seguridad o en el G20, entre otros.

Ese rol de intermediación y de representación de África, la coloca en un contexto de CSS. Sin embargo, a pesar de un discurso y posicionamiento Sur-Sur, Sudáfrica en tanto emergente ha tendido a defender sus intereses nacionales por sobre los regionales en su relación con África. Utiliza el discurso de la CSS y una retórica de asociación solidaria cuando está emergiendo como actor regional y necesita cierta representatividad frente a los poderes centrales y la voz colectiva le da mayor autonomía y margen de maniobra, pues se suman cuotas de poder.

Aún está por demostrarse si ese discurso forma parte de una *mise en scène* respaldada por principios solidarios e idealistas que a la hora de “la verdad” y de la práctica se desdibujan frente a la defensa de los intereses parciales de los variados actores domésticos a los cuales deben responder.

Otra disyuntiva es si en tanto poder emergente –tal como el modelo de los gansos salvajes en vuelo- necesita de los otros países en su ascenso. Es decir, si desarrolla CSS por principios y porque es solidario o es sólo un artilugio para el ascenso (*leadership* o *bandwagoning*).

La política africana y la CSS son parte importante de las estrategias de política exterior. CSS entendida tanto en el sentido de actitud solidaria para sumar fuerzas y presentar posiciones más autónomas que defiendan los intereses de los Estados, como cooperación científico-tecnológica, a través de un conjunto de empresas e instituciones estatales o paraestatales que desembarcaron en África.

Prueba de lo antedicho es el énfasis otorgado a la creación de IBSA (2003) en un contexto de expansión de la actividad de estos Estados en el Sur a principios de la nueva década y el descenso en la importancia de este foro para jugar en las grandes ligas con Rusia y China, cuando BRICS comienza a tener mayor peso y relevancia en las instancias globales en el contexto de la crisis financiera y el G20 financiero.

Aún falta tiempo para detectar las consecuencias del desembarco chino en África. Los sudafricanos, por su parte, como dijo Zuma en su primer viaje a Beijing en 2010, están “abiertos a los negocios, de una manera amplia”. La reciente reunión de FOCAC en Johannesburgo en 2015 estableció nuevas bases para la cooperación sino-africana. La puerta de entrada a Sudáfrica y al África está abierta. Sus implicancias para el desarrollo africano son aún impredecibles.

Referencias Bibliográficas

Libros y artículos de Revistas

AYLLÓN PINO, B. (2013). La cooperación triangular y los Países de Renta Media: el caso de Brasil, en COLACRAI, M. *La Cooperación Internacional desde la visión de los PRM: discusiones conceptuales, diseños de políticas y prácticas sudamericanas*, UNR Editora, Rosario. Disponible en: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2014/14845.pdf>. Consulta: 20 de junio de 2016.

BISWAS, A. (2007). *Post-Apartheid South Africa. Its relations with the neighbouring countries*, Centre for African Studies, University of Mumbai.

- BLOOR, G. (2011). *South African Foreign Policy in the Post-Mbeki Presidency*, Postedon Centre for Rhetoric Studies, University of Capetown. Disponible en: <https://rhetoricaldiscourse.wordpress.com/2011/03/20/south-african-foreign-policy-in-the-post-mbeki-presidency-a-short-dissertation/>. Consulta: 18 de junio de 2016.
- CALLAND, R. (2013). *The Zuma Years: South Africa's Changing Face of Power*, Zebra Press, Cape Town.
- CHEVALLIER, R. (2008). Thabo Mbeki y la agenda exterior de Sudáfrica, en *Política Exterior*, (123), mayo-junio.
- ELÍADES, E. (2011). El papel asertivo de Sudáfrica como potencia regional, *XII Simposio Electrónico Internacional África Una Mirada al Siglo XXI*, CEID / Universidad de Externado, Bogotá.
- EVANS, G. (1995). South Africa in Remission: the Foreign Policy of an Altered Stated, *Second Pan-European Conference on International Relations*, Paris, 15 y 16 de septiembre.
- GARCÍACALVO, C. (2015). *Política exterior y presencia global: las estrategias de Australia y Sudáfrica*, Real Instituto Elcano, España.
- GELDENHUYS, D. (1994). The head of Government and South Africa's Foreign Relations, en SCHRIRE, R. (ed.). *Malan to De Klerk: Leadership in the Apartheid State*, Hurst & Co Publishers Ltd, Londres.
- GARCÍA, J.; GINÉS, M. C. (2014). La política de cooperación de Sudáfrica hacia la región subsahariana durante la Presidencia de Jacob Zuma, *Congreso Nacional de ALADAA Argentina "20 años de Democracia en Sudáfrica"*, Buenos Aires.
- HABIB, A. (2009). South Africa's foreign policy: hegemonic aspirations, neoliberal orientations and global transformation, en *South African Journal of International Affairs*, 16 (2), 143-159. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/10220460903265857>. Consulta: 22 de junio de 2016.
- LANDSBERG, C. (2010). *The Diplomacy of Transformation: South African Foreign Policy and Statecraft*, Pan MacMillan South Africa, Johannesburgo.
- LANDSBERG, C. (2012). The Jacob Zuma Government's Foreign Policy: association or dissociation?, en *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 1 (1), 75-102.
- LECHINI, G. (1997). ¿La nueva Sudáfrica tiene una vieja política exterior?, mimeo.
- LECHINI, G. (1999). El mapa de la integración africana. El caso de la SADC, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Docencia (54), Ediciones CERIR, Rosario.
- MILLS, G. (2003). South Africa's Foreign Policy: from isolation to respectability, en SIMON, D. (ed.). *South Africa in Southern Africa*, David Philip, Ciudad del Cabo.
- MORASSO, C. (2007). La relación MERCOSUR-SACU: nuevos socios en el Sur, *XI° Jornadas Interescuelas, Departamentos de Historia* 19 al 22 de septiembre, Tucumán. Disponible en: <http://cdsa.aacademica.org/000-108/833.pdf>
- MORASSO, C. (2013). Los intereses de Sudáfrica como BRIC, en *Revista Conjuntura Austral*, 4 (18).
- NOTSHULWANA, M. (2012). South Africa's national interest and BRICS: Towards bandwagoning or balancing?, en *Development Bank of Southern Africa*, Development Planning Division, DBSA.
- SIDIROPOULOS, E.; HUGHES, T. (2004). Between Democratic Governance and Sovereignty: The Challenge of South Africa's Africa Policy", en SIDIROPOULOS, E. (ed.). *Apartheid Past, Renaissance Future: South Africa's Foreign Policy 1994-2004*, SAIIA.
- SIDIROPOULOS, E. (2007). South Africa's regional engagement for peace and security, en *Comment*, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, octubre.
- SOMBRA SARAIVA, J. (1996). Análise Comparativa das políticas exteriores da Africa do Sul e do Brasil, *Seminário Brasil-Africa do Sul*, Rio de Janeiro, 24 y 25 de septiembre.
- SPIES, Y. K. (2010). South Africa's foreign policy: 2010 overview, en *South African Yearbook of International Law*, (35), 278-303.
- VALE, P.; MASEKO, S. (2002). Thabo Mbeki, South Africa and the idea of an African Renaissance, en JACOBS, S.; CALLAND, R. (eds.). *Thabo Mbeki's World: The Politics and the Ideology of the South African President*, Zed Books, London-New York.

VICKERS, B.; AJULU C. (2008). South Africa's economic diplomacy: trade and investment promotion, *Report prepared for The Presidency's Fifteen Year Review*, Institute for Global Dialogue. Disponible en: http://www.thepresidency.gov.za/docs/reports/15year_review/irps/economic_diplomacy.pdf. Consulta: 22 de junio de 2016.

VICKERS, B.; RUITERS, M. (2012). Heroism and pragmatism: South Africa as African development partner, en *Cambridge Review of International Affairs*, 25 (4).

WHEELER, T. (2011). South Africa's foreign policy objectives: Reviewing the White Paper, SAIIA. Disponible en: <http://www.saiia.org.za/opinion-analysis/south-africas-foreign-policy-objectives-reviewing-the-white-paper>. Consulta: 22 de junio de 2016.

ZEGEYE, A. (2004). La identidad de la juventud sudafricana, sitio web del Banco Mundial. Disponible en: http://www1.worldbank.org/devoutreach/translations/pdfsspanish/South_African_Youth-sp.pdf. Consulta: 22 de junio de 2016.

Periódicos

Business Day (1994). Advertencia de Sudáfrica sobre su papel en la Comunidad de Desarrollo del África Meridional, 29 de agosto.

Politicsweb (2012). South Africa's role in the BRICS. Disponible en: <http://www.politicsweb.co.za/news-and-analysis/south-africas-role-in-the-brics>. Consulta: 22 de junio de 2016.

Xinhua Español (2015). FOCAC obtiene resultados más allá de lo esperado: Presidente de Sudáfrica. Disponible en: http://spanish.xinhuanet.com/2015-12/07/c_134890563.htm. Consulta: 22 de junio de 2016.

Africa Infomarket (2015). La VI Cumbre China-África se inicia en Sudáfrica con la caída de las inversiones de fondo. Disponible en: <http://www.africainfomarket.org/item/18090-la-vi-cumbre-china-africa-se-inicia-en-sudafrica-con-la-caida-de-las-inversiones-de-fondo>. Consulta: 22 de junio de 2016.

Documentos oficiales

BRICS (2013). *Fifth BRICS Summit*, Durban. Disponible en: <http://brics5.co.za>. Consulta: 22 de junio de 2016.

DIRCO (2009). *Strategic plan 2009-2012*, South Africa. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/departament/stratpla2009-2012/strategicplan2009%20-%202012.pdf>. Consulta: 20 de junio de 2016.

DIRCO (2011). *White Paper on South Africa's Foreign Policy: Building a Better World: The Diplomacy of Ubuntu*. Disponible en: http://www.gov.za/sites/www.gov.za/files/foreignpolicy_0.pdf. Consulta: 20 de junio de 2016.

DIRCO (2012). *Aid Disbursements under the African Renaissance and International Co-operation Fund, and the monitoring and evaluation of the related projects by the Department of International Relations and Cooperation*. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/docs/2012pq/pq2150.html>. Consulta: 20 de junio de 2016.

DIRCO (2014). *Foreign Policy Briefing*. Disponible en: http://www.dfa.gov.za/docs/2014/foreign_policy0318.html. Consulta: 22 de junio de 2016.

PAHAD, A. (2006). *Address on the occasion of the Graduation Ceremony*, 10 de febrero. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2006/paha0210.htm> accessed 9-03-2016. Consulta: 22 de junio de 2016.

ZUMA, J. (2010). *Speech, Lecture by President Jacob Zuma of the Republic of South Africa*, Renmin University, Beijing, China, 25 de agosto.

NKOANA MASHABANE, M. (2010). Speech at the Institute for Strategic and Political Affairs (ISPA) and the Department of Political Sciences, *Seminar on "South Africa's Second Term as a Non-Permanent Member of the UN Security Council"*, Universidad de Pretoria, 15 de octubre. Disponible en: <http://www.dirco.gov.za/docs/speeches/2010/mash1015.html>. Consulta: 22 de junio de 2016.

NZO, A. (1994). Speech by the Minister of Foreign Affairs, Mr Alfred Nzo, Foreign Affairs Budget vote: Parliament, 8 august, en *Foreign Policy for South Africa: Discussion document*. Disponible en: <http://www.gov.za/documents/foreign-policy-south-africa-discussion-document-0#B>. Consulta: 22 de junio de 2016.

NZO, A. (1995a). Statement by the Minister of Foreign Affairs, Mr Alfred Nzo, before the Portfolio Committee on Foreign Affairs, 14 March, en DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. *Policy guidelines by the Minister and Deputy Minister of Foreign Affairs*, Cape Town.

NZO, A. (1995b). Speech by the Minister of Foreign Affairs, Mr Alfred Nzo, in the National Assembly, 18 May, en DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS. *Policy guidelines by the Minister and Deputy Minister of Foreign Affairs*, Cape Town.

DEPARTMENT OF FINANCE, REPUBLIC OF SOUTH AFRICA (1996). *Growth, Employment and Redistribution a Macroeconomic Strategy*, Pretoria. Disponible en: <http://www.treasury.gov.za/publications/other/gear/chapters.pdf>. Consulta: 20 de junio de 2016.

The eThekweni Declaration and AfricaSan Action Plan (2008). Disponible en: <http://www.wsp.org/sites/wsp.org/files/publications/eThekweniAfricaSan.pdf>. Consulta: 25 de junio de 2016.

THE PRESIDENCY, REPUBLIC OF SOUTH AFRICA (2009). *Medium term strategic framework: Together doing more and better: A framework to guide government's programme in electoral mandate period 2009-2014*, Pretoria, agosto. Disponible en: http://www.thepresidency.gov.za/docs/pcsa/planning/mtsf_july09.pdf. Consulta: 25 de junio de 2016.

Élite socio-política y política exterior: los Cancilleres argentinos en el contexto del diferendo por el Chaco Boreal entre Bolivia y Paraguay

Maximiliano Zuccarino*

Resumen

El presente trabajo analiza, desde un punto de vista socio-económico y político, la composición de los Cancilleres argentinos en el marco del diferendo limítrofe boliviano-paraguayo que desembocaría en la Guerra del Chaco (1932-1935) y las posteriores negociaciones de paz tras la misma, llevadas a cabo en Buenos Aires, en las cuales cupo a la Cancillería del Plata un rol destacado. Ello ha permitido determinar hasta qué punto quienes estaban a cargo del diseño e implementación de la política exterior del país, en uno de los momentos de más alto perfil alcanzado por la diplomacia argentina en su historia, constituían un grupo homogéneo que actuaba en procura de alcanzar determinados intereses coincidentes.

Palabras clave: clase dirigente argentina - política exterior argentina – Cancilleres - conflicto por el Chaco Boreal

Socio-political elite and foreign policy: Argentine foreign ministers in the context of the dispute over the Chaco Boreal between Bolivia and Paraguay

Abstract: This paper analyzes, from a socio-economical and political point of view, the composition of the Argentine foreign ministers under the Bolivian-Paraguayan border dispute that would lead to the Chaco War (1932-1935) and the peace negotiations after it, held in Buenos Aires, in which the Argentine Ministry of Foreign Affairs played an important role. It has allowed us to determine if those who were in charge of the Argentine foreign policy, in one of the top moments reached by Argentine diplomacy in history, represented a homogeneous group that acted in an attempt to achieve certain coincident interests.

Keywords: Argentine ruling class - Argentine foreign policy - foreign ministers - dispute over the Chaco Boreal

Trabajo enviado: 11/02/2016 Trabajo aceptado: 20/05/2016

Introducción

La política exterior de una nación, en tanto constituye una más de las múltiples políticas públicas, se encuentra sujeta al modelo de desarrollo político-económico adoptado por el gobierno de turno a cargo del Estado, siendo por tanto parte integral del mismo. Esto implica, entre otras cosas, que los vaivenes de la política nacional y la tendencia dominante en una época adquieren un carácter crucial a la hora de definir no sólo los lineamientos a seguir en materia de política exterior, sino también a una parte sustancial de sus intérpretes: los funcionarios a cargo de concebir y ejecutar esas políticas.

En este sentido, algunos enfoques que consideran la incidencia de variables tanto externas como internas en las decisiones de política exterior enfatizan, precisamente, en el rol

* Licenciado en Relaciones Internacionales y Doctor en Historia - Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA). Miembro de la Planta Estable del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL), UNCPBA - Comisión de Investigaciones Científicas (CIC); y Becario post-doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico: maximilianozuccarino@yahoo.com

jugado por estos actores. Tal es el caso de Rubén Perina, quien sostiene que los mismos y su cultura política, es decir sus valores, actitudes, creencias, tradiciones y hábitos, determinan o condicionan su comportamiento, influyendo de este modo en la formulación y ejecución de la política exterior (Perina, 1988:12-13). En esa línea, también Roberto Russell habla de las percepciones, imágenes e ideologías de los formuladores de políticas y de sus pugnas personales y burocráticas (Russell, 1990:10); mientras que Ingram y Fiederlein colocan el acento, entre otros factores, en el papel desempeñado por determinados grupos de interés (Ingram y Fiederlein, 1988:728). María Natalia Tini se refiere asimismo a la cuestión al mencionar como factores internos que inciden en las decisiones de política exterior a los valores a los que adhieren los círculos dirigentes y los desacuerdos existentes entre los funcionarios de carrera y los equipos políticos (Tini, 2005). Finalmente, Marcelo Lasagna destaca las creencias y acciones de los formuladores de políticas en las instituciones burocráticas estatales, quienes se encuentran, a su vez, influidos por la sociedad, especialmente la política (partidos políticos, grupos de interés y grupos de presión) (Lasagna, 1995:394-395).

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, el presente trabajo se propone analizar las características de los Cancilleres argentinos, en los años previos e inmediatamente posteriores a la Guerra del Chaco (1932-1935), más concretamente durante el período 1918-1939, con el objetivo de determinar su perfil político y socio-económico y sus posibles intereses, atendiendo a los cambios políticos que se sucedieron en la Argentina de aquellos años.

La elección de la Guerra del Chaco como acontecimiento estructurador del análisis responde no sólo a que se trata del conflicto bélico más importante registrado en suelo americano a lo largo de todo el siglo XX², lo cual le otorga *per se* una gran relevancia como objeto de análisis histórico, sino también en función de la trascendente intervención que le cupo a la Argentina en el mismo, ya que este país no sólo participó activamente a fin de lograr la terminación de la guerra, a través de las infatigables gestiones de su Canciller, Carlos Saavedra Lamas (quien, como resultado de ellas y de la elaboración de un Pacto Anitbélico sería galardonado con el Premio Nobel de la Paz en 1936, primero en ser recibido por un latinoamericano), sino que, además, logró que las negociaciones de paz tras el mencionado conflicto bélico se llevaran a cabo íntegramente en Buenos Aires, entre 1935 y 1939, implicando un resonante triunfo para la diplomacia argentina.

En cuanto a la periodización propuesta, responde a que los años '20 y '30 del siglo pasado constituyeron el momento álgido tanto del conflicto por el Chaco Boreal como de la participación argentina en el mismo. Si bien es cierto que ya desde décadas anteriores existía el diferendo limítrofe paraguayo-boliviano, se firmaron tratados y se manifestó la voluntad por parte del país del Plata de mediar en la cuestión, la situación adquirió otro cariz a partir de la década de 1920, llegándose al límite del enfrentamiento armado en el decenio siguiente y derivando en una mayor actividad e interés de la Argentina por la cuestión, cuyas alternativas irán siendo debidamente señaladas en el transcurso del trabajo.

Para llevar adelante el estudio propuesto, no sólo se ha indagado acerca de quiénes fueron concretamente los Ministros de Relaciones Exteriores argentinos durante este activo y convulsionado periodo, sino que se ha realizado un seguimiento de sus procedencias, relaciones de parentesco, círculos sociales, estudios cursados y trayectorias político-diplomáticas a través de

² Esta afirmación se sostiene no sólo a partir de datos estadísticos que dan cuenta de ello (entre 340 mil y 350 mil hombres movilizados, entre 90 mil y 150 mil víctimas, más de 350 millones de dólares gastados) sino también en virtud del número e importancia de actores, estatales y no estatales, involucrados directa o indirectamente en la contienda (Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Liga de las Naciones, *Standard Oil*, *Royal Dutch-Shell*, YPF, capitales anglo-argentinos instalados en Paraguay, entre otros); de los medios modernos de lucha utilizados, que sirvieron a modo de campo de pruebas de cara a la Segunda Guerra Mundial; y del carácter vital del conflicto para ambos países, especialmente para Paraguay, que ponía en juego prácticamente su existencia como país al representar el territorio en disputa nada menos el 60% de la superficie paraguaya actual.

sus legajos o fojas de servicios, con el objetivo de trazar un perfil socio-económico y político del grupo en cuestión y detectar así sus posibles intereses en juego.

Para ello, han sido de gran utilidad los aportes realizados por Lawrence Stone, quien ha definido a la prosopografía como a “la investigación retrospectiva de las características comunes a un grupo de protagonistas históricos, mediante un estudio colectivo de sus vidas” (Stone, 1986:61). Siguiendo a este autor, el valor del método prosopográfico consiste en que permite descubrir las intenciones de fondo que subyacen bajo la retórica política o analizar las filiaciones sociales y económicas de las agrupaciones políticas, a partir de un estudio del papel social de grupos con un cierto estatus, tales como detentadores de títulos, funcionarios públicos, etc., con el objeto de demostrar la fuerza cohesiva del grupo en cuestión, vinculado por una misma sangre, similares antecedentes educativos, intereses económicos comunes, compartiendo también prejuicios, ideales e ideología (Stone, 1986:61-62). En este sentido, si bien esta investigación no constituye esencialmente un estudio prosopográfico si se atiende a que dicha estrategia requiere el establecimiento de bases de datos y la instalación de programas que permitan una clasificación, comparación y extracción de conclusiones rigurosas, así como un elenco suficiente de actores a ser analizados, éste ha servido como modelo para la realización de la misma, tanto a la hora de determinar las variables a considerar así como de establecer los objetivos orientadores del estudio y analizar sus resultados.

Tal como el propio Stone sugiere, el método prosopográfico encuentra su mejor campo de análisis y aplicación cuando se trata de grupos reducidos, generalmente elitistas. Esta afirmación da pie para comenzar con el análisis del primero de los aspectos que conciernen a este trabajo, es decir, el histórico, puesto que el foco, de aquí en más, estará colocado precisamente en un grupo reducido de individuos que constituyeron la élite social, económica y política de la Argentina hacia fines del siglo XIX y principios del XX, de cuyo seno surgieron destacados hombres públicos, muchos de los cuales (y también sus descendientes) llegaron a estar al frente de la Cancillería entre 1918 y 1939.

1. Familia y redes de poder: la clase dirigente argentina de fines del siglo XIX y principios del XX

Para comprender cabalmente el papel que le cupo a esta élite socio-económica en el escenario político argentino, es necesario primeramente centrarse en el estudio de un concepto clave: la familia, ya que la noción de familia y de redes de relaciones permite analizar la delgada línea que separa los espacios públicos y privados, pues todas las cuestiones que involucraban las políticas local y nacional se discutían y decidían en el ámbito de un reducido grupo de poder, incluso familiar, dadas las relaciones de parentesco que supieron tejer sus miembros, interconectados entre sí a partir del manejo estratégico de relaciones, reglas sociales y lealtades políticas (Herrera, 2009:96-97).

Continuando con el análisis de la importancia de la familia, Beatriz Bragoni sostiene que “el poder social de las grandes familias de las élites urbanas parece haber sido decisivo para proveer a las nacientes comunidades soberanas de cuadros políticos y administrativos en función de entrenamientos previos adquiridos en la administración colonial”. Luego la autora va más allá y amplía esta idea al afirmar la centralidad del parentesco en la organización del poder local y su relativa incidencia en la conformación del poder central (Bragoni, 2007:13-15). Se advierte, de esta manera, en qué medida, incluso en distintos momentos históricos, el cuerpo político del Estado fue aportado principalmente por las élites tradicionales.

Siguiendo esta línea de pensamiento, Gustavo Paz señala que la consolidación de estos “gobiernos de familia” hacia fines del siglo XIX fue un fenómeno común en Latinoamérica y que se dio con más fuerza en aquellas zonas alejadas de los centros nacionales de poder, allí donde se entremezclaban más fácilmente los ámbitos público y privado y donde se encontraban fuertemente ligados por los negocios, las alianzas matrimoniales, la vecindad y la pertenencia a determinadas instituciones extensos grupos familiares (Paz, 2003:223-224).

Con el correr del siglo XIX, esos gobiernos locales comenzarían a entablar una relación progresivamente más simbiótica con el poder central: a cambio de colaborar con el Gobierno Nacional, aquellos que dominaban provincias y regiones recibían apoyo para la consolidación de su poder político, logrando incluso en algunos casos la red familiar el control de la Nación. Esto tuvo lugar a partir de que muchos individuos se desplazaron de sus lugares de origen para ocupar cargos públicos en el plano nacional, permitiendo la construcción de carreras políticas por parte de los mismos en un momento en el que ocupar un cargo comenzaría a exigir, cada vez más, una dedicación exclusiva. Asimismo, la creciente burocratización, propia del sistema republicano de gobierno adoptado, requería de personal con una mejor y más específica preparación para operar, personal que sólo estas redes familiares estaban en condiciones de aportar, ya que muchos de sus miembros llegaron a obtener títulos profesionales. Esto, sumado a la utilización del matrimonio como herramienta de control y fusión de grandes intereses mediante alianzas complementarias (las familias con intereses mercantiles se casaban con las que poseían tierras, por ejemplo), les permitió ir asumiendo funciones políticas, legislativas y militares, asegurándose que los beneficios derivados quedarían de uno u otro lado de la red familiar, puesto que en todos los partidos políticos o los clubes del siglo XIX se advierte la presencia de algunos de sus miembros (Balmori, Voss y Wortman, 1990).

En cuanto a la importancia de contar con un título universitario, cabe señalar que las universidades de fines del siglo XIX y comienzos del XX en la Argentina eran instituciones destinadas preferentemente a la formación de las élites, no sólo por el costo que suponía costear los aranceles para realizar esos estudios sino también porque el diploma cumplía la función de un *rite de passage* para integrar la cúpula social (Ferrari, 2008:117-118). A esto, Ferrari, que centra su estudio en determinados cargos públicos como los de Senador, Diputado y Elector, lo vincula directamente con el aspecto político al aportar datos concretos: del total de representantes analizados, el 37% tenía estudios universitarios completos. El dato quizás no parezca demasiado significativo, pero sí lo es si se lo contrasta con el hecho de que, por aquél entonces, la población universitaria del país era del orden del 0,8 por mil (Ferrari, 2008:120).

Ahora bien, ¿Cómo se plasmó en la práctica concreta de fines del siglo XIX y principios del XX en la Argentina este dominio de las situaciones locales y, a través de ellas, del ámbito nacional por parte de estas familias “notables”? Para responder a este interrogante debe centrarse la atención en la efectividad de la maquinaria desplegada por el conservadurismo desde 1880: el Presidente de la Nación tenía a su cargo la designación del sucesor presidencial a través del método de “gobiernos electores” y, además, ejercía control a la hora del nombramiento de los Gobernadores de provincia, quienes, a su vez, intervenían en la designación de los Diputados y Senadores Nacionales y en la de los miembros de las legislaturas provinciales (Botana, 1994:34).

En el caso específico del Ministerio de Relaciones Exteriores, las reglas de juego eran similares. La Cancillería funcionaba en la propia Casa de Gobierno (recién en la década de 1930 se mudaría al Palacio Anchorena), y el acceso a la diplomacia se realizaba sin concursos. Esta situación llevó al Diputado Gerónimo del Barco, autor en 1912 de un frustrado proyecto para reglamentar la labor del cuerpo diplomático y consular, con exámenes de ingreso y escalafón riguroso, a afirmar que “éste es todavía un país de amigos” (Cantilo, 2005:22). Para completar el cuadro, resta señalar que, del total de Ministros de Relaciones Exteriores entre 1880 y 1916, el 71% provenían de la provincia de Buenos Aires y el exiguo 29% restante del interior del país (Botana, 1994:140-142). De esta manera, ya desde entonces se perfilaba una clara tendencia en cuanto a quiénes confiar el manejo de las relaciones exteriores del país, tendencia que, como se verá, estaba destinada a perdurar.

2. La dirigencia política durante las Presidencias radicales

La llegada de Hipólito Yrigoyen y la Unión Cívica Radical (UCR) al poder en 1916 sin dudas marcó un quiebre en la historia política argentina. Esto se tradujo, entre otras cosas, en que, si bien durante los años que duró la experiencia radical la educación y algunas familias y redes amicales continuaron gravitando en la construcción de las trayectorias políticas individuales, en

líneas generales su personal político estaría constituido por una multiplicidad de actores, configurando un escenario en el que algunos recién llegados se sumarían a otros de vieja presencia que tuvieron que ir adaptándose a las nuevas reglas de juego. Esto, sumado al recambio generacional, condujo a la progresiva extinción de la vieja élite y sus formas de concebir la acción política, quedando esta última (tal como sugieren Balmori, Voss y Wortman) cada vez más en manos de individuos que se dedicaban a ella con mayor exclusividad; en otras palabras, se profesionalizaron (Ferrari, 2008:20-22 y 177).

Esta situación tuvo lugar gracias a que, entre 1916 y 1930, “ni los ingresos, ni la riqueza, ni la profesión, ni el lugar ocupado en la jerarquía institucional, ni el estilo de vida definían a un dirigente político. Lejos de todo automatismo, las vías de acceso a la política durante el período seleccionado fueron múltiples y complejas” (Ferrari, 2008:20). Esto, a su vez, se complementaba con el hecho de contar la UCR con una marcada heterogeneidad en sus filas, que encontró su máxima expresión en las manifiestas diferencias (de origen, de seguidores, de intereses) entre Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear, lo cual lleva a hipotetizar acerca de las transformaciones en el personal político elegido para ocupar cargos representativos en cada período presidencial. No obstante, no hay que dejar de lado que, pese a todas las transformaciones señaladas en lo que al juego político se refiere, en las tres Presidencias radicales del período hubo en el Gabinete Nacional mayoría de miembros de la Sociedad Rural Argentina (SRA) (Ferrari, 2008:20 y 25-26), institución de histórico sesgo conservador. Este hecho no debe ser pasado por alto ya que, en definitiva, lo que permite entrever es que con la llegada del radicalismo la forma de hacer política y los nombres propios en la Argentina cambiaron, pero quizás no tanto...

3. Los Cancilleres argentinos (1918-1939)

Ahora sí, a partir del material teórico e histórico previamente desplegado, corresponde centrar la atención en quiénes fueron, concretamente, los Ministros de Relaciones Exteriores argentinos durante el periodo que va desde 1918 a 1939. El listado es el siguiente:

Cuadro 1
Cancilleres de la República Argentina (1918-1939)

CANCILLER	DURACIÓN EN EL CARGO
Honorio Pueyrredón	13 de septiembre de 1918 al 8 de octubre de 1920
Pablo Torello	8 de octubre de 1920 al 15 de febrero de 1921
Honorio Pueyrredón	15 de febrero de 1921 al 12 de octubre de 1922
Tomás A. Le Bretón	12 de octubre de 1922 al 26 de diciembre de 1922
Ángel Gallardo	27 de diciembre de 1922 al 5 de enero de 1924
Tomás A. Le Bretón	5 de enero de 1924 al 25 de enero de 1924
Ángel Gallardo	25 de enero de 1924 al 4 de enero de 1927
Antonio Sagarna	4 de enero de 1927 al 31 de enero de 1927
Ángel Gallardo	31 de enero de 1927 al 12 de septiembre de 1927
Antonio Sagarna	12 de septiembre de 1927 al 1 de febrero de 1928
Ángel Gallardo	1 de febrero de 1928 al 12 de octubre de 1928
Horacio B. Oyhanarte	12 de octubre de 1928 al 6 de septiembre de 1930

Ernesto Bosch	7 de septiembre de 1930 al 9 de octubre de 1931
Adolfo Bioy	9 de octubre de 1931 al 9 de febrero de 1932
Carlos Saavedra Lamas	20 de febrero de 1932 al 1 de octubre de 1933
Leopoldo Melo	1 de octubre de 1933 al 21 de octubre de 1933
Carlos Saavedra Lamas	21 de octubre de 1933 al 1 de diciembre de 1933
Leopoldo Melo	1 de diciembre de 1933 al 28 de diciembre de 1933
Carlos Saavedra Lamas	28 de diciembre de 1933 al 28 de agosto de 1936
Ramón S. Castillo	28 de agosto de 1936 al 18 de noviembre de 1936
Carlos Saavedra Lamas	18 de noviembre de 1936 al 20 de febrero de 1938
Manuel R. Alvarado	20 de febrero de 1938 al 20 de abril de 1938
José María Cantilo	20 de abril de 1938 al 29 de abril de 1938
Manuel R. Alvarado	29 de abril de 1938 al 7 de mayo de 1938
José María Cantilo	7 de mayo de 1938 al 29 de noviembre de 1938
Manuel R. Alvarado	29 de noviembre de 1938 al 24 de diciembre de 1938
José María Cantilo	24 de diciembre de 1938 al 2 de setiembre de 1940

Fuente: Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación, 2011

Dejando de lado las enumeradas fechas, los interinatos y las eventuales licencias que en el cuadro precedente han llevado a una reiteración en la mención de los individuos, en concreto, los nombres resultantes son los de Honorio Pueyrredón, Pablo Torello, Tomás Le Bretón, Ángel Gallardo, Antonio Sagarna, Horacio Oyhanarte (hasta aquí los Ministros que ejercieron bajo el mandato de gobiernos radicales), Ernesto Bosch, Adolfo Bioy, Carlos Saavedra Lamas, Leopoldo Melo, Ramón Castillo, Manuel Alvarado y José María Cantilo. Trece en total, seis correspondientes al periodo de las Presidencias radicales y siete al de la denominada restauración conservadora.

Cabría, pues, comenzar a esbozar una breve reseña de cada uno de ellos, a fin de conocer un poco más acerca de su pasado, sus orígenes y su trayectoria. **Honorio Pueyrredón**, nacido el 9 de julio de 1876 en San Pedro, Provincia de Buenos Aires, fue uno de los más fieles exponentes del radicalismo yrigoyenista, aunque su familia ya tenía un peso específico propio en la política nacional mucho antes de la fundación de la UCR: su tío abuelo era el General Juan Martín de Pueyrredón, quien fuera Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata; su abuelo, José Cipriano Pueyrredón, fue otro importante hombre público y distinguido soldado en las guerras de la independencia, y su padre, Adolfo, un conocido militante antirrosista.

El hecho de pertenecer a una tradicional familia porteña fue una ayuda extra que permitió a Honorio graduarse en leyes y ejercer como profesor universitario en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Al ganar Yrigoyen las elecciones presidenciales de 1916, fue designado Ministro de Agricultura y, en 1918, promovido a la cartera de Relaciones Exteriores, donde prestaría servicios como Canciller hasta el año 1922, destacándose su participación como jefe de la primera delegación argentina ante la Sociedad de las Naciones. Por aquellos años, la situación había comenzado a agravarse en el Chaco Boreal entre paraguayos y bolivianos, iniciándose la denominada “carrera de los fortines”, lo que derivó en manifestaciones de inquietud por parte de la Cancillería argentina. También hacia 1922 tuvieron lugar la instalación de la *Standard Oil* en suelo boliviano y una guerra civil en Paraguay, en el marco de la cual el Gobierno argentino fue acusado de apoyar materialmente a las fuerzas rebeldes de Eduardo Schaerer, considerado en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores como uno de los hombres que parecía

comprender que el progreso del Paraguay estaba estrechamente ligado a la expansión y prosperidad argentina (Brezzo, 2001).

Tras su paso por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y al llegar Alvear al poder, Pueyrredón fue enviado como Embajador a los Estados Unidos. A su regreso, se alejó del ambiente político hasta que el golpe de Estado de 1930 le impuso una “obligación moral” de volver al ruedo. En consecuencia, se presentó como candidato a Gobernador de la Provincia de Buenos Aires por el radicalismo en 1931, resultando electo, pero el gobierno *de facto* del General Uriburu decidió anular las elecciones. Desde entonces, Pueyrredón vivió entre la prisión, la persecución y las deportaciones hasta su muerte, el 23 de septiembre de 1945 (Barovero, 2012).

Pablo Torello nació en Mercedes, Provincia de Buenos Aires, el 9 de octubre de 1864. Obtuvo el título de abogado en la UBA al tiempo que daba los primeros pasos de la que sería una prolífica carrera política dentro de las estructuras partidarias de la UCR, siendo designado delegado al Comité Nacional por la Convención de la Provincia, en 1915, y llegando a ser Presidente del mismo en 1928. En el ámbito nacional, ocupó el cargo de Ministro de Obras Públicas durante la totalidad del primer mandato presidencial de Hipólito Yrigoyen (1916-1922), ejerciendo entonces el mencionado interinato en el Ministerio de Relaciones Exteriores; también fue Senador por Buenos Aires entre 1928 y 1930. Al año siguiente, un decreto del Presidente Uriburu lo obligó a dejar el país junto con otros dirigentes radicales. En cuanto a sus actividades sociales y económicas, era socio de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y del Jockey Club, director y fundador del diario “La Justicia” de Mercedes y poseedor de tierras destinadas a la agricultura en el Partido de Puán, Provincia de Buenos Aires (Centro de Estudios de Historia Política, 2012).

En cuanto a **Tomás Alberto Le Bretón**, nació en Buenos Aires un 20 de mayo de 1868 y estudió la carrera de derecho en la UBA, donde se recibió de Abogado. Siempre dentro de las filas del radicalismo, llevó adelante una activa carrera política y diplomática. Participó en los tres alzamientos cívicos y radicales (1890, 1893 y 1905) y fue electo Diputado Nacional y luego Senador Nacional por la UCR en representación de la Ciudad de Buenos Aires. Al llegar Alvear a la Presidencia, Le Bretón fue designado Ministro de Agricultura, cargo que ejerció hasta 1925.

En lo referido a su foja de servicios en la Cancillería, se destaca su designación por el Poder Ejecutivo como Ministro en los Estados Unidos, el 5 de diciembre de 1918, cargo al que renunció en 1922 para poder acceder al ya mencionado cargo en el Ministerio de Agricultura. Finalmente, tras sus dos interinatos en la Cancillería y con la llegada al poder de Uriburu, Le Bretón fue enviado como Embajador a Francia (Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Dirección de Legajos de Personal (DLP); Le Bretón, Tomás).

Al analizar los datos disponibles sobre **Ángel Juan Pedro Gallardo** se advierte que, respecto a sus predecesores, en un aspecto representa una continuidad y en otro, un cambio. Continuidad en que, al igual que Pueyrredón, Torello y Le Bretón, Gallardo nació en Buenos Aires, en este caso en la Capital Federal (donde contraería matrimonio con Dalmira del Corazón de Jesús Cantilo Ortíz Basualdo), el 19 de noviembre de 1867. La ruptura sobreviene en el ámbito profesional: Gallardo no era abogado, sino Ingeniero Civil y Doctor en Ciencias Naturales; eso sí, egresado de la UBA.

Miembro de la Academia Nacional de Medicina, Presidente de la Sociedad Científica Argentina, Director del Museo Nacional de Historia Natural y luego Presidente del Consejo Nacional de Educación bajo el primer gobierno de Yrigoyen, llegó a la Cancillería durante la Presidencia de Marcelo T. de Alvear, su amigo personal, con muchos pergaminos pero sin demasiado rodaje político ni diplomático previo, ya que hasta el momento tan sólo había prestado funciones como Ministro en Italia, siendo designado para tal comisión por decreto del Poder Ejecutivo del 11 de agosto de 1921 (AMREC, DLP; Gallardo, Ángel).

Bajo su periodo al frente de la Cancillería, en relación a la cuestión del Chaco Boreal, se destaca el ofrecimiento de los buenos oficios por parte de la Argentina, en 1924, para mediar en la disputa, así como la realización, tras un incidente entre tropas bolivianas y paraguayas en el

fortín “Sorpresa”, de las llamadas “Conferencias de Buenos Aires”, entre septiembre de 1927 y julio de 1928, con el patrocinio de la Cancillería argentina, las cuales pretendieron vanamente llegar a un entendimiento entre las partes. También data de esta época el comienzo del asesoramiento argentino al Paraguay para la compra de armamentos en Europa, de cara al futuro enfrentamiento bélico con Bolivia. Tras su paso por la Cancillería, Gallardo fue Rector de la UBA desde 1932 hasta su muerte, en 1934 (Pereira, 2007).

A **Antonio Sagarna** fue a quien le correspondió quebrar la hegemonía bonaerense al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores en el periodo analizado, aunque la duración de sus interinatos al frente de esta cartera fue efímera. Proveniente de una modesta familia (aquí también una vez más la tendencia aparece contradicha), nació en la ciudad de Nogoyá, Entre Ríos, el 11 de octubre de 1874. Como no podía ser de otra manera, se trasladó a Buenos Aires y estudió en la UBA, donde egresó como Abogado.

Posteriormente, regresó a su provincia natal donde ejerció la docencia hasta incorporarse a la justicia entrerriana, de la que se retiró en 1912 como miembro del Superior Tribunal de Justicia para comenzar a militar en el radicalismo, siendo uno de los primeros Diputados Provinciales representando a este partido, entre 1913-1914, momento en que renuncia para asumir como Ministro del primer Gobernador radical, Dr. Miguel Laurecena. Al finalizar su función, el Presidente Yrigoyen lo designó Embajador en Perú, cargo en el que permaneció varios años. Tras su regreso al país, en 1923, el ya Presidente Alvear lo nombró Interventor en la Universidad Nacional de Córdoba y Ministro de Justicia e Instrucción Pública de la Nación, cargo que desempeñó hasta pocas semanas antes de finalizar su mandato en 1928 (durante este periodo es que ejerció, interinamente y en dos oportunidades, el cargo de Canciller de la República), momento en que fue designado Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desempeñando sus funciones hasta 1947, cuando fue destituido a través de un juicio político por haber avalado, a través de la denominada “acordada” y de la “Doctrina de los gobiernos de facto”, los golpes de Estado acaecidos en 1930 y 1943 (Pereira, 2008). En cuanto al plano profesional, cabría mencionar que Sagarna fue miembro de la Academia Nacional de Historia, Derecho y Ciencias Sociales y de la Sociedad Argentina de Criminología.

Con la llegada de Yrigoyen al poder por segunda vez, en 1928, **Horacio Bernardo Oyhanarte** se hizo cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, siendo el último de los Cancilleres radicales del periodo. Miembro de una tradicional familia yrigoyenista bonaerense³ y típico representante de la nueva clase media que accedió al poder con el radicalismo, nació en Rojas, Buenos Aires, un 15 de marzo de 1889. Abogado recibido en la Universidad Nacional de La Plata, fue electo Diputado Nacional por la UCR, ocupando el cargo entre 1914 y 1922.

Hasta ese momento, Oyhanarte, considerado el “hijo espiritual” de Yrigoyen, sólo había desempeñado funciones internas en la estructura del partido, lo que constituía una condición *sine qua non* para poder acceder a altos cargos, sea dentro del radicalismo como en los partidos demócrata o conservador (Ferrari, 2008:105). En efecto, su actividad en las filas del radicalismo fue febril entre 1909 (electo Delegado por Buenos Aires en la Convención Nacional del Partido) y 1930, momento en que, tras el golpe de septiembre, tuvo que abandonar la Cancillería, debiendo exiliarse, en Uruguay primero y en Francia después, hasta su retorno al país en 1944, dos años antes de su muerte (Centro de Estudios de Historia Política, 2012).

Durante los dos años en que estuvo al frente de la Cancillería, se sucedieron acontecimientos importantes en torno a la cuestión chaqueña y a la posición de la Argentina ante el conflicto, tales como el incidente del fortín “Vanguardia” que motivó la constitución de la

³ Por citar algunos ejemplos, su hermano Raúl fue Diputado por la Provincia de Buenos Aires entre 1920 y 1934, y su padre Juan, periodista y jefe del radicalismo en Rojas, escribió junto con su madre en el periódico partidario local “La Verdad”, hasta su muerte durante los sucesos de la revolución del '90. Posteriormente, otro Oyhanarte, Julio, también Abogado como Horacio, militaría activamente en el radicalismo frondizista, fracción por la cual sería elegido Diputado Nacional, cargo que no llegaría a asumir debido a que antes de hacerlo fue designado Juez de la Suprema Corte, donde ejercería durante dos periodos (1955-1962 y 1989-1991).

Comisión de Neutrales de Washington (y los consiguientes esfuerzos de la Cancillería argentina por boicotear su accionar), dos ofrecimientos por parte de la administración yrigoyenista de mediar en el diferendo boliviano-paraguayo, y la negación del tendido de oleoductos a la *Standard Oil* desde Bolivia, atravesando suelo argentino, entre otros. A esto hay que añadir que, presuntamente, Oyhanarte habría sido uno de los encargados de negociar, años antes de asumir la cartera de Relaciones Exteriores, la entrega de armas a los rebeldes schaeereristas durante la guerra civil paraguaya de 1922-23 (Brezza, 2001).

En relación al primer Canciller no radical del periodo, **Ernesto Mauricio Bosch**, cabe señalar que su actuación al frente de la cartera de Relaciones Exteriores fue relativamente breve (poco más de un año). No obstante, su retorno a la misma tras haber estado allí durante la Presidencia de Roque Sáenz Peña es, desde lo simbólico, un aspecto significativo que evidencia el retorno del conservadurismo al poder en la Argentina.

En cuanto a lo meramente biográfico, Bosch nació en enero de 1863 en Buenos Aires, en el seno de una tradicional familia porteña, situación que le permitió casarse, en 1894, con Elisa de Alvear, prima de Marcelo T. e hija de Diego, quien fuera Ministro Plenipotenciario en Gran Bretaña. Tras recibirse de abogado en la UBA comenzó precozmente con su profusa trayectoria diplomática al ser enviado como Embajador a Francia y Alemania y luego como Encargado de Negocios a Estados Unidos. Al retornar al país se desempeñó como colaborador en los gobiernos de Luis Sáenz Peña y José Evaristo Uriburu, y cuando en 1910 el Presidente Roque Sáenz Peña lo convocó para hacerse cargo de la Cancillería, Bosch se encontraba nuevamente en París prestando servicios diplomáticos. Durante esa primera estadía suya al frente del Ministerio se produjeron importantes avances en las negociaciones con Bolivia para demarcar definitivamente la frontera entre ambos países, mientras que en su segunda etapa se destaca su ofrecimiento de mediación del 10 de julio de 1931, el cual tras ser aceptado por las autoridades de Asunción fue rechazado por Bolivia (Escudé; Cisneros, 2000).

Tras su renuncia como Canciller, por decreto del 9 de octubre de 1931 (AMREC, DLP; Bosch, Ernesto), Bosch se desempeñó como primer Presidente del recientemente creado Banco Central de la República Argentina, entre 1935 y 1945; paralelamente, entre 1936 y 1937, fue Presidente de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires. En cuanto al aspecto social y económico, resulta interesante destacar la participación de Bosch, entre 1918-1919 y 1921-1922, como Vicepresidente de la SRA.

El futuro padre del famoso escritor Adolfo Bioy Casares, **Adolfo Bioy**, nació en Pardo, Provincia de Buenos Aires, un 27 de julio de 1882. Su matrimonio con Marta Ignacia Casares Lynch, hija de prósperos e influyentes hacendados bonaerenses, dedicados entre otras cosas a la actividad tambera y financiera, le permitió vincularse con pares en el ámbito socio-económico e incluso escalar posiciones en el político, ya que el padre de Marta, Vicente Lorenzo del Rosario Casares Martínez de Hoz, fue un influyente hombre público de fines del siglo XIX en la Argentina, ocupando diversos cargos, tales como Diputado Provincial bonaerense, Diputado Nacional y Presidente del Banco de la Nación, además de haber sido candidato a Vicepresidente de la Nación en las elecciones de 1898.

Ante tales antecedentes por parte de su familia política, Bioy no podía ser menos. Además de ser un importante hacendado (hasta tal punto que llegó a ser Presidente de la SRA), Adolfo también era abogado, recibido en la UBA en 1909 (Catálogos UBA, 2015). En cuanto a su carrera política dentro de la Cancillería, se destaca su nombramiento como Jefe de Gabinete de la misma (23 de marzo de 1912), como Subsecretario de Relaciones Exteriores (18 de septiembre de 1930); y, finalmente, el decreto del 9 de octubre de 1931 designándolo Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, cargo en el que se desempeñaría, hasta el 9 de febrero de 1932 (AMREC, DLP; Bioy, Adolfo).

En cuanto a su sucesor, sin dudas se trata de la personalidad por excelencia para analizar teniendo en cuenta su preponderante labor como mediador durante todo el transcurso de la Guerra del Chaco. **Carlos Alberto Saavedra Lamas** nació en Buenos Aires el 1 de noviembre de 1877; hijo de Mariano Abraham Saavedra Zavaleta y Luisa Lamas Somellera (de los Lamas

santafesinos, que venidos sus antepasados del Uruguay⁴ llegaron a ser muy influyentes en la política rosarina de mediados de siglo XIX), procedía de una familia con una rica historia y uno de cuyos miembros más distinguidos fue su bisabuelo Cornelio Saavedra, Presidente de la Primera Junta de Gobierno Patrio. Asimismo, su abuelo, Mariano Saavedra, fue Senador, Diputado y Gobernador de la Provincia de Buenos Aires por dos periodos. Por si esto fuera poco, Saavedra Lamas se casó el 3 de octubre de 1910 con Rosa Sáenz Peña González, quien fuera Presidente de la Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal entre 1939-1940, y que procedía de otra familia patricia: era hija y nieta de los expresidentes de la República, Roque y Luis Sáenz Peña respectivamente. Como se puede advertir, la cuestión siempre quedaba restringida a unas pocas que se conocían mucho...

Tras recibirse de abogado en la UBA, Saavedra Lamas inició su carrera en la gestión pública como Secretario General en la Municipalidad de Buenos Aires, bajo la intendencia de Marcelo T. de Alvear, para acceder luego, entre 1908 y 1915, a una banca como Diputado Nacional, la cual abandonó para asumir como Ministro de Justicia e Instrucción Pública del gobierno de Victorino de la Plaza. Tras ello no retornó a la función pública hasta su designación como Canciller en 1932, cargo que ocupó hasta el 20 de febrero de 1938. Con posterioridad a ello y a las negociaciones de paz del Chaco, en 1941, fue elegido Rector de la Universidad de Buenos Aires, desempeñándose hasta 1943 (Heredia Gayán, 2007; Olmos Gaona, 2000:19).

Durante esos 16 años en que se mantuvo alejado de la función pública entre 1916 y 1932, Saavedra Lamas construyó una prolífica carrera profesional: además de ser profesor titular en la Universidad de La Plata y en la UBA, publicó numerosas obras, tales como el *Código de Trabajo*, *Reformas Orgánicas a la Enseñanza Pública*, *Tratados Internacionales de tipo social*, *La Crise de la Codification et la Doctrine Argentine du droit international*, y *La concepción argentina del arbitraje y la intervención*. Asimismo, sus vinculaciones con importantes tratadistas de la época y su desempeño en diversas conferencias internacionales, lo ubicaban como una personalidad destacada en el ámbito de las relaciones internacionales, recibiendo importantes condecoraciones por parte de los gobiernos de Bolivia, Perú, Holanda, Francia, Alemania, Brasil y el Vaticano (Olmos Gaona, 2000:18-19). De esta manera, Saavedra Lamas se hizo cargo de la cartera de Relaciones Exteriores precedido de notable fama y de un distinguido currículum y experiencia en asuntos internacionales.

A **Leopoldo Melo** le correspondieron tan sólo dos interinatos al frente de la Cancillería durante 1933, año candente si los hubo en cuanto a la contienda del Chaco. Nacido en Diamante, Provincia de Entre Ríos, el 15 de noviembre de 1869, fue un destacado dirigente del radicalismo antipersonalista, fracción por la que se presentó como candidato a Presidente de la Nación en las elecciones de 1928.

Tras graduarse como abogado en la UBA, en 1898 fue electo Concejal en la Capital Federal, por fuera del radicalismo y durante un acercamiento al régimen conservador, momento en el cual se convirtió en persona de confianza del entonces Canciller Estanislao S. Zeballos⁵, con quien colaboró en la *Revista de Derecho, Historia y Letras*. Posteriormente, en 1914-1916 fue Diputado Nacional por el radicalismo entrerriano, que lo designó Senador Nacional en 1917, cargo en que fue reelecto, permaneciendo en su banca hasta el golpe de Estado de 1930 y ejerciendo, además, en el transcurso de ese periodo, el cargo de Presidente Provisional del Senado. Con posterioridad, fue parte del gobierno del General Agustín P. Justo, estando al frente del Ministerio del Interior entre 1932 y 1936, posición desde donde cumplió con los mencionados

⁴ De hecho, su abuelo materno fue el político y diplomático uruguayo Andrés Lamas, que fuera Ministro de Relaciones Exteriores, de Gobierno y de Hacienda de su país (Olmos Gaona, 2000:19).

⁵ Cabe destacar que la primera intervención directa de la Argentina en el diferendo limítrofe paraguayo-boliviano se dio bajo la gestión de Zeballos al frente de la Cancillería, quien a través de su mediación logró, en 1907, la firma del protocolo Pinilla-Soler, siendo éste más favorable al Paraguay que cualquiera de los tratados negociados anteriormente en forma bilateral con Bolivia. En relación a esto, cabe señalar que Zeballos obtuvo, de manera desconocida, 351.562 hectáreas en el Chaco Paraguayo, convirtiéndose hacia 1910 en uno de los cinco principales propietarios en la zona (Dalla Corte, 2012).

interinatos en la Cancillería. Fue, a su tiempo, Decano de la Facultad de Derecho de la UBA, miembro de la Corte Internacional de La Haya, además de integrante de la Academia Nacional de Ciencias Económicas y de la de Derecho (Pereira, 2008).

Ramón Antonio Castillo⁶ nació en Ancasti, Catamarca, el 20 de noviembre de 1873 en el seno de una típica familia conservadora provincial. Joven, se trasladó a Buenos Aires para cursar sus estudios de abogacía en la Universidad de esa ciudad, institución de la que fue profesor y Decano entre 1923 y 1928. Ejerció como Juez en el ámbito provincial bonaerense al tiempo que iniciaba su carrera política dentro del conservador Partido Demócrata Nacional (PDN), a través del cual consiguió una banca como Diputado Nacional por su provincia natal (Ferrari, 2008:156-157). Posteriormente, en 1930, fue designado Interventor en la Provincia de Tucumán por el gobierno *de facto* de Uriburu. Ya bajo la administración justista ocupó sucesivamente los cargos de Ministro de Justicia e Instrucción Pública (4 de enero al 6 de agosto de 1936) y de Ministro del Interior (6 de agosto de 1936 al 21 de junio de 1937), puesto al que renunció para postularse como Vicepresidente de la Nación por la denominada Concordancia, con Roberto Ortiz como candidato presidencial, resultando la fórmula electa. Tras la renuncia de Ortiz, en 1940, Castillo se desempeñó como Presidente de la Nación, hasta su derrocamiento en 1943.

Dos aspectos resultan destacables respecto a esta figura: por un lado, fue el primer Canciller (interino, es cierto) proveniente del lejano interior del país para el periodo analizado, ya que el resto hasta ese momento había procedido de la Capital Federal, Provincia de Buenos Aires o de la cercana Entre Ríos. El otro punto a resaltar es el alto cargo que llegó a ostentar con posterioridad a su paso por el Ministerio de Relaciones Exteriores, siendo, junto con Victorino de la Plaza, el único Canciller argentino del siglo XX en alcanzar posteriormente la Presidencia de la Nación.

Al asumir Roberto Ortiz la Presidencia de la Nación designó como Ministro de Relaciones Exteriores a José María Cantilo, quien, por encontrarse cumpliendo funciones diplomáticas en el extranjero, recién ocupó dicha cartera el 20 de abril de 1938. Hasta ese momento (y como lo haría en sucesivas oportunidades en el futuro) se hizo cargo de la misma **Manuel Ramón Alvarado**, nacido en Salta, el 20 de enero de 1882 en el seno de una tradicional familia provincial. Debido a la cercanía de las provincias y a la importancia del apellido en la zona, se presume que esta rama de la familia Alvarado debe estar emparentada o ser un desprendimiento de la prominente familia Alvarado jujeña (Paz, 2003), típica élite provincial cuyo centro estaba constituido por la familia Sánchez de Bustamante, árbitro absoluto de la situación política provincial durante la segunda mitad del siglo XIX.

Luego de formarse en Derecho en la UBA, aunque sin haber completado los estudios reglamentarios, Alvarado regresó a su provincia natal, donde comenzó a desarrollar una vasta trayectoria política en las filas del PDN, incluyendo dos mandatos como legislador provincial, un cargo como Ministro de Hacienda, tres candidaturas a Gobernador, una diputación nacional y el Ministerio de Obras Públicas de la Nación (Mena, 2010; Ceballos, 2012), desde el inicio de la gestión de Justo hasta 1936, para pasar luego al Ministerio del Interior. Fue en este periodo, claro está, que ejerció interinamente la cartera de Relaciones Exteriores.

José María Cantilo, bajo cuya gestión al frente de la Cancillería se concluyeron las negociaciones de paz del Chaco, nació en Buenos Aires el 23 de agosto de 1877. Sus primeros años transcurrieron en una casa ubicada en un lugar céntrico del barrio Sur, “habitado por lo más distinguido de la sociedad y el comercio de esos tiempos” (Cantilo, 2005:18), hecho nada extraño si se tiene en cuenta que, por parte de su madre, tenía descendencia directa del general Ignacio Álvarez Thomas; mientras que su abuelo paterno, emigrado durante el rosismo a Montevideo, fue un reconocido periodista de la época, además de Diputado en la legislatura bonaerense,

⁶ Este es, en realidad, su verdadero nombre, aunque generalmente se lo conoce como Ramón S. Castillo. Lo que sucede es que, para evitar el malentendido que pudiera ocasionar su firma (Ramón A. Castillo y una posible confusión con Ramona Castillo), en su juventud cambió la A por una S. Este testimonio fue dado por su nieto, Ramón Santiago Castillo, al profesor Enrique Mario Mayochi y publicado en el periódico argentino *La Nación*.

Subsecretario en el Ministerio del Interior durante la Presidencia de Bartolomé Mitre (amigo personal de la familia que facilitó las páginas de su diario, *La Nación*, a la pluma de más de una generación de los Cantilo, incluido José María), y Diputado Nacional.

Tras el temprano fallecimiento de su padre, José María y su madre se trasladaron a París, donde aquél realizó sus estudios primarios, secundarios y universitarios, estos últimos en La Sorbona, donde cursó la carrera de Derecho, aunque nunca cumplió con el requisito de la tesis. En la capital francesa, Cantilo recibía frecuentes visitas de su prima, Dalmira, quien habría de casarse años después con el futuro Canciller Gallardo, lo que constituye un indicio más de cómo, en la práctica, la mayoría de estas familias que accedían a altos cargos de gobierno (y en este caso particular al ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores) tenían algún grado de parentesco entre sí, favoreciendo que las decisiones en esta materia quedaran usualmente reducidas a un selecto grupo. Fue también durante su estadía en París cuando conoció a quien sería su esposa, Rosa Martínez Chas, descendiente por línea colateral de Manuel Belgrano (Cantilo, 2005:9-10 y 18-21).

Pues bien, lo cierto es que Cantilo, “Licenciado en Letras y en Derecho” de acuerdo con lo consignado en su legajo personal en el Ministerio de Relaciones Exteriores, debió transitar una vasta carrera diplomática (con un interregno en el cual ocupó diversos cargos en la estructura del Ministerio, entre ellos el de Subsecretario del mismo) antes de acceder al cargo de Canciller: Italia y Suiza, Brasil, Paraguay (del 25 de julio de 1916 hasta agosto de 1919), Portugal, Suiza nuevamente, Uruguay y otra vez Italia fueron sus destinos, siendo éste el último antes de ser designado Canciller por decreto del 20 de febrero de 1938, cargo al que renunciaría en 1940 (AMREC, DLP; Cantilo, José María).

De este modo, habiendo ya concluido la presentación y descripción de los trece Cancilleres del periodo bajo estudio, y atendiendo a las cuestiones teóricas e históricas planteadas al comienzo del trabajo, se está en condiciones de proceder a un análisis de los datos obtenidos, presentado a modo de reflexiones finales del mismo.

Reflexiones finales

En relación a los Cancilleres argentinos durante el periodo 1918-1939, podría decirse que se observan cuatro factores sobresalientes, debido a su recurrencia, que merecen ser destacados: su origen predominantemente bonaerense; su pertenencia mayoritaria a la SRA; su prácticamente invariable condición de “profesionales”, en el sentido de poseer un título universitario, habiendo casi todos ellos estudiado la carrera de abogacía en la UBA; y su procedencia de familias tradicionales o “notables”. Un quinto punto a considerar sería el distinto grado de experiencia política o diplomática con el que los recién nombrados Cancilleres accedieron a dicho cargo.

En cuanto al primer punto, si se toma el total de trece individuos analizados, cinco de ellos nacieron en Capital Federal, cuatro en la provincia de Buenos Aires, dos eran entrerrianos, quedando, pues, un catamarqueño y un salteño. Es decir que el 69,2% del total de los Cancilleres entre 1918 y 1939 procedían de Buenos Aires (ciudad o provincia), siendo tan sólo el 30,8% restante del interior del país. De esta manera, se puede constatar que, tal como lo planteaba Botana (1994) para el caso del periodo 1880-1916, el control de los resortes de la política exterior del país fue confiado a individuos procedentes de Buenos Aires, e incluso en una proporción más o menos parecida.

El dato anterior, en virtud de la alta calidad de las tierras de la campaña bonaerense, posiblemente guarda relación con el hecho de que la mayoría de los Cancilleres analizados pertenecieran a la SRA. Esto no sólo se desprende de lo analizado en estas páginas para algunos casos puntuales como los de Bioy y Bosch, sino que ha sido adelantado por Peter Smith en su obra *Carne y política en la Argentina*, en uno de cuyos apartados analiza la participación de dicha institución en los Gabinetes Nacionales entre 1910 y 1943, destacando particularmente su peso en los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda. Ello resulta especialmente evidente a partir del golpe de Estado de 1930 y se deduce del hecho de que los Cancilleres Bosch,

Bioy, Saavedra Lamas y Cantilo eran miembros de la SRA, al igual que Pueyrredón, el único de los Ministros de Relaciones Exteriores no interino durante las Presidencias radicales que perteneció a la misma (Smith, 1968:55-56). A ellos habría que sumar a Le Bretón, Torello y, tal vez, Sagarna, mientras que Gallardo, Oyhanarte, Melo, Castillo y Alvarado nunca formaron parte de la institución. En consecuencia, si se excluye del cálculo a Sagarna por no existir certezas de su membresía, sobre un total de doce Cancilleres, siete, es decir el 58,3%, fueron miembros de la SRA, lo cual corrobora la hipótesis de Smith en relación al peso e influencia de la misma en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y permite explicar en parte, por ejemplo, la defensa de los intereses de hacendados argentinos en Paraguay durante la Guerra del Chaco, y aún antes.

Pasando al tercer punto a analizar, es decir, el hecho de que todos los Cancilleres del periodo tuvieran un título universitario y, en su mayoría, el de Abogado, hay que recalcar que en los casos de Alvarado y Cantilo, de acuerdo a los datos recabados, no habrían completado la carrera. De esta manera, sobre un total de trece Ministros, podría decirse que doce de ellos cursaron estudios de derecho, constituyendo Ángel Gallardo la única excepción. Este dato no deja de impresionar, ya que implica que un 92,3% del total de individuos analizables se dedicaba a una misma profesión o había cursado estudios afines.

Es digno de señalamiento, por otra parte, el hecho de que la gran mayoría de los mismos hayan sido egresados o estudiaron en la UBA. De hecho, once de los trece profesionales (todos menos Oyhanarte y Cantilo), es decir el 84,6%, se formaron en esa casa de estudios. Este dato refuerza aún más la idea del peso de Buenos Aires en la Cartera de Relaciones Exteriores: o los Cancilleres eran bonaerenses o, en su defecto, se habían formado académicamente allí⁷.

Además, de esos once que estudiaron en la UBA, hay que destacar que diez lo hicieron en la Facultad de Derecho. En este sentido, resulta esclarecedora la investigación realizada por Tulio Ortiz (2012), en la que afirma que, desde el momento mismo en que se fundó dicha facultad (1874), habría existido el designio de fomar y promover allí una dirigencia capaz de influir en los destinos del país, es decir, de crear a la clase dirigente y a sus mentores. Esto revelaría por qué, desde tiempos fundacionales, se consideró apropiado otorgar a los estudiantes de Derecho de la UBA una formación muy completa en cuestiones filosóficas, de economía política, de sociología, historia, etc., asignaturas que excedían con creces las demandas del mercado laboral. A esta clase dirigente surgida y formada en la Facultad de Derecho de la UBA en el siglo XIX y buena parte del XX, Ortiz la denomina *intelligentsia*, y la define como “aquella parte de los intelectuales que influyen sobre el poder político, principalmente para legitimarlo con un discurso histórico”. La solidez de la misma se encontraba en las ideas y creencias comunes implícitas que garantizaban un ensamblamiento sin fisuras, más allá de cuestiones personales o de procedencia en un país donde la rivalidad entre porteños y provincianos aún no se había superado (Ortiz, 2012:21-38).

La clave de este éxito logrado por la Facultad de Derecho de la UBA en cuanto a erigirse en proveedora por excelencia de la clase dirigente al Estado Nacional la encuentra Ortiz en el sistema de incorporación de miembros de la *intelligentsia*, realizado “en una forma libre y democrática, sin pruebas de pureza de sangre, bolillas negras, o sistema excluyentes *a priori*, propios de otras instituciones que podrían rivalizar con la Facultad de Derecho en cuanto a ser ámbitos emisores de influencias políticas, tales como club privados u otras Facultades argentinas. (...) La Facultad de Derecho no sólo fue un ámbito emisor de títulos habilitantes, sino también factor de inclusión social” (Ortiz, 2012:26).

⁷ Si bien esta notoria preeminencia de la UBA en cuanto a la formación académica de los Cancilleres del periodo puede resultar llamativa, hay que tener en cuenta que, para el periodo estudiado, no era muy amplia la oferta educativa universitaria en el país, ya que sólo existían cinco universidades nacionales: la UBA, y las de La Plata, Córdoba, Tucumán (fundada en 1912 y nacionalizada en 1921) y del Litoral (Santa Fe, 1919), por lo que difícilmente los Ministros de las décadas de 1920 y 1930 se podrían haber formado en éstas dos últimas, viéndose reducido de este modo aún más el campo de elección.

Sin embargo, como se ha visto, aun cuando las condiciones de acceso fuesen igualitarias, la realidad y la experiencia histórica demuestran que sólo unas pocas familias estaban en condiciones, en aquella época, de sustentar los estudios universitarios de sus hijos, convirtiendo a los egresados de la Facultad de Derecho de la UBA (y de todas las facultades y universidades del país de entonces), al fin de cuentas, en una auténtica minoría privilegiada. Esto se condice, a su vez, con las aseveraciones de Balmori, Voss y Wortman (1990) en el sentido de que la progresiva burocratización a la que se vio expuesta la administración del Estado Nacional desde comienzos del siglo XX hizo necesaria la participación de funcionarios con una preparación cada vez más específica, los cuales sólo podían ser provistos por las grandes familias de la época. Esta afirmación, por otra parte, da pie para abordar el cuarto de los puntos a analizar: el origen “notable” de muchos de los Cancilleres del periodo.

Respecto de al menos cuatro de los trece casos estudiados puede afirmarse, fehacientemente, que provenían de familias “tradicionales” del país. Ellos son: Pueyrredón, Bosch, Saavedra Lamas y Cantilo, a quienes podría sumárseles Gallardo, al estar casado con una prima de este último. Asimismo, Bioy, tras su casamiento se emparentó políticamente con otras familias de élite: los Lynch y los Martínez de Hoz, aunque ya de por sí su propio tronco familiar gozaba de una situación económica y social tal que lo llevaron, por caso, a presidir la SRA⁸; por otro lado, persisten las dudas respecto a Manuel Alvarado y su parentesco con la influyente familia de los Sánchez de Bustamante, no obstante lo cual el segundo apellido de su madre (Cornejo) es en sí mismo un apellido tradicional en la vida política salteña.

De esta manera, serían ya más de la mitad (siete sobre trece) los Cancilleres que provinieron de familias notables, estaban emparentados con ellas o se ligaron a las mismas a través del matrimonio. Y ello sin contar los casos de Le Bretón, Castillo y Torello quienes, debido a sus privilegiadas relaciones políticas y su pertenencia a la SRA (Le Bretón), el carácter conservador de su familia provinciana (Castillo), o las organizaciones de las que era miembro (Torello) permiten presumir un cierto carácter elitista, si no en su origen al menos sí en los círculos que frecuentaban. Los tres casos restantes son los menos pasibles de ser incluidos dentro de “la élite”: Sagarna constituye el caso más extremo y es sabido que procedía de una familia de origen humilde; en lo que respecta a Melo, no se ha hallado información que confirme su pertenencia a una familia socio-económicamente dominante o políticamente influyente, a lo que se suma una carrera política iniciada “desde las bases”; mientras que, en este último sentido, idéntico caso es el de Oyhanarte, cuya familia era de clase media.

En cuanto al último punto, y tomando en cuenta lo sostenido entre otros autores por Ferrari, resulta interesante indagar acerca de cuántos de estos trece Cancilleres eran, al momento de asumir este importante cargo, políticos “profesionales” o con una importante trayectoria en el rubro, pudiéndose abordar la cuestión desde múltiples y variados ángulos. Por un lado, están aquellos que realizaron una nutrida trayectoria dentro de las filas de su partido, como es el caso de Torello, Sagarna, Oyhanarte y Melo, todos ellos por la UCR, antes de lanzarse a una carrera política a nivel provincial o nacional. Ello evidencia, tal como también sostiene Ferrari, en qué medida el radicalismo, al menos en cuanto a sus estructuras partidarias y a la formación de sus dirigentes, tenía ya características de un partido político moderno.

Otro grupo de Cancilleres del periodo realizaron, antes de alcanzar ese puesto, una carrera diplomática de envergadura, tales los casos de Bosch y Cantilo y, en menor medida, Le Bretón y el propio Sagarna. Luego aparece el rango de aquellos que contaban con una más o menos vasta experiencia política previa en diferentes cargos, tanto legislativos como ejecutivos y ministeriales, como son los casos de Saavedra Lamas, Castillo, Alvarado y, principalmente, Le Bretón. Por último, están los que accedieron a la conducción de la Cancillería con escasa trayectoria, tanto política como diplomática previa, entre los que pueden mencionarse, básicamente, a Pueyrredón (según los datos recabados sólo había ocupado previamente el

⁸ En este sentido, Smith señala que “teniendo en cuenta la exclusividad de la Sociedad, parece lícito identificar a los miembros de la Sociedad Rural como aristócratas de la clase alta. Eran hombres de fortuna y buena familia ... que participaban en la vida social de la *élite* tradicional” (Smith, 1967:57).

Ministerio de Agricultura), Gallardo y Bioy, quien solamente había ejercido, de acuerdo a la información consultada, como Jefe de Gabinete y Subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores antes de asumir el cargo de Canciller.

En definitiva, y tomando en consideración todo lo hasta aquí analizado, puede concluirse que poseer un título universitario, especialmente el de Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la UBA, pertenecer a una familia “notable” o “tradicional”, ser miembro de la SRA, haber nacido en Buenos Aires (capital o provincia), y contar con experiencia política previa constituían rasgos que favorecían el ingreso y permanencia de un grupo determinado de individuos a un segmento exclusivo dentro del cuerpo social, lo cual incrementaba sus posibilidades de llegar a ocupar el cargo de Canciller de la República, entre 1918 y 1939. Por lo tanto, es posible afirmar que, a partir de una cuidadosa selección de sus miembros y más allá del signo político dominante (ya que las diferencias registradas entre el periodo radical y el de la Concordancia no son sustanciales en relación a la mayoría de los indicadores estudiados), el Ministerio de Relaciones Exteriores apuntaba, en alguna medida, a una “limpieza” de origen, de formación y de estatus en cuanto a su cabeza principal, el Canciller, para llevar adelante la estrategia internacional del país en un momento crítico para la estabilidad regional, como lo fue el diferendo y posterior conflicto por el Chaco Boreal, en el que se hallaban en juego sus intereses, tanto en Bolivia como (y principalmente) en Paraguay, y que demandaría, por tanto, una activa y destacada participación del país del Plata, encauzada precisamente a través de la actuación preponderante de su Cancillería.

Referencias bibliográficas

ASOCIACIÓN PROFESIONAL DEL CUERPO PERMANENTE DEL SERVICIO EXTERIOR DE LA NACIÓN (2011). *Nómina de cancilleres argentinos desde 1900 a 2010*. Disponible en: <http://www.apcpsen.org.ar/listados/33-nomina-de-cancilleres/132-cancilleres-argentinos-desde-1900-a-2010>. Consulta: 1 de abril de 2012.

BALMORI, D.; VOSS, S.; WORTMAN, M. (1990). *Las alianzas de familias y la formación del país en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

BAROVERO, D. A. (2012). *Síntesis biográfica del Doctor Honorio Pueyrredón*. Disponible en: <http://ricardobalbin.tripod.com/pueyrredon2.htm>. Consulta: 18 de mayo de 2015.

BOTANA, N. (1994). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Sudamericana, Buenos Aires.

BRAGONI, B. (2007). Un linaje de notables del interior argentino en el proceso de unificación política: los Civit de Mendoza, en *Entrepasados. Revista de Historia*, (31), 13-34.

BREZZO, L. (2001). Argentina y Paraguay: de la hegemonía a la política pendular. Argentina y el plan de defensa paraguayo: cooperación militar e “intelligentsia” nacional, *XXIII International Congress Session*, Latin American Studies Association, Washington, 6-8 de septiembre. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/BrezzaLiliana.pdf>. Consulta: 17 de mayo de 2015.

CANTILO, J. M. (2005). *Canciller Cantilo: la Diplomacia Argentina al servicio de la paz*, Librería Histórica, Buenos Aires.

CEBALLOS, E. (2012). *Efemérides de Salta*. Disponible en: <http://www.portaldesalta.gov.ar/enero.htm>. Consulta: 21 de mayo de 2015.

CENTRO DE ESTUDIOS DE HISTORIA POLÍTICA DEL PROGRAMA INTERUNIVERSITARIO DE HISTORIA POLÍTICA (2012). *Elencos políticos argentinos- Fichas*. Disponible en: <http://historiapolitica.com/cehp/cehelencos/letrat>. Consulta: 2 de abril de 2012.

DALLA CORTE, G. (2012). *Empresas y tierras de Carlos Casado en el chaco paraguayo. Historias, negocios y guerras (1860-1940)*, Intercontinental, Asunción.

ESCUDE, C.; CISNEROS, A. (2000). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*. Disponible en: <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/9/9-047.htm>. Consulta: 19 de mayo de 2015.

FERRARI, M. (2008). *Los políticos en la república radical. Prácticas políticas y construcción de poder (1916-1930)*, Siglo XXI, Buenos Aires.

HEREDIA GAYÁN, A. M. (2007). *Aporte para un estudio del linaje Saavedra*. Disponible en: <http://cablemodem.fibertel.com.ar/genealogiafamiliar/genealogiasaavedra.htm>. Consulta: 4 de abril de 2012.

HERRERA, C. (2009). Estrategias de inversión y prácticas de transmisión patrimonial en el siglo XIX. Los Frías, una familia de la élite tucumana (Argentina), en *América Latina en la Historia Económica*, 18 (2), 94-122.

INGRAM, H.; FIEDERLEIN, S. (1988). Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy, en *The Western Political Quarterly*, 41 (4), 725-745.

LASAGNA, M (1995). Las determinaciones internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior, en *Estudios Internacionales*, (111), 387-409.

MENA, F. (2010). Las calles de Salta y sus nombres: Ministro Manuel Alvarado Figueroa, en *El Intransigente*. Disponible en: <http://www.elintransigente.com/salta/calles-de-salta/2010/9/2/las-calles-salta-nombres-ministro-manuel-alvarado-figueroa-54386.html>. Consulta: 21 de mayo de 2015.

OLMOS GAONA, A. (2000). Saavedra Lamas y el Premio Nobel de la Paz, en *Todo es historia*, (400), 14-36.

ORTIZ, T. (2012). El Estado argentino y la conformación de una intelligentsia proveniente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en ORTIZ, T. (dir.). *La Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires como ámbito de formación de la clase dirigente argentina. Referentes políticos y sociales*, Secretaría de Investigación de la Facultad de Derecho de la UBA, Buenos Aires.

PAZ, G. (2003). El gobierno de los “conspicuos”: familia y poder en Jujuy, 1853-1875, en SÁBATO, H.; LETTIERI, A. (coord.). *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

PEREIRA, E. (2007-2008). *Diccionario biográfico nacional de la Unión Cívica Radical*. Disponible en: <http://diccionarioradical.blogspot.com.ar>. Consulta: 15 de mayo de 2015.

PERINA, R. (1988). El estudio de la política exterior y las relaciones internacionales, en RUSSELL, R. ; PERINA, R. (ed.). *Argentina en el mundo (1973-1983)*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

RUSSELL, R. (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

SMITH, P. (1968). *Carne y política en la Argentina*, Paidós, Buenos Aires.

STONE, L. (1986). *El pasado y el presente*, Fondo de Cultura Económica, México.

TINI, M. N. (2005). Las variables domésticas en la política exterior: Argentina y Paraguay, *VII Congreso Nacional de Ciencia Política: “Agendas Regionales en conflicto”*, Córdoba, 15-18 de noviembre.

Otras fuentes

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Dirección de Legajos de Personal

Catálogos UBA, Catálogo de tesis 2015. Disponible en: <http://catalogosuba.sisbi.uba.ar/tesis>. Consulta: 25 de febrero de 2015.

ARTÍCULO DE OPINIÓN

Ciencia, Política y Economía en la Antártida. Las claves para entender un delicado equilibrio y los desafíos para la Argentina

Miryam Colacrai*

En el último lustro se han conmemorado varias fechas muy significativas para el Régimen Antártico. En 2011, los 50 años de la entrada en vigor del Tratado Antártico (TA), en 2014 los 10 años de funcionamiento de la Secretaría, con sede en Buenos Aires, y este año 2016, los 25 del Protocolo para la Protección del Medio Ambiente Antártico.

Si consideramos la relevancia que tiene el Tratado en sí mismo y el Sistema del Tratado Antártico que de él se derivó -al que nos parece pertinente denominar Régimen Antártico, siguiendo las nuevas teorías de las Relaciones Internacionales- y la legitimidad que éste ha adquirido en sus 50 años de vigencia, sin dudas tendremos que reconocer que los esfuerzos por su mantenimiento, las diversas actualizaciones -sin cambiar su esencia- y la funcionalidad que dicho Régimen tiene, se debe a que las Partes que lo forman han sabido darle sustento y trabajar en pos de su efectividad.

Precisamente, en este aspecto, el rol cumplido tanto por las Potencias como por los Estados de menor desarrollo relativo con tradición antártica como Argentina y Chile, permitió que el equilibrio antártico, donde hay diversos intereses a conciliar, fuera sostenible en el tiempo. Sin duda, puede afirmarse que desde este Régimen se ha hecho una notable contribución al orden internacional, manteniendo a la región alejada de las tensiones y conflictos estatales que se dan en otros espacios y haciendo una fuerte apuesta al cuidado del medio ambiente. Ni más ni menos que lo que esta región tan particular del planeta necesita, para ser sustentable en el tiempo... y con ello, la propia vida humana en el mismo.

Para comprender estos aportes al orden internacional, quizá convenga recordar lo que significó la firma del TA para su época. Hacia 1959 el mundo se debatía en una contienda bipolar que, sumada a la disputa ideológica, expresaba claramente una pugna por la hegemonía y estimulaba la desconfianza interimperial. En el escenario antártico, además, se sumaban diferentes reivindicaciones territoriales y se desarrollaban políticas cerradamente nacionales que dificultaban pensar en acciones cooperativas. Pero el experimento inédito en el ámbito de la Ciencia, conocido como Año Geofísico Internacional, desarrollado entre 1957 y 1958, concitó la atención de todos aquellos Estados que tenían interés en la Antártida y alentó a los países que ya mantenían bases a redoblar sus esfuerzos en planes científicos nacionales, avizorándose la posibilidad de cooperación internacional entre ellos.

De allí que pueda sostenerse que hubo en esos momentos una combinación de intereses estratégicos y de seguridad, políticos y científicos. Asimismo primó en todos los Estados una mirada significativamente pragmática que se trasladó a los principios, normas, reglas y

* Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA, Argentina); Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina). Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET, Argentina). Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones de la UNR. Fundadora y coordinadora de la "Cátedra Chile" en dicha Institución. Directora de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional de la UNR. Co-Directora del Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR). Correo electrónico: miryam.colacrai@fcpolit.unr.edu.ar

procedimientos de toma de decisiones que habría de adoptar el TA, firmado finalmente en Washington el 1° de diciembre de 1959.

Fueron doce los signatarios originarios, entre los que se encontraban Estados Unidos y la Unión Soviética -en lo que constituye el primer acercamiento en dirección a la coexistencia pacífica- y, además, siete de ellos tenían reivindicaciones territoriales pre-existentes que el Tratado no rechazó (así como tampoco se expidió sobre cuestiones de soberanía territorial). Sobre la base de esas condiciones, encontraron un modo de darle gobernabilidad a una región que podría haber quedado presa de la lógica de la Guerra Fría. Garantizar que la Antártida no se convirtiera en un escenario de discordia internacional y que se desarrollaran con libertad actividades científicas, conformaban el corazón mismo del Tratado, el cual también se erigió como el primero en preservar un espacio libre de armamento nuclear y de desechos radiactivos, por expresa disposición de sus miembros. No se perseguían objetivos económicos ni se hacía explícita una tendencia a la explotación de eventuales recursos naturales ya que sólo se los mencionaba vinculados a una lógica conservacionista.

La década del setenta con sus dilemas entre escasez de recursos naturales, requerimientos de una población mundial creciente y demandas de organizaciones no gubernamentales por garantizar un medio ambiente sustentable para las generaciones futuras, hizo impacto de diversos modos en el Régimen Antártico. La posibilidad de explotar los recursos naturales despertó el interés de un amplio arco de países por participar activamente, enviar expediciones, instalar bases, mientras otros pugnaban por introducir en la ONU la fórmula “Patrimonio Común de la Humanidad” para aquellas latitudes.

En el marco del TA, y producto de sus Reuniones Consultivas, fueron desarrollándose diversos regímenes especiales como la Convención para la Conservación de Focas Antárticas, de 1972, la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, de 1980, la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos, de 1988 (la cual se negoció pero no entró en vigor), para arribar a la concreción del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, de 1991, también conocido como Protocolo de Madrid, que procura una amplia protección del medio ambiente de la Antártida, y de los ecosistemas dependientes y asociados. Precisamente, uno de los temas más álgidos y controvertidos, que encontró en la redacción del Protocolo una solución a mediano plazo, fue la prohibición de explotar recursos minerales por 50 años.

El TA fue generando sus propios acomodamientos y actualizaciones, a la par que se sucedían cambios a nivel internacional en el plano político y económico, manteniendo una membresía relativamente pequeña. La década del noventa produciría un renovado interés por la Antártida y un importante número de Estados adhirió al Tratado, firmó el Protocolo y comenzó a ponerse “en carrera” realizando expediciones y llevando a cabo investigaciones científicas, para reunir las condiciones para ser aceptados como miembros consultivos – es decir aquellos que toman las decisiones- en el TA y sus convenios relacionados. Estas tendencias hacia la ampliación con nuevos miembros impactarían, sin dudas, en ese equilibrio de poder delicado y pragmático que fue uno de sus principales logros.

Obviamente, nuevos intereses, nuevas visiones y, en muchos casos, la atención puesta casi exclusivamente en las posibilidades de explotación tanto de recursos vivos como de los potenciales minerales y energéticos -en algún futuro no lejano- han incrementado el número de Estados que se acercan para integrarse al TA. Puede citarse, por ejemplo, que algunos de aquéllos que habían peticionado por diversas vías la gobernanza antártica en manos de las Naciones Unidas, entre ellos India y Malasia, no sólo son hoy conspicuos miembros del TA sino que sus demandas de explotación de los recursos antárticos se sustentan en la condición de países subdesarrollados, con derecho a obtener un beneficio de ellos. Por su parte, Irán ha anunciado sus planes para establecer una base antártica, a pesar de que aún no ha dicho si va a firmar el Tratado; una oleada de nuevas bases ha sido anunciada por varios de los Países miembros; y China, Corea del Sur, Estados Unidos y Australia, entre otros, han aumentado significativamente sus presupuestos para la Antártida. Japón, que siempre ha tenido una

“particular” relación con los recursos vivos de los mares australes, sostiene hoy que su seguridad alimentaria requiere de una captura mayor de ballenas.

Con un total de 52 Estados, 29 que revisten calidad de Partes Consultivas -quienes deciden por consenso- y 23 adherentes, resulta obvio que los intereses y expectativas a conciliar vienen creciendo exponencialmente. Mientras tanto, los grupos ambientalistas a nivel mundial están presionando a los gobiernos y tratan de influir en la opinión pública para preservar el medio ambiente y profundizar una gestión responsable en la Antártida.

La explotación de los recursos: pesca, turismo, bioprospección y el siempre presente “fantasma” de los minerales y energéticos, es una agenda que se maneja con relativa prudencia por aquellos Estados que tienen una pertenencia de muchos años al Régimen Antártico, en tanto, miembros más recientes como China e India, iluminados quizás por su lógica de “economías emergentes” y como actores relevantes en un nuevo diseño del sistema internacional, impulsan fuertemente sus actividades hacia investigaciones con propósitos claramente orientados a la explotación de recursos.

Para ilustrar esta afirmación puede tomarse el caso de China, que viene demostrando en los últimos años una sólida, persistente y económicamente robusta actividad antártica. Desde su adhesión en 1983 y su ascenso como Parte Consultiva en 1985, ha acumulado en estos treinta años una significativa experiencia antártica. Pero el verdadero giro copernicano en su búsqueda de “liderazgo” -según señalan diversos estudios- se produce en el año 2005 cuando el gobierno chino decide incrementar significativamente su presupuesto para cuestiones antárticas, publicitar internamente las actividades que realiza en la Antártida, redoblar la dotación de científicos y construir nuevas estaciones científicas -hoy totalizan cinco- y organizar centros en territorio chino para el sostenimiento logístico de sus actividades antárticas.

Paralelamente, se observa una importante arremetida desde los centros científicos y las publicaciones de nivel internacional -que trabajan bajo el sistema de referato y calidad certificada de los artículos- en dirección a demostrar la relevancia de las investigaciones que se desarrollan en la Antártida y establecer otro tipo de liderazgos. En ese contexto, se demuestra que quienes siguen exhibiendo una investigación científica sustantiva continúan siendo los países tradicionales. Entre ellos figuran -y en este orden- Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Australia, Chile, Estados Unidos y la Argentina.

Frente a los nuevos y viejos desafíos que presenta el desarrollo de actividades y la presencia argentina en la Antártida, surge una serie de reflexiones. En primer lugar, nuestro país debe continuar con la defensa irrestricta del TA y su regla del “consenso”, instrumento político y jurídico de gran valor para la gobernanza de la región y freno a la aparición de “nuevos liderazgos” que pudieran desnaturalizar los principios sustantivos del TA. Asimismo, debe asignar prioridad a sus actividades antárticas y, minimizando las dificultades que suele imponer la coyuntura, apostar fuertemente a la dotación de recursos a fin de dar continuidad y profundizar los trabajos científicos en la Antártica y su publicación. De este modo, resultará claro su continuo compromiso con la realización de la “investigación sustantiva” que requiere el Tratado.

Además, y sustentándose en los intereses complementarios que tienen la Argentina y Chile, uno de los mayores desafíos será ampliar las actividades cooperativas y establecer acuerdos que contribuyan a llevar posiciones comunes en los diferentes foros antárticos y en la defensa del Régimen Antártico en otros ámbitos de discusión, valorando el reconocimiento de que gozan como países activos, con compromiso antártico y actividad científica, la cual sin dudas podrá mejorarse si se diseñan investigaciones conjuntas mutuamente beneficiosas.

RESEÑAS

VARIOS AUTORES (2014). *La política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 520 páginas

Desde sua fundação, em 1988, o *Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario* (CERIR) desenvolve intensa atividade acadêmica multidisciplinar na área de relações internacionais, em particular sobre o tema da política exterior argentina. Em 1994, é criado o *Programa de Seguimiento de la Política Exterior Argentina* que, no mesmo ano, publica o primeiro volume coletivo referente aos resultados das pesquisas de seus membros, docentes da *Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario* e pesquisadores e bolsistas do *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas* (CONICET).

A publicação, em 2014, do volume VI aqui resenhado, comprova o sucesso daquela iniciativa que foi renovada e atualizada. Nele participam não só membros do CERIR, mas também autores convidados, o que reforça o apreço por um enfoque abrangente e sempre preocupado em oferecer uma visão autônoma, conservando-se independente de filiações políticas e ideológicas.

O volume VI, intitulado *La Política exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato*, é composto por dezoito trabalhos estruturados em três eixos principais: 1) questões teóricas; 2) questões econômico-financeiras; 3) questões político-diplomáticas do relacionamento da Argentina com diferentes países, regiões e organismos internacionais –este eixo congrega a maioria dos capítulos do livro.

O tema das Malvinas, único presente em todos os volumes anteriores da coleção, com trabalhos sempre assinados pelo saudoso Alfredo Bruno Bologna, complementa o volume, mas desta vez acrescentado com um texto de autoria de Ariel Tcach.

Infelizmente, optou-se por organizar os capítulos utilizando o critério de ordem alfabética dos nomes dos autores. Uma sistematização agrupada por eixos temáticos permitiria uma melhor dinâmica de leitura, tornando a estrutura do livro mais sólida e fluente. A presente resenha será ordenada dessa maneira.

Eixo teórico

As questões teóricas são abordadas em dois capítulos. Alejandro Simonoff, no capítulo 16, trata das “Interpretaciones sobre la política exterior desde el segundo gobierno kirchnerista (2007-2013)”. O autor define claramente que sua posição teórica é a “pugiana o autonómica clásica” que é, segundo ele, compartilhada por alguns dos outros autores que participam do livro (Bruno Bologna, Myriam Colacrai e Gladys Lechini). Ou seja, o grupo se posiciona como herdeiro da tradição latino-americanista de Juan Carlos Puig, acrescido das releituras inovadoras dos anos oitenta (o “posautonomismo” de Myriam Colacrai e o “realismo sistémico estructural” de Luis Dallanegra Pedraza), e crítico das abordagens “escudeana o neoconservadora” e “neoliberal o relacionista”.

Atualmente, a “escuela sócio histórica” convergiria, em certo sentido, com o grupo “pugiano”, a partir de sua proposta de autonomia renovada e de sua crítica à excessiva influência anglo-saxã nas abordagens neoconservadora e neoliberal. Segundo Alejandro Simonoff, os herdeiros de Puig e a escola sócio-histórica: “podrían estar reconfigurando un polo al interior del campo disciplinar que abriría nuevas perspectivas de análisis en el marco de una autonomía renovada, o posautonomía” (p. 438).

Simonoff, após sintetizar a explicação que cada uma dessas diferentes abordagens deu aos efeitos da crise de 2001 na política exterior argentina, centra-se no governo de Cristina Fernández. Após breve análise, o autor chega à conclusão de que vários foram os paradigmas utilizados nesse período: “aislacionista (Andrés Cisneros y Carlos Pérez Llana), provisoria (Russell y Tokatlíán), aunque este último como Miranda le reconocen sesgos neoliberales; autonomía clásica (Bologna y Simonoff); autonomista regional (Rapoport), y de continuidad del Realismo Periférico (Escudé)” (p. 447).

Entretanto, constata Simonoff sobre o período: “no hemos llegado aún a respuestas definitivas”. Após esta conclusão lapidar, podemos imaginar algumas das dificuldades teóricas que os autores da compilação tiveram que enfrentar para analisar o tema proposto.

O segundo texto teórico é o capítulo 9, “La urgência del Pueblo. Notas sobre la propuesta teórico-política de Ernesto Laclau”, de autoria de Emilio Lo Valvo. O autor parte do pressuposto de que os Estados-Nações – e não só eles – estão sendo seriamente desafiados pela globalização, devendo ser repensados a partir de um questionamento dos saberes modernos, em particular da teoria política. Nesse sentido, a obra de Ernesto Laclau, segundo Lo Valvo, é essencial para explicar, a partir de uma ótica pós-marxista e pós-moderna, esta nova fase definida como “capitalismo desorganizado”.

O livro *La razón populista* de Laclau servirá de base para analisar o populismo não como algo perigoso, mas inscrito no discurso que articula precariamente a totalidade/objetividade social. O autor, talvez por estar ainda desenvolvendo suas pesquisas doutorais sobre as figuras da subjetividade política propostas por Laclau – M. Hard e A. Negri – não deixa claro sua contribuição teórica para o tema do livro, se limitando a fazer considerações nem sempre muito claras.

Eixo econômico-financeiro

As questões financeiras são tratadas por José Fernández Alonso no capítulo 7: “Política económica exterior argentina. Consideraciones sobre la problemática de la inserción financiera internacional (2009-2014)”. O autor analisa, a partir dos discursos e ações governamentais, a nova conjuntura que vive o país após 2009, quando o recurso ao financiamento doméstico, única saída encontrada após a marginalização do país dos mercados financeiros internacionais logo da reestruturação da dívida concretada no início de 2005, encontra seus limites por causa da crise externa e da queda do valor das *commodities*.

Muitas das interrogações do autor sobre a questão da dívida residual, apesar da aceitação global de 92,5% dos credores, serão respondidas posteriormente, com a chegada ao poder de Mauricio Macri que, com apoio parlamentar, firmou um acordo com os chamados “fundos abutres”, endividando o país em cerca de 12 bilhões de dólares nos mercados internacionais para pagá-los.

Eixo político-diplomático

No terceiro eixo, que abrange as questões específicas do relacionamento da Argentina com diferentes países, regiões e organismos internacionais, verificam-se nove capítulos dedicados a analisar relações interestatais. Destas, quatro dizem respeito a Estados do continente americano e cinco fora dele.

Dessa forma, Anabella Busso trata, no capítulo 2, da relação bilateral com os Estados Unidos. A autora descreve a relação entre os dois países como cíclica e de baixa intensidade, alternando entre fases de crise e de recomposição, sem jamais chegar à ruptura. As razões domésticas de ambos, explicadas de forma detalhada, são consideradas como determinantes dessa relação pendular.

Natalia Ceppi, no capítulo 4, aborda a intensificação da relação com a Bolívia, focando nos temas do comércio energético – o “combustible” da relação –, a questão migratória–

atualmente os bolivianos são o segundo maior grupo de imigrantes residentes na Argentina –, a cooperação técnica e a assinatura de acordos na área judicial e educativa.

No capítulo 5 Miryan Colacrai trata da relação com o Chile de Piñera que, em sua opinião, “pudo haber sido mejor”. Além da análise dos canais tradicionais de política externa, a autora inclui as dimensões das relações transgovernamentais e aquelas entre províncias e regiões. De acordo com Colacrai, a densidade nesses dois âmbitos entre a Argentina e o Chile tem se apresentado com mais vigor do que entre o restante da região latino-americana.

María Elena Lorenzini, no capítulo 10, trata das relações estabelecidas com a Venezuela, que “se han convertido en una de las áreas prioritarias de ambas agendas externas”. A autora destaca o papel das ideias na política, uma vez que argumenta que a convergência entre Buenos Aires e Caracas decorre não apenas de uma complementaridade de interesses tangíveis, mas, igualmente, do compartilhamento de convicções e princípios comuns.

Fora do continente americano, quatro são os países estudados. O capítulo 11, escrito por Sol Mora, trata das relações bilaterais com o Japão. Dotado de um balizamento cronológico mais abrangente (2006-2014), a autora realiza uma interessante análise que inclui como variáveis a crise financeira internacional (2008) e o tsunami seguido da catástrofe nuclear japonesa (2011). Dessa forma, Sol visa a traçar um quadro que permita compreender as oscilações na aproximação entre os dois países, tanto na esfera político-diplomática, como na econômico-comercial.

Carla Oliva, no capítulo 12, realiza uma abordagem multidimensional nas relações com a China, o que inclui as dimensões político-diplomática, econômico-comercial, cultural e multilateral. No entanto, antes de analisar os temas supracitados, a autora, muito convenientemente, contextualiza a ascensão da China como potência econômica, incluindo o confucionismo como recurso de política externa.

No capítulo 14, Martin Quiroz aborda o fenômeno da intensificação das relações entre a Argentina e a Turquia, tendo como base a política turca delineada no “Plano de Ação para a América Latina e o Caribe”. A contribuição de Quiroz preenche uma lacuna, haja vista que a Turquia – a despeito de sua importância geopolítica –, não é um objeto de pesquisa muito recorrente no meio acadêmico sul-americano.

Finalmente, o capítulo 6, escrito por María Belén Elías, traz à tona as relações entre Argentina e Índia, destacando os condicionantes que impulsionaram a aproximação entre ambos. O texto percorre desde as características gerais da Índia até os resultados práticos, traduzidos em visitas oficiais, desenvolvimento do comércio e da agenda econômica bilateral, assim como a assinatura de acordos entre Buenos Aires e Nova Deli.

Dois textos se ocupam de regiões. O capítulo 13, de Rubén Paredes Rodríguez, propõe a analisar os “giros” da política externa argentina em relação a três cenários inseridos no Oriente Médio. O primeiro giro é o reconhecimento do Estado Palestino. O segundo trata da transição de uma posição neutra para uma postura crítica à intervenção ocidental em países que passavam pela “Primavera Árabe”. O terceiro giro seria em relação ao Irã, por conta de pressões internas e externas para avançar no esclarecimento dos atentados.

O capítulo 8, de Gladys Lechini e Carla Morasso, apresenta as relações da Argentina com a África, continente que ressurge “como actor relevante en la escena internacional” graças à uma combinação de fatores que inclui: abundância de recursos naturais, uma nova – e relativa – estabilidade democrática, crescimento das economias subsaarianas e a emergência dos BRICS. Dessa forma, manifestam-se novos interesses por parte da Argentina, que por sua vez desdobram-se em novas iniciativas diplomáticas para com os países do continente.

No que concerne às relações com instituições intergovernamentais, o livro apresenta três textos. No capítulo 3: “Unión Europea-Argentina (2009-2014). Una relación en tiempos difíciles”, Marta Cabeza e Roberto Falcón elencam os “momentos difíciles”, que incluem o caso YPF/Repsol, as demandas argentinas e europeias ante o Centro Internacional para Arbitragem

de Disputas sobre Investimentos (CIADI) e as divergências no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC).

No capítulo 15, “Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR. Las bases político-partidarias de la integración regional (1991-2011)”, Hugo Daniel Ramos visa a delinear os posicionamentos dos principais partidos políticos argentinos – o Partido Justicialista e a União Cívica Radical – ante o Mercosul, enfatizando as continuidades e rupturas ocorridas a partir da ascensão do projeto político capitaneado por Néstor Kirchner, em 2003.

Laura Vilosio, no capítulo 18, intitulado “MERCOSUR 2007-2013: un cambio de paradigma”, é traçado objetivando explicar a dualidade vivenciada pelo bloco. Por um lado, poucos esforços são feitos para aperfeiçoar a união aduaneira, ao passo que emergem iniciativas interessantes, tais como o Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), o Parlamento do MERCOSUL e outros órgãos destinados para o tratamento de questões sociais. A autora argumenta que se trata de um processo de mudança de paradigma, uma vez que o MERCOSUL parece deslocar o objetivo do mercado comum para um segundo plano, enquanto agendas envolvendo a redução das assimetrias, o desenvolvimento produtivo e matérias sociais ganham destaque.

Quanto ao já citado tema das Malvinas, há o capítulo 1, de Alfredo Bruno Bologna, “Malvinas: una política activa frente al Reino Unido y la Comunidad Internacional”, cujo objetivo é apresentar as mudanças dos últimos anos do governo de Cristina Fernández, enfatizando tanto a dimensão interna como a externa – neste ponto, destaca-se a postura ativa da Presidenta em foros internacionais, especialmente as Nações Unidas.

No capítulo 17, intitulado “CELAC: su conformación y la solidaridad regional en torno a la cuestión de las islas Malvinas”, Ariel Tcach aborda a genealogia da CELAC e o papel da organização no apoio à Argentina sobre a questão das Malvinas, valendo-se para tanto de uma sólida base documental que inclui declarações, comunicados e discursos presidenciais.

Conclusão

Pode-se dizer que este volume é de grande relevância para aqueles que desejam compreender a política exterior da Argentina durante o governo de Cristina Fernández. Esse fato se deve tanto no que tange à variedade de temas como na qualidade geral dos textos apresentados.

A ausência de um capítulo voltado para as relações com o Brasil é uma lacuna que chama atenção nesta obra. No entanto, esse problema é devidamente contrabalançado pela presença de temas menos convencionais, como as relações com a Turquia, o Japão e o Oriente Médio.

Valendo-se de um equilíbrio quase perfeito entre linguagem acessível e rigor acadêmico, o público-leitor tem à sua disposição mais uma excelente publicação do CERIR.

Hugo Rogelio Suppo é professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPGRI-UERJ) e **Leandro Gavião** é doutorando em História Política pela UERJ. Ambos são coordenadores do Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina (NEIBA). Site: www.neiba.com.br

RAHOLA, Pilar (2015). *¡BASTA!*, RBA Libros, Buenos Aires, 224 páginas

Tan interesante como polémica, así podría definirse a la obra de Pilar Rahola *¡BASTA!* Es un libro cautivante, capaz de dejar al lector sin aliento, sacudido por tantos casos estremecedores y, al mismo tiempo, capaz de generar grandes polémicas ante determinadas afirmaciones. Hay que destacar que la autora se encarga de realizar una distinción entre el islam y el fenómeno del islamismo radical, al que denomina islamofascismo pero, aun así, esta advertencia en muchas ocasiones queda corta y se pierde, pasando de largo entre tantas críticas. Esto puede llevar a una superficial lectura y hacer que el lector caiga en equivocadas interpretaciones de la cultura y religión islámicas.

Cual terapia de shock, Rahola se encarga ya desde el primer capítulo de estremecer a su lector con innumerables ejemplos de mártires musulmanes caídos ante la barbarie del fanatismo islamofascista. Enfrenta así *Civilización contra barbarie* para dar cuenta de manera clara e ilustrativa contra qué nos enfrentamos. Civilización es la niña yemení Noyud Ali que, con 10 años, fue forzada por su padre a casarse con un hombre treinta años mayor que ella, quien la maltrataba y abusaba sexualmente. Aún viviendo este infierno, la niña coraje un día subió a un autobús y se refugió en un tribunal hasta que un juez quiso escucharla y ayudarla. Civilización es Washiqur Rahman, de veintisiete años, conocido como “bloguero ateo”, que recibió diez puñaladas en la ciudad de Dacca. Sus asesinos son la barbarie.

En el segundo capítulo realiza un *Breve retrato del monstruo*. Aquí dedica unas páginas a la descripción de las organizaciones radicales sunitas: el wahabismo y el salafismo. La primera de estas sectas sigue los dictados del jeque Muhamad ibn Abd-al-Wahhab, riguroso profesor sunita del Islam nacido en 1703, quien reivindicaba, entre otras cosas, la vuelta a los orígenes, y solidificó su odio hacia cristianos, chiitas y sufíes. El salafismo, por su parte, se basa en tres principios fundamentales, a saber: liberar al Islam de todo poder que fuese infiel, reformarlo con el fin de acercarlo al rigorismo más puro, y unificarlo, fundamentándolo en la recuperación del esplendor de los primeros musulmanes, aunque adaptado a la época moderna. Tales principios se asemejan a los del wahabismo. De manera seguida describe a los cuatro principales ideólogos actuales del salafismo: Hassan Al-Banna, Sayid Qutb, Yusuf Al-Qaradawi y Mustafá Setmarián.

Después de estos dos capítulos introductorios, la autora encara la segunda parte del libro dedicada a enumerar los errores que según ella comentemos en el análisis del fenómeno islamista, con el objetivo declarado de hablar claro, y “añadir un granito de arena con la intención de poner fin, de manera definitiva, a tanta estupidez, tanta tontería, tanta inoperancia, tanta incapacidad” para enfrentarlo.

Primer error. Buenismo, Populismo y Fascismo. Rahola considera que estas corrientes son tres reacciones fallidas y perversas que sólo consiguieron dar alas al islamofascismo. Sostiene también que el primer gran error proviene del pensamiento crítico de las izquierdas, quienes teóricamente defienden las libertades pero que, sin embargo, han optado por la indiferencia, el buenismo y el silencio frente a este nuevo totalitarismo. La izquierda siempre ha tenido y tiene todo muy claro cuando se trata de fascismo o nazismo, pero no así cuando se trata de islamofascismo. Ante este último no hay una sola manifestación significativa, ni un grito de lucha, ni un puño levantado... Nada.

Segundo error. Antiamericanismo y antisemitismo. Éste, considero, es el capítulo más polémico de la obra y que puede herir muchas susceptibilidades. En él, la autora intenta dar cuenta y poner de manifiesto el gran antiamericanismo y antisemitismo reinante pero de una manera, según mi opinión, no muy objetiva. A lo largo de su recorrido se puede entrever que su postura es fuertemente pro-Israel y que por lo tanto las críticas que realiza a sus políticas son muy suaves y casi pasan desapercibidas. En este “segundo error” intenta derribar “mitos” del conflicto árabe-israelí pero con información parcializada.

Tercer error. El abandono de dos causas: la causa de la mujer y la causa de los cristianos. Aquí la autora plantea el papel relegado y de subordinación reservado a la mujer en el fundamentalismo islámico. Éste dispone de leyes paralelas a las democracias que aseguran el dominio sobre la mujer. El hijab, el niqab, el burqa, las piscinas para niñas, la exención de hacer gimnasia son claros ejemplos de ello, sostiene Rahola. Luego cita versículos del Corán para reforzar esta idea de dominación sobre la mujer. También añade al capítulo la cuestión de la persecución a los cristianos sobre todo en Corea del Norte, Somalia, Siria, Irak, Afganistán, Arabia Saudí, Maldivas, Pakistán, Irán, Yemen, y señala que, a excepción del régimen norcoreano, el resto son todos regímenes islamistas. “El islamismo está perpetrando una persecución sistemática de los cristianos que habitan en los territorios donde dominan, hasta el punto que están desapareciendo comunidades ancestrales”, afirma.

Cuarto error. De la esclavitud del bienestar al fracaso de las instituciones internacionales. El “oro negro” es la fuente primaria de los islamitas para expandirse y consolidarse. Si no contaran con este recurso probablemente la situación no hubiera llegado a este punto crítico. Según la revista *Fortune*, el Daesh es el grupo terrorista más rico de todo los tiempos. Rahola desarrolla y explica de dónde provienen los fondos que financian al grupo y qué circuito recorren. En suma, trata la pasiva actitud de las instituciones internacionales ante tan grave problema y cómo lejos de intervenir para poner un freno a esta situación muchas veces la terminan favoreciendo. Analiza los siguientes casos: en Argentina, el “Caso AMIA-Irán-Nisman”; en Barcelona, el “Caso Qatar”; en Washington, el “Caso Irán Nuclear”; y en la Triple Frontera entre Paraguay, Argentina y Brasil, el “Caso Hezbolá”.

Quinto error. El miedo. De todas las cadenas con las que nos podemos esclavizar, el miedo es la más difícil de romper. Así es como comienza este capítulo donde se intenta dar cuenta del miedo instalado en la sociedad que impide que se reaccione frente a los grupos radicales.

De esta manera se llega al final del libro con una conclusión donde se enumeran diversas ideas en relación a todo lo tratado y donde Rahola afirma que el islamofascismo nos ha declarado la guerra y de que es hora que se haga algo o perderemos todas nuestras conquistas.

Florencia Urbano, Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina).

PUBLICACIONES DEL CERIR*

I. LIBROS

- * 1. CERIR, **La Política Exterior del Gobierno de Menem: Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato**. Ediciones CERIR. Rosario, 1994. 396 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000004>
- * 2. LECHINI DE ALVAREZ, Gladys, **Las relaciones Argentina-Sudáfrica desde el proceso hasta Menem**. Ediciones CERIR. Rosario, 1995. 130 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000002>
- * 3. COLACRAI, Miryam, **El Ártico y la Antártida. Su rol en las relaciones Internacionales. Su relevancia desde la perspectiva ambiental**. CERIR – Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario. CECAR – Centro de Estudios Canadienses de Rosario. Rosario, 1998. 187 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000008>
- * 4. CERIR, **La Política Exterior Argentina 1994/1997**. Ediciones CERIR. Rosario, 1998. 338 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000007>
- * 5. ZUBELZU DE BACIGALUPO, Graciela, **La Argentina y las Repúblicas Post-soviéticas. La Vinculación Bilateral con Rusia, Ucrania, Armenia y el caso de Turkmenistán**. Ediciones CERIR. Rosario, 1999. 191 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000009>
- * 6. BUSSO, Anabella, **Las relaciones Argentina – Estados Unidos en los noventa. El caso Cóndor II**. Ediciones CERIR. Rosario, 1999. 168 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000011>
- * 7. BONOMELLI, Graciela, **Argentina ante la era del Pacífico. El desafío de competir en Japón**. Ediciones CERIR. Rosario, 1999. 192 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000010>
- * 8. CABEZA, Marta, **Italia y Argentina. Las claves de una relación privilegiada. La evolución de la vinculación bilateral desde la redemocratización argentina**. Consolato Generale d'Italia. Instituto Italo-Latinoamericano. Ediciones CERIR, Rosario, 2000. 102 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000014>
- * 9. COLACRAI, Miryam (Compiladora) **Relaciones Internacionales. Viejos temas, nuevos debates**. Ediciones CERIR. Rosario, 2001. 201 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000016>
- * 10. CERIR. **La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?** Ediciones CERIR. Rosario, 2001. 400 páginas. Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000104>
- 11. CERIR. **La Política Exterior Argentina del gobierno de Kirchner**. Ediciones CERIR. UNR Editora. Tomo IV. Volumen I 297 páginas. Volumen II. 365 páginas. Rosario, 2006
- * 12. BUSSO, Anabella (compiladora), **Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Un recorrido de casos. Tomo 1**. Editora UNR, 1ra. edición, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 2008 (E-book). Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000102>
- * 13. CERIR. **La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato**. Ediciones CERIR. UNR Editora, Rosario, 2010. 488 páginas
- * 14. BUSSO, Anabella (compiladora), **Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Un recorrido de casos. Tomo 2**. Editora UNR, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, 2010 (E-book). Disponible on line en: <http://www.cerir.com.ar/libro.php?id=0000142>
- * 15. CERIR. **La Política Exterior de Cristina Fernández al finalizar su mandato**. Ediciones CERIR. UNR Editora, Rosario, 2015. 517 páginas

LIBROS PUBLICADOS POR LA EDITORIAL ACADÉMICA ESPAÑOLA (EAE) *

- 1. CABEZA, Marta Graciela, **La cooperación descentralizada de las provincias y regiones**, Editorial Académica Española (EAE), 2011, 96 páginas
- 2. LORENZINI, María Elena, **La estrategia de inserción internacional de Chile en el hemisferio**, Editorial Académica Española (EAE), 2011, 148 páginas
- 3. WEITZ, Darío, **Medio Ambiente: Acuerdos Multilaterales y Proteccionismo**, Editorial Académica Española (EAE), 2011, 100 páginas
- 4. BOLOGNA, Alfredo Bruno, **Dos modelos de inserción de Argentina**, Editorial Académica Española (EAE), 2011, 92 páginas
- 5. NETRI, Bruno, **Derecho Penal Internacional**, Editorial Académica Española (EAE), 2011, 496 páginas
- 6. BEAUGÉ, María Fabiana, **Acuíferos Transfronterizos: La necesidad de Cooperación e Integración para su protección**, Editorial Académica Española (EAE), 2011, 120 páginas
- 7. BAEZ, Nelevis, **Gestión del MERCOSUR sobre las Migraciones Laborales (1991-2010)**, Editorial Académica Española (EAE), 2011, 188 páginas
- 8. MARINUCCI, Elsa, **Negociaciones multilaterales sobre agricultura**, Editorial Académica Española (EAE), 2012, 88 páginas

LIBROS PUBLICADOS EN EL MARCO DEL CONVENIO EDITORIAL ACADÉMICA ESPAÑOLA (EAE) – CERIR *

- 9. FABANI, Ornela, **El Consejo de Cooperación de Estados Árabes del Golfo**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 172 páginas
- 10. MARTINS MONGE, Daniele, **Identidad Regional en el MERCOSUR e Industrias Culturales**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 124 páginas

* El texto completo de los libros señalados con el asterisco está disponible en la página web www.cerir.com.ar

* Se pueden adquirir online en: www.morebooks.es

11. GATTI, Lidia, **Planteos de reforma de las Naciones Unidas**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 116 páginas
12. CABALLERO SANTOS, Sergio, **Integración regional y MERCOSUR**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 108 páginas
13. CARABAJAL, Juan José, **Cooperación Internacional y Sociedad Civil**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 168 páginas
14. FALCÓN, Roberto, **Integración y Derecho en la Unión Europea**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 120 páginas
15. FARCUH, Diana, **La Liga de los Estados Árabes y su posición durante la invasión a Irak**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 136 páginas
16. MONTEQUIN, Adriana Margarita, **El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 168 páginas
17. OLIVA, Carla Verónica, **China: reforma económica y estrategia de incorporación a la OMC**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 128 páginas
18. SILVA ESPINOSA, Iván, **Estado-nación y construcción de interdependencia económica**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 144 páginas
19. COLACRAI, Miryam, **Continuidades y cambios en la Política Antártica Argentina 1959-2001**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 268 páginas
20. SICA, Cristina, **Armonización legislativa**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 148 páginas
21. MARINUCCI, Elsa, **Negociaciones sobre agricultura en la Organización Mundial de Comercio**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 408 páginas
22. VELÁZQUEZ, Claudia Analía, **La Tesis de los optimistas**, Editorial Académica Española (EAE) - CERIR, 2012, 168 páginas

II. PUBLICACIONES PERIÓDICAS *

CUADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Serie: ESTUDIOS

1. Los principios de la política exterior india y los espacios para la posible cooperación con Argentina por Nora B. LOPEZ. Rosario, diciembre de 1985. 28 págs.
2. Argentina-Medio Oriente: posibilidades para la cooperación Sur-Sur por Silvia SUDOL. Rosario, febrero de 1986. 38 págs.
3. El mundo desarrollado en la Antártida: las superpotencias y la Comunidad Económica Europea. Ejemplos de cooperación selectiva por Miryam COLACRAI de TREVISAN. Rosario, junio de 1986. 45 págs.
4. Argentina-Africa: la crisis sudafricana por Gladys LECHINI de ALVAREZ. Rosario, junio de 1988. 48 págs.
5. Actores privados y estatales en la relación Argentina-Estados Unidos por Alicia FROHMANN. Rosario, setiembre de 1989. 57 págs.
6. El Apartheid y la política exterior sudafricana. Una percepción desde argentina por Gladys LECHINI de ALVAREZ. Rosario, octubre de 1992. 54 págs.
7. La Política Exterior Argentina hacia Estados Unidos (1989-1993): Reflexiones para su análisis por Anabella BUSSO. Rosario, marzo de 1993. 89 págs.

Serie: DOCUMENTOS DE TRABAJO

- * 1. Teorías y propuestas de relaciones internacionales para los países del Sur por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, septiembre de 1987. 42 págs.
2. Teoría, epistemología y metodología de las relaciones internacionales por Guillermo FIGARI. Rosario, diciembre de 1987. 46 págs.
3. Enfoques teóricos y doctrinarios que dominaron las relaciones entre los países del Cono Sur durante los setenta. (Su aplicación a la problemática antártica) por Miryam COLACRAI. Rosario, marzo de 1988. 48 págs.
4. Estados Unidos y la redemocratización latinoamericana: los condicionantes externos por Anabella BUSSO. Rosario, septiembre de 1990. 58 págs.
5. Japón y América Latina: un espacio de cooperación alternativo por Graciela BONOMELLI. Rosario, octubre de 1991. 82 págs.
- * 6. Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la Política Exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales? por Miryam COLACRAI y Graciela ZUBELZU de BACIGALUPO. Rosario, diciembre de 1994. 52 págs.
7. El MERCOSUR de las post-transición. Balance y perspectivas, por María Alejandra Saccone. Rosario, noviembre de 1995. 58 págs.
8. La Comunidad de Estados Independientes: avances y retrocesos en el difícil camino de la integración por Graciela ZUBELZU de BACIGALUPO. Rosario, diciembre de 1995. 37 págs.
9. El MERCOSUR de las post-transición. Balance y perspectivas. II Parte por María Alejandra SACCONI. Rosario, noviembre de 1996.
10. A ocho años del alineamiento: un análisis de la política exterior argentina hacia los Estados Unidos por Anabella BUSSO. Rosario, diciembre de 1997. 103 págs.
11. Las relaciones República Popular China – Taiwán (1989-1999) por Carla OLIVA. Rosario, marzo del 2000.

* El texto completo de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* señalados con el asterisco está disponible en la página web www.cerir.com.ar

Serie: INFORMES SOBRE PROYECTOS DE INVESTIGACION

1. El análisis de la Política Exterior Argentina desde la perspectiva de las relaciones internacionales por Roberto A. MIRANDA. Rosario, diciembre de 1988. 45 págs.
- * 2. Dos modelos de Inserción de la Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, diciembre de 1991. 95 págs.

Serie: DOCENCIA

1. "Algunas claves teóricas para comprender el realismo y sus límites en las relaciones internacionales" por Gladys LECHINI de ÁLVAREZ, Anabella BUSSO y Miryam COLACRAI. Rosario, agosto de 1988. 33 págs.
- * 2. "Relaciones Internacionales Contemporáneas" por Alfredo Bruno BOLOGNA y Anabella BUSSO. Rosario, setiembre de 1988. 56 págs.
3. "Tipología para el análisis de los conflictos en América Latina" por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, mayo de 1990. 49 págs.
4. "La Administración republicana Nixon-Ford y sus relaciones con América Latina" por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, setiembre de 1991. 49 págs.
- * 5. "Política Exterior de la República Popular China". Primera Parte. Evolución de la revolución (1790-1949)" por Gustavo MARINI. Rosario, noviembre de 1991. 30 págs.
- * 6. "Política Exterior de la República Popular China". Segunda Parte. Alianza con la Unión Soviética (1949-1960) por Gustavo MARINI. Rosario, noviembre de 1991. 59 págs.
- * 7. "Política Exterior de la República Popular China". Tercera Parte. Impugnación al esquema bipolar (1960-1971) por Gustavo MARINI. Rosario, noviembre de 1991. 69 págs.
8. "El Islam. Su influencia en la idiosincrasia de los pueblos de Medio Oriente" por Magdalena CARRANCIO y Lidia GATTI. Rosario, diciembre de 1991. 42 págs.
9. "El Tratado de Asunción. MERCOSUR". Bibliografía y Documentación. Rosario, febrero de 1992. 72 págs.
10. "La respuesta germana a los desafíos de Europa Oriental a fines de la década de los ochenta" por Mónica APARICIO. Rosario, marzo de 1992. 56 págs.
- * 11. "El Sahara Occidental: ¿fin del colonialismo en África?" por Magdalena CARRANCIO. Rosario, abril de 1992. 80 págs.
12. "Poder, Estado-nación y regímenes en un orden internacional en transición" por Miryam COLACRAI, Graciela ZUBELZÚ de BACIGALUPO y Sandra BUSTAMANTE. Rosario, junio de 1992. 39 págs.
13. "Japón, un sendero hacia el crecimiento: las etapas de su desarrollo económico" por Graciela BONOMEELLI. Rosario, junio de 1992. 51 págs.
14. "La cuestión alemana desde la Segunda Guerra Mundial" por Mónica APARICIO. Rosario, junio de 1992. 40 págs.
- * 15. "El conflicto árabe-israelí: desde sus orígenes hasta los Acuerdos de Camp David" por Lidia GATTI. Rosario, julio de 1992. 87 págs.
16. "Los fundamentos económicos, políticos y sociales del actual crecimiento japonés" por Graciela BONOMEELLI. Rosario, setiembre de 1992. 47 págs.
17. "La Política Exterior canadiense hacia América Latina" por Gladys LECHINI de ÁLVAREZ. Rosario, setiembre de 1992. 23 págs.
18. "Las Leñas: un nuevo impulso a la Marcha del Mercado Común del Sur". Bibliografía sobre MERCOSUR, por Elsa MARINUCCI. Rosario, octubre de 1992. 72 págs.
19. "Un ejemplo de la persistencia de fuerzas desintegrativas en el sistema internacional: el conflicto de Nagorno-Karabaj" por Graciela ZUBELZÚ de BACIGALUPO. Rosario, noviembre de 1992. 28 págs.
20. "La transición hacia el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Luces en la sombra" por María Alejandra SACCONI, Anabella BUSSO y Claudia GIACCONE. Rosario, diciembre de 1992. 115 págs.
21. "Yugoslavia y la ausencia de un modelo integrativo: una larga historia de desencuentros y posiciones enfrentadas" por Silvana MICHELSON de PECHARA. Rosario, julio de 1993. 36 págs.
22. "Política Exterior de la República Popular China". Cuarta Parte (1971-1989) por Gustavo MARINI. Rosario, julio de 1993. 105 págs.
23. "Del Mercado único a la Unión Europea" por Pedro ROMERO. Rosario, agosto de 1993. 45 págs.
24. "Conceptos y técnicas básicas de Comercio Exterior" por Graciela BONOMEELLI. Rosario, noviembre de 1993. 65 págs.
25. "Percepciones y propuestas: cuántos nacionalismos hay en Rusia" por Graciela ZUBELZÚ de BACIGALUPO. Rosario, diciembre de 1993. 52 págs.
26. "Los golpes de estado en América Latina en la presente década" por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, abril de 1994. 65 págs.
27. "El desarrollo industrial japonés y su management" por Graciela BONOMEELLI. Rosario, agosto de 1994. 43 págs.
28. "Política Exterior de América Latina a través de las reuniones cumbres del Grupo de Río. Las relaciones con la Unión Europea (1986-1994)" por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, diciembre de 1994. 47 págs.
29. "Diseño de proyecto aplicado a un caso práctico. Creación de una Red Informática de Proyectos Empresariales provinciales" por Graciela BONOMEELLI. Rosario, marzo de 1995. 60 págs.
30. "Cooperación nuclear entre Argentina y Brasil" por Claudia A. GIACCONE. Rosario, junio de 1995. 45 págs.
31. "El medio ambiente y las Relaciones Internacionales" por Miryam COLACRAI. Rosario, octubre de 1995. 69 págs.

32. "Estudio preliminar sobre el proceso de toma de decisiones en la Unión Europea" por Penélope FALCÓN NEYRA. Rosario, diciembre de 1995. 33 págs.
33. "Japón en el Nuevo Orden Mundial: Tendencias en su agenda de Política Exterior" por Graciela BONOMELLI. Rosario, marzo de 1996. 41 págs.
34. "Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Melo" por Osvaldo IAZZETTA. Rosario, mayo de 1996. 48 págs.
35. "Agenda de América Latina" por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, octubre de 1996. 102 págs.
36. "Yugoslavia: la desintegración de la Integración" por Mariela CEJAS. Rosario, noviembre de 1996. 34 págs.
37. "Los superbloques económicos: Área de Libre Comercio de América" por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, marzo de 1997. 20 págs.
38. "Los superbloques económicos: Asia Pacific Economic Cooperation" por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, diciembre de 1997. 68 págs.
39. "La Crisis del Golfo Pérsico". Análisis de la Toma de Decisión para el envío de Naves por Parte del Gobierno Argentino por Magdalena CARRANCIO. Rosario, marzo de 1998. 47 págs.
40. "Material de Consulta y divulgación". Realizado por miembros del CERIR y publicados en el diario "La Capital" de Rosario. Rosario, junio de 1998. 100 págs.
41. "El proceso de formación en la integración militar en el MERCOSUR" por Natalia BOLOGNA. Rosario, junio de 1998. 53 págs.
42. "Organismos regionales y cooperación internacional en Medio Oriente" por Magdalena CARRANCIO. Rosario, julio de 1998. 50 págs.
- * 43. "La guerra en los Balcanes: ¿del conflicto a la paz? por María Julieta CORTÉS. Rosario, julio de 1998. 37 págs.
44. "Doctrinas de Política Internacional". Recopilación realizada por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, agosto de 1998. 40 págs.
- * 45. "El Conflicto de Chechenia: Evolución y perspectivas" por Natalia BOLOGNA. Rosario, septiembre de 1998. 46 págs.
46. "La Teoría de la Dependencia como una Teoría Latinoamericana de las Relaciones Internacionales" por María Julieta CORTÉS. Rosario, septiembre de 1998. 32 págs.
47. "Estado-nación, formulación clásica y práctica latinoamericana: notas para un contrapunto. A propósito de la supranacionalidad en el MERCOSUR" por Iván SILVA ESPINOSA. Rosario, octubre de 1998. 20 págs.
48. "La Política Exterior Argentina frente a la Integración. Razones y objetivos de su participación en la ALALC, el PICE y el MERCOSUR", por Javier E. BINAGHI. Rosario, mayo de 1999. 40 págs.
49. "La trayectoria política de los servicios secretos rusos y el escenario post-soviético", por Sebastián T. OVEJERO SAGARZAZU. Rosario, julio de 1999. 60 págs.
50. "Turquía y Medio Oriente. Entre la cooperación y la confrontación", por Luciano ZACCARA. Rosario, agosto de 1999. 37 págs.
51. "El sistema político de la República Popular China (1949-1998)", por Natalia BOLOGNA. Rosario, octubre de 1999. 34 págs.
52. "Estudio de un caso práctico. Promoción de las Exportaciones en la Provincia de Santa Fe: las políticas públicas desarrolladas por las agencias del estado y sus relaciones interorganizadas", por Graciela BONOMELLI. Rosario, noviembre de 1999. 30 págs.
53. "Instrumentos de Asistencia para desarrollar el perfil exportador de las PYMES", por Graciela BONOMELLI. Rosario, diciembre de 1999. 18 págs.
54. "El mapa de la integración africana. El caso de la SADC", por Gladys LECHINI. Rosario, diciembre de 1999. 30 págs.
55. "Caracterización de las PYMES: ventajas y desventajas en su inserción comercial internacional", por Graciela BONOMELLI. Rosario, enero del 2000. 20 págs.
- * 56. "La pequeña y media empresa y su capacidad de inserción internacional: Políticas públicas e instrumentos para desarrollar el perfil exportador", por Graciela BONOMELLI. Rosario, febrero del 2000. 19 págs.
57. "Hipótesis de conflicto. Año 1997", por Narciso BINAYÁN CARMONA. Rosario, marzo del 2000. 36 págs.
58. "Hipótesis de conflicto. Año 1998", por Narciso BINAYÁN CARMONA. Rosario, marzo del 2000. 70 págs.
59. "Hipótesis de conflicto. Año 1999", por Narciso BINAYÁN CARMONA. Rosario, marzo del 2000. 65 págs.
60. "Las negociaciones MERCOSUR - Unión Europea en materia agrícola. Forma y perspectiva", por Rubén PAREDES RODRÍGUEZ. Rosario, abril del 2000. 29 págs.
61. "Las PYMES y las normas de calidad: nuevas herramientas para la competitividad", por Marta CABEZA. Rosario, septiembre del 2000. 22 págs.
62. "La cuestión antártica en la política exterior argentina: desarrollos recientes y proyección de tendencias. Entre el consenso multilateral y la persistencia de desacuerdos bilaterales", por Miryam COLACRAI. Rosario, octubre del 2000.
63. "Zonas francas", por Fernando RUILOVA, Rosario, junio del 2001. 20 págs.
- * 64. "Nuevas percepciones del sistema internacional en la post guerra fría", por Alfredo Bruno BOLOGNA. Rosario, julio de 2001. 75 págs.
65. "El Conflicto de los Balcanes. La guerra de Kosovo 1999" por María Julieta CORTÉS y Vera TABAKOVIC. Rosario, marzo de 2002. 33 págs.
66. "Comercio Exterior Argentino: la década del 90' y las reformas post-devaluación" por Graciela BONOMELLI, Marta CABEZA y María Victoria BORSINI. Rosario, septiembre de 2002. 40 págs.
67. "Mercosur: las trabas al comercio" por Gisela M. CANAVESIO. Rosario, diciembre 2002. 25 págs,
68. "La Doctrina Bush". Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América. Rosario, marzo 2003. 37 págs,
69. "Hipótesis de conflicto. Año 2000" por Narciso BINAYÁN CARMONA. Rosario, agosto de 2003. 63 págs,
70. "Hipótesis de conflicto. Año 2001" por Narciso BINAYÁN CARMONA. Rosario, septiembre de 2003. 75 págs,

71. "América Latina y Asia del Este: hacia una mayor relación birregional" por María Victoria BORSINI. Rosario, noviembre de 2003. 26 págs.
72. "La Negociación Internacional. Casos prácticos y herramientas para el aprendizaje activo" por Marta CABEZA. Rosario, diciembre de 2003. 34 págs.
- * 73. "Reflexiones en torno al Régimen Antártico y las relaciones argentino-chilenas" por Miryam COLACRAI. Rosario, diciembre de 2003. 48 págs.
- * 74. "La estrategia de inserción comercial de la República de Chile: el caso del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos" por María Elena LORENZINI. Rosario, marzo de 2004. 36 págs.
- * 75. "Afganistán y el régimen Talibán" por Marcela Gabriela MENCIA. Rosario, octubre de 2004. 48 págs.
- * 76. "La estructura del Poder Mundial en el Siglo XXI: el efecto BRIC: Brasil, Rusia, India y China. ¿Realidad o fantasía? Política Exterior de la India" por Gerardo Manuel BIRITOS. Rosario, noviembre de 2004. 20 págs.
- * 77. "La política comercial argentina y los consorcios de exportación" por Marta CABEZA y Evangelina MARTÍNEZ. Rosario, diciembre de 2004. 22 págs.
- * 78. "Secuencia operativa de Exportación e Importación en Argentina" por Mariela C. VISENTIN. Rosario, diciembre de 2004. 28 págs.
- * 79. "El Medio Oriente ante el terrorismo internacional: una mirada desde los tratados internacionales" por Bruno NETRI. Rosario, marzo de 2005. 37 págs.
- * 80. "Las inversiones de la República Popular China en Brasil y la Argentina" por Carla OLIVA. Rosario, junio de 2005. 28 págs.
- * 81. "La incidencia de las fuerzas profundas en el proceso de construcción identitaria de Irán, Irak y Afganistán" por Rubén PAREDES RODRÍGUEZ. Rosario, septiembre de 2005. 65 págs.
- * 82. "Los optimistas y el fin de la historia: análisis de la tesis de Francis Fukuyama, aportes posteriores y críticas" por Claudia VELÁZQUEZ. Rosario, diciembre de 2005. 25 págs.
- * 83. "Derecho de obtentor de variedades vegetales: un instituto en retroceso" por Arturo Guillermo Rivera. Rosario, marzo de 2006. 33 págs.
- * 84. "Planteo de reforma de las Naciones Unidas: análisis sobre propuestas y logros en torno a una mayor participación de las ONGs" por Lidia V. GATTI. Rosario, junio de 2006. 88 págs.
- * 85. "China: reforma económica y estrategia de incorporación a la Organización Mundial del Comercio. La combinación de factores internos y externos" por Carla OLIVA. Rosario, julio-septiembre 2006. 101 páginas.
- * 86. "El Parlamento del MERCOSUR. Una comparación con la experiencia europea" por María Victoria ÁLVAREZ MACÍAS. Rosario, octubre – diciembre de 2006. 42 páginas.
- * 87. "Rusia y las Repúblicas pos-soviéticas: ¿Influencia compartida, influencia debilitada, influencia acrecentada" por Graciela ZUBELZÚ. Rosario, enero – marzo de 2007. 37 páginas.
- * 88. "El Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR: Un análisis de su evolución, percepciones y expectativas de la Sección Nacional Argentina" por Adriana MONTEQUIN. Rosario, abril – junio 2007. 148 páginas.
- * 89. "Integración y Derecho en la Unión Europea" por Roberto FALCÓN. Rosario, julio-setiembre 2007. 101 páginas.
- * 90. "El Poder Legislativo en la definición de la Política Exterior Argentina. El caso de los hielos continentales patagónicos" por Mariel R. LUCERO. Rosario, octubre-diciembre 2007. 110 páginas.
- * 91. "La Unión de los países del Sur en las propuestas de integración del primer peronismo (1946-1948)" por Carlos Nahuel ODDONE. Rosario, enero-marzo 2008. 114 páginas.
- * 92. "El Frente Amplio Uruguayo, las matrices de política exterior y los modelos de inserción internacional subyacentes en su interior" por Matías CASTELLANO. Rosario, abril-junio 2008 N° 92. 165 páginas.
- * 93. "Camp David 1978. Análisis de una negociación" por Alejandra ALBIZU. Rosario, julio-septiembre de 2008. 46 páginas.
- * 94. "El sector energético ruso: privatización, reformas y expansión externa. Su proyección en América Latina" por Graciela ZUBELZÚ. Rosario, octubre-diciembre de 2008. 54 páginas.
- * 95. "La cooperación internacional en la gestión del agua dulce: el caso de la Cuenca del río Pilcomayo" por Natalia CEPPI. Rosario, enero-marzo 2009. 36 páginas.
- * 96. "La alianza estratégica argentino-brasileña en la política exterior de Itamaraty" por Sandro SHTREMEL. Rosario, abril-junio 2009. 146 páginas.
- * 97. "Negociaciones sobre agricultura en la Ronda Uruguay: la influencia del Grupo Cairns" por Elsa MARINUCCI. Rosario, julio-septiembre 2009. 25 páginas.
- * 98. "El MERCOSUR ideacional: un enfoque complementario para la integración regional sudamericana" por Sergio CABALLERO SANTOS. Rosario, octubre-diciembre 2009. 21 páginas.
- * 99. "Nuevos contornos / Renovados mapas. Actores transnacionales y unidades sub-estatales en el escenario político internacional" por Ricardo César CARBALLO. Rosario, enero-marzo 2010. 74 páginas.
- * 100. "La política migratoria estadounidense post 9/11: proyecciones y el poder excedente" por Lila GARCÍA. Rosario, abril-junio 2010. 33 páginas.
- * 101. "La cooperación en el ámbito nuclear entre Argentina e Irán (1986-1997)" por Paulo BOTTA. Rosario, julio-septiembre 2010. 34 páginas.
- * 102. "La necesidad de la cooperación e integración en la protección de los Acuíferos Transfronterizos" por María Fabiana BEAUGÉ. Rosario, octubre-diciembre 2010. 68 páginas.
- * 103. "La cohesión social en la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea hacia América Latina" por Mara ALACQUA. Rosario, enero-marzo 2011. 182 páginas.
- * 104. "Política exterior argentina y MERCOSUR. Etapa temprana (1983-1989). 'Derrumbar dictaduras para edificar integración'" por Ricardo César CARBALLO. Rosario, abril-junio 2011. 40 páginas.

- * **105.** “Identidad y nación en el pensamiento político de la generación del ’37: una mirada hacia una nueva forma de democracia” por María Belén CAMPERO. Rosario, julio-septiembre 2011. 49 páginas
- * **106.** “Fuerzas Armadas en Venezuela y Honduras. ¿Autonomía o protección norteamericana?” por Elliot SUCARI. Rosario, octubre-diciembre 2011. 37 páginas
- * **107.** “*Los profesionales de Estado* en Argentina: el caso del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN)” por Natalia RIZZO. Rosario, enero-marzo 2012. 22 páginas
- * **108.** “FARC 2012: ¿agrupación guerrillera, narcotraficante o parte del terrorismo internacional? Desafíos de un híbrido que aglutina ‘de todo un poco’” por Emilse CALDERÓN. Rosario, abril-junio 2012. 28 páginas
- * **109.** “El Estado en el marco de los Procesos de Integración Regional: ¿renuncia o ejercicio extendido de soberanía?” por Giovanni CARDONA MONTOYA. Rosario, julio-septiembre 2012. 20 páginas
- * **110.** “Cooperación en seguridad entre las monarquías del Golfo. Un análisis a tres décadas de la creación del CCG” por Ornella FABANI. Rosario, octubre-diciembre 2012. 50 páginas
- * **111.** “El continente americano durante la Gran Guerra. Las miradas de Manuel Ugarte, Ernesto Quesada, Alfredo Palacios y Leopoldo Lugones” por Silvina CORMICK. Rosario, enero-marzo 2013. 23 páginas
- * **112.** “Universidad y política exterior. La formación de expertos y diplomáticos en la Facultad de Ciencias Económicas, Comerciales y Políticas de Rosario, 1920-1968” por Miguel Ángel DE MARCO (h), Rosario, abril-junio 2013. 32 páginas
- * **113.** “El referéndum de 2013 en Malvinas: una oportunidad para reforzar la posición argentina” por Luciano PEZZANO, Rosario, julio-septiembre 2013. 36 páginas
- * **114.** “Los partidos políticos argentinos y el MERCOSUR” por Hugo Daniel RAMOS, Rosario, octubre-diciembre 2013. 23 páginas
- * **115.** “La Argentina de los ’90 y el ALCA. Diferentes lecturas desde las tradiciones clásicas de las relaciones internacionales” por Alejandro M. JAQUENOD, Rosario, enero-marzo 2014. 25 páginas
- * **116.** “La Formación del Funcionario Diplomático Uruguayo en el Siglo XXI. Diagnóstico y Propuestas para la Gobernanza Política” por Wilson FERNÁNDEZ LUZURIAGA, Rosario, abril-junio 2014. 75 páginas
- * **117.** “Avances y retrocesos en las negociaciones entre palestinos e israelíes en la post guerra fría” por Ornella FABANI, Rosario, julio-septiembre 2014. 30 páginas
- * **118.** “Una revisión del sistema de partidos. El actual escenario europeo” por Alejandra P. DIAZ, Rosario, octubre-diciembre 2014. 30 páginas
- * **119.** “La cooperación internacional descentralizada del Poder Ejecutivo de la Provincia de Entre Ríos: acciones y motivaciones, 1994-2013” por Cynthia CABROL, Rosario, enero-marzo 2015. 94 páginas
- * **120.** “Las restricciones no arancelarias argentinas en el MERCOSUR: normas y política en los conflictos comerciales” por Luciana GIL, Rosario, abril-junio 2015. 36 páginas
- * **121.** “Argentina, Brasil y la defensa de América del Sur: las identidades estratégicas y la seguridad regional” por Marina VITELLI, Rosario, julio-septiembre 2015. 44 páginas
- * **122.** “Estados Unidos y el combate contra el narcoterrorismo como lineamiento de política exterior central en el vínculo con América Latina: el caso del modelo de cooperación con Colombia” por Emilse CALDERON, Rosario, octubre-diciembre 2015. 47 páginas

CUADERNOS DE POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

Política editorial

1. Sólo serán considerados para su publicación **trabajos de investigación inéditos, estados del arte, artículos de opinión y reseñas, en idioma español, inglés y portugués.**
2. Los trabajos con pedido de publicación deben ser enviados a la Dirección de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, al correo electrónico cerir@unr.edu.ar. La presentación debe adecuarse a las siguientes especificaciones: **Papel** Tamaño A4, con márgenes de 3 cm.; **Párrafo** con una separación de espacio y medio; **Tipo de letra:** Times New Roman; **Tamaño:** 11. La extensión máxima de los trabajos debe ser: 30 páginas para artículos de investigación, 10 páginas para estados del arte y artículos de opinión, y 5 páginas para reseñas bibliográficas.
3. Los trabajos deberán ser acompañados de un **Resumen** del contenido, en español y en inglés, con una extensión máxima de 200 palabras. En los dos idiomas se deben incluir el título y las palabras claves para su registro bibliográfico.
4. Toda **aclaración** con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página. Asimismo, se deberán consignar los **datos completos del autor:** nombre y apellido, máximo título académico, pertenencia institucional y correo electrónico, en nota al pie de página mediante doble asterisco.
5. **Técnica de las citas y referencias:** para las **citas** se utilizará el sistema APA (Apellido del autor en mayúsculas, año de edición: número de página si correspondiere) en el cuerpo del texto. Ejemplo: (BOLOGNA, 1998:23). Las notas ampliatorias o aclaratorias, los artículos de diarios y materiales sin autor deberán enumerarse correlativamente a pie de página.
6. Cuando dentro del cuerpo del artículo se citen frases textuales, éstas irán de la siguiente manera: a) si la frase textual ocupa menos de cinco líneas se redactará de corrido en el texto y entrecomillada; b) si la frase textual ocupa más de cinco líneas se escribirá aparte, precedida de dos puntos y sangrada en el margen izquierdo (sin entrecomillar).
7. El trabajo debe incluir una sección final denominada **Bibliografía**, donde se enumeren todas las publicaciones y documentos citados en el texto. La Bibliografía deberá ser ordenada alfabéticamente por autor, al final del artículo. En el caso de **libros**, deberá contener los siguientes datos en este orden: a) apellido del autor (en mayúsculas) e iniciales del nombre; b) año de edición, entre paréntesis; c) título de la obra (en cursiva); d) volumen, tomo; e) casa editorial; f) lugar de edición; g) en el caso de **capítulos de libros y artículos de revistas**, el título del capítulo/artículo en letra normal; y, separado por comas, el título del libro/revista en cursiva. Ejemplos:
 - Para libros:
MORGENTHAU, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, GEL, Buenos Aires
 - Para capítulos de libro:
BOLOGNA, A.B. (1994). El conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina, en VARIOS AUTORES, *La política exterior del gobierno de Menem. Reflexiones al promediar su mandato*, CERIR, Rosario
 - Para artículos de revistas:
GALVÁN, F.G. (2015). La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina, en *América Latina Hoy*, 70, agosto
 - Para la Web:
Citar los datos según se trate de un libro, capítulo de libro, artículo de revista, de diario o de periódico; incluir la fecha de publicación electrónica, la dirección electrónica o URL, y la fecha de consulta del sitio Web.
METHOL FERRÉ, A. (2007). Uruguay como problema, en *Electroneurobiología*, 15 (5), 3-104. Disponible en http://electroneubio.secyt.gov.ar/Alberto_Methol_Ferre-Uruguay_como_Problema.pdf. Consulta: 8 de noviembre de 2015
8. Toda expresión en lengua extranjera se escribirá en *cursiva*. Las **negritas** se utilizarán para destacar aquellos conceptos o ideas fuertes que el autor quiere resaltar, y se evitará el uso del subrayado.
9. En el caso de siglas, la primera vez que se empleen deberán ir entre paréntesis precedidas por el nombre completo al cual hacen referencia; se escribirán sin puntos.
10. Los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* no se hacen responsables por originales no publicados. En ese caso puede ser solicitada la devolución.
11. Los artículos serán objeto de una evaluación preliminar por parte de los miembros del Consejo de Redacción quienes determinaran la pertinencia para su publicación. Una vez establecido que el artículo cumple tanto con los requisitos temáticos como los formales, será enviado a dos pares académicos externos, quienes

determinarán, de manera anónima, 1) recomendar la publicación como artículo o comunicación sin modificaciones, 2) publicar con sugerencias de reelaboración, o 3) no recomendar la publicación. En caso de dictámenes de pares evaluadores contrapuestos, se requerirá una tercera evaluación.

12. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, aquélla de los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*.
13. El autor libera expresamente de cualquier responsabilidad ulterior al Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario por cualquier infracción legal, reglamentaria o contractual que eventualmente cometa o hubiere cometido en relación a la obra, obligándose a repararle todo perjuicio que resultare de la infracción de éstos u otros derechos.
14. Los autores/as que publiquen en los *Cuadernos de Política Exterior Argentina* aceptan las siguientes condiciones: los autores/as conservan los derechos de autor y ceden a los *Cuadernos* el derecho de la primera publicación, con el trabajo registrado bajo la Licencia **Creative Commons Atribución-Compartir Igual**, que permite a terceros utilizar lo publicado siempre que mencionen la autoría del trabajo y a la primera publicación en esta revista (se permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original).
15. Los autores/as pueden realizar otros acuerdos contractuales independientes y adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del artículo publicado (p. ej., incluirlo en un repositorio institucional o publicarlo en un libro) siempre que indiquen claramente que el trabajo se publicó por primera vez en los *Cuadernos de Política Exterior Argentina*.

Magister

en Integración y Cooperación Internacional

UNR



CERIR
Centro de Estudios en
Relaciones Internacionales de Rosario



CEI
Centro de Estudios
Interdisciplinarios

Universidad Nacional de Rosario

**Aprobado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación (Res. 902/1996)
Categoría "B" – CONEAU (Res. 266/2011)**

Inscripción:
mayo a julio años pares

Inicio año lectivo:
agosto años pares

Duración:
2 años

Informes:
Centro de Estudios en Relaciones
Internacionales de Rosario (CERIR)
Sede de Gobierno UNR
Maipú 1065, 3º piso, of. 301
Horario de atención:
Lunes a sábado de 9:00 a 12:00 hs.
Telefax: 0054 - 341 - 4201231
E-mail: mici@unr.edu.ar

Consultar por becas parciales

www.cerir.com.ar

Impreso en:
FyM copycenter
Maipú 1230
Rosario (Santa Fe), junio 2016
Tirada 500 ejemplares