





# **ESTUDIOS SOCIALES 59**

[revista universitaria semestral]



[año XXX · julio-diciembre · 2020]

ISSN 0327-4934 / ISSNe 2250-6950

Santa Fe · Argentina

**UNIVERSIDAD NACIONAL  
DEL LITORAL**

ESTUDIOS SOCIALES es una revista de periodicidad semestral editada por la Universidad Nacional del Litoral bajo la responsabilidad académica de un Consejo Editorial integrado por profesores de diferentes universidades argentinas. Dedicada a la difusión de la producción académica en ciencias sociales, aspira a fortalecer el vínculo y el debate entre autores y público especializado del campo académico nacional e internacional. Publica trabajos inéditos y originales en todas sus secciones, los cuales no pueden postularse simultáneamente para su publicación en otra revista. Todas las contribuciones son evaluadas por el Consejo Editorial, mientras que para su sección Artículos y Dossier una vez superada esta instancia interna son sometidos a revisión externa por pares, con sistema de «doble ciego».

En el año 2004 ESTUDIOS SOCIALES obtuvo el primer premio en el Concurso de Revistas de Investigación en Historia y Ciencias Sociales, organizado por Ford Foundation y Fundación Compromiso.

ESTUDIOS SOCIALES está incluida en:

- Academic Search Premier – EBSCO
- Catálogo Latindex: folios n° 2836 (edición en papel categorizada I) y n° 2963 para la versión en línea
- DIALNET – Universidad de La Rioja, España
- Electronic Journals Library (Elektronische Zeitschriftenbibliothek EZB) – Max-Planck-Institute Stuttgart
- Emerging Sources Citation Index–WoS–Clarivate Analytics
- ERIH Plus
- Fuente Academica Plus – EBSCO
- HAPI – Hispanic American Periodicals Index, UCLA Latin American Institute
- LatinREV: Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales y Humanidades
- Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas CONICET
- REDIB – Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico

**Dirección y Secretaría de Redacción:** Universidad Nacional del Litoral, Secretaría de Planeamiento Institucional y Académico, Facundo Zuviría 3563, Santa Fe, Argentina; e-mail: estudiossociales@unl.edu.ar

**Dirigir correspondencia a:** ESTUDIOS SOCIALES, Casilla de Correo 353, Correo Argentino Sucursal Santa Fe, (3000) Santa Fe, Argentina.

ISSN 0327-4934 / ISSNe 2250-6950

Diseño **TeDeTintas**

## ESTUDIOS SOCIALES [revista universitaria semestral]

### Director

Hugo Quiroga  
(Universidad Nacional de Rosario -  
Universidad Nacional del Litoral)

### Codirectora

Natacha Bacolla  
(Universidad Nacional del Litoral / CONICET  
- Universidad Nacional de Rosario)

### Consejo Asesor

Waldo Ansaldi  
(Universidad de Buenos Aires / CONICET)

Atilio Borón  
(CLACSO / CONICET)

Jordi Canal  
(CRH / École des Hautes Études  
en Sciences Sociales)

Marcelo Cavarozzi  
(CONICET)

Isidoro Cheresky  
(Universidad de Buenos Aires / CONICET)

José Carlos Chiaramonte  
(Instituto Ravnani-UBA / CONICET)

Liliana De Riz  
(Universidad de Buenos Aires / CONICET)

Fernando Devoto  
(Universidad de Buenos Aires)

Floreal Forni  
(Centro de Estudios e  
Investigaciones Laborales / CONICET)

Juan Carlos Hidalgo  
(Universidad Nacional del Litoral)

Jorge Katz  
(Universidad de Chile / CEPAL)

Jorge Lanzaro  
(Instituto de Ciencia Política /  
Universidad de la República)

Jorge F. Liernur  
(Universidad Torcuato Di Tella / CONICET)

Ofelia Pianetto (\*)

Luis Alberto Romero (\*)

Beatriz Sarlo (\*)

Ricardo Sidicaro  
(Universidad de Buenos Aires / CONICET)

### Consejo Editorial

Enrique Mases  
(Universidad Nacional de Comahue)

Darío Roldán  
(Universidad Torcuato Di Tella) /  
CONICET)

César Tcach  
(Universidad Nacional de Córdoba /  
CONICET)

Marcela Ferrari  
(Universidad Nacional de Mar del Plata /  
CONICET)

Cecilia Lesgart  
(Universidad Nacional de Rosario /  
CONICET)

Daniel Comba  
(Universidad Nacional del Litoral)

### Secretario de Redacción

Francisco J. Reyes  
(Universidad Nacional del Litoral / CONICET)

### Asistentes de Redacción

Florencia S. Wegher Osci  
(Universidad Nacional del Litoral)

Fernando Suárez  
(Universidad Nacional de Mar del Plata /  
CONICET)

### Miembros fundadores

Darío Macor

Ricardo Falcón

Susana Piazzesi

Eduardo Hourcade

Hugo Quiroga

Enrique Mases

(\*) Actualmente se encuentran retirados  
de sus cargos universitarios y del CONICET



## SUMARIO

### DOSSIER

AMÉRICA LATINA Y EL GIRO HISTÓRICO EN EL DERECHO INTERNACIONAL: HISTORIZANDO LA TEORÍA DEL DERECHO INTERNACIONAL LATINOAMERICANO Y TEORIZANDO SU HISTORIA

11

Introducción  
JUAN PABLO SCARFI

17

Visiones eurocéntricas y tercermundistas de la historia del derecho internacional: la crisis del paradigma estado-céntrico  
JOSÉ MANUEL BARRETO

41

Intervención, deuda externa, y la conformación del orden espacial en América Latina: el bloqueo de Venezuela revisitado (1902–1903)  
FABIA FERNANDES CARVALHO VEÇOSO

63

América Latina y la historiografía del Derecho Penal Internacional  
FRANCISCO JOSÉ QUINTANA

89

La consulta indígena en Chile: ¿derecho de participación o de libre determinación?  
ARNULF BECKER LORCA  
AMAYA ALVEZ MARIN

113

La intervención del derecho internacional (latino)americano: la hegemonía estadounidense y el debate sobre la intervención en los orígenes del sistema interamericano  
JUAN PABLO SCARFI

### ARTÍCULOS

139

La estadística como articulador de los problemas sanitarios en el discurso de la OPS (1923–1975)  
JUAN MARTÍN LIBRANDI  
JUAN PABLO ZABALA

163

¿Participantes o beneficiarios? El presupuesto participativo joven en Argentina  
ROCÍO ANNUNZIATA  
EMILIANO ARENA

189

Hacia una reinterpretación de la noción de víctima en los estudios de la violencia contra las mujeres  
MARIANA PALUMBO

209

Clase y género entre el espacio público y privado. Un análisis de la revista *Para Ti* en tiempos de cambio socioeconómico (1995–2008)  
MÓNICA FARÍAS

233

Ciudadanías del siglo XXI, sobre ciudadanía existencial en América Latina  
JUAN RUSSO

259

«Regionalización perinatal» y «redes»: el caso de una región sanitaria bonaerense y sus capacidades estatales  
CLARA PIERINI

### NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

287

*El fin del silencio: dictadura, sociedad y derechos humanos en la transición: Argentina (1979–1983)* de Marina Franco  
GABRIELA QUIRITI

291

*Martín García Mérou. Vida intelectual y diplomática en las américas* de Paula Bruno  
RAQUEL BRESSAN

294

*San Martín. Una biografía política del libertador* de Beatriz Bragoni  
ADRIANA N. MILANO

## SUMMARY

### DOSSIER

LATIN AMERICA AND  
THE HISTORICAL TURN IN  
INTERNATIONAL LAW: HISTORICIZING  
THE THEORY OF LATIN AMERICAN  
INTERNATIONAL LAW AND  
THEORIZING ITS HISTORY

11

Introduction

JUAN PABLO SCARFI

17

Eurocentric and third-world  
approaches to the history of  
international law: the crisis of  
the state-centric paradigm

JOSÉ MANUEL BARRETO

41

Intervention, sovereign debt,  
and the making of spatial  
order in Latin America:  
revisiting the venezuelan  
blockade (1902–1903)

FABIA FERNANDES CARVALHO VEÇOSO

63

Latin America and  
the historiography of  
International Criminal Law

FRANCISCO JOSÉ QUINTANA

89

Indigenous consultation in  
Chile: right of participation  
or self-determination?

ARNULF BECKER LORCA

Y AMAYA ALVEZ MARIN

113

The intervention of (latin)  
american international law:  
united states hegemony and  
the debate over intervention  
in the origins of the  
inter-american system

JUAN PABLO SCARFI

### ARTICLES

139

Statistics as the articulator of  
health problems in the speech  
of the PAHO and in Argentina  
(1923–1975)

JUAN MARTÍN LIBRANDI

Y JUAN PABLO ZABALA

163

Participants or beneficiaries?  
The youth participatory  
budgeting in Argentina

ROCÍO ANNUNZIATA Y EMILIANO ARENA

189

Towards a reinterpretation of  
the concept of victim in violence  
studies against women

MARIANA PALUMBO

209

Class and gender inbetween  
public and private space.

An analysis of *Para Ti*  
in times of socioeconomic  
change (1995–2008)

MÓNICA FARÍAS

233

Citizens of the 21st century,  
on existential citizenship  
in Latin America

JUAN RUSSO

259

«Regionalization of perinatal  
attention» and «networks»:  
the case of a health region  
in Buenos Aires and its  
state capabilities

CLARA PIERINI

### BOOKS REVIEWS

287

*El fin del silencio: dictadura,  
sociedad y derechos humanos  
en la transición: Argentina*  
(1979–1983) de Marina

Franco

GABRIELA QUIRITI

291

*Martín García Mérou. Vida  
intelectual y diplomática en  
las américas* de Paula Bruno

RAQUEL BRESSAN

294

*San Martín. Una biografía po-  
lítica del libertador* de Beatriz  
Bragoni

ADRIANA N. MILANO

**DOSSIER**  
AMÉRICA LATINA Y EL GIRO HISTÓRICO  
EN EL DERECHO INTERNACIONAL:  
HISTORIZANDO LA TEORÍA DEL DERECHO  
INTERNACIONAL LATINOAMERICANO Y  
TEORIZANDO SU HISTORIA

ESTUDIOS SOCIALES 58 [julio-diciembre 2020]



# INTRODUCCIÓN

## INTRODUCTION

JUAN PABLO SCARFI ·

Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina con sede en la Universidad de San Andrés (Argentina)  
email: jpscarfi@gmail.com

En los últimos veinte años, el derecho internacional se ha renovado como un campo de estudios más amplio e inclusivo a partir de lo que se dio en llamar el giro histórico en el derecho internacional y los derechos humanos. Esto contribuyó no solo a una renovación historicista y crítica abocada a estudiar las raíces coloniales del derecho internacional, su complicidad con el imperialismo, la genealogía de los derechos humanos y el humanitarismo, y su evolución postcolonial reciente, sino también a la extensión de los alcances de este campo más allá del derecho. Historiadores, estudiosos de la teoría política y jurídica y de las relaciones internacionales, e incluso también de la literatura y los estudios culturales, comenzaron a ahondar en el rol crucial que ha tenido el derecho internacional como marco legal ordenador del espacio global moderno, como «un *nomos* de la tierra» para usar la expresión de Carl Schmitt (SCHMITT, 2005). Estas convergencias dieron lugar a un debate interdisciplinario ampliado sobre la influencia del derecho internacional y los derechos humanos en la construcción del orden global postcolonial actual<sup>1</sup>. En rigor, el auge de la historia global coincidió y fomentó este interés interdisciplinario en el derecho internacional. Como ha observado Sebastián Conrad, si

1] Estos diálogos interdisciplinarios no estuvieron exentos de tensiones. Dichas tensiones se vieron reflejadas en un seminario realizado en la Universidad de Cambridge en 2016 que dio fruto a un volumen editado por Annabel Brett, Megan Donaldson y Martti Koskenniemi, *History, Politics, Law: Thinking through the International*, de próxima aparición por Cambridge University Press.

las disciplinas modernas se consolidaron con dos defectos de nacimiento, por un lado, estar ligadas a la perspectiva del estado–nación y, por otro lado, ser fuertemente eurocéntricas en su génesis, poniendo a Europa como fuerza impulsora de la evolución histórica mundial, la historia global ofreció una perspectiva superadora y cuestionadora de esos dos defectos originarios (CONRAD, 2016: 3–4). El impacto de la historia global en la disciplina del derecho internacional produjo dos efectos especulares similares: una crítica del eurocentrismo dominante en la disciplina y un cuestionamiento del estado–nación como el principal actor del derecho internacional. Los artículos que integran este dossier ofrecen una puerta de entrada a la historia global del derecho internacional desde América Latina y en general a estas discusiones interdisciplinarias, y resaltan los efectos historiográficos y conceptuales de esta renovación.

Este dossier ofrece dos caminos para abordar la relación entre América Latina y el giro histórico en el derecho internacional. Por un lado, propone globalizar el derecho internacional y por lo tanto extender los efectos del giro histórico hacia la región de América Latina como marco de exploración. Por otro lado, propone provincializar el derecho internacional como un modo de examinar las condiciones que hicieron posible la formación de una idea regional del derecho internacional latinoamericano (SCARFI, 2018). Hay un cierto consenso en que las dos contribuciones pioneras del giro histórico en el derecho internacional fueron las de Martti Koskenniemi y Antony Anghie (KOSKENNIEMI, 2005; ANGHIE 2007). Estos dos libros influyentes y representativos respectivamente de los estudios legales críticos y de las perspectivas tercermundistas del derecho internacional (TWAIL) tuvieron un gran impacto más acá y más allá del derecho internacional, en particular en América Latina, a tal punto que una de las primeras figuras que acuñaron el término «giro historiográfico» en el derecho internacional fue el jurista brasileño George Galindo (GALINDO, 2005). Al mismo tiempo, el estudio de la relación entre el imperialismo y el derecho internacional, que está en el corazón de la renovación del giro histórico, encontró eco también entre estudiosos colombianos como Luis Eslava, Liliana Obregón y René Urueña, quienes publicaron una reciente antología de textos en español de tres figuras centrales en esta renovación. Eslava, Obregón y Urueña han sido oportunos y perspicaces en incluir allí junto a Koskenniemi y Anghie, los aportes de Anne Orford, quien tuvo un rol protagónico y fue una figura central en esta renovación, especialmente en el estudio de la presencia del imperialismo en el derecho internacional y de los usos históricos del derecho

(ESLAVA, OBREGÓN y URUEÑA, 2016; ORFORD, 2016). Sin embargo, la historia del derecho internacional en nuestra región no ha sido reexaminada sistemáticamente desplegando las preguntas que trajo consigo el giro histórico en torno del colonialismo, el eurocentrismo, el imperialismo y menos aún el antiimperialismo. Por lo tanto, no llegó aun a consolidarse una historiografía renovada y sólida del derecho internacional en América Latina.

Los artículos que integran este dossier historizan y conceptualizan temas y momentos importantes de la contribución latinoamericana al derecho internacional y los derechos humanos y ofrecen una genealogía del auge y el declive de una teoría del derecho internacional latinoamericano entre finales del siglo XIX y los años 1950 y sus resonancias hasta el presente (BECKER LORCA, 2006). Los artículos construyen así la historia de una teoría y la teoría de una historia: convergen en el punto conceptual e histórico donde el derecho internacional quedó (y quedará) asociado a América Latina<sup>2</sup>. Ahondar histórica y conceptualmente en cómo el derecho internacional fue concebido y utilizado en América Latina permite comprender una cuestión que trasciende al derecho internacional como tal: el modo en que la asimilación de la región a la sociedad internacional fue interpretada y las reacciones que generó entre los juristas, políticos, intelectuales y la opinión pública desde que la región comenzó a participar activamente a partir de comienzos del siglo XX en conferencias, organismos, instituciones y foros internacionales, como la Unión Panamericana, la Organización de los Estados Americanos, la Sociedad de las Naciones y la Organización de las Naciones Unidas<sup>3</sup>.

El dossier incluye artículos que proponen acercamientos historiográficos e históricos a temáticas y momentos centrales del derecho internacional y los derechos humanos en la región. Entre ellos se cuentan: las constelaciones historiográficas eurocéntricas y tercermundistas que se resignificaron como efecto del giro histórico y las implicancias que tienen para América Latina; derivas centrales del derecho internacional latinoamericano como fueron la Doctrina Drago de 1902 y el recurso a la intervención para el cobro de las deudas externas; el debate regional sobre la intervención y la Doctrina Monroe en los años 1910 y 1920; las polémicas desatadas

2] Para una exploración más detallada de la relación entre historia y teoría en el derecho internacional y los derechos humanos, véase (SCARFI, 2017b).

3] Este dossier no aborda el siglo XIX, ya que se trata de un período que cuenta con una historiografía más vasta. Véase en este sentido (OBREGON, 2007) y (GONZALEZ BERNALDO, 2016).

actualmente por la consulta indígena en Chile en torno a las raíces históricas de los derechos de los pueblos indígenas en la región; y los orígenes regionales de los derechos humanos y de la antiimpunidad y sus resonancias en los años 1970 y 1990. El trabajo de José Manuel Barreto hace un balance crítico de la historiografía del derecho internacional, poniendo el acento en el contraste entre las contribuciones eurocéntricas y las tercermundistas, y ofreciendo claves para situar a América Latina dentro del cambio de paradigma generado por el giro histórico. El artículo de Fabia Fernandes Carvalho Veçoso revisita el bloqueo de Venezuela de 1902 y la Doctrina Drago desde una renovada mirada atenta a la historia del imperialismo y a la conformación de un nuevo orden espacial en la región, ofreciendo un acercamiento novedoso al posicionamiento regional y legal crítico frente a las intervenciones europeas motivadas por las deudas externas en la región, un tema recurrente en la historia de América Latina. La contribución de Francisco Quintana, por su parte, ahonda en la «prehistoria» del derecho penal internacional en América Latina, proponiendo una genealogía alternativa de largo plazo de la antiimpunidad y una revisión crítica de la relación perdurable entre el compromiso con los derechos humanos y el auge de la antiimpunidad en la región. El artículo de Amaya Alvez Marin y Arnulf Becker Lorca se ocupa de explorar la instrumentalización reciente del derecho de consulta de las poblaciones indígenas en Chile. Los autores encuentran en Chile un caso paradigmático que revela la predominancia del marco de los derechos humanos como paradigma hegemónico en la región para abordar los derechos de las poblaciones indígenas, mostrando críticamente las limitaciones que dicha perspectiva impone para abordar la cuestión indígena como tal en Chile y más allá. Por último, el artículo de quien aquí escribe, Juan Pablo Scarfi, explora las diferentes sensibilidades jurídicas y políticas continentales y regionales que se vieron implicadas en el debate sobre la Doctrina Monroe y la intervención en el contexto del ascenso de los Estados Unidos como imperio informal en América Latina y el surgimiento del Sistema Interamericano en las tres primeras décadas del siglo xx, poniendo el foco en las tensiones entre los usos imperialistas y antiimperialistas del derecho internacional en la región. Este artículo cierra el dossier con una propuesta para consolidar una historiografía renovada del derecho internacional en América Latina, especialmente atenta a las interconexiones entre el imperialismo y el antiimperialismo legales (SCARFI, 2017a; SCARFI 2020).

## Referencias bibliográficas

- ANGHIE, ANTONY (2007): *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BECKER LORCA, ARNULF (2006): «International Law in Latin America or Latin American International Law? Rise, Fall, and Retrieval of a Tradition of Legal Thinking and Political Imagination», en: *Harvard International Law Journal*, vol. 47, pp. 283–305.
- CONRAD, SEBASTIAN (2016): *What is Global History?*, Princeton, Princeton University Press.
- ESLAVA, LUIS, OBREGON, LILIANA Y URUEÑA, RENÉ (eds.) (2016): *Imperialismo y derecho internacional*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana.
- GALINDO, GEORGE (2005): «Martti Koskenniemi and the Historiographical Turn in International Law», en: *European Journal of International Law*, vol. 16, n° 3, pp. 539–559.
- GONZALEZ BERNALDO, PILAR (2016): «La Independencia argentina desde una perspectiva global: soberanía y derecho internacional», en: *Prismas*, vol. 20, pp. 245–256
- KOSKENNIEMI, MARTTI (2005): *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law, 1870–1960*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OBREGON, LILIANA (2007): «Between Civilization and Barbarism: Creole Interventions in International Law», *Third World Quarterly*, vol. 27, pp. 815–832.
- ORFORD, ANNE (2016): «¿El pasado como derecho o como historia? La relevancia del imperialismo para el derecho internacional moderno» en: Luis Eslava, Liliana Obregón, y René Urueña (eds.): *Imperialismo y derecho internacional*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 191–229.
- SCARFI, JUAN PABLO (2017a): *The Hidden History of International Law in the Americas: Empire and Legal Networks*, New York, Oxford University Press.
- SCARFI, JUAN PABLO (2017b): «Del giro ético al historicista: El potencial y los límites de la perspectiva histórica en los derechos humanos y el derecho internacional», en: *Revista Latinoamericana de Derecho Internacional*, n° 6, pp. 1–14.
- SCARFI, JUAN PABLO (2018): «Globalizing the Latin American Legal Field: Continental and Regional Approaches to the International Legal Order in Latin America», en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 61, n° 2, pp. 1–12
- SCARFI, JUAN PABLO (2020): «Denaturalizing the Monroe Doctrine: The Rise of Latin American Legal Anti-imperialism in the Face of the Modern US and Hemispheric Redefinition of the Monroe Doctrine» en: *Leiden Journal of International Law*, pp. 1–15.
- SCHMITT, CARL (2005): *El nomos de la tierra en el Derecho de Gentes del «Jus publicum europaeum»*, Buenos Aires, Editorial Struhart & Cía.



# VISIONES EUROCÉNTRICAS Y TERCERMUNDISTAS DE LA HISTORIA DEL DERECHO INTERNACIONAL: LA CRISIS DEL PARADIGMA ESTADO-CÉNTRICO

EUROCENTRIC AND THIRD-WORLD APPROACHES  
TO THE HISTORY OF INTERNATIONAL LAW: THE CRISIS  
OF THE STATE-CENTRIC PARADIGM

JOSÉ MANUEL BARRETO ·

Universidad Católica de Colombia (Bogotá)  
email: jmbarreto@ucatolica.edu.co

## Resumen

Este artículo explora las consecuencias que el giro a la historia está teniendo hoy en la crisis y el replanteamiento del actual paradigma europeo y Estado-céntrico del Derecho Internacional. Con tal fin presenta una definición doble del giro histórico y estudia las historias eurocéntricas y tercermundistas del Derecho Internacional moderno/colonial.

## Abstract

This article explores the consequences the turn to history has today for the crisis and the rethinking of the current State-centred and Eurocentric paradigm of International Law. In order to do this, it introduces a double definition of the historical turn and studies both Eurocentric and Third-world histories of the modern/colonial International Law.

## Registro bibliográfico

BARRETO, JOSÉ MANUEL «Visiones eurocéntricas y tercermundistas de la historia del derecho internacional: la crisis del paradigma estado-céntrico», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXX, n° 59, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio-diciembre, 2020, pp. 17-39.

## Descriptores · Describers

historia del derecho internacional / giro histórico / eurocentrismo / twail / anghie  
international law history / historical turn / eurocentrism / twail / anghie

**Recibido:** 27 / 01 / 2019 **Aprobado:** 27 / 05 / 2020

## INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La historia es hoy en día uno de los campos de reflexión más productivos y críticos en el ámbito del Derecho Internacional. Esta tendencia se ha afianzado y está teniendo un impacto cada vez más grande en la disciplina. El giro histórico no solo es importante porque amplíe y profundice el conocimiento de la historia del Derecho Internacional, sino que es posible afirmar que el giro histórico —en una de sus versiones— está redefiniendo al Derecho Internacional. De esta manera el giro a la historia tal como se ha desarrollado desde la perspectiva tercermundista pone en crisis el paradigma que ha sido hegemónico en la teoría y en el derecho positivo desde el siglo 17 hasta nuestros días, es decir, la concepción Westfaliana —la cual nació en el contexto de la historia europea y adoptó al Estado como único sujeto pleno o soberano del Derecho Internacional.

Dentro de esta ebullición de estudios históricos se puede distinguir entre aquellos enfocados en eventos o períodos específicos, así como historias de corto y largo plazo escenificadas en regiones o en la vastedad de la geografía del mundo moderno. Pueden encontrarse también historias de los tratados y de la teoría del Derecho Internacional, distintas filosofías de la historia, así como diferentes concepciones acerca del método con el que la historia puede o debe ser escrita. Pero este artículo no apunta tanto a hacer un inventario de narrativas y teorías en sus numerosas variaciones sino sobretodo a dar cuenta del lugar desde el cual han sido elaboradas —de su lugar de enunciación—, así como de sus consecuencias para la forma en que el Derecho Internacional es concebido y repensado hoy.

De esta manera, esta reflexión se ocupa del giro histórico y de las historias del derecho internacional dando especial atención al contexto geopolítico desde el cual han sido producidas, y distingue entre visiones eurocéntricas y no-eurocéntricas. Por otra parte, más allá de confirmar cómo las publicaciones sobre historia del Derecho Internacional han aumentado notoriamente en las últimas dos décadas, este artículo pone en evidencia cómo el giro histórico ha planteado una crítica a la concepción convencional positivista o legalista. El estudio de las historias

1] Esta es una versión extendida de un trabajo presentado en la *V Conferencia Bienal de la Sociedad Latinoamericana de Derecho Internacional*, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, 2018. Le agradezco a Juan Pablo Scarfi por haberme invitado a participar tanto en el panel que él organizó sobre la historia del Derecho Internacional como en esta publicación. Estas ideas fueron presentadas por primera vez en una forma embrionaria en la *Conferencia de TWAİL 2015*, American University, El Cairo.

no-eurocéntricas y tercermundistas permite afirmar que éstas son orientadas por visiones historicistas y materialistas que conducen a concebir al Derecho Internacional como una consecuencia de su historia. O, lo que es lo mismo, que el Derecho Internacional *es* su historia.

En este orden de ideas, este artículo se ocupará de (I) presentar dos concepciones de la manera en que se ha configurado el giro histórico. Luego (II) hará una síntesis de algunas visiones eurocéntricas de la historia del Derecho Internacional comenzando por (1) la reconstrucción de su panorama general, siguiendo con (2) la forma en que Randall Lesaffer concibe metodológicamente la historia iusinternacional, y terminando con (3) la historia profesional de Martti Koskenniemi. Por último (III) se ocupará de las historias no-eurocéntricas, entre las que se considerará (1) la historia de Wilhelm Grewe, y (2) la historia tercermundista de Antony Anghie, ambas historias de largo plazo.

## I. EL GIRO HISTÓRICO: DOS VERSIONES O DOS CONCEPTOS

El giro histórico ha sido descrito como una «explosión extraordinaria de artículos y monografías sobre la historia de la disciplina», una tendencia que se hizo evidente cuando «prominentes» revistas europeas le dedicaron un espacio significativo a la historia del Derecho Internacional —entre ellas el *European Journal of International Law* y el *British Yearbook of International Law*— (CRAVEN, 2007: 2–3), y se crearon revistas especializadas como el *Journal of the History of International Law*. Es así como junto a la mayoría de las publicaciones de Derecho Internacional que están dedicadas a los fundamentos, la dogmática y los temas particulares del derecho positivo vigente, el estudio de la historia ocupa un espacio cada vez más notable. Todo ello habría ocurrido después de un período de olvido de la historia, o de muy escasa atención, que se remontaría al menos hasta los comienzos del siglo xx, cuando fue puesto en evidencia por Lassa Oppenheim (CRAVEN, 2007: 2–3). Si nos atenemos a esta caracterización, el giro histórico consistiría primero que todo en un cambio cuantitativo en los temas objeto de atención de las publicaciones de Derecho Internacional. De esta manera se entiende que inveteradamente ha existido reflexión histórica dentro de la disciplina, pero que a comienzos del siglo xxi ésta tiene un espacio mucho más amplio en los catálogos y anaqueles de libros, y en los índices de las revistas especializadas. Dentro de este aluviónse tienen

en cuenta y se estudian varias versiones de esta historia, enfocadas en diferentes períodos y haciendo uso de metodologías distintas.

Con todo, es posible notar que este fenómeno de crecimiento todavía no se refleja sustancialmente en los manuales de Derecho Internacional, los cuales continúan dedicando apenas unas páginas escasas a la problemática de su trayectoria histórica<sup>2</sup>. Inclusive, estas pocas páginas destinadas a las vicisitudes del Derecho Internacional en ocasiones tienen una función más bien ornamental o anecdótica, y no buscan mostrar propiamente cómo se ha formado el Derecho Internacional, o cuáles han sido sus orientaciones teóricas. De manera similar, aunque con excepciones, el interés por la historia no se nota todavía ni en los currículos universitarios del norte ni en los del sur, en los que este tema apenas merece un espacio marginal en una de sus primeras sesiones.

Pero el giro no solo puede interpretarse como un aumento del número de publicaciones historiográficas. Además de tal ebullición a nivel editorial y en las investigaciones, el interés por la historia del Derecho Internacional también tiene una serie de consecuencias para la misma configuración de la disciplina, es decir para la manera en que se concibe a sí misma y entiende su proceso de formación. El giro histórico también influye en las diferentes formas en que se crea y se re-crea el Derecho Internacional, e inclusive en la manera en que su paradigma actual está siendo objeto de una verdadera revolución. La pregunta que emerge de este torbellino de ideas es: ¿Qué es el Derecho Internacional?

El primer efecto que ha tenido el giro hacia la historia es el de plantear una crítica de la comprensión positivista del Derecho Internacional. ¿Solamente los tratados vigentes, la costumbre reconocida, las sentencias de los tribunales internacionales, los principios generales del derecho y los actos unilaterales definen el contenido del Derecho Internacional? ¿Es el Derecho Internacional exclusivamente el derecho positivo o vigente? El positivismo, en sus diferentes variaciones, ha dominado la doctrina del Derecho Internacional en el ámbito global al menos desde el siglo XIX y continúa haciéndolo hoy en los comienzos del siglo XXI. Sin embargo, el

2] Shaw, por ejemplo, dedica al tema de la historia 29 de las 1710 páginas de su importante manual *International Law* (2008). Solo 3 de las 743 páginas de los *Brownlie's Principles of Public International Law* [1966] (2012) editados por Crawford se ocupan del tema de la historia. Y solo 72 páginas de las 1419 que componen los dos volúmenes del *International Law. A Treatise* (1920) escrito por Oppenheim y editado por Roxburgh son sobre el desarrollo histórico del Derecho Internacional.

estudio de la historia pone en evidencia que el Derecho Internacional no solo debe su existencia a las fuentes inmediatas establecidas en el artículo 38.1 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Pero el problema que se deriva del positivismo no solo es la reducción del campo del Derecho Internacional al derecho vigente. Habiendo emergido en Europa y prolongándose en el tiempo, el positivismo ha ocultado sus propios orígenes históricos locales y las limitaciones teóricas que de ello se derivan, mientras que al mismo tiempo ha consolidado la visión Eurocéntrica del Derecho Internacional. En contraste, la exploración histórica del Derecho Internacional pone en evidencia sus orígenes, tanto europeos como coloniales.

Además, la función del giro histórico no se limita a esta función crítica, sino que también tiene una faceta constructiva. El estudio de la historia del Derecho Internacional ofrece los hechos y las ideas con base en los cuales es posible construir una teoría del Derecho Internacional que no sea positivista o eurocéntrica. Esta teoría tendría necesariamente al menos una base histórica, y podría ser elaborada como una teoría historicista del Derecho Internacional.

¿Qué significa aquí historicismo? Esta pregunta puede ser respondida explorando a su vez otra pregunta: ¿Cómo pueden ser planteadas las relaciones entre historia material, historia escrita o historiografía, y Derecho Internacional? Varias relaciones son posibles entre estos tres elementos. Primero —y quizás sea ésta la relación más importante— el estudio de la historia pone en evidencia cómo la historia material —económica y política— construye el Derecho Internacional. O, en otros términos, cómo el Derecho Internacionales el resultado de su historia. En segundo lugar y en dirección opuesta, la historia puede contar cómo la praxis del Derecho Internacional a lo largo del tiempo también ha influido o determinado en menor o mayor medida la historia material. Y, por último, una concepción historicista del Derecho Internacional podría reunir los materiales que muestren cómo la historia escrita —la historiografía— ha contribuido a la formación de las normas y a la práctica del Derecho Internacional, así como a la elaboración de su teoría.

Esta reflexión se concentrará en la primera relación. De esta manera, respondiendo a la primera pregunta, el historicismo en el Derecho Internacional se puede definir como una teoría de acuerdo con la cual el Derecho Internacional no es constituido *exclusivamente* por las normas jurídicas vigentes, sino que el Derecho Internacional es *también* la consecuencia de su historia legal, política y económica,

de corto y largo plazo. O, lo que es lo mismo, que el Derecho Internacional *es* su historia. De esta manera, una historia «historicista» del Derecho Internacional comparte el elemento genealógico material con las que Koskenniemi denomina historias sociológicas —o que reflejan desarrollos sociales previos—, y con las historias político–realistas, las cuales podrían adoptar una orientación Weberiana, marxista o postcolonial (KOSKENNIEMI, 2012: 961–962).

Una de las formas en que el giro histórico se ha concretado es en la historización del discurso del Derecho Internacional. Es decir, en la adopción de un discurso histórico para dar cuenta de su contenido: un discurso que muestra cómo el Derecho Internacional es construido por el proceso histórico, o que presenta al derecho internacional como su historia. Desde este punto de vista, el discurso de la dogmática jurídica —el que se dedica a explicar el contenido de las normas internacionales— resulta insuficiente y requiere de la exposición de su historia legal, así como política y económica de la cual nació.

Con base en estas consideraciones, la hipótesis a confirmar en la segunda parte es que al giro histórico, tal como ha sido producido por las historias tercermundistas, lo subyace una teoría historicista ligada a la historia global, política y económica del colonialismo moderno, o del mundo moderno/colonial. Por su parte, la interpretación del giro a la historia como un cambio en las preferencias temáticas de la investigación y las publicaciones de Derecho Internacional —la concepción cuantitativa del giro a la historia— acompaña a las versiones eurocéntricas de la historia del Derecho Internacional.

## **II. VISIONES EUROCÉNTRICAS DE LA HISTORIA DEL DERECHO INTERNACIONAL**

### **1. El panorama general de la historia Eurocéntrica**

Una versión eurocéntrica y de largo plazo de la historia del Derecho Internacional ha sido elaborada a través de los últimos siglos. Está compuesta por una serie de eventos políticos y legales que ocurren o adquieren sentido en Europa, y de un canon de autores europeos que han elaborado su teoría. A esta historia subyace —o esta historia ha contribuido a desarrollar— una concepción estado–céntrica del Derecho Internacional. Esta historia también comprende una versión de la trayectoria que el derecho internacional europeo ha seguido hasta volverse universal.

«Por aclamación general», dice Jan Klabbers, la historia moderna del Derecho Internacional comienza en el siglo xvii debido a su conexión con el evento histórico que usualmente es citado como su hito fundacional, la Paz de Westfalia de 1648 (KLABBERS, 2017: 4–5). La lista de eventos que son mencionados como significativos en esta narrativa está compuesta además por la Paz de Utrecht de 1713, la Revolución Francesa de 1789, la Conferencia de Viena de 1815, las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, el Tratado de Versalles de 1919 y la Conferencia de San Francisco de 1945. (GAVIRIA LIÉVANO, ([1998] 2005: 27–31). En ocasiones estos eventos son agrupados en períodos como la era clásica (1600–1815), el siglo xix (1815–1914) y los siglos xx y xxi, divididos a su vez entre el período de entreguerras y después de 1945 (NEFF, 2014: 8–26), o entre la creación de las Naciones Unidas y el fin de la Guerra Fría, y de ahí hasta el presente (CASSESE, 2005: 39–45). Antonio Truyol (TRUYOL, [1974] 1993: 52), y otros autores españoles contemporáneos como Manuel Díez (DÍEZ, 2002: 56–59), y Oriol Casanovas y Ángel Rodrigo (CASANOVAS y RODRIGO, 2015: 30–33) dividen esta historia en Sistema europeo de Estados, Sistema de Estados de civilización cristiana, Sociedad de estados civilizados y Sociedad global —de acuerdo con las transformaciones de la estructura y membresía del sistema internacional que giran alrededor del concepto de civilización definido desde la perspectiva europea.

Aunque hace referencia a los desarrollos del Derecho Internacional que ocurrieron en el Tercer Mundo en la segunda mitad del siglo xx, Shaw da comienzo a su reflexión sobre la evolución del Derecho Internacional afirmando que «los fundamentos del Derecho Internacional (o de la Ley de las Naciones) tal como se entienden hoy descansan firmemente en el desarrollo de la cultura y la organización política occidentales». Paradójicamente, se refiere enseguida a sus orígenes remotos en la antigua Mesopotamia y Egipto (SHAW, 2008: 13–14). De manera similar se afirma que «en términos de la historia intelectual el Derecho Internacional es europeo por su origen» (CRAWFORD, 2008: 4). O, como ya ha sido citado por Anghie, J.H.W. Verzijl sostuvo en términos más enfáticos:

«Actualmente existe una verdad que no puede negarse y ni siquiera dudarse: Que el cuerpo del derecho internacional, tal como lo entendemos hoy en día, no solamente es el producto de la actividad consciente de la mente europea, sino que también ha adquirido su esencia vital de una fuente común de creencias, y en ambos aspectos tiene un origen europeo–occidental» (VERZIJL, 1968: 435–436).

Es común que esta trayectoria histórica, en la cual el «origen» cumple un rol definitorio, esté asociada con un canon de la teoría del Derecho Internacional que generalmente comienza con la figura de Hugo Grotius. Ya a comienzos del siglo XVIII Grotius fue visto por Gianbattista Vico como «el jurista de la raza humana» (citado en NUSSBAUM, 1954: 114). Su obra fue recibida en ese mismo siglo como el sistema de principios que debería ser adoptada como el fundamento del Derecho Internacional, de acuerdo con Adam Smith (SMITH, 1767: 436). Por su parte, las historias generales del Derecho Internacional escritas desde finales del siglo XVIII y hasta mediados del siglo XX instalaron a Grotius en el lugar del precursor de esta tradición. Joaquín Marín saludó la capacidad de sistematización de Grotius y lo aplaudió por enmarcar el Derecho Internacional en la idea de justicia (MARÍN, [1776] 2015: 20–26). Robert Ward, por su parte, entendió a Grotius como la «fuente original» del Derecho Internacional europeo y llamó a la época que lo siguió la «Era de Grotius» (WARD, 1795: xlv–xlvii y 620–621). Ernest Nys, un siglo después, encontró en Grotius al «fundador» del Derecho Internacional propiamente moderno puesto que habría convertido a la disciplina en una «ciencia» secular y humanista (NYS, 1894: 11). Ya en el siglo XX Arthur Nussbaum exaltó a Grotius como «la conciencia del mundo civilizado», y coincidió con los historiadores que lo precedieron enseñalar a Grotius como el «fundador o padre» por razones similares: su contribución a la sistematización y secularización del Derecho Internacional, así como su fundamentación en valores como humanidad, tolerancia y conciliación, habrían convertido a esta área del derecho en un saber distintivamente moderno (NUSSBAUM, 1954: 108, 110 y 113). Entre quienes actualmente escriben manuales de Derecho Internacional, Malcolm Shaw sitúa la figura de Grotius por encima de sus contemporáneos y predecesores, y lo relaciona de nuevo con la separación del derecho de la teología, y con la adopción de la razón como principio fundante y orientador (SHAW, 2017: 17–18). En América Latina, la fama de Grotius se extiende desde las primeras monografías del período posindependentista, como en el caso del manual escrito por Andrés Bello, quien consideró a la obra de Grotius como la piedra angular sobre la cual se fundó el Derecho Internacional como disciplina independiente (BELLO, 1844: 25).

Desde las primeras historias generales el «olimp» de la teoría del Derecho Internacional ha sido poblado por autores europeos, entre ellos y además de Grotius, Hobbes, Puffendorf, Vattel, Wolf, Rousseau y Montesquieu (MARÍN, [1776] 2015: 23–33). En autores contemporáneos como Shaw la lista está compuesta además

por autores como Vitoria, Suárez, Gentili, Selden, Zouche, Bynkershoek, Kant, Hegel, Kelsen y Lauterpacht (SHAW, 2008: 22–27 y 131–132). En América Latina, autores como Valencia (VALENCIA, 2003: 281–296) y Monroy Cabra (MONROY CABRA, 2018: 56–64), además de internacionalistas como los ya mencionados, incluyen en el canon a Santo Tomás, Vásquez, Ayala, Spinoza, Thomasius, Martens, Moser, Lorimer, Westlake, Oppenheim y Wheaton.

Pero la Conferencia de Westfalia es interpretada no solo como el «origen» histórico del Derecho Internacional moderno, sino también como el momento en el que se «cristaliza» la comunidad internacional en su «estructura» actual. Es decir, se entiende que en ese mismo contexto histórico se consolidó el sistema de Estados soberanos que habían emergido entre los siglos XV y XVII (CASSESE, 2005, 22–23). Por estas dos razones la Conferencia de Paz de Westfalia le da nombre al Derecho Internacional hoy vigente, y el término Derecho Internacional Westfaliano alude a un sistema jurídico que regula las relaciones entre Estados iguales y soberanos, y que tiene como fin la consecución de la paz entre ellos. Así se puede afirmar que la historiografía eurocéntrica está acompañada por una concepción estado–centrista del Derecho Internacional en la que el Estado es el único sujeto pleno, o exclusivo titular de soberanía.

Finalmente, según la historiografía convencional, el sistema de Estados iguales y soberanos que se formó en el continente europeo se expandió hasta hacerse universal al acoger en su seno a los Estados soberanos que fueron surgiendo en todas las latitudes del planeta. Los nuevos miembros del sistema del Derecho Internacional emergieron luego de las guerras de independencia en los siglos XVIII y XIX en las Américas, y como consecuencia del proceso de descolonización de África, Asia, el Caribe, Oceanía y Oriente Medio, especialmente en la segunda mitad del siglo XX. El sistema Westfaliano de Estados formalmente soberanos e iguales se extiende hoy a los 194 miembros de las Naciones Unidas y está vigente tal como lo establece el Artículo 2.1 de la Carta de la ONU: «La organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros».

## **2. Lesaffer y la posibilidad de una historia positivista e intelectual**

Consideremos ahora otras historias iusinternacionalistas que pueden entenderse como modelos eurocéntricos particulares, y que pueden ser considerados aisladamente o ser situados en el contexto de la historia general eurocentrista que se

bosquejó en el acápite anterior. Estas historias han sido elaboradas individualmente precisamente en medio de la proliferación de los estudios que hacen parte del giro histórico actual. Pero no solo eso: estas historias han dado origen y orientado el propio giro hacia la historia.

Randall Lesaffer ha dirigido investigaciones enciclopédicas sobre la historia de los tratados como *Peace treaties and international law in European history. From the Late Middle Ages to World War One* (2004)<sup>3</sup>, y realizado estudios eruditos como «La dimensión internacional de los tratados de Paz de Westfalia: Un enfoque jurídico» (1999). Pero quizás una de sus mayores contribuciones sea su reflexión sobre cuestiones de método. Para Lesaffer la historia del Derecho Internacional no debería concentrarse en la historia de la teoría, sino que debería existir un equilibrio entre ésta y el estudio de la práctica internacional. De acuerdo con Lesaffer, la historia de la teoría reduce la historia del Derecho Internacional a lo que dijeron los autores. Además, la doctrina no refleja o representa lo que el derecho internacional realmente fue en un determinado período. Por el contrario, la historia de los tratados y la práctica de los Estados son la vía más fiel para establecer o conocer propiamente al Derecho Internacional. Entendida de esta manera, la historia debe ser escrita atendiendo sobretudo a criterios que se derivan de una visión positivista del Derecho Internacional, o de la perspectiva que adopta el juez, el litigante o el funcionario de las cancillerías (LESAFFER, 2007: 36–37).

Es legítimo escribir la historia del Derecho Internacional respondiendo a las necesidades propias de la práctica judicial y diplomática, o a partir de una concepción positivista. El ámbito de la historia es uno de los lugares más fértiles para la búsqueda de fuentes—como tratados, costumbres y jurisprudencia— de normas específicas o del estado actual del Derecho Internacional positivo. Sin embargo, una historia «práctica», una «law office history», una «Foreign Office international legal history», una historia de las fuentes o una historia positivista del Derecho Internacional, resultan ser insuficientes para otros fines. La historia del Derecho Internacional no tiene como finalidad única o principal la de proveer materiales para la elaboración de demandas y decisiones judiciales, o para el diseño de la política exterior y la toma de decisiones de los gobiernos. Desde una aproximación académica

3] Lesaffer ha sido editor del *Oxford Historical Treaties*, editor de la serie *Studies in the History of International Law* (Brill), editor de *Global Law Series* (Cambridge University Press), editor del *Journal of the History of International Law* y Presidente de la *Grotiana Foundation*.

mica, o desde una reflexión filosófica o política, los estudios históricos nos pueden ofrecer un panorama de la evolución del Derecho Internacional con base en el cual es posible construir un diagnóstico de su constitución en el presente. Estas historias de corto o largo plazo del derecho internacional moderno, o moderno/colonial, permiten elaborar a su vez una teoría de su orientación y estructura, así como una visión crítica del Derecho Internacional que conduzca a la formulación propuestas de cambios específicos, o de proyectos que revolucionen en el paradigma vigente.

Además de ocuparse de lo que considerael objeto propio de la historia del Derecho Internacional, Lesaffer ha hecho un planteamiento acerca de la forma en que el estudioso debe aproximarse a la historia. Con este fin ha desarrollado una interpretación de los planteamientos metodológicos de la Escuela de Historia Intelectual de Cambridge, en especial de lo que él denomina análisis «textual y contextual». De acuerdo con Lesaffer los textos deben ser leídos de la misma manera en que lo hicieron sus contemporáneos, y en relación con el contexto intelectual de su época. Los autores deberían ser leídos en busca de lo que le dijeron al entorno intelectual de entonces, y no a partir de las consecuencias que sus ideas pudieran tener en el desarrollo del Derecho Internacional, incluyendo lo que puedan significar en la época contemporánea (LESAFFER, 2007: 38). El sentido de la labor del historiador es exclusivamente el de «entender» lo que ocurrió en el pasado, y su trabajo está orientado por el interés en la historia en sí misma. Por tanto, la historia no puede estudiarse desde el punto de vista del presente, ni buscar en ella los orígenes de su configuración actual, ni los antecedentes de ideas contemporáneas. Sin nombrar a un autor en particular, Lesaffer es crítico del «tipo de historiografía» en la que «el investigador trata de encontrar los orígenes históricos de un fenómeno de hoy en día rastreando su genealogía», o de la historiografía que se ocupa de «los orígenes del derecho moderno de los pueblos» (LESAFFER, 2007: 34–35).

Pero los principios a los que Lesaffer califica como «las reglas más básicas de la metodología histórica», y a las cuales llama a «tomar en serio» y a «darles el debido respeto» (LESAFFER, 2007: 37), no son universales. No existe un método único, ni una sola teoría acerca de cómo escribir la historia. Su visión proviene, como ya se dijo, de una de las corrientes de historia de la segunda mitad del siglo xx, la Escuela de Historia Intelectual de Cambridge, la cual plantea la necesidad de leer las ideas y los eventos del pasado teniendo en cuenta su contexto intelectual y político, y de encontrar su significado a través del estudio de la conexión o la «conversación» entre autores y actores de la historia, y sus contemporáneos (SKINNER, 1969).

Sin embargo, mientras que esta preocupación por lo que «en verdad» ocurrió —o por una comprensión objetiva de lo que fue escrito— contribuye a la elaboración de un conocimiento vasto y profundo del pasado, esta aproximación no desarrolla, o simplemente excluye, una reflexión acerca del papel que el historiador y su propio contexto desempeñan en la escritura de la historia. En contraste, para la Hermenéutica, el historiador y su conciencia no pueden escapar su propia situación histórica porque el sujeto que conoce o interpreta está siempre inmerso en su historicidad, así como lo está la comprensión que elabora—éste es el concepto de Gadamer de «conciencia históricamente determinada» (GADAMER, 2013: xxxi)—. Además, la tarea de escribir la historia requiere que el historiador tenga a su vez una «conciencia histórica», es decir, una autoconciencia acerca de su propia historicidad (GADAMER, 2013: 236–237). De esta manera, no es posible interpretar la historia de las ideas o la historia en general desde fuera de las circunstancias del historiador, ni neutralizar la influencia que el presente tiene en su conciencia y el conocimiento que produce.

Por su parte, el Historicismo coincide con la Hermenéutica cuando plantea que «toda historia es historia contemporánea, dictada por los intereses del historiado». Y va más allá al afirmar que «el estudio del pasado es valioso solo si da luces sobre problemas presentes» (FEMIA, 1981: 158). No se escribe historia por la historia misma. El interés del anticuario no es el que orienta al historiador. La labor del historiador se justifica y adquiere sentido solo cuando la historia ilumina el presente y contribuye a su conservación y desarrollo, o a su crítica y transformación, así como a la construcción del futuro. Además, es perfectamente válido explorar la influencia que han podido tener las ideas y los eventos del pasado en momentos posteriores, así como su significado para nuestros días. Ello porque no se puede negar que el presente recibe legados del pasado, ni que exista una cierta conexión entre eventos e ideas —una relación de causalidad que no es necesaria, ni regular, ni siempre orientada en una misma dirección, pero que sí existe—. Ni la historia en general ni la historia del pensamiento pueden escribirse si los eventos y las ideas son concebidos como una serie cuyos elementos no tienen conexión alguna entre sí, como si no existiera influencia entre ellos, como si no hubiera evoluciones e involuciones, o como si ellos no fueran precedentes de otros o no tuviesen orígenes (FEMIA, 1981: 168).

### 3. Koskenniemi y la historia profesional, biográfica y contextualizada en la política

Desmarcándose de la comprensión de la historia como una labor de «anticuario», Martii Koskenniemi ha hecho una de las contribuciones seminales al giro hacia la historia (GALINDO, 2005) relacionando el Derecho Internacional con su contexto político. Uno de los textos fundantes del giro histórico europeo es *El Discreto Civilizador de las Naciones. El Auge y la Caída del Derecho Internacional 1870–1960* ([2005], 2015), en el que Koskenniemi se ocupa de un número de autores, todos ellos europeos, entre los que hay más abogados internacionalistas que teóricos del Derecho Internacional. Esta serie comienza con algunos de los personajes que fundaron el Instituto de Derecho Internacional en Bruselas en 1873, y termina a mediados del siglo xx con un estudio sobre Hersch Lauterpacht. Se trata, como la describe su autor, de una historia del Derecho Internacional como profesión. Por esta razón no se puede confundir con una historia del Derecho Internacional entendida como orden de normas legales, ni con la historia de su teoría. Con todo, el objetivo de «*El Discreto Civilizador de las Naciones*» fue mostrar cómo la vida del Derecho Internacional se extiende más allá de la argumentación jurídica —un tema que había estudiado previamente en su *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument* (1989)— y está relacionada con el contexto político en el que se desenvuelve. Por todo esto es que Craven describe la historia de Koskenniemi como una «historia legal contextual y biográfica» (CRAVEN, 2007: 13).

A pesar de que la historia biográfica de Koskenniemi se ocupa de abogados y autores europeos, y de que su contexto es la vida política europea, no se trata de una historia encerrada en sí misma. Koskenniemi también hace referencia a la relación que existió entre el trabajo de los internacionalistas y el imperialismo europeo entre 1870 y 1914. De esta manera analiza la Conferencia de Berlín sobre el Congo, y muestra la manera en que internacionalistas como Ernest Nys defendieron en su momento la aventura colonialista del Rey de Bélgica Leopoldo II, la cual sometió al Congo a un régimen de expoliación de recursos naturales como el caucho, y pasó a la historia como un régimen de esclavización y «terror» que condujo a un genocidio (KOSKENNIEMI, 2001: 98–178). Luego de ésta su primera inmersión en la historia, y del «giro al imperialismo» que fue provocado por Anghie, Koskenniemi se interesó en la Conquista de América como momento crucial de la historia moderna, así como también en el papel del imperialismo en la historia del Derecho Internacional. De esta manera ha escrito reiteradamente sobre la teoría de Francisco de Vitoria y llamado la atención sobre el significado de los negocios privados y

el beneficio económico para el Derecho Internacional (KOSKENNIEMI, 2016). Por último, Koskenniemi también ha desarrollado una profunda autoconciencia crítica respecto al eurocentrismo que marca al Derecho Internacional (KOSKENNIEMI, 2011). Quizás el siguiente sea su manifiesto mínimo acerca de cómo debería escribirse hoy la historia del Derecho Internacional, en el que propone que es posible atender tanto al contexto histórico original como a las preocupaciones políticas del presente y el futuro, y que es necesario evitar el eurocentrismo:

«¿Cómo escribir historias del derecho (internacional) que sean fieles a sus protagonistas y, al mismo tiempo, relevantes para las audiencias actuales? La mayoría de nosotros también querríamos escribir «críticamente», es decir, al menos con el objetivo de evitar el eurocentrismo, la hagiografía y el compromiso con una visión totalmente anticuada del derecho internacional como instrumento de progreso. Por eso escribimos hoy nuestras historias en «contexto». Pero esto no puede ser todo. Enmarcar el «contexto» relevante solo es posible recurriendo a preferencias iusfilosóficas y políticas más o menos conscientes. ¿Debería centrarse la atención en los debates académicos, el poder militar, las estructuras de clase o las suposiciones sobre el largo plazo? Dichas elecciones determinan lo que consideramos como «contextos» relevantes, y nos involucran como participantes en largas conversaciones sobre el derecho y el poder que no son solo sobre lo que una vez «fue» sino también sobre lo que habrá en el futuro» (KOSKENNIEMI, 2014: 118).

### III. HISTORIAS NO-EUROCÉNTRICAS DEL DERECHO INTERNACIONAL

#### 1. Historias Europeas, pero no Eurocentristas: Grewe

Uno de los clásicos de las historias generales o de largo plazo del Derecho Internacional es *The Epochs of International Law* de Wilhelm Grewe, traducido al inglés en el año 2000, y cuyo original alemán fue compuesto en Berlín durante la Segunda Guerra Mundial y publicado solo hasta 1984. Aunque este tratado fue escrito por un autor alemán en medio de la guerra, *The Epochs* puede interpretarse como una historia que no se encuentra estrictamente dentro del paradigma eurocéntrico, y que se aleja de la visión estado-céntrica del Derecho Internacional.

Se trata de un volumen que recorre la historia del Derecho Internacional comenzando por el antecedente inmediato del Derecho Internacional moderno: La

época medieval de la *Res Publica Cristiana* o Cristiandad, cuya estructura estaba centrada en el poder que detentaban el Sacro Imperio Romano Germánico y el Papado. Pero el grueso del texto está dedicado a las épocas en las que Grewe divide la historia del Derecho Internacional moderno siguiendo la secuencia de los imperios europeos y capitalistas que se hicieron sucesivamente hegemónicos en el «sistema moderno de Estados», desde el siglo xv hasta el final de la Guerra Fría, y la consolidación de los Estados Unidos como único poder global dominante a finales del siglo xx.

Al mismo tiempo, Grewe cuenta cómo los Estados europeos se suceden unos a otros como «principal poder mundial colonial» (GREWE, [1984] 2000: 283 y 284) en el ámbito de «los océanos del mundo y los territorios de ultramar» (GREWE, [1984] 2000: 279). En orden cronológico son presentadas las eras dominadas por los Estados —que son al mismo tiempo llamados «imperios coloniales» (GREWE, [1984] 2000: 135)— español, francés y británico, seguidas por las épocas de la Liga de las Naciones y de las Naciones Unidas, la última de las cuales es caracterizada por el dominio de dos superpoderes, los Estados Unidos y la Unión Soviética, y la emergencia del Tercer Mundo<sup>4</sup>. Después de una reflexión sobre el predominio político del respectivo *hegemon*, Grewe explora en cada una de estas épocas una serie de aspectos del Derecho Internacional que para él son cruciales: Fundamentos, Sujetos, Reconocimiento, Creación y Cumplimiento del Derecho, Arreglo Judicial, Instituciones y Derecho del Mar<sup>5</sup>.

De esta manera, el ámbito geográfico en el que transcurre la historia de Grewe no se reduce al espacio enmarcado por las fronteras del continente europeo. Inspirada en la concepción desarrollada por Carl Schmitt en *El Nomos de la Tierra* (KOSKENNIEMI, 2012: 962), la historia de Grewe encuentra en la Conquista de América el comienzo de la historia del Derecho Internacional moderno. Aunque esta historia muestra sobre todo cómo transcurrieron las relaciones entre Estados

4) Es de notar que Grewe no dedica una sección a los imperios portugués y holandés, y que la fecha de publicación del original alemán impide que el autor haya tenido conocimiento del ascenso del Imperio Chino.

5) Se ha dicho que el análisis de Grewe no atendería a las especificidades de los períodos estudiados debido a su descripción homogénea de las fuerzas que actúan en ellos (KOSKENNIEMI, 2012: 962). Pero el estudio particular que hace Grewe de cada uno de los imperios que fueron hegemónicos en Europa desde el siglo xv hasta el siglo xx y de sus respectivos contextos históricos, así como el análisis detallado de cómo se definieron una serie de conceptos jurídicos claves en cada época, nos permitiría disentir de quienes apuntan a tal falta de particularismo histórico en su análisis.

dentro de la geografía europea, también se ocupa sustancialmente de cómo el Derecho Internacional se desarrolló en el ámbito de las relaciones entre los imperios europeos y el mundo colonizado. Además, su adopción del «Imperio colonial» y de las «colonias» como protagonistas o sujetos de la historia del Derecho Internacional —junto con los Estados—, hace que su historia se distinga claramente de la visión estado-céntrica clásica (GREWE [1984], 2000: 135)<sup>6</sup>.

## 2. Historias tercermundistas: Anghie

La versión tercermundista, elaborada apenas en las últimas décadas, re-contextualiza el Derecho Internacional en la historia del colonialismo moderno. En su *Francisco de Vitoria and the Colonial Origins of International Law* Anghie (1996) planteó que la formación del Derecho Internacional no está relacionada *solamente* con el problema de la guerra y la paz entre soberanos europeos y con la Conferencia de Westfalia, sino que el colonialismo también es determinante en su emergencia. La Conquista de *Abya Yala* —el continente que fue bautizado con el nombre «América» por los europeos— fue el evento histórico que exigió la construcción de un Derecho Internacional que justificara la invasión, y que regulara las relaciones entre el Imperio Español y los pueblos indígenas que habitaban el continente a finales del siglo xv y comienzos del siglo xvi. Según Anghie, los períodos de la historia del Derecho Internacional en el contexto del colonialismo moderno que merecen una especial atención son la Conquista, la Descolonización y la Guerra contra el Terrorismo (2016). Dentro de la lógica de esta periodización, la Independencia de las Américas también debería tener un lugar en esta historia si se tiene en cuenta que éste fue otro período histórico en el que los pueblos colonizados triunfaron sobre los poderes imperiales y se hicieron soberanos (BARRETO, 2012: 140–171).

De acuerdo con la visión tercermundista, entre los que desarrollaron la teoría del Derecho Internacional moderno no solo habría que contar a Grotius sino también a Francisco de Vitoria. Anghie afirma que la función del Derecho Internacional en la obra de Vitoria fue el de legitimar la presencia del Imperio Español en América y su guerra de Conquista —en contraposición a la búsqueda de la paz que es usualmente predicado como el fin esencial del Derecho Internacional

6] Se le ha criticado a Grewe la supuesta adopción del «Imperio» como única fuerza que impulsa la historia y determina el mundo legal en su integridad (KOSKENNIEMI, 2012: 962).

clásico (ANGHIE, 2007: 21–22)—. Pero no solo Vitoria sino también Bartolomé de las Casas hacen parte del grupo de teóricos que en esa época enfrentaron el reto de imaginar un marco jurídico que aplicara tanto a europeos como a los paganos con los que Colón tropezó por accidente cuando exploraba los confines de la Mar Océana en busca de la India. Las Casas también tomó las tradiciones antiguas europeas del Derecho Natural y del *Ius Gentium* para construir esa jurisdicción universal, pero a diferencia de Vitoria, la puso al servicio de la resistencia contra la violencia imperial y de la autonomía de los pueblos indígenas (BARRETO, 2012: 151–155). Este es uno de los primeros antecedentes de la tradición que ya desde el siglo XVI se apropió del Derecho Internacional para resistir la violencia genocida, y la expoliación y la dominación coloniales.

Es Igualmente importante que en la interpretación de Anghie los protagonistas de la historia del Derecho Internacional no son solamente los Estados sino también los pueblos colonizados (ANGHIE, 2007). De esta manera, al grupo de actores y sujetos soberanos del Derecho Internacional habría que agregar los imperios —como en el caso de la historiografía de Grewe— y las compañías coloniales, que figuran de manera prominente en la historia al menos desde la época de la Compañía Inglesa de las Indias Orientales y de la edad de oro del imperio holandés y la Compañía Holandesa de las Indias Orientales (VOC) (BARRETO, 2017).

La trayectoria de la historia del Derecho Internacional contada desde la perspectiva tercermundista también es diferente. No se trata de un proceso de universalización de una tradición legal que es inicialmente local o europea. El Derecho Internacional moderno fue mundial o universal desde el momento mismo de su aparición, es decir desde los siglos XVI y XVII cuando regulaba la relación entre los imperios europeos y sus colonias dispersas en todos los continentes del mundo ya globalizado<sup>7</sup>. La estructura de sometimiento y desigualdad que caracteriza las relaciones entre imperios y colonias desapareció legalmente como consecuencia de los procesos de independencia y descolonización en los siglos XIX y XX. Pero esta estructura colonial continúa hoy determinando materialmente las relaciones

7) El proceso de globalización se materializó ya en los siglos XV y XVI con la ocurrencia de una serie de eventos que configuraron fácticamente al mundo como un globo: la Conquista de América, la circunnavegación del mundo, la formación del mercado mundial y el sistema mundo, y la firma de la Bula *Inter Caetera* y de los Tratados de Tordesillas y Zaragoza —los cuales trazaron «las Rayas» que correspondían a los dos meridianos que se extendían del Polo Norte al Polo Sur a través del Atlántico y el Pacífico, y que dividieron al planeta en dos partes y las asignaron a los imperios Español y Portugués.

entre los antiguos imperios y las «neocolonias», o entre los países del norte global que acumulan la mayor parte de la riqueza mundial, así como del poder político y militar, y los del sur global, que son cada vez más pobres. En consecuencia, el Derecho Internacional, en su matriz europea de igualdad y soberanía que hoy está legal o formalmente vigente, paradójicamente adoptó una estructura colonial a medida que fue incorporando las antiguas colonias que se hacían soberanas. Esta estructura material colonial que subyace a la estructura moderna de igualdad y soberanía, y que se mantiene hoy en la época de la globalización neoliberal y el neocolonialismo, es lo que da lugar a que se hable del carácter colonial o de la colonialidad y neocolonialidad del Derecho Internacional contemporáneo.

## V. CONCLUSIÓN

La historia convencional del Derecho Internacional ha sido construida tanto por historias generales y parciales de la disciplina escritas desde finales del siglo XVIII, como por manuales académicos que se siguen publicando en nuestros días. Esta historia generalmente ocurre en Europa y comienza en el siglo XVII en Westfalia, y se extiende a través de una serie de acuerdos de paz que pusieron fin a devastadoras conflagraciones como las Guerras de los 30 y 80 años, las Guerras Napoleónicas, y la I y II Guerras Mundiales. Esta narrativa suele estar asociada con un repertorio de teóricos europeos que tiene en la figura de Grotius a su fundador. En este contexto la trayectoria del Derecho Internacional es descrita como un proceso que comienza en el ámbito local o regional europeo, y luego se expande hasta hacerse universal a través de la incorporación al sistema de Estados legalmente soberanos e iguales de los pueblos colonizados a medida que lograron su independencia en los siglos XIX y XX.

La disciplina de la historia del Derecho Internacional es centenaria pero la década de 1990 y el nuevo siglo han sido el escenario del crecimiento de su atractivo quizás como nunca antes. La interpretación más popular de este fenómeno afirma que se trata de un aumento del número de las publicaciones dedicadas a la historia, teniendo en cuenta la poca atención que inveteradamente se le había dado en comparación con la usual proliferación de estudios de los diferentes aspectos sustanciales del Derecho Internacional positivo o vigente. Una de las tesis de este artículo es que hoy no solo estamos ante un cambio cuantitativo, o un cambio de

foco, sino que se trata de un cambio cualitativo en el ámbito del Derecho Internacional que conduce a su redefinición de diferentes maneras.

El giro histórico ha visto cómo a la historiografía eurocéntrica se ha unido como su contrapunto dialogante una historia escrita desde el punto de vista de los colonizados, o desde la perspectiva del Tercer Mundo<sup>8</sup>. Esta historia, primero que todo, está poniendo en evidencia los límites de la comprensión positivista del Derecho Internacional. Las normas jurídicas de Derecho Internacional no provienen exclusivamente de tratados, costumbres y decisiones judiciales. Más allá de las que son consideradas como fuentes formales o positivas de la normatividad internacional y de su aplicación en procesos judiciales, es posible reconocer la existencia del contexto material histórico del cual emergen<sup>9</sup>. Adoptando una concepción historicista, historias escritas desde la perspectiva del Tercer Mundo, entre ellas la de Anghie, establecen una relación genealógica o constitutiva entre la historia global del colonialismo y el Derecho Internacional de la era moderna. Esta visión encuentra en la historia material el origen del Derecho Internacional contemporáneo. Desde esta perspectiva el Derecho Internacional *es* su historia.

8] Estas dos perspectivas también están hoy involucradas en un debate académico y político acerca del método histórico, e inclusive acerca de cómo es posible concebir hoy el Derecho Internacional (BARRETO, 2015). Como ejemplo de la discusión actual entre quienes defienden el método de la Historia Intelectual y aquellos que han adoptado la re-contextualización del Derecho Internacional en la historia del colonialismo moderno como estrategia hermenéutica, se puede mencionar un intercambio de opiniones que se dio en el taller que se realizó como parte de la preparación del libro *International Law and Empire. Historical Explorations*, editado por Martti Koskenniemi, Walter Rech y Manuel Jiménez —llevado a cabo en la sede del Instituto Finlandés de Berlín en febrero del 2014. Entre los participantes, P.G. McHugh (Cambridge), Julie Saada (La Sorbona) y Peter Schröder (UCL) objetaron la posibilidad que los historiadores del Derecho Internacional tuvieran una «agenda» política que animara su trabajo y que hubiera nacido en las circunstancias presentes. Uno de los asistentes planteó dudas acerca de la orientación metodológica que adoptó Antony Anghie aludiendo a la existencia de un supuesto anacronismo en su interpretación de Francisco de Vitoria. En esa ocasión Martti Koskenniemi, Arnulf Becker-Lorca y el autor de estas líneas defendimos la legitimidad de una historia escrita a partir de los problemas del presente y descartamos las objeciones al trabajo de Anghie. Este debate se desarrolló inicialmente entre reflexiones elaboradas desde la perspectiva de la Historia Intelectual como las de Ian Hunter (HUNTER, 2010), y aquellas más cercanas a TWAIL como la de Anne Orford (ORFORD, 2012).

9] La historia material del Derecho Internacional no es una fuente formal del Derecho Internacional, y tiene efectos en ámbitos judiciales solo en la medida en que tenga consecuencias para la historia legal de las fuentes formales relevantes en casos concretos.

Por otra parte, con una orientación hermenéutica, la historia tercermundista se ocupa del pasado en busca de los antecedentes del Derecho Internacional a partir de preocupaciones relacionadas con el papel que hoy cumple el Derecho Internacional en el avance del neocolonialismo, así como en la resistencia que le es opuesta. Desde este punto de vista la función básica del Derecho Internacional no ha sido en el pasado, ni es hoy, la de garantizar la paz entre soberanos, sino la de justificar o resistir la violencia y la expoliación coloniales. Con base en esta conclusión, se estudia la historia del Derecho Internacional con el fin de entender cómo está marcada por el imperialismo, y de pensar cómo puede contribuir a resistirlo hoy y en el futuro.

De igual o mayor trascendencia es que la historiografía tercermundista esté contribuyendo a poner en crisis el paradigma vigente, es decir, la concepción westfaliana del Derecho Internacional, cuya naturaleza no solo es eurocéntrica sino también estado-centrista. Habiendo emergido en el contexto de guerras y acuerdos de paz entre monarquías europeas, el Derecho Internacional clásico regula las relaciones entre Estados igualmente soberanos. En las historiografías de Grewe y Anghie los sujetos centrales del Derecho Internacional no son los Estados sino los imperios y los pueblos colonizados. Y no es la igualdad la que caracteriza las relaciones entre imperios y pueblos colonizados sino la desigualdad y la dominación, porque mientras los imperios son soberanos, los pueblos colonizados carecen de ella y están precisamente sometidos a los primeros. Además, puede afirmarse que, junto con los Estados y los imperios, las compañías coloniales también gozaron de soberanía, de acuerdo con la teoría de autores como Grotius y con la realidad histórica, tal como se puede comprobar a través de un análisis de los poderes políticos, militares y económicos que las compañías coloniales ejercieron dondequiera que se asentaron (BARRETO, 2017).

Visto en el contexto de la historia del colonialismo y como uno de sus agentes legitimadores, así como su contradictor, el Derecho Internacional no tendría una sola clase de sujetos plenos —los Estados— sino que también lo serían los imperios y las compañías coloniales, una interpretación que he sintetizado en la metáfora de un Derecho Internacional de tres cabezas, o del perro monstruoso de «Cerberus» (BARRETO, 2017). Además, como sujetos carentes de soberanía y estando subordinados a Estados, imperios y compañías coloniales, los pueblos colonizados o colonias completarían el conjunto de sujetos centrales del Derecho Internacional. Esta proliferación de sujetos, o complejización de su estructura arquitectónica,

es uno de los aspectos cruciales de la crisis del paradigma contemporáneo del Derecho Internacional<sup>10</sup>.

Las visiones eurocéntricas y tercermundistas de la historia del Derecho Internacional han trasegado dos trayectorias distintas. En la primera, una normatividad que tiene vigencia en Europa desde el siglo XVII rige las relaciones entre Estados legalmente soberanos e iguales, se hace gradualmente universal admitiendo en su club a los pueblos que se independizan y adquieren soberanía en los siglos XIX y XX, y sigue vigente hoy en el siglo XXI. En la segunda, la regulación internacional es universal desde sus comienzos cuando ya en el siglo XVI su jurisdicción cubre todos los continentes del mundo globalizado, y rige las relaciones entre, por una parte, sujetos soberanos —Estados, imperios y compañías coloniales— y por otra, sujetos subordinados —los pueblos colonizados—. Estas dos historias o trayectorias no son comprensivas y excluyentes, sino parciales y complementarias, y por lo tanto ponen en evidencia que en la modernidad han existido dos sistemas de Derecho Internacional, o dos derechos internacionales. El derecho internacional colonial o imperial desapareció —formalmente— cuando los pueblos se independizaron o descolonizaron y se hicieron legalmente soberanos, pero permanece como estructura material —política, económica y cultural— del Derecho Internacional vigente. De aquí el carácter colonial o neocolonial del Derecho Internacional positivo actual. O la colonialidad del Derecho Internacional contemporáneo.

10] En la actualidad los imperios se niegan a llamarse a sí mismos como tales y prefieren designarse legalmente como Estados. Sin embargo, desde el punto de vista del ejercicio real de su poderío militar y político, así como de su capacidad económica, los imperios europeos continúan actuando tal como lo hicieron sus predecesores —aunque con diferentes modalidades y menor intensidad. O han surgido nuevos imperios como en el caso de los Estados Unidos y China. Por su parte el legado de las compañías coloniales se ha trasladado a las compañías transnacionales de hoy. Y los pueblos que fueron colonias de los imperios europeos, o que están hoy subordinados a los Estados Unidos o a China, generalmente coinciden con los pueblos del Tercer Mundo, ahora que estamos en la época del neocolonialismo neoliberal.

## Referencias bibliográficas

- ANGHIE, ANTONY (1996): «Francisco de Vitoria and the colonial origins of international law», en: *Social & Legal Studies*, vol. 5.3, pp. 321–336.
- ANGHIE, ANTONY (2007): *Imperialism, sovereignty and the making of international law*, Cambridge, CUP.
- ANGHIE, ANTONY (2016): «La evolución del derecho internacional: Realidades coloniales y poscoloniales», en: Anghie, Antony, Koskenniemi, Martti y Orford, Anne, *Imperialismo y derecho internacional*, Bogotá, siglo del Hombre Editores/Uniandes /Universidad Javeriana, pp. 95–126.
- BARRETO, JOSÉ MANUEL (2012): «Imperialism and decolonisation as scenarios of human rights history», en: Barreto, José Manuel (ed.), *Human rights from a Third World perspective: Critique, History and International Law*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, pp. 140–171.
- BARRETO, JOSÉ MANUEL (2015): «Six books: International law, human rights and the politics of the turn to history», en: *Critical Legal Thinking. Law & the Political*, Disponible en: <http://criticallegalthinking.com/2015/03/27/six-books-international-law-human-rights-politics-turn-history/> (último ingreso: 27/01/2020).
- BARRETO, JOSÉ MANUEL (2017): «Cerberus: Rethinking Grotius and the Westphalian system», en: Koskenniemi, Martti, Rech, Walter, Jiménez, Manuel (eds.). *International law and empire. Historical explorations*, Oxford, OUP, pp. 149–175.
- BELLO, ANDRÉS (1844): *Principios del derecho internacional*, Valparaíso, Imprenta del Mercurio.
- CASANOVAS, ORIOL Y RODRIGO, ANGEL (2015): *Compendio de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos.
- CASSESE, ANTONIO (2005): *International law*, Oxford, OUP.
- CRAVEN, MATHEW (2007): «Introduction: International law and its histories», en: Craven, Mathew, et al. (eds.). *Time, history and international law*, Leiden y Boston, Martinus Nijhoff, pp. 1–25.
- CRAWFORD, JAMES (ed.) ([1966], 2008): *Brownlie's principles of public international law*, Oxford, OUP.
- DIEZ, MANUEL (2002): *Instituciones de derecho internacional público*, Madrid, Tecnos.
- FEMIA, JOSEPH (1981): «An historicist critique of <revisionist> methods for studying the history of ideas», en: *History and Theory*, vol. 20, nº 2, pp. 113–134.
- GADAMER, H.G. (2015): *Truth and method*, Londres, Bloomsbury.
- GALINDO, GEORGE (2005): «Martti Koskenniemi and the historiographical turn in international law», en: *The European Journal of International Law*, vol. 16, pp. 539–559.
- GAVIRIA LIEVANO, ENRIQUE ([1998], 2005): *Derecho internacional público*, Bogotá, Temis.
- GREWE, WILHELM ([1984], 2000): *The epochs of international law*, Berlín–Nueva York, De Gruyter.
- HEGEL, GEORG W.F. (1956): *The philosophy of history*, Dover, Mineola.
- HUNTER, IAN (2010): «Global Justice and Regional Metaphysics: On the Critical History of the Law of Nature and Nations», en: Dorsett, Shaunagh and Hunter, Ian. (eds.), *Law and Politics in British Colonial Thought: Transpositions of Empire*, New York, Palgrave Macmillan.
- KLABBERS, JAN (2017): *International law*, Cambridge, CUP.
- KOSKENNIEMI, MARTTI (1989): *From apology to utopia: The structure of international legal argument*, Cambridge, CUP.
- KOSKENNIEMI, MARTTI ([2005], 2015): *El Discreto civilizador de las naciones. El auge y la caída del Derecho internacional 1870–1960*, Buenos Aires, Ciudad Argentina/Universidad Complutense.
- KOSKENNIEMI, MARTTI (2011): «Histories of Internatio-

- nal Law: Dealing with Eurocentrism», en: *Rechts Geschichte*, vol. 19, pp. 152–177.
- KOSKENNIEMI, MARTTI (2012): «A history of international law histories», en: Fassbender, Bardo y Peters, Anne, *Oxford handbook of the history of international law*, Oxford, OUP, pp. 943–971.
- KOSKENNIEMI, MARTTI (2014): «Vitoria and us. Thoughts on critical histories of international law», en: *Rechtsgeschichte*, vol. 22, pp. 119–138.
- KOSKENNIEMI, MARTTI (2016): «Imperio y derecho internacional: La verdadera contribución española», en: Antony Anghie, Martti Koskeniemi y Anne Orford (eds.). *Imperialismo y derecho internacional*, Bogotá, siglo del Hombre Editores–Uniandes–Universidad Javeriana, pp. 127–189.
- KOSKENNIEMI, MARTTI, RECH, WALTER, Y JIMENEZ, MANUEL, (eds.) (2016): *International Law and Empire. Historical Explorations*, Oxford, OUP.
- LESAFFER, RANDALL (ed.) (2004): *Peace treaties and international law in European history. From the Late Middle Ages to World War One*, Cambridge, CUP.
- LESAFFER, RANDALL (1999): «La dimensión internacional de los tratados de Paz de Westfalia: Un enfoque jurídico», en: Villaverde, Fernando (ed.). *350 años de la Paz de Westfalia: Del antagonismo a la integración en Europa*, Madrid, Biblioteca Nacional–Fundación Carlos de Amberes, pp. 33–52.
- LESAFFER, RANDALL (2007): «International law and its history: The story of an unrequited love», en: Craven, Mathew et ál. (eds.). *Time, History and International Law*, Leiden y Boston, Martinus Nijhoff, pp. 27–41.
- MARIN, JOACHÍN ([1776], 2015): *Historia del derecho natural y de gentes*, Madrid, Universidad Carlos III.
- MONROY CABRA, MARCO GERARDO (2018): *Derecho internacional público*, Bogotá, Temis.
- NEFF, STEPHEN (2014): «A short history of international law», en: Evans, Malcolm (ed.). *International Law*, Oxford, OUP, pp. 3–27
- NUSSBAUM, ARTHUR (1954): *A concise history of the law of nations*, Nueva York, Macmillan.
- NYS, ERNEST (1894): *Les Origins du Droit International*, Bruselas y París, Castaigne–Thorin.
- OPPENHEIM, LASSA (1908): «The science of international law: Its task and method», en: *American Journal of International Law*, vol. 2, pp. 313–356.
- ORFORD, ANNE (2012): «The past as law or history? The relevance of imperialism for modern international law», en: *ILJ Working Paper*, 2012/2 (History and Theory of International Law Series).
- ROXBURGH, RONALD, ed. (1920): *International Law. A Treatise by L Oppenheim*, Londres & Nueva York, Longmans.
- SCHMITT, CARL ([1950], s.f.): *El Nomos de la Tierra*, Buenos Aires, Struhart.
- SHAW, MALCOLM (2008): *International Law*, Cambridge, CUP.
- SKINNER, QUENTIN (1969): «Meaning and understanding in the history of ideas», en: *History and Theory*, vol. 8, pp. 3–53.
- SMITH, ADAM (1767): *The theory of moral sentiments*, Edinburgo, Millar, Kinkaid & Bell.
- TRUYOL, ANTONIO ([1974], 1993): *La sociedad Internacional*, Madrid, Alianza Universidad.
- VERZIJL, JAN H.W (1968): *International law in historical perspective*, Leiden, Sijthoff.
- WARD, ROBERT (1795): *An enquiry into the foundation and history of the law of nations in Europe, from the time of the Greeks and Romans, to the age of Grotius*, Dublín, P. Wogan et ál.



# INTERVENCIÓN, DEUDA EXTERNA, Y LA CONFORMACIÓN DEL ORDEN ESPACIAL EN AMÉRICA LATINA: EL BLOQUEO DE VENEZUELA REVISITADO, 1902-1903

INTERVENTION, SOVEREIGN DEBT, AND THE MAKING OF SPATIAL ORDER IN LATIN AMERICA: REVISITING THE VENEZUELAN BLOCKADE, 1902-1903

FABIA FERNANDES CARVALHO VEÇOSO ·

Facultad de Derecho de la Universidad de Melbourne (Australia)

email: fabia.fernandes@unimelb.edu.au

## Resumen

Este artículo reexamina el bloqueo de Venezuela ocurrido entre 1902 y 1903 y los debates jurídicos relacionados con intervención y deuda soberana en las Américas. El objetivo es analizar en detalle la argumentación jurídica de Luis María Drago que buscó invalidar el cobro de deudas por medio del uso de la fuerza ante el derecho internacional. El foco en deuda externa abre espacio para cuestionamientos más amplios sobre el papel de los Estados en la protección de intereses comunes de comunidades políticas y las formas por las cuales intervenciones armadas pueden ser jurídicamente justificadas. Las reacciones de Drago al bloqueo de Venezuela muestran los desafíos relacionados al compromiso latinoamericano con la idea de no intervención.

## Registro bibliográfico

FERNANDES CARVALHO VEÇOSO, FABIA «Intervención, deuda externa, y la conformación del orden espacial en América Latina: el bloqueo de Venezuela revisitado, 1902–1903», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXX, n° 59, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio–diciembre, 2020, pp. 41–62.

## Abstract

This contribution revisits the 1902–1903 Venezuelan Blockade and the legal discussions on intervention and sovereign debt in the Americas. The main objective is to assess the interpretation developed by Luis María Drago to invalidate the forceful collection of debts under international law. The focus on sovereign debt opens space for broader interrogations on the role of states in protecting common interests in political communities, and the ways in which armed interventions can be legally justified to that end. Drago's reactions to the Venezuelan Blockade show in detail the stakes of the Latin American commitment to the idea of non-intervention.

## Descriptorios · Describers

principio de no intervención / historia del derecho internacional / regionalismo latinoamericano / doctrina drago / deuda externa  
principle of non-intervention / history of international law / latin american regionalism / drago doctrine / sovereign debt

**Recibido:** 09 / 01 / 2020 **Aprobado:** 22 / 05 / 2020

«Se ha llegado a insinuar que el hecho de adherir a sentimientos que por primera vez enunciaron públicamente los Estados Unidos, podría, en cierto modo, considerarse como una subordinación o una especie de protectorado o tutela de aquel país sobre las naciones menos poderosas de esta parte de América. Tal objeción no tiene fundamento. Ni los Estados Unidos podrían aceptar responsabilidades por la conducta de las demás repúblicas americanas que son absolutamente dueñas de sí mismas, ni nosotros, ni pueblo alguno soberano, se sometería, por ningún concepto, a una fianza internacional semejante que traería aparejada, como lógica consecuencia, la intervención del fiador en el régimen interno de las agrupaciones amparadas de esa suerte, lo que es inadmisibles y contrario al propio principio monroista, encaminado a asegurar la independencia de los Estados de este continente, los unos respecto de los otros lo mismo que con relación a las potencias de Europa. (...)

Nuestra comunicación puede también ser considerada bajo otro aspecto que no reviste pequeña importancia. Ella representa un paso muy considerable en el sentido de establecer la acción concertada y solidaria de las naciones de América, más necesaria que nunca en el momento presente. La política de las grandes potencias puede, en efecto, llegar a asumir, en cualquier momento, direcciones hostiles para estas repúblicas»

(LUIS MARIA DRAGO, 1903: IX-X).

## I. INTRODUCCIÓN

La cita anterior fue tomada de un libro organizado por Luis María Drago (1859–1921), jurista internacionalista y diplomático argentino que actuó como Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina en el momento en que Gran Bretaña, Alemania, y posteriormente Italia, bloquearon la costa venezolana para obtener, mediante el uso de la fuerza, el cumplimiento de obligaciones de carácter pecuniario por Venezuela. La actuación de Drago en ese contexto es bastante conocida en derecho internacional. El bloqueo de Venezuela provocó la reacción del entonces Ministro de Relaciones Exteriores y, en su nota al embajador argentino en Estados Unidos, enviada el 29 de diciembre de 1902, Drago condenó el uso de la fuerza para el cobro de deuda externa, argumentando que tal intervención violaría el derecho internacional y el principio de igualdad soberana entre los Estados (DRAGO, 1907a). Tal posicionamiento quedaría conocido como «Doctrina Drago» entre los juristas internacionalistas de todo el mundo.

La obra publicada en Buenos Aires, aún en el calor de los acontecimientos relacionados al bloqueo, buscó presentar al lector una sistematización de los documentos y comentarios que fueron producidos a partir del posicionamiento de Drago con la nota emitida en diciembre de 1902. De hecho, muchos debates entre juristas internacionalistas se sucedieron a la nota, lo que generó atención inmediata al posicionamiento propuesto por el jurista argentino sobre uso de la fuerza y cobro de deudas en derecho internacional<sup>1</sup>. En su prefacio, Drago presenta la obra publicada en 1903 a partir de una sensibilidad regional que se basa en una cierta comprensión de la política de los Estados Unidos de América (EE.UU.) en América Latina, la Doctrina Monroe, es decir, un posicionamiento que busca asegurar la independencia de las repúblicas latinoamericanas en la región. Es importante mencionar que el cambio de siglo fue marcado por un contexto de amplio debate sobre el significado y el alcance de la Doctrina Monroe entre juristas y diplomáticos latinoamericanos y estadounidenses, en un momento en que los EE.UU. buscaban afirmar su hegemonía en el continente americano (SCARFI, 2017: 59).

El presente artículo tiene como objetivo explorar la construcción argumentativa y el posicionamiento jurídico de Drago en relación con la intervención y cobro de deudas ante el derecho internacional. Por más que la Doctrina Drago sea ampliamente conocida en derecho internacional, considero que una redescrípción detallada de los esfuerzos argumentativos de Drago constituye un trabajo necesario para la comprensión de las formas en que una cierta sensibilidad regional latinoamericana se articula a partir de los debates jurídicos relacionados con el endeudamiento soberano.

Como una de las maneras de realizar estudios críticos en derecho internacional, Anne Orford (ORFORD, 2012: 621) afirma que redescríbir comprende hacer visible lo que ya se encuentra visible mediante un análisis detallado y riguroso que posibilite comprender transformaciones en el conocimiento y en la sociedad, sin que tal análisis esté limitado a la afirmación de relaciones de causalidad (ORFORD, 2012: 617–618). Así, este texto busca arrojar luz en las especificidades de la práctica

1] A este respecto, véase la carta enviada por el jurista argentino Carlos Calvo (1824–1906), miembro fundador del *Institut de Droit International*, a los demás miembros del *Institut* en abril de 1903 sobre el contenido de la Doctrina Drago. La carta de Calvo generó manifestaciones de apoyo y de rechazo al posicionamiento de Drago entre los miembros del *Institut*, incluyendo J. Westlake, Pasquale Fiore, Andre Weiss, entre otros (DRAGO, 1903, pp. 16 y ss).

argumentativa del jurista argentino y en las formas por las cuales su interpretación jurídica estuvo implicada en complejas relaciones de poder de la época, sin que tal análisis quede limitado al reconocimiento de los intereses de las potencias involucradas en el bloqueo como único factor explicativo de este contexto.

En otras palabras, este artículo busca explorar cómo los debates jurídicos sobre la cuestión del endeudamiento externo posibilitaran la articulación de una cierta perspectiva regional en derecho internacional en América Latina. Esta contribución explora los límites y las potencialidades del posicionamiento del jurista argentino por la no intervención. La actuación de Drago debe ser vista en un contexto de preponderancia de la Doctrina Monroe, es decir, desde una perspectiva regional dominada por una visión estadounidense del continente americano. Drago no rompe de forma definitiva con esa visión, tampoco busca transformarla. Drago parece haber buscado acomodar la perspectiva regional estadounidense a la posición más frágil de las repúblicas latinoamericanas, sin propiamente desafiar la gramática de la Doctrina Monroe. En este sentido, y siguiendo la argumentación de Juan Pablo Scarfi (SCARFI, 2017: 27), Drago puede ser visto como uno de los partidarios del Pan-Americanismo y de la institucionalización del *American Institute of International Law*, con una posición favorable a las iniciativas estadounidenses en las Américas.

Sin reducir las transformaciones en la práctica del derecho internacional en América Latina a los cambios en la política exterior de los Estados Unidos, se parte del presupuesto de que el derecho internacional debe ser comprendido como algo más que mero reflejo de la política, sino como reglas, normas y proyectos de gobernanza que también poseen carácter constitutivo en el contexto político.<sup>2</sup> Así, los proyectos de juristas internacionalistas latinoamericanos que buscaron, de alguna forma, resistir a las políticas intervencionistas de grandes potencias deben ser estudiados en detalle para que podamos comprender las condiciones que llevaron al derecho internacional a ser considerado un vocabulario importante para llevar adelante determinadas sensibilidades políticas latinoamericanas. Es en este sentido que la Doctrina Drago será analizada en este artículo.

2] «To be sure, the political effects and meaning of international law remain ambivalent. While the way international law is spoken, and thus applied, reflects the profoundly inequitable constellation of power today, it also offers avenues of resistance and experimentation. It may be used to support and to challenge hegemony. Though it often empowers the «wrong» people and justifies the «bad» decision, this is by no means necessarily the case» (KOSKENNIEMI, 2005, pp. xiii–xiv).

El argumento se desarrollará de la siguiente manera. La próxima sección del texto buscará redescubrir el bloqueo de Venezuela a la luz de exploraciones contextuales sobre deuda externa como cuestión fundamental en América Latina. El texto sigue con foco en la argumentación jurídica de Drago con relación a los diversos tipos de obligaciones pecuniarias en derecho internacional y el carácter especial de las obligaciones jurídicas relacionadas con la deuda externa. La estrategia argumentativa de Drago sigue un esquema bastante familiar a los juristas, es decir, la propuesta de una clasificación entre diferentes tipos de obligaciones pecuniarias y la afirmación del carácter especial de las obligaciones relacionadas con la deuda externa. Para ello, utilizaré los propios escritos doctrinarios de Drago, ya que el autor publicó extensivamente sobre esas cuestiones en su producción como jurista internacionalista, además de fuentes primarias sobre la Doctrina Drago disponibles en el archivo histórico de la Cancillería argentina en Buenos Aires. El artículo se cierra con algunas consideraciones sobre las limitaciones y potencialidades de la Doctrina Drago, considerando tanto el contexto de su enunciación a principios del siglo xx como las posibilidades de su reinterpretación en diferentes momentos en el tiempo y en el espacio.

## II. EL BLOQUEO EN CONTEXTO Y LA DEUDA EXTERNA EN AMÉRICA LATINA

Como es ampliamente conocido, Gran Bretaña, Alemania e Italia impusieron un bloqueo naval a Venezuela para obligar al país a resolver obligaciones de carácter pecuniario postergadas. Estas deudas estuvieron relacionadas con los daños sufridos por nacionales de las potencias europeas en el contexto de conflictos internos en Venezuela, la modalidad de protección diplomática llamada *alien protection* (BORCHARD, 1913)<sup>3</sup>. Estos daños se originaron tanto en actos ilícitos como en obligaciones contractuales, como contratos de concesión celebrados entre el gobierno venezolano y nacionales de las potencias europeas. Por último, deben incluirse las deudas relacionadas con la morosidad venezolana en el pago del servicio de su deuda soberana (DRAGO, 1907b: 692).

La disputa terminó siendo resuelta por medio del arbitraje, con la entrega de los EE.UU. de un pedido venezolano a los poderes intervinientes europeos para arbitrar las reivindicaciones pecuniarias. Venezuela también acordó renegociar su deuda

3) Para textos contemporáneos sobre *alien protection*, véase NISSEL, 2016 y GREENMAN, 2018.

externa «con miras a la satisfacción de las reivindicaciones de los *bondholders*», según lo declarado en los protocolos firmados el febrero de 1903 en Washington entre Venezuela y Gran Bretaña (CORTE PERMANENTE DE ARBITRAJE, 1904: 10) y entre Venezuela e Italia (CORTE PERMANENTE DE ARBITRAJE, 1904: 14). En cuanto al protocolo celebrado entre Alemania y Venezuela, el gobierno venezolano se comprometió a renegociar los términos del préstamo contratado en 1896, el cual estaba enteramente en manos de acreedores alemanes, además de obligarse a renegociar la totalidad de su deuda externa (CORTE PERMANENTE DE ARBITRAJE, 1904: 6).

Las cuestiones relacionadas con las obligaciones de carácter pecuniario, tanto las obligaciones relacionadas con la *alien protection* como las obligaciones pecuniarias relacionadas con la deuda soberana de un estado, se presentan como justificación inmediata para el bloqueo europeo en el país latinoamericano. Sin embargo, un enfoque productivo del bloqueo de Venezuela comprende también la cuestión más amplia relacionada a las posibilidades de ordenación del espacio en la región, a través del análisis de la nueva configuración geopolítica relacionada a la actuación de las potencias europeas a la luz de la creciente hegemonía de los EE.UU. en las Américas y las sustantivas rearticulaciones de la Doctrina Monroe que se verificaron ya a comienzos del siglo XX. Tales rearticulaciones involucraron el énfasis en el principio de no intervención, el proceso de multilateralización de la doctrina, su caracterización como principio de derecho internacional y su ampliación espacial como principio de carácter hemisférico (SCARFI, 2017: 59).

Como ha sido constatado en la literatura, la deuda externa ha sido una cuestión fundamental en América Latina desde la independencia de los países de la región. Los estados latinoamericanos financiaron sus guerras, sus déficits y sus esquemas de desarrollo económico a través de la captación de recursos en los mercados financieros internacionales desde el comienzo del siglo XIX hasta el contexto presente (MARICHAL, 2014: 9). En ese sentido, el foco en deuda externa permite iluminar la propia historia de la región, la cual fue marcada por crisis recurrentes de crédito y endeudamiento. Como señala Carlos Marichal (MARICHAL, 1989: 4), América Latina ha sido marcada por ciclos de endeudamiento que comprenden dos etapas: un primer momento de gran oferta de préstamos y un momento posterior de crisis de crédito. Esos ciclos de prosperidad y crisis tendrían profundas causas estructurales, marcados por la interacción entre los ciclos económicos de las naciones capitalistas más avanzadas y los procesos de cambio económico en América Latina (MARICHAL, 1989: 5).

El período comprendido entre la segunda mitad del siglo XIX y el inicio de la Primera Guerra Mundial fue marcado por un proceso intenso de globalización de la economía que alcanzó no sólo los países del este europeo de industrialización tardía, sino también a países periféricos proveedores de materias primas. Este crecimiento del comercio internacional fue acompañado por un sistema financiero en franca expansión (FISHLOW, 1985: 383–384). En este contexto, es plenamente reconocida la dominación de la inversión extranjera británica en América Latina durante el siglo XIX, a partir de la independencia de los países de la región (FEIS, 1964: 4; STONE, 1968: 311; FISHLOW, 1995: 23; BÉRTOLA, OCAMPO, 2013: 154)<sup>4</sup>.

Hasta la Primera Guerra Mundial, la principal fuente de financiamiento de los países latinoamericanos en el exterior era la emisión de títulos de deuda soberana para inversiones en ferrocarriles, puertos y también para financiar conflictos internos. Estos fondos también se utilizaron en los paquetes de renegociación de la deuda en mora de los países latinoamericanos. La inversión directa en proyectos de infraestructura y minería de América Latina también tuvo lugar en el período, con especial atención a los ferrocarriles en las últimas décadas del siglo XIX (BÉRTOLA, OCAMPO, 2013: 153).<sup>5</sup>

Este escenario se transformó en el cambio del siglo XX, con la inclusión de Francia y Alemania como países exportadores de capital, además de la consolidación de los EE.UU. en esa posición tras el término de la Primera Guerra Mundial. «En 1914 los Estados Unidos tenían cerca de un quinto del capital extranjero invertido en América Latina, con una participación relativamente mayor en la inversión directa» (BÉRTOLA, OCAMPO, 2013: 153). La inversión extranjera tuvo un papel decisivo en el comercio y las tasas de crecimiento de los países importadores de capital en el siglo XIX, como Australia, Canadá, Argentina y Brasil. De forma importante, el término de la Primera Guerra Mundial también trae cambios significativos en el contexto europeo de exportación de capital, con una declinación acentuada en la inversión extranjera en perspectiva global, incluso ante la nueva posición de los EE.UU. (FISHLOW, 1985: 384).

4] Para un análisis que impugna esta posición de preponderancia de la inversión extranjera británica antes de 1870, ver PLATT, D.C.M. (1980), «British Portfolio Investment Overseas before 1870: some doubts», en: *The Economic History Review*, vol. 33, n° 1, pp. 1–16.

5] Para un análisis del contexto de inversiones en el siglo XIX en Venezuela, véase VALLENILLA, NIKITA HARWICH (coord.) (1992), *Inversiones extranjeras en Venezuela Siglo XIX*, Caracas, Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Estos puntos son importantes para contextualizar el proceso de renegociación de la deuda externa venezolana tras el bloqueo. Pocos países fueron capaces de seguir emitiendo regularmente nuevos títulos de deuda externa como forma de financiar gastos gubernamentales, entre ellos vale mencionar Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. Por su parte, el contexto de los países menos favorecidos de la región involucró más la renegociación de deudas que propiamente la celebración de nuevos préstamos (BULMER–THOMAS, 2014: 110).

Venezuela fue uno de los primeros países en crisis que logró renegociar su deuda con los *bondholders*. El país heredó un tercio de la deuda externa originalmente contraída por Gran Colombia, en los términos de lo establecido en el acuerdo celebrado entre los tres estados sucesores en 1834 – Colombia, Venezuela y Ecuador (CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS, 1905: 441). En 1841, Venezuela rescató el valor principal de esa deuda, además del importe relacionado con intereses acumulados, con la emisión de casi 4 millones de libras esterlinas en nuevos títulos de deuda externa. En 1847, una nueva crisis en el servicio de la deuda venezolana ocurrió, al que siguió una nueva renegociación de la deuda externa del país en 1859. Nuevos episodios de default y renegociación marcaron el contexto de la deuda externa venezolana a lo largo del siglo XIX (RIPPY, 1966: 27).

Un histórico de la deuda externa venezolana se puede encontrar en los informes anuales elaborados por la *Corporation of Foreign Bondholders* (CFB), asociación de acreedores creada en 1868 en Londres con el objetivo de proteger y coordinar los intereses de los tenedores británicos de títulos extranjeros de deuda pública (CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS, 1905: v)<sup>6</sup>. De acuerdo con la CFB (CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS, 1905: 443–446), intentos de unificación de las deudas interna y externa venezolana, comprendiendo los préstamos extranjeros de 1859, 1862 y 1864, se realizaron durante toda la década de 1880, pero sin éxito. Después de la renegociación, en 1881 solamente la deuda externa venezolana fue consolidada con la emisión de títulos en el valor total de £ 2 750 000 y, en 1896, nuevo préstamo por valor de 50 000 000 de Bolívares (aproximadamente £ 1 980 197) fue contratado por Venezuela junto al banco alemán *Disconto–Gesellschaft* de Berlín. La deuda externa venezolana relacionada al préstamo consolidado de 1881 y

6] Para una descripción más detallada del proceso de incorporación de la CFB, véase BORCHARD, EDWIN (1933), «Foreign Bondholders Protective Organizations», en: *Faculty Scholarship Series*, Paper 3444, [http://digitalcommons.law.yale.edu/fss\\_papers/3444](http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/3444), pp. 285–288.

al nuevo préstamo contratado en 1896 fue objeto de largo proceso de renegociación tras el término del bloqueo de la costa venezolana.

La renegociación de la deuda externa venezolana implicó la emisión de títulos de deuda soberana por el valor total de £ 5 229 700, siendo que el consejo de la CFB y la dirección del banco *Disconto-Gesellschaft* serían responsables por determinar el número de certificados a ser emitidos para cada categoría de bonos y comunicar al gobierno de Venezuela tales detalles tan pronto los títulos fueran emitidos (CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS, 1905: 446–447).

El resultado del bloqueo de Venezuela sobre la cuestión de la deuda externa no tuvo carácter extraordinario. Venezuela renegó su endeudamiento soberano y reemitió títulos de deuda externa, como ya había hecho con acreedores europeos durante todo el siglo XIX. Lo que llama atención en el caso del bloqueo es la particularidad de los esquemas de acción colectiva para la protección de los intereses de los *bondholders* y su influencia en la esfera de soberanía venezolana. En ese contexto, ¿qué acciones concretas podrían justificarse por los países acreedores para el cobro de deudas en *default*? Los debates sobre esta cuestión proliferaron no sólo en el campo del derecho, sino también en escritos de historia económica, economía política internacional, entre otros. En la próxima sección realizaremos un análisis más profundo de la argumentación jurídica de Drago sobre el uso de la fuerza para el cobro de deudas en el derecho internacional.

### III. LA REACCIÓN DE DRAGO: *ALIEN PROTECTION VERSUS DEUDA EXTERNA*

«The popular impression that the blockade was imposed on behalf of the bondholders —fostered, as it was, by the emphasis given to this insignificant episode by the Argentine publicist, Dr. Drago, as an illustration of his thesis that forcible intervention in questions of public debt was denied by international law— has hardened into a historical «fact», and it is more than time that the whole affair was put into its proper perspective»

PLATT, 1962: 3–4

En 1962, Desmond Christopher Martin Platt, profesor de historia latinoamericana en el *St. Antony's College* de la Universidad de Oxford, propuso una

reinterpretación del bloqueo de Venezuela. A partir del análisis de documentos del *Foreign Office* británico, Platt fue categórico al afirmar que el bloqueo no constituyó una guerra de *bondholders*. Para el autor, el bloqueo de Venezuela no tuvo carácter excepcional, ya que demostraciones de fuerza ya habían ocurrido antes del bloqueo y nuevos episodios de uso de la fuerza se seguirían a ese evento (PLATT, 1962, p. 10). De forma importante, las reivindicaciones pecuniarias y el uso de la fuerza como forma de cobrar tales deudas deberían ser vistos como legítimos ante el derecho internacional y el autor británico centró su argumentación en las deudas relacionadas con la *alien protection* (PLATT, 1962: II-12).

Es importante mencionar que Argentina ha experimentado casos específicos de intervención para proteger los intereses de ciudadanos británicos. A modo de ilustración, se menciona el conflicto de 1876 entre el Gobierno de Santa Fe y la sucursal Rosario del Banco de Londres y Río de la Plata por la emisión de billetes por parte del banco inglés. Por decreto de mayo de 1876, el gobierno provincial revocó la autorización para operar del Banco de Londres y ordenó su liquidación. Ante esta medida, el gerente del banco inglés en la sucursal Rosario comenzó a transferir los fondos del banco a la sucursal de Buenos Aires. El juez criminal de Rosario ordenó luego la confiscación de los fondos del Banco de Londres y el arresto de su gerente. Dos días después de la confiscación y arresto, el representante diplomático en Buenos Aires ordenó una intervención con la cañonera *Beacon* para proteger los intereses de los ciudadanos británicos (GALLO, 1972).

La forma en que se describe la naturaleza de las obligaciones pecuniarias en juego en el bloqueo de Venezuela hace toda la diferencia en las conclusiones jurídicas alcanzadas sobre las formas adecuadas de cobro de deudas en *default*. Platt y Drago poseen formas diversas de articular la naturaleza de las obligaciones pecuniarias en juego en el bloqueo de Venezuela, así como poseen análisis diversos sobre las consecuencias jurídicas que se producen a partir del incumplimiento de tales obligaciones. Es estratégica la argumentación de Platt al enfocarse solamente en las obligaciones relacionadas a la *alien protection*, sin incluir las obligaciones venezolanas relacionadas a la deuda externa. Cuando Platt afirma que el bloqueo no fue una «guerra de *bondholders*», se retira del evento la cuestión de la deuda soberana, lo que pavimenta el camino para justificar jurídicamente el uso de la fuerza por los poderes intervinientes europeos: «*the legitimate coercion of a State, following its persistent and uncompromising denial of the rights of aliens as guaranteed by international law*» (PLATT, 1962: 4).

Mi objetivo en esta sección del texto es mostrar cómo un abogado como Drago utilizó el vocabulario del derecho internacional para llevar adelante una interpretación jurídica concurrente a la de Platt (y otros autores) sobre el bloqueo, con foco en las reclamaciones pecuniarias relacionadas con la deuda soberana del estado venezolano. La tesis jurídica de Drago es igualmente estratégica, pues al enfocarse en deuda externa, el jurista argentino lleva adelante su posicionamiento por la imposibilidad del uso de la fuerza para cobrar ese tipo de deuda, lo que claramente busca beneficiar a los estados latinoamericanos. En otras palabras, en caso de deuda externa, lo que está en juego es la soberanía de un estado. Y el derecho internacional, calcado en el principio de la igualdad soberana, no permite que un ente soberano utilice coerción para forzar a otro ente igualmente soberano a cumplir las obligaciones pecuniarias relacionadas con el endeudamiento externo (DRAGO, 1907a: 2).

Antes de analizar los detalles de la interpretación jurídica de Drago, vale subrayar la importancia del vocabulario del derecho internacional sea para justificar, sea para criticar la actuación de los poderes intervinientes europeos en el caso del bloqueo de Venezuela. Es decir, no se trató de mera demostración de poderío europeo como algo desconectado de los debates acerca de su juridicidad, tanto los argumentos contrarios, como los argumentos a favor del bloqueo fueron argumentos jurídicos, formulados por medio de la articulación del vocabulario de derecho internacional. Esta observación nos muestra cómo el derecho internacional, a pesar de sus patrones formales para la elaboración competente de argumentos jurídicos, puede ser utilizado en el contexto de los más diversos proyectos políticos (KOSKENNIEMI, 2005: 563–564). Se trata del carácter indeterminado del derecho internacional, no en términos de ambivalencia semántica, sino en un sentido más fundamental. El derecho internacional permanece indeterminado incluso en los casos en que no hay ninguna ambigüedad semántica, pues se trata de un vocabulario que, basado en premisas contradictorias, busca reglamentar situaciones futuras en un escenario de desacuerdo entre las preferencias de los actores involucrados. El derecho internacional emerge, por tanto, de un proceso político en el que los participantes tienen prioridades conflictivas y poca claridad sobre cómo transformar dichas prioridades en reglas para regular una determinada cuestión (KOSKENNIEMI, 2005: 590).

A partir del supuesto de que el derecho internacional no tiene una dimensión de objetividad, no busco aquí afirmar que la interpretación de Platt sobre el bloqueo de Venezuela debe ser vista como incorrecta, mientras que la interpretación jurídica de Drago sería la forma correcta para tratar el bloqueo. Ambas interpretaciones



El Ministerio de Relaciones Exteriores argentino inicia la documentación sobre la Doctrina Drago con el memorándum enviado el 12 de agosto de 1902 por el Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela a las naciones amigas, incluida la Argentina (ARCHIVO HISTÓRICO CANCELLERÍA 1917, vol. 1: 1 y ss). Este memorándum venezolano menciona un documento de la embajada del Imperio Alemán en Washington sobre la situación en Venezuela, el cual fue transmitido por el Departamento de Estado al Congreso de Estados Unidos en diciembre de 1901. En el documento alemán en referencia, fechado el 11 de diciembre de 1901, «se habla de razones o motivos que el Gobierno Imperial juzga tener para meditar acerca de una acción coactiva o conminatoria contra la República de Venezuela» (ARCHIVO HISTÓRICO CANCELLERÍA, 1917, v. 1: 3).

No es objetivo de esta contribución definir de quién fue la idea de efectuar un bloqueo marítimo en la costa venezolana para el cobro de deudas —si Alemania o Gran Bretaña, o si los dos países conjuntamente—. Más relevante es explorar las formas en que el derecho internacional estuvo directamente implicado en ese evento desde el principio. El memorándum enviado por Venezuela a la Argentina, con la noticia de los planes alemanes de acción coercitiva, refutaba el uso de la fuerza por medio de una argumentación basada en el derecho internacional: «El escrito del Señor Embajador Alemán no puede quedar, ya conocido por Venezuela, sin la protesta consiguiente a lo que contraría las máximas de estricta igualdad que el Derecho Internacional preconiza como principio de armonía entre los Estados cultos de la tierra» (ARCHIVO HISTÓRICO CANCELLERÍA, 1917, v. 1: 3 verso). Venezuela justificó su posición contraria a las reclamaciones pecuniarias alemanas sobre la base del argumento de soberanía nacional e independencia. Es decir, ante el pleito alemán de definir unilateralmente las cantidades y la forma de pago de esas reclamaciones pecuniarias, Venezuela afirmó que era necesario llevar tales reclamos a la justicia doméstica, so pena de negar el propio carácter soberano de la nación venezolana (ARCHIVO HISTÓRICO CANCELLERÍA, 1917, v. 1: 4-4 verso).

La argumentación jurídica de Drago para invalidar el uso de la fuerza para el cobro de deudas explora justamente el principio de igualdad soberana entre los Estados ante el derecho internacional. Como ya se ha señalado, los protocolos firmados en Washington en febrero de 1903 entre Venezuela y cada potencia europea interviniente presentaron diferentes clases de reclamaciones pecuniarias, las deudas relacionadas con determinados daños causados a los nacionales de los países europeos y a su propiedad, para las cuales Venezuela acordó prontamente el pago;

había otras reclamaciones provenientes de *alien protection* y, finalmente, existían las obligaciones relacionadas con la deuda externa. Drago también estructuró su argumentación jurídica considerando la existencia de diversas clases de obligaciones pecuniarias, pero exploró en detalle y de forma más teórica la naturaleza de cada una de esas clases y las consecuencias jurídicas que pueden ser afirmadas a partir del incumplimiento de tales obligaciones de carácter pecuniario.

La tipología propuesta por Drago (DRAGO, 1907b: 693) se articula a partir del reconocimiento de obligaciones derivadas de actos ilícitos de un gobierno o de sus nacionales (*tort claims*) y obligaciones pecuniarias de origen contractual, considerando contratos celebrados entre los nacionales de un país y gobiernos extranjeros. El carácter innovador de la argumentación de Drago está en distinguir importantes diferencias entre obligaciones pecuniarias de origen contractual. Hay las obligaciones contractuales de carácter puramente privado, en que el ente soberano actúa como un actor civil, y hay las obligaciones contractuales que tienen relación con el propio poder soberano de un Estado (DRAGO, 1907b: 694–695).

El jurista argentino es claro al enfatizar el foco de la nota del 29 de diciembre de 1902 en las obligaciones contractuales relacionadas con la soberanía estatal, o sea, toda la discusión sobre el uso de la fuerza para cobro de deudas en derecho internacional estaría limitada a las obligaciones relacionadas con los títulos de deuda soberana. Para sustentar la existencia de diferentes obligaciones pecuniarias de carácter contractual, Drago (DRAGO, 1907b: 695–696) utiliza la distinción familiar entre actos *jure gestioni* y *jure imperii* para distinguir entre diversas modalidades de acción estatal, los primeros relacionados a contratos de derecho privado y los segundos a los préstamos públicos. En el caso de obligaciones derivadas de contratos de derecho privado, el Estado no tiene como utilizar el argumento de la soberanía como excusa para el incumplimiento de su obligación. En el caso de incumplimiento de este tipo de obligación, el individuo tiene todo el derecho de llevar el caso adelante a la resolución en los términos de lo establecido en el contrato, ya sea en un tribunal doméstico, comisiones administrativas o ante otro órgano de solución de controversias (DRAGO, 1907b: 694). En los casos de no pago del servicio de deuda externa, no hay que hablar de recurso a la protección diplomática, tampoco en acción judicial ante cortes o tribunales. Para los casos de actos *jure imperii*, no existe corte o tribunal competente que pueda resolver el

incumplimiento de ese tipo especial de obligación pecuniaria.<sup>7</sup> En este sentido, no es posible hablar de denegación de justicia, ya que los arreglos jurisdiccionales de resolución de controversia no están disponibles para casos de *default* de deuda externa (DRAGO, 1907b: 695–696).

Drago (DRAGO: 700) sostiene que poderes soberanos tienen ciertos privilegios inherentes a la propia función de la soberanía, pero pondera que no defiende la posición de que la soberanía pueda ser usada como excusa para todo y cualquier tipo de *default*. Hay posibilidad de que el Estado consienta en llevar adelante la resolución jurisdiccional de casos de incumplimiento de obligaciones pecuniarias relacionadas con la deuda externa. En esta hipótesis, subraya el autor que casos de incumplimiento deben ser investigados con base en el debido proceso y con atención al cumplimiento de todas las formalidades necesarias. Así, si hay autorización soberana para discutir obligaciones relacionadas con la deuda externa ante cortes u otros órganos de solución de controversias, se hace necesaria la realización de un procedimiento ordinario para la plena comprobación del incumplimiento. Por lo tanto, esta autorización soberana no puede considerarse como una autorización para la ejecución sumaria de las decisiones, sin que los casos de incumplimiento de esas obligaciones pecuniarias hayan sido plenamente discutidos y comprobados. Drago no menciona de forma expresa la situación de Venezuela en los protocolos firmados con las potencias europeas para el término del bloqueo en febrero de 1903, pero parece estar claro que tiene en mente aquí una crítica al hecho de que Venezuela haya asumido responsabilidad general por la justicia de las reclamaciones pecuniarias presentadas por Alemania, Gran Bretaña e Italia, tal como se establece en el artículo primero de cada uno de los protocolos celebrados entre Venezuela y cada país europeo (CORTE PERMANENTE DE ARBITRAJE, 1904, p. 5, p. 9 e p. 13).

Al discutir el carácter *sui generis* de las obligaciones contractuales relacionadas con la deuda externa, Drago (DRAGO, 1907b: 701) deja claro que el uso de la fuerza por un ente soberano contra otro ente soberano podría justificarse sólo en los casos de autodefensa. Y aquí Drago tiene un argumento importante sobre los

7] «These bonds constitute, in effect, an exceptional class of obligations, not to be confused with any other. They are issued by virtue of the sovereign power of the state, as is its currency, they are authorized by legislation and do not present any of the general characteristics of the contracts of private law, since there is no person specified in whose favor the obligations are incurred, payment being promised always to the bearer without discrimination» (DRAGO, 1907b, p. 695).

intereses comunes de los miembros de las comunidades políticas y las formas por las cuales la acción estatal puede ser justificada para proteger tales intereses. Drago compara el *bondholder* al individuo que invierte su dinero adquiriendo acciones o cuotas de una empresa privada extranjera. Es decir, en los casos de *default*, el *bondholder* tiene pérdidas equiparables a los perjuicios sufridos por un particular que invirtió en una empresa extranjera que fue a la quiebra. La gran diferencia está en las consecuencias jurídicas que pueden deducirse de una y otra situación. ¿Cómo permitir protección diplomática o incluso uso de la fuerza para proteger los intereses de los *bondholders* y no hacer lo mismo en los casos de accionistas de empresas privadas extranjeras, ya que se trata de un perjuicio bastante semejante? En las dos situaciones, se trata de actividad económica emprendida por nacionales en una comunidad política extranjera. Lo que está en juego aquí son qué intereses de los miembros de la comunidad política merecen protección del Estado y bajo qué justificaciones. En este sentido, afirma Drago (DRAGO, 1907b: 701):

«If, as is evident, the private mercantile misfortunes of subjects in foreign countries do not compromise the existence or the happiness or the ultimate development of the community to which they belong, or impose upon it any duty of protection, how could a war be justified because these subjects, instead of contracting with individuals, contracted with governments, perhaps in the hope of greater profit?»

En otras palabras, para Drago, el uso de la fuerza no se justifica para la protección de nacionales de una comunidad política por el mero hecho de que los mismos hayan adquirido títulos de la deuda soberana, o sea, individuos hayan celebrado contratos con gobiernos extranjeros. En general, si el Estado no protege a los individuos de su comunidad política por su actuación económica como accionista de empresas extranjeras —el Estado no realiza protección diplomática ante el perjuicio sufrido por sus nacionales con empresas extranjeras privadas— ¿qué razones justificarían la protección de los intereses de los *bondholders*? Drago cuestiona adicionalmente cuáles serían las razones para admitir que la comunidad política a la que pertenecen los *bondholders* debería asumir los riesgos involucrados en la adquisición de títulos de deuda externa en el caso de admitir protección diplomática o incluso uso de la fuerza para la protección de esos intereses, ya que los beneficios de la adquisición de estos títulos quedan sólo en manos de los *bondholders* (DRAGO, 1907b: 701–702, nota a pie de página 17).

Otro punto relacionado a la protección estatal de los intereses de los miembros de la comunidad política guarda relación con la nacionalidad del portador de los títulos de deuda soberana. Drago (DRAGO, 1907b: 702) problematiza esa cuestión diciendo que no hay cualquier garantía de que el *bondholder* sea un nacional del Estado que decide intervenir de forma coercitiva para cobrar dividendos en *default*. Como los títulos de deuda externa son títulos al portador, tales bonos circulan ampliamente en los mercados financieros, siendo transmitidos sin mayores formalidades. Así, no habría ninguna garantía de que un Estado que decida por la intervención armada esté efectivamente defendiendo los intereses de sus propios nacionales —cuando, en realidad, tales títulos podrían estar en manos de extranjeros—. Por último, Drago (DRAGO, 1907b: 702–703) también cuestiona en qué medida la actuación especulativa de los *bondholders* debe merecer protección del Estado.

Tales cuestionamientos no son meramente retóricos y guardan relación con puntos fundamentales para justificar acciones estatales de protección de los intereses de los miembros de una comunidad política. ¿Qué intereses merecen ser protegidos por el Estado y cuáles no deben recibir tal protección? ¿Cómo justificar tal protección estatal? Estas son cuestiones políticas sensibles cuyas respuestas no se dan *a priori*. En juego en el contexto del bloqueo de Venezuela están las justificaciones para acciones estatales ante los perjuicios sufridos por nacionales más allá de las fronteras de la comunidad política doméstica. En el inicio del siglo XX, tales justificaciones se encontraban abiertas, objeto de intenso debate, sin que el derecho internacional pudiera ofrecer una respuesta única y cierta sobre la legalidad del uso de la fuerza para el cobro de deudas. Drago tiene una posición estratégica en ese contexto, buscando hacer ilegal ante el derecho internacional la acción coercitiva para el cobro de deuda soberana en *default*. Tal interpretación claramente busca proteger a los países latinoamericanos en sus relaciones asimétricas con las potencias de la época.

Es en ese sentido que se puede hablar de la defensa de Drago por la no intervención como articulación de una sensibilidad regional. Se trata, pues, de un debate jurídico que comprende también una forma de organización del espacio, pues la Doctrina Drago buscaba evitar la dominación de los países más débiles de América Latina por las potencias europeas, en el caso del bloqueo de Venezuela, por medio

de la excusa de intervenciones de carácter financiero.<sup>8</sup> Drago (DRAGO, 1907b: 709) justifica el apoyo de Argentina a Venezuela como acción inspirada en el espíritu de unidad entre las naciones del continente y califica la Doctrina Drago como doctrina de alcance y objetivo puramente americanos. Para el autor, Argentina no habría actuado de la misma forma si los países en cuestión fueran a Túnez o a Turquía, porque las cuestiones relacionadas al bloqueo de Venezuela son cuestiones políticas propias de las Américas. Estas cuestiones se refieren a la supresión del pretexto de la intervención financiera, tal como la utilizan los Estados más poderosos para obstaculizar el proceso civilizatorio de las naciones del hemisferio occidental (DRAGO, 1907b: 709). Drago, por lo tanto, extrapola el debate jurídico sobre el uso de la fuerza para cobro de deuda externa ante el derecho internacional para incluir cuestiones geopolíticas relacionadas al mantenimiento de la soberanía e independencia de las naciones latinoamericanas<sup>9</sup>. El autor afirma expresamente que intervenciones financieras, no sólo en América Latina, sino de forma general, siempre se realizan contra Estados más débiles con propósito de colonización del territorio en cuestión o en el contexto de proyectos expansionistas de carácter imperial (DRAGO, 1907b: 712).

Es en este punto de su argumentación que Drago manifiesta claramente su apoyo a la Doctrina Monroe. Como fórmula de independencia, la Doctrina Monroe no implicaría un dominio o superioridad de los EE.UU. ante los demás países del continente. A pesar de ser proclamada como doctrina estadounidense, enfocada en la paz y la seguridad de los EE.UU., la Doctrina Monroe habría sido incorporada por los países de América del Sur como forma de garantizar el bienestar y la tranquilidad interna de cada una de las repúblicas de esa parte del continente americano. Como proyecto de carácter moral entre todos los países del continente americano, la Doctrina Monroe poseía fuerza aun sin estar basada en tratados o

8] «The act of coercion attempted against Venezuela seemed consequently to be the beginning of the hostilities predicated against America. The public debt apparently served as a pretext for that action and forcible recovery could only be effective by the disembarking of troops and the occupation of the ports and customs. The Argentine Republic protested. «The easiest means», it said, «of acquisition and of the supplanting of the local authorities by European governments is precisely that of financial interventions as can be proven with abundant illustrations» (DRAGO, 1907b: 708).

9] «From this point of view we add that even in case financial interventions could be justified legally and theoretically (which is far from being true) and constituted a legitimate means for the protection of subjects abroad we should maintain that they cannot be executed in South America. The principle proclaimed presents in this circumscribed form a new phase that is eminently diplomatic and absolutely independent of its legal intent and signification» (DRAGO, 1907b, p. 710).

alianzas de carácter formal (DRAGO, 1907b: 714). De manera importante, Drago critica la actuación de los poderes intervinientes europeos en el caso del bloqueo de Venezuela como caso de violación de la doctrina, ya que los actos de agresión perpetrados contra el país latinoamericano involucraron ocupación del territorio venezolano, algo que sería contrario a la Doctrina Monroe (DRAGO, 1907b; 718–720). Sin embargo, Drago parece no aceptar plenamente la reformulación de la doctrina con el Corolario Roosevelt. Al comentar la intervención estadounidense en Santo Domingo en 1905, aun reconociendo el éxito de la actuación de EE. UU. al alejar la intervención europea, el autor reconoce que la soberanía de Santo Domingo quedaba perjudicada en ese contexto (DRAGO, 1907b: 720–722).

En este escenario, el autor presenta la Doctrina Drago como una declaración política en última instancia. Aunque su tesis jurídica sobre la imposibilidad del uso de la fuerza para cobro de deuda externa no sea aceptada y que actos de coerción sean vistos como legítimos y de acuerdo con el derecho internacional, el autor afirma que la intervención armada para el cobro de deudas no puede aplicarse en América del Sur porque se trata de un acto de subordinación y conquista, algo que la política tradicional del continente americano, la Doctrina Monroe, no permitiría (DRAGO, 1907b: 725–726).

#### IV. CONCLUSIONES – LÍMITES Y POTENCIALIDADES DE LA DOCTRINA DRAGO

Este artículo tuvo como objetivo explorar la construcción argumentativa y el posicionamiento jurídico de Drago en relación con la intervención y cobro de deudas ante el derecho internacional. La redesccripción detallada de los esfuerzos argumentativos de Drago en este momento inicial del siglo xx permite la comprensión de cómo se articuló una cierta sensibilidad regional latinoamericana a partir de los debates jurídicos relacionados con el endeudamiento soberano. Cierro esta contribución con algunas consideraciones sobre los límites y las potencialidades de la Doctrina Drago.

El posicionamiento de Drago por la no intervención tiene limitaciones importantes que deben ser subrayadas. En cuanto al uso del principio de igualdad soberana como argumento para invalidar acciones coercitivas para el cobro de deudas en *default*, la Doctrina Drago no impugna de forma generalizada el uso de la fuerza ante el derecho internacional, ya que la argumentación de Drago se limita a las obligaciones pecuniarias relacionadas a la deuda externa, sin cuestionamiento sobre el uso de la fuerza para el cobro de deudas relacionadas a la *alien protection*.

La Doctrina Drago no posee, tampoco, alcance universal, quedando su aplicación restringida a América Latina. Además, Drago reproduce el estándar civilizatorio en boga en la época, sin problematizarlo (BECKER LORCA, 2014: 177–178). En ese sentido, se trata de una argumentación con matices importantes, lo que permite cuestionar el alcance de la actitud anti hegemónica de Drago. Considerando la argumentación de Drago como un esfuerzo de hacer multilateral el anticolonialismo de la Doctrina Monroe (SCARFI, 2017: 70), es posible identificar los límites del compromiso de Drago con esa política estadounidense.

Así, en cuanto a la sensibilidad regional que se articula alrededor de la cuestión del endeudamiento soberano, la Doctrina Drago realiza movimientos contradictorios (SCARFI, 2017: 71). Al mismo tiempo que Drago anhela la protección de los países latinoamericanos más débiles, utilizando el anticolonialismo de la Doctrina Monroe como escudo contra intervenciones europeas, la Doctrina Drago parece abrir el camino para la actuación y liderazgo de EE.UU. en la región (SCARFI, 2017: 71). En este sentido, el apoyo de Drago al anticolonialismo de la Doctrina Monroe constituye un proyecto limitado en términos de resistencia a las intervenciones de las grandes potencias, incluso los EE.UU., en América Latina.

Sin embargo, podemos pensar en las potencialidades involucradas en las formas por las cuales la Doctrina Drago fue reapropiada en diferentes contextos en el tiempo y en el espacio por otros juristas latinoamericanos. Así, además de pensar a Drago en sí mismo, es posible pensar en cómo Drago fue reinterpretado por otros juristas de la región.<sup>10</sup> La apertura para procesos de circulación de ideas se vuelve, así, fundamental para reflexionar sobre posibles potencialidades de la Doctrina Drago en otros contextos. No tendré oportunidad de desarrollar este argumento de forma plena en esta contribución, pero ciertamente la reapropiación de la Doctrina Drago por el jurista mexicano Isidro Fabela es un ejemplo de cómo las ideas de Drago pudieron abrir el camino a una posición latinoamericana más crítica con respecto a la posición hegemónica ejercida por las grandes potencias en relación con los países latinoamericanos.

Sólo para ilustrar la dimensión de potencialidad de la argumentación de Drago, en un libro publicado en 1946, Isidro Fabela afirma que:

10] Agradezco a Juan Pablo Scarfi por haber llamado mi atención a este punto, permitiendo la elaboración del argumento en los términos aquí presentados.

«La Doctrina Drago fue una gran oportunidad, no sólo desde el punto de vista político, sino desde el punto de vista de los principios del Derecho Internacional.

Como hemos dicho, las intenciones de Drago no alcanzaban en un principio a fijar una nueva norma jurídica que incorporar al Derecho de Gentes; sino, por solidaridad americana, crear una defensa en favor de los países débiles del Continente, contra Europa. Drago aprovechó la agresión tripartita a Venezuela para ver si obteniendo la aprobación de sus ideas por todos los países de América, y especialmente por los Estados Unidos, lograba contrarrestar la corriente imperialista que entonces reinaba en las potencias de ultramar con vistas precisamente a América» (FABELA, 1946: 34).

Fabela, al reinterpretar la Doctrina Drago, utiliza las ideas del jurista argentino de forma estratégica, dejando de lado las limitaciones del posicionamiento de Drago y enfatizando su carácter contra hegemónico (FABELA, 1946: 45 y ss).

Así, incluso con limitaciones, la Doctrina Drago abre espacio para sensibilidades latinoamericanas en derecho internacional que van a buscar llevar adelante, por medio de la articulación de argumentos jurídicos, proyectos políticos que dialoguen con los diversos intereses de los países latinoamericanos. En el caso de Isidro Fabela, una posición mexicana más crítica en derecho internacional ante el imperialismo estadounidense en la región.

Sensibilidades latinoamericanas en derecho internacional fueran (y siguen siendo) objeto de diversas rearticulaciones y reinterpretaciones en diferentes contextos en el tiempo y en el espacio. Retomar de manera detallada la Doctrina Drago, como hecho en esta contribución, abre el camino para nuevas investigaciones sobre la circulación de la idea de no intervención en el contexto regional latinoamericano.

### Referencias bibliográficas

- ARCHIVO HISTÓRICO DE CANCELLERÍA (1917): *Doctrina de Drago*, 4 volúmenes, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- BECKER LORCA, ARNULF (2014): *Mestizo International Law: a global intellectual history 1842–1933*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BÉRTOLA, LUIS; OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (2013): *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BORCHARD, EDWIN (1913): «Basic elements of diplomatic protection of citizens abroad», en: *The American Journal of International Law*, nº 7.3, pp. 497–520.
- BULMER-THOMAS, VICTOR (2014): *The Economic History of Latin America Since Independence*, 3ª ed., New York, Cambridge University Press.
- CORPORATION OF FOREIGN BONDHOLDERS (1905): *Thirty–Second Annual Report of the Council of the*

- Corporation of Foreign Bondholders for the year 1904–1905*, London, Wertheimer, Lea and CO.
- CORTE PERMANENTE DE ARBITRAJE (1904): *Recueil des Actes et Protocoles Concernant le Litige entre l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie d'une Part et le Venezuela d'autre Part. Tribunal d'arbitrage Constitue en Vertu des Protocoles Signes à Washington, le 7 Mai 1903 entre les Puissances Susmentionnées*, La Haye, Septembre 1903–Fevrier 1904.
- DRAGO, LUIS MARÍA (1903): *La República Argentina y el caso de Venezuela. Documentos, juicios y comentarios relacionados con la nota pasada al ministro argentino en Washington*, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora De Coni Hermanos.
- DRAGO, LUIS MARIA (1907a): «Argentine Republic: Ministry of Foreign Relations and Worship», en: *The American Journal of International Law*, nº 1.1, Supplement: Official Documents, pp. 1–6.
- DRAGO, LUIS MARIA (1907b): «State Loans and their relation to International Policy», en: *The American Journal of International Law*, nº 3.1, pp. 692–726.
- FABELA, ISIDRO (1946): *La Doctrina Drago*, México, Secretaria de Educación Pública.
- FEIS, HERBERT (1964): *Europe the World's Banker 1870–1914. An account of European Foreign Investment and the connection of world finance with diplomacy before the war*, New York, Augustus M. Kelley.
- FINNEMORE, MARTHA (2003): *The Purpose of Intervention. Changing beliefs about the use of force*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- FISHLOW, ALBERT (1995): «Latin American Nineteenth Century Public Debt: Theory and Practice», en: Liehr, Reinhard (ed.). *La deuda pública en América Latina en perspectiva histórica*, Frankfurt am Main, Vervuert; Madrid, Iberoamericana, pp. 23–45.
- FISHLOW, ALBERT (1985): «Lessons from the past: capital markets during the 19<sup>th</sup> century and the interwar period», en: *International Organization*, nº 39.3, pp. 383–439.
- GALLO, EZEQUIEL (1972): *El Gobierno de Santa Fe vs. El Banco de Londres y Río de la Plata (1876)*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella.
- GREENMAN, KATHRYN (2018): «Aliens in Latin America: Intervention, Arbitration and State Responsibility for Rebels», en: *Leiden Journal of International Law*, nº 31.3, Leiden, pp. 617–639.
- KOSKENNIEMI, MARTTI (2005): *From Apology to Utopia. The structure of international legal argument. Reissue with new epilogue*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MARICHAL, CARLOS (1989): *A century of debt crisis in Latin America. From independence to the Great Depression 1920–1930*, Princeton, Princeton University Press.
- MARICHAL, CARLOS (2014): *Historia mínima de la deuda externa de Latinoamérica 1820–2010*, México, El Colegio de México.
- NISSEL, TZVIKA ALAN (2016): *A history of State Responsibility: the struggle for international standards (1870–1960)*, Doctorado, Facultad de Derecho de la Universidad de Helsinki.
- PLATT, DESMOND C.M. (1962): «The allied coercion of Venezuela, 1902–3 – A Reassessment», en: *Inter-American Economic Affairs*, nº 15, pp. 3–28.
- ORFORD, ANNE (2012): «In Praise of Description», en: *Leiden Journal of International Law*, nº 25.3, pp. 609–25.
- RIPPY, J. FRED (1966): *British Investments in Latin America, 1822–1949. A case study in the operations of private enterprise in retarded regions*, reprint with permission, Hamden, Archon Books.
- SCARFI, JUAN PABLO (2017): *The Hidden History of International Law in the Americas. Empire and Legal Networks*, New York, Oxford University Press.
- STONE, IRVING (1968): «British Long-Term Investment in Latin America, 1865–1913», en: *The Business History Review*, nº 42.3, pp. 311–339.

# AMÉRICA LATINA Y LA HISTORIOGRAFÍA DEL DERECHO PENAL INTERNACIONAL

LATIN AMERICA AND THE HISTORIOGRAPHY  
OF INTERNATIONAL CRIMINAL LAW

FRANCISCO JOSÉ QUINTANA ·

Doctorando en Derecho Internacional y Becario Gates  
Cambridge, University of Cambridge (Reino Unido).  
email: fjq20@cam.ac.uk

## Resumen

Este artículo explora la relación entre la historia del derecho penal internacional, el giro histórico en el derecho internacional y América Latina. Argumenta que la «narrativa del manual» ha facilitado la justificación del proyecto del derecho penal internacional, a expensas de difundir una historia simplista que asume que la disciplina ha existido en su forma actual desde, al menos, la posguerra de la Segunda Guerra Mundial. El artículo muestra cómo esta narrativa ha comenzado a ser desafiada por el giro histórico en el derecho internacional, que ha infundido una preocupación metodológica al estudio del derecho internacional en general. Por último, el artículo argumenta que la exclusión de ciertos desarrollos que tuvieron lugar en América Latina durante las transiciones a la democracia a partir de la década de 1980 de la historia convencional del derecho penal internacional señala ciertos problemas significativos en la historiografía de la disciplina.

## Registro bibliográfico

QUINTANA, FRANCISCO JOSÉ «América Latina y la historiografía del derecho penal internacional», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXX, n° 59, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio-diciembre, 2020, pp. 63–87.

## Abstract

This article explores the relationship between the history of international criminal law, the historical turn in international law, and Latin America. The article argues that the «textbook narrative» has facilitated the justification of the project of international criminal law at the expense of spreading a simplistic history that assumes that the discipline has existed in its actual form since, at least, the aftermath of World War II. The article shows how this narrative has begun to be challenged by the historical turn in international law, which has instilled a methodological concern to international legal scholarship broadly. Finally, this article argues that the exclusion of certain developments that took place in Latin America during the transitions to democracy starting in the 1980s from the conventional history of international criminal law points to a number of significant problems in the historiography of the discipline.

## Descriptorios · Describers

Derecho penal internacional / historia del derecho internacional / América Latina / estudios críticos / derechos humanos

International criminal law / history of international law / Latin America / critical approaches / human rights

**Recibido:** 31 / 10 / 2018 **Aprobado:** 22 / 05 / 2020

## I. INTRODUCCIÓN

La historia ocupa un rol prominente en el discurso de los académicos y practicantes del derecho penal internacional<sup>1</sup>. Las referencias a Núremberg o, en menor medida, a los orígenes del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia son frecuentes en alegatos, en debates en organizaciones internacionales y en las primeras páginas de libros o artículos académicos, incluso entre aquellos que abordan cuestiones sumamente específicas. Estas referencias suelen inscribirse dentro de una narrativa que ha sido, al menos hasta tiempos recientes, sorprendentemente uniforme. Entre muchas regiones y espacios ausentes en esta narrativa, se encuentra América Latina.

Este artículo explora la relación entre la historia del derecho penal internacional, el giro histórico en el derecho internacional y América Latina. Argumenta que la «narrativa del manual» ha facilitado la justificación del proyecto del derecho penal internacional, a expensas de difundir una historia simplista que asume que la disciplina ha existido en su forma actual sin grandes cambios desde, al menos, la posguerra de la Segunda Guerra Mundial. El artículo muestra cómo esta narrativa ha comenzado a ser desafiada por el giro histórico en el derecho internacional, que ha infundido una preocupación metodológica al estudio del derecho internacional en general, aunque con menor fuerza en el derecho penal internacional que en otras subdisciplinas. Por último, el artículo argumenta que la exclusión de ciertos desarrollos que tuvieron lugar en América Latina durante las transiciones a la democracia a partir de la década de 1980 de la historia convencional del derecho penal internacional sugiere problemas significativos en la historiografía de la disciplina; en particular, señala una falta de atención a causalidades de largo plazo, un apoyo en una distinción binaria entre lo internacional y lo doméstico, una propensión a la búsqueda de precedentes útiles (en sentido técnico y sentido figurado) y una perspectiva eurocéntrica.

El artículo adopta la siguiente estructura. La sección I, a continuación, reconstruye sucintamente la narrativa del manual del derecho penal internacional, introduce el concepto del giro histórico en el derecho internacional, y retrata las implicancias que este desarrollo plantea para la historiografía del derecho penal internacional describiendo tres enfoques revisionistas recientes. La sección II aborda una de las muchas exclusiones de la historia convencional del derecho penal internacional:

1] Agradezco a Alejandro Chehtman, Juan Pablo Scarfi, Justina Uriburu y a las/os evaluadoras/es anónimos por sus valiosos comentarios.

la de las discusiones, respuestas y juicios por violaciones de los derechos humanos durante las transiciones democráticas en América Latina en la década de 1980; explora —y rechaza—ciertos argumentos que podrían justificar su exclusión y sugiere que esta exclusión señala también ciertos problemas en la historiografía del derecho penal internacional. Por último, la sección III concluye brevemente.

## II. EL DERECHO PENAL INTERNACIONAL Y LA HISTORIA

La expresión más acabada de la narrativa tradicional del derecho penal internacional se encuentra en los capítulos dedicados a la historia en los manuales especializados. Como ha ocurrido en el campo de los derechos humanos (véase HALME–TUOMISAARI Y SLOTTE, 2015), la «narrativa del manual» le ofrece al derecho penal internacional un manto de legitimidad en la forma de un relato grandioso y teleológico. Esta narrativa es simple, simplista y, entre muchas exclusiones, ignora casi por completo a América Latina. Sin embargo, el «giro histórico» en el derecho internacional ha comenzado a complementarla, discutirla y desafiarla

### 1. La narrativa del manual

La narrativa del manual tiene dos rasgos definitorios. Estructuralmente, se concentra en resumir la historia del derecho penal internacional en un puñado de grandes eventos. Cronológicamente, presenta al derecho penal internacional como un proyecto que emergió después de la Segunda Guerra Mundial, fue congelado por la Guerra Fría y retomado en la década de 1990. Con pequeñas variaciones, la mayoría de los manuales de la disciplina reproducen esta narrativa (véase, por ejemplo, AMBOS, 2013; BANTEKAS Y NASH, 2007; BASSIOUNI, 2013; CASSESE, 2008; CRYER *ET AL.*, 2014). Existen, también, historias más desarrolladas con características similares (véase, por ejemplo, BASS, 2000; ROBERTSON, 2012).

De acuerdo con la narrativa del manual, el derecho penal internacional tiene un paso en falso como prehistoria: el intento de juzgar al Káiser Guillermo II tras la Primera Guerra. Efectivamente, los alemanes fueron demonizados desde el comienzo de la Gran Guerra y el Káiser comenzó paulatinamente a ser retratado como un criminal en los países aliados (HULL, 2014; SIMPSON, 2016). Tal es así que ya en 1918 Lloyd George se presentó a elecciones bajo un poderoso eslogan: «Cuel-

guen al Káiser» (SIMPSON, 2016: 5)<sup>2</sup>. Finalizada la guerra, Gran Bretaña y Francia decidieron intentar juzgar penalmente al Káiser por haberla iniciado. Con este objetivo, los Aliados establecieron en Versalles una «Comisión sobre la Responsabilidad de los Autores de la Guerra» (COMMISSION ON THE RESPONSIBILITY OF THE AUTHORS OF THE WAR AND ON ENFORCEMENT OF PENALTIES, 1920). La Comisión tendría a su cargo investigar e informar sobre «la responsabilidad de los autores de la guerra» (COMMISSION ON THE RESPONSIBILITY OF THE AUTHORS OF THE WAR AND ON ENFORCEMENT OF PENALTIES, 1920: 95). Siguiendo las recomendaciones de la Comisión, el Tratado de Paz estableció en su artículo 227 que el Káiser sería juzgado por «el delito supremo contra la moralidad internacional y la santidad de los tratados» y que «un tribunal especial» sería establecido para juzgarlo. La narrativa tradicional suele resumir estos desarrollos en pocas oraciones y explica que este primer y loable intento fracasó cuando Holanda se negó a extraditar al Káiser (véase, por ejemplo, CRYER *ET AL.*, 2014: 116; BASSIUNI, 2013: 1052). La moraleja es que la falta de cooperación internacional aseguró la impunidad del Káiser. El fracaso de los procesos internos por crímenes de guerra en Leipzig, en los que sólo doce individuos fueron juzgados, confirma, en tanto, la importancia de encontrar respuestas a nivel internacional (ROBERTSON, 2012: 557).

Tras este fallido intento, la narrativa tradicional saltea el período de entreguerras —uno de los más interesantes tanto en materia de construcción del derecho internacional moderno como de debates y propuestas alternativas infructuosas (véase BERMAN, 1992; KENNEDY, 1987)— y se traslada a lo que presenta como el momento fundacional del derecho penal internacional: el juicio de Núremberg. Según esta visión, los horrores de la Segunda Guerra impulsaron a los aliados a cooperar en pos de la justicia internacional, dejando de lado el tipo de preocupaciones excesivas por la soberanía y el interés nacional que aseguraron la impunidad del Káiser. En palabras de Antonio Cassese, «fueron necesarias atrocidades de la magnitud de las cometidas durante la guerra para demostrar las nocivas consecuencias que pueden derivarse de la persecución de nociones extremas de soberanía estatal para forzar a la comunidad internacional a salir de su complacencia» (CASSESE, 2008: 320). Los cuatro poderes aliados firmaron entonces la Carta de Londres, estableciendo el Tribunal Militar Internacional de Núremberg. Sobre la base de este instrumento, a lo

2] Todas las traducciones del inglés me pertenecen.

largo de diez meses, jueces y fiscales de los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido y la Unión Soviética juzgaron a veinticuatro líderes nazis, condenando a veinte.

Meses después, el General MacArthur adoptó, a través de un decreto y en su carácter de Comandante Supremo de las Potencias Aliadas en el Pacífico, el Estatuto del Tribunal de Tokio. El fallo del Tribunal de Tokio fue duramente criticado por su apreciación de la prueba, su narración de los hechos y su aplicación del derecho, no sólo por diplomáticos y académicos, sino también por el Juez Pal en su voto disidente (PAL, 1953), que el General MacArthur ordenó no publicar (VARADARAJAN, 2014: 7). Quizás por este motivo, para la narrativa tradicional, al Tribunal de Tokio no hace falta mucho más que mencionarlo.

En noviembre de 1948 MacArthur confirmó el veredicto y las sentencias del Tribunal. Para entonces, en la visión tradicional, lo que parecía un ascenso galopante del derecho penal internacional comenzó a quedar congelado. Las experiencias de Núremberg y Tokio dejaron algunos resabios, incluyendo la adopción de la Convención contra el Genocidio en 1948, algunos aspectos de los Convenios de Ginebra de 1949 y los juicios subsiguientes de Núremberg ante tribunales militares en la zona de ocupación estadounidense (véase HELLER, 2011). Luego vendría la muerte de Stalin, el recrudecimiento de la Guerra Fría y, según los manuales, el fin de la cooperación internacional con fines humanitarios y la suspensión del derecho penal internacional (BASSIOUNI, 2013: 565). En palabras de James Crawford, «poco o nada se hizo» en materia de derecho penal internacional durante la Guerra Fría (CRAWFORD, 2012: 674).

La narrativa tradicional reconoce algunas excepciones a la erradicación temporal del derecho penal internacional. La más notable es el juicio (y la posterior ejecución) de Adolf Eichmann en Israel, previo secuestro en San Fernando (Provincia de Buenos Aires) por parte del Mossad<sup>3</sup>. A este antecedente lo acompaña el trío de juicios contra Barbie, Touvier y Papon en la justicia francesa. Las referencias a América Latina son casi inexistentes. De hecho, estas excepciones tienen un punto en común: se trata de persecuciones contra exnazis. Estas excepciones no incomodan: no desafían la narrativa tradicional de un derecho penal internacional que depende de una cooperación internacional desinteresada y humanitaria para operar. Para esta narrativa, siguiendo a Gerry Simpson, los criminales nazis parecen jugar «un rol útil, demarcando un espacio aparentemente alejado de cualquier

3) El antecedente de Eichmann es, por ejemplo, mencionado en múltiples ocasiones en CASSESE, 2008; BASSIOUNI, 2013; CRYER *ET AL.*, 2014. Sobre Eichmann, véase ARENDT, 1963.

tipo de contienda ideológica» (SIMPSON, 2016: 16). El influyente manual de Cryer concluye: «hasta principios de los 90, parecía poco probable que cualquier progenie de Núremberg y Tokio fuera a aparecer» (CRYER *ET AL.*, 2014: 127).

La caída del muro trajo «un eco de Núremberg» (SCHEFFER, 2011: 15). Ante las imágenes televisadas alrededor del mundo de los que parecían ser campos de concentración en Bosnia, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció el TPIY en 1993. Para Cassese, esto fue facilitado porque «los Estados sucesores de la URSS [...] finalmente mostraron mucho mayor respeto por el derecho internacional» (CASSESE, 2008, 324). El TPIY tendría la finalidad «de enjuiciar a los presuntos responsables de graves violaciones del derecho internacional humanitario» en la ex Yugoslavia<sup>4</sup>. Al año siguiente, el Consejo recurrió a la misma estrategia para lidiar con el genocidio ruandés, estableciendo el Tribunal Penal Internacional para Ruanda. Con la promocionada operación de ambos tribunales como trasfondo, en 1998, la policía británica arrestó a Pinochet en Londres por la presunta comisión de crímenes internacionales, sin consultar a las autoridades chilenas. El «momento Pinochet» señalaba el auge de la jurisdicción universal (SCHABAS, 2016).

En 1998, en plena «luna de miel» del derecho penal internacional (LUBAN, 2013), 120 estados adoptaron el Estatuto de Roma, que estableció la primera Corte Penal Internacional permanente para «poner fin a la impunidad de los autores» de «los crímenes más graves»<sup>5</sup>. Veinte años después, la Corte ha abierto investigaciones en once situaciones (incluyendo Darfur y Libia), exámenes preliminares en muchas otras (incluyendo Afganistán y Colombia), y emitido órdenes de arresto contra dos jefes de Estado en funciones (al-Bashir y Gaddafi).

El derecho penal internacional se mantiene hoy como una disciplina relevante en el orden global. Los serios contratiempos que ha enfrentado la CPI (véase LUBAN, 2013) no disuaden por completo a los promotores de la disciplina: la narrativa les cuenta que el proyecto siempre ha enfrentado diversos problemas y los ha superado, que su horizonte siempre permaneció claro, que ha continuado desarrollándose paulatinamente y que lo seguirá haciendo siempre que exista voluntad genuina, y, fundamentalmente, que ha logrado resultados virtuosos (sobre cómo los especialistas en derecho penal internacional justifican la importancia de su disciplina, véase NOUWEN, 2012).

4] Consejo de Seguridad, 25/05/1993, Res. 827, ONU DOC. S/RES/827.

5] Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ONU DOC. A/CONF 183/9 (17 de Julio de 1998); preámbulo.

## 2. El «giro histórico» y el derecho penal internacional

En el año 2002, Frédéric Mégret resumió claramente el rol de la historia en la literatura del derecho penal internacional: «parece ser un paso obligado para determinar la fortuna del derecho penal internacional; le proporciona al cuento la robustez de la edad y el carácter de lucha épica» (MÉGRET, 2002: 1265). Al leer esta narrativa tradicional, no obstante —agregó Mégret—, uno no puede evitar pensar que «la justicia penal internacional debe contar también otra historia, una un poco más ambigua, más cargada de poder» (MÉGRET, 2002: 1267).

Aun cuando en el derecho penal internacional se manifieste de forma especialmente fuerte, el problema de los usos de la historia ha marcado la trayectoria del derecho internacional en general. De hecho, el reconocimiento de que el derecho internacional ha estado dominado por historias idealizadas, lineares y descontextualizadas fue uno de los puntos de partida del denominado «giro histórico» de la disciplina, hacia fines de la década de 1990. Entonces, se produjo un renovado interés académico por revisar críticamente la historia de las estructuras, instituciones, figuras y prácticas del derecho internacional. Algunos trabajos de autores como Anthony Anghie, Martti Koskenniemi, Gerry Simpson y Liliana Obregón son a menudo identificados como el punto de inflexión que marca este giro (véase ANGHIE, 2005; KOSKENNIEMI, 2002; SIMPSON, 2004; OBREGÓN, 2006), que busca «desestabilizar las historias celebratorias del derecho internacional como una profesión que manifiestamente trabaja de forma colectiva a favor de los intereses comunes de la humanidad y de valores universales» (OXFORD, 2017: 310; véase PITTS, 2017).

Esta creciente producción histórica abarca líneas conceptuales diversas. A los *TWAILers*—los juristas que se identifican con las «Aproximaciones del Tercer Mundo al Derecho Internacional», mejor conocidas por sus siglas (en inglés) *TWAIL* (*Third World Approaches to International Law*)—, la historia les ha permitido exponer la persistente coconstitución entre el derecho internacional y el imperialismo, por ejemplo, mostrando cómo el encuentro colonial fue crucial para la formación del concepto de soberanía (ANGHIE, 2005; sobre *TWAIL*, véase ESLAVA y PAHUJA, 2012; véase también ESLAVA *ET AL.*, 2017). Otros autores se han posicionado directamente dentro de la tradición histórica y empleado principalmente método(s) histórico(s), con efectos críticos y conservadores (OXFORD, 2017; véase también VADI, 2017). Notablemente, la historia intelectual de la profesión del derecho internacional de Koskenniemi fue profundamente crítica al señalar al final del siglo diecinueve como el origen del derecho internacional moderno, y concentrarse en las empresas de

juristas europeos con proyectos políticos como centrales para este desarrollo, y no en las figuras tradicionales de la disciplina como Grocio o Vitoria (KOSKENNIEMI, 2002; véase LANG Y MARKS, 2017: 325–326; BIANCHI, 2016: 168–172). En sus diversas variantes críticas, el giro histórico ha desplazado a los mitos fundacionales de la disciplina y facilitado el análisis de la relación entre el derecho internacional y el imperialismo, el racismo institucionalizado y la desigualdad internacional. Por otra parte, algunas de las historias *TWAIL* fueron denunciadas por historiadores como «anacrónicas» y excesivamente preocupadas por el presente, con efectos presumiblemente conservadores (OXFORD, 2013).

En general, el giro histórico ha inyectado al estudio del derecho internacional una sensibilidad metodológica que empuja a los juristas a justificar su método, sus fuentes y sus silencios. Las implicancias para el derecho penal internacional y su narrativa de manual son muchas. En el área de los derechos humanos, por ejemplo, una nueva historiografía floreció (véase, por ejemplo, MOYN, 2010; BARRETO, 2013; JENSEN, 2016; HOFFMANN, 2017; WHYTE, 2018; sobre la nueva historiografía, véase MOYN, 2012; SCARFI, 2017), en parte en reacción a las historias de manual, muchas de las cuales trazan los orígenes de los derechos humanos siglos o décadas atrás, y los retratan como un desarrollo inherentemente valioso que ha sido descubierto, antes que construido, y desarrollado de forma gradual. En particular, el trabajo del historiador y jurista Samuel Moyn, quien argumentó que los derechos humanos no constituyeron una agenda relevante para movimientos políticos ni aparecieron en el lenguaje popular antes de fines de la década de 1970, ha sido tan influyente como controversial (MOYN, 2010; sobre los problemas de este argumento, véase, por ejemplo, BARRETO, 2018). A pesar de la riqueza de la discusión historiográfica en el campo de los derechos humanos, el giro histórico aún no se ha manifestado con suficiente fuerza en el campo del derecho penal internacional. Esto es llamativo, dada la relación que existe entre ambas disciplinas: el derecho penal internacional es habitualmente visto como un mecanismo para dar fuerza a las luchas de derechos humanos, a tal punto que apoyar a los derechos humanos a menudo parece conllevar apoyar la responsabilidad penal de aquellos individuos que participan en la comisión de atrocidades (ENGLE, 2015: 1070).

La narrativa dominante del derecho penal internacional refleja una problemática específica. Su estructura remite a aquellas historias de las ideas criticadas por Quentin Skinner por tomar como punto de partida una forma ideal de una doctrina determinada —en este caso, el ejercicio de justicia penal por parte de un

tribunal internacional o supranacional, o el ejercicio de la jurisdicción universal por parte de un tribunal doméstico para juzgar al presunto autor de un crimen internacional— y salir a buscar manifestaciones de esta idea en el pasado, como si esta misma idea hubiese existido siempre, en su forma actual, a pesar de haber desaparecido de la vista en diversas ocasiones (SKINNER, 1969: 10). El giro histórico, o giro historiográfico, en el derecho internacional nos invita a preguntarnos: ¿es suficiente esta historia «jurisdiccional»? ¿Qué expresa? ¿Cómo se podría criticar, complementar o desafiar? Con menor fuerza que en otras subdisciplinas del derecho internacional, algunas perspectivas han comenzado a criticar la historiografía del derecho penal internacional y a ofrecer nuevas historias. Sin embargo, como advierte Immi Tallgren, en el derecho penal internacional los cuestionamientos metodológicos siguen siendo poco frecuentes (TALLGREN, 2014: xvi; el propio ensayo de Tallgren es una excepción notable).

A continuación, identifico y presento tres perspectivas desde las cuales se ha comenzado recientemente a intentar repensar la historia del derecho penal internacional. Esta clasificación no es taxativa. Las perspectivas alternativas ilustran lo que está en juego en la construcción de la historia del derecho penal internacional, y el impacto que una mayor sensibilidad historiográfica ha tenido y puede tener en la disciplina. Estas exponen, por ejemplo, la falsa necesidad del derecho penal internacional sugerida por la narrativa de manual (véase UNGER, 2001); los ganadores y perdedores del proyecto del derecho penal internacional; y la dominancia del eurocentrismo.

### **A. Historias ocultas**

Una primera y general perspectiva desde la cual se ha desafiado a la narrativa tradicional puede denominarse como «historias ocultas», en referencia al libro «The Hidden Histories of War Crimes Trials» editado por Kevin Heller y Gerry Simpson (HELLER Y SIMPSON, 2013), aunque no es el único proyecto valioso de estas características (véanse las contribuciones al monumental «Historical Origins of International Criminal Law», en particular a los primeros dos volúmenes, BERGSMO *ET AL.*, 2014). Esta perspectiva identifica y estudia diferentes eventos—típicamente juicios por atrocidades— que, por sus características, constituyen parte de la historia del derecho penal internacional pero que han sido ignorados.

Las implicancias históricas e historiográficas de este enfoque son diversas. En su versión más elemental, pueden ser una manifestación del problema descripto

por Skinner antes que el comienzo de una solución: puede tratarse de eventos que poco tiene que ver con lo que hoy entendemos con derecho penal internacional, cuya inclusión se fuerza en la construcción de una historia. A pesar de este riesgo, este enfoque tiene potencial crítico. Como mínimo, las historias ocultas pueden contribuir a demostrar la selectividad de las narrativas dominantes.

El libro de Heller y Simpson es ilustrativo del potencial y de los límites de las «historias ocultas». Cada uno de sus capítulos se concentra en una instancia olvidada de «juicios por crímenes de guerra» (una metáfora que ha devenido imprecisa al no comprender los crímenes de lesa humanidad, el genocidio ni el crimen de agresión). Estos capítulos nos invitan a repensar la trayectoria del derecho penal internacional. Algunos proponen extender la línea del tiempo de la disciplina; por ejemplo, trazando paralelismos entre el derecho penal internacional moderno y juicios como el de Pedro de Hagenbach por un tribunal ad hoc del Sacro Imperio Romano en 1474. Otros capítulos proponen prestar atención a algunos lugares más allá de La Haya, Núremberg y Tokio al analizar esta historia; por ejemplo, rescatan los juicios posteriores a la Segunda Guerra Mundial en Australia.

Como ha quedado claro del debate sobre el origen de los derechos humanos, las diferentes perspectivas historiográficas acerca de los orígenes de una disciplina suelen responder «a diferentes diagnósticos normativos acerca de [su] potencial y [sus] límites» (SCARFI, 2017: 6). De este modo, identificar eventos ignorados en siglos pasados como señalando el origen antiguo del derecho penal internacional podría contribuir a establecer su necesidad, a sugerir que estos constituyen un aspecto fundamental o valioso para la realización del ser humano. No obstante, este enfoque no necesariamente implica una reivindicación del proyecto. Lo crucial no es simplemente entender cuándo surge una práctica o una disciplina, sino cómo.

Aunque algunos de los capítulos del libro de Heller y Simpson parecen inscribirse dentro de la corriente celebratoria, Simpson —autor de un importante libro crítico del derecho penal internacional (SIMPSON, 2007)— esboza en la introducción otros grupos de razones para identificar y estudiar eventos ignorados. Así, Simpson argumenta que concebir a estas instancias como parte de la disciplina contribuye a «des-europeizar» el derecho penal internacional (SIMPSON, 2013: 3-4) y a entender que el derecho penal internacional no ha sido meramente improvisado sobre la marcha, sino que se ha beneficiado de importantes antecedentes históricos (SIMPSON, 2013: 5-6). Nuevamente, esto no debe verse necesariamente como reivindicatorio, en tanto sobreenfatizar la contingencia con objetivos críticos

puede ser derrotista (sobre los peligros de la «falsa contingencia», véase MARKS 2009). Simpson agrega que estudiar estos sucesos ofrece beneficios pedagógicos al permitir contrastar debates contemporáneos sobre cuestiones que van desde la culpa colectiva de los pueblos hasta la autoría en el derecho penal con discusiones similares que tuvieron lugar en otros lugares, en otros tiempos (SIMPSON, 2013: 6–7).

Ciertas formas de narrativas contraselectivas pueden contribuir al desarrollo de críticas duras a las concepciones más idealistas de la disciplina. Por ejemplo, al identificar precedentes problemáticos donde hoy hay historias de éxito o silencios, pueden romper con la periodización canónica y el relato evolucionista (véase, por ejemplo, SIMPSON 2016: 16–17, sobre el derecho penal internacional durante la Guerra Fría).

## **B. Reconceptualización**

Una de las promesas más ambiciosas del creciente trabajo histórico en el derecho internacional es la de analizar cómo el derecho establece y dibuja fronteras entre diferentes áreas y conceptos jurídicos —lo público y lo privado; la soberanía y la propiedad— para desnaturalizarlas y exponer qué tipo de intereses apoyan (KOSKENNIEMI, 2018). Samuel Moyn ha propuesto una revisión de la historia del derecho penal internacional en esta dirección, al cuestionar las fronteras del derecho penal internacional (MOYN, 2016).

Moyn sostiene que el derecho penal internacional cambió radicalmente su foco a principios de la década de 1990, cuando se «reinventó»: desde entonces, su preocupación han sido exclusivamente las atrocidades, mientras que en sus orígenes su principal preocupación era la agresión (en términos generales, el recurso injustificado al uso de la fuerza). En la visión de Moyn, el derecho penal internacional ha cambiado tanto que resulta imposible defender la narrativa progresiva tradicional de la disciplina.

La máxima aspiración del progresismo legalista internacional hasta, al menos, la década de 1960—argumenta Moyn— fue establecer mecanismos para limitar el recurso a la guerra<sup>6</sup>. Para demostrar este punto, Moyn destaca importantes desarrollos desde mediados del siglo XIX, incluyendo los incansables esfuerzos para lograr

6] En este punto, Moyn se concentra en una corriente del Atlántico Norte. Para una perspectiva desde el sur, véase, por ejemplo, ESLAVA ET AL., 2017, sobre la Conferencia de Bandung de 1955 y los diversos proyectos políticos para la descolonización en el sur global.

la prohibición de la guerra en el período de entreguerras (MOYN, 2016: 8–14; véase también HATHAWAY Y SHAPIRO, 2017, y la crítica contemporánea de Carl SCHMITT, 2006). Desde esta perspectiva, Moynse concentra en los mismos eventos que la narrativa tradicional —Núremberg y Tokio, Eichmann y los *ad hoc*—, pero cuenta una historia diferente. El derecho penal internacional, en sus orígenes, buscó responder (o mostrarse como una respuesta) a esta gran demanda progresista: poner fin a la guerra. De hecho, recuerda Moyn, el foco de Núremberg fue la agresión.

Luego, aunque en línea con la «teoría de la interrupción» durante la Guerra Fría, Moyn señala que los desarrollos posteriores a *Tokioberg* (SIMPSON, 2016:3) —los juicios subsiguientes y Eichmann— no tuvieron mayor impacto en la agenda del derecho penal internacional ni lograron situar la atención global en las atrocidades (MOYN, 2016: 20–21). El desplazamiento ocurrió, según Moyn, gracias a la conciencia tardía sobre el Holocausto, en las décadas de 1960 y 1970 (MOYN, 2016: 21–28). En el derecho penal internacional —argumenta— este cambio se materializó a partir de 1990, cuando el final de la guerra fría permitió el establecimiento de nuevos tribunales penales internacionales (MOYN, 2016: 28). Ni los *ad hoc* ni la Corte Penal Internacional se preocuparían por el delito de agresión; desde entonces, todo sería genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

De este modo, Moyn enfrenta directamente a la narrativa tradicional, a la que critica por presentar al derecho penal internacional como «recorriendo un camino allanado, en lugar de una regresión absoluta o, cuando menos, un cambio masivo» (MOYN, 2016: 2). El desafío de Moyn no tiene implicancias exclusivamente académicas: la reciente reconstrucción de la disciplinademuestra que el futuro del derecho penal internacional está abierto y que, como giró de la agresión a las atrocidades, su foco podría volver a cambiar en un futuro cercano.

### C. TWAIL

Para los académicos TWAIL, la historia del derecho internacional es especialmente importante. TWAIL no es un método de investigación, sino un movimiento académico–político, que comprende diversos métodos y perspectivas, y comparte una sensibilidad y un interés por la forma en que el derecho internacional se experimenta y se piensa en el sur global (véase ANGHIE Y CHIMNI, 2003; ESLAVA Y PAHUJA, 2012), prestando atención a la relación entre el derecho internacional y el racismo estructural (véase KNOX, 2015), la violencia (ANGHIE Y CHIMNI, 2003;

77–79), el género, y la clase; y enfatizando los orígenes y la naturaleza colonialista del derecho internacional (FAKHRI, 2012; véase ANGHIE, 2005).

Recientemente, Vasuki Nesiathrazó una aproximación *TWAIL* a la historia del derecho penal internacional (NESIAH, 2016). Nesiath sostiene que la historia del derecho penal internacional es mucho más compleja que la que han contado los trabajos académicos más influyentes, fundamentalmente el libro de Gary Bass (NESIAH, 2016: 96; véase, BASS, 2000). Contra ellos, Nesiath organiza su trabajo alrededor de dos argumentos centrales.

En primer lugar, Nesiath argumenta que las en las que se buscó obtener justicia internacional produjeron al menos tanta impunidad como antiimpunidad (NESIAH, 2016: 96). La autora intenta demostrar esta hipótesis concentrándose en los eventos más famosos en la historia del derecho penal internacional, en los cuales —sostiene— los actores que promovieron las persecuciones penales aseguraron su propia impunidad por otros medios. Este punto comprende la habitual crítica *tu quoque*, notablemente expuesta por el Juez Pal en Tokio: ¿con qué legitimidad pueden los Aliados, tras el lanzamiento de las dos bombas atómicas, juzgar penalmente a agentes japoneses por la comisión de crímenes internacionales? (véase KOPELMAN, 1991: 36–38). Pero además de esta crítica —que se preocupa por *quiénes* son acusados por el derecho penal internacional—, el argumento de Nesiath se preocupa también por el *qué*: qué tipo de acciones son ignoradas e invisibilizadas por la narrativa tradicional. Por ejemplo, Nesiath cuestiona que Gary Bass retrate a los Aliados como loables promotores de la justicia internacional por intentar juzgar al Káiser tras la Gran Guerra —en sintonía con la narrativa del manual— e ignore que lo que realmente estaba en juego era el acaparamiento de tierras que estos estados llevaron a cabo tras la derrota de las Potencias Centrales (NESIAH, 2016: 103–104).

En segundo lugar, en lo que constituye su argumento más novedoso, Nesiath sostiene que el modo en que los conceptos de justicia internacional y antiimpunidad han sido construidos ha contribuido a establecer una estructura de gobernanza global explotadora y promotora de desigualdad (NESIAH, 2016). Ella argumenta que el retrato que la literatura realiza de Núremberg —una «oda a la gobernanza global liberal»— opera como una defensa militante del «orden mundial de posguerra y su apelación a la legitimidad universalista» (NESIAH, 2016: 107–108). Este respaldo al rol de los Aliados en la construcción del nuevo orden se extiende más allá de Núremberg, puesto que en el mismo período fueron establecidas las Naciones Unidas y el sistema de Bretton Woods.

Al poner el foco en la economía política y el rol del imperialismo en la construcción del derecho penal internacional, la crítica historiográfica de Nesiah muestra el potencial de una aproximación *TWAIL* a la historia del derecho penal internacional. El argumento de Nesiah, como el de Moyn, no está libre de problemas: la relación entre Bretton Woods y el derecho penal internacional parece reclamar una investigación histórica algo más detallada ante un cierto riesgo de atribuir culpa por asociación. Sin embargo, esta intervención muestra lo lejos que la nueva literatura alrededor del giro histórico puede llevar a un campo moldeado por una narrativa de manual.

### **III. DISCUTIENDO UNA AUSENCIA: AMÉRICA LATINA Y LA PREHISTORIA DEL DERECHO PENAL INTERNACIONAL**

Entre las muchas ausencias en la narrativa del manual del derecho penal internacional (véase HELLER Y SIMPSON, 2013; BERGSMO *ET AL.*, 2014), quiero concentrarme en una: la de las discusiones, respuestas y juicios por violaciones de los derechos humanos cometidas por las dictaduras militares durante las transiciones democráticas en la década de 1980. Existen respuestas y argumentos convencionales para explicar algunas de estas ausencias. Explorar esta exclusión y estas razones permite desarrollar y contribuir a las perspectivas críticas que el giro histórico ha comenzado a ofrecer sobre la historiografía y la política del derecho penal internacional.

Quizás la ausencia más notable en esta dirección sea la política de rendición de cuentas por violaciones masivas de derechos humanos del gobierno de Raúl Alfonsín (1983–1989) en Argentina. El evento más significativo de esta política fue el Juicio a las Juntas ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal<sup>7</sup>. En 1985, el tribunal condenó a cinco de los nueve militares que integraron las tres primeras Juntas que gobernaron al país durante la última dictadura militar entre 1976 y 1983, es decir, hasta dos años antes del dictado de la sentencia. Luego de este juicio, la justicia continuó investigando y condenando a oficiales de menor rango. Eventualmente, la lucha contra la impunidad cedería terreno frente a otras presiones, y llegarían las leyes de Punto Final y Obediencia

7] Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal, «Causa n° 13/84 (Juicio a las Juntas Militares)», sentencia del 09/12/1985.

Debida. De todos modos, para el final del gobierno de Alfonsín, la política gubernamental produjo, además del Juicio a las Juntas, la investigación y el informe de la CONADEP (COMISIÓN NACIONAL SOBRE LA DESAPARICIÓN DE PERSONAS, 1984), mientras que otras quince personas responsables por el terrorismo de estado fueron condenadas (NINO, 1995: 116; sobre el contexto histórico de la política de derechos humanos del gobierno de Alfonsín, véase NINO, 1995: 41–104). En su célebre estudio sobre cómo responder a las atrocidades del pasado, Carlos Nino sostuvo a principios de los 1990 que: «ha habido pocas instancias en la historia del mundo [...] de persecución de aquellos responsables por violaciones masivas de derechos humanos. Argentina hizo justamente eso [...]» (NINO, 1995: 186). En 1985, la noción de que el castigo penal era la respuesta adecuada para las violaciones masivas a los derechos humanos no estaba extendida; la idea de que era la respuesta obligatoria, en tanto, era casi inexistente (ENGLÉ, 2015: 1073–1074).

Podría objetarse que esta exclusión es fácilmente justificable desde lo jurídico: los procesos penales en Argentina de la década de 1980 constituyeron una instancia de aplicación de derecho penal interno por parte de un tribunal doméstico, por lo que no tendría sentido analizarlo desde una perspectiva de derecho penal internacional. Efectivamente, aunque la definición de derecho penal internacional y el límite preciso de sus alcances han sido objeto de mucho debate (véase, por ejemplo, SCHWARZENBERGER, 1950; O'KEEFE, 2015: 47–84; CHEHTMAN, 2017; HELLER, 2017), la mayoría de las definiciones convencionales excluirían a un proceso en el que no se investiguen crímenes internacionales —por ejemplo, genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra—. Los responsables por las violaciones de derechos humanos durante la dictadura fueron, en cambio, condenados como autores de crímenes domésticos —notablemente; homicidios, tormentos y privación ilegítima de la libertad— y no de crímenes internacionales<sup>8</sup>. Gary Bass ofrece, de hecho, un argumento similar, aunque no jurídico, para explicar por qué no incluye

8) El derecho internacional fue, en cambio, central para las persecuciones que se dieron a partir de 2001, para sortear obstáculos tales como la prescripción de los delitos o las amnistías previamente convalidadas por la Corte Suprema. Véanse las decisiones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en CSJN., 14 de junio de 2005, «Simón», disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=5863381>; CSJN, 13 de julio de 2007, «Mazzeo», disponible en: <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6305031>.

«casos como los de Chile o Sudáfrica» en su historia de la justicia internacional (BASS, 2000: 6). En estos casos —explica Bass— tuvieron lugar acalorados debates sobre la relación entre el derecho penal, la justicia y la paz, pero exclusivamente dentro de las fronteras nacionales (BASS, 2000: 6).

Desde esta perspectiva, podría argumentarse que la política del gobierno de Alfonsín puede ser analizada desde otras disciplinas, como el derecho penal o la justicia transicional (véase, por ejemplo, TEITEL, 2000), pero no desde el derecho internacional. Con el mismo argumento podrían justificarse otras exclusiones de los procesos de democratización, como los casos uruguayos y chilenos. En el caso uruguayo, durante el gobierno de Julio María Sanguinetti, el Congreso sancionó la Ley de Caducidad en 1986, que impidió que fueran llevados a juicio los autores de violaciones a los derechos humanos durante la dictadura. En 1989, se celebró un referéndum que decidió no revocar esta ley (véase BURT *ET AL.*, 2013). Los desarrollos en Chile que quedarían desplazados de acuerdo con esta objeción incluyen la Ley de Amnistía de la dictadura de Pinochet, el establecimiento de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación, y el Caso Letelier (véase ZALAQUETT, 1992; CORREA, 1992; COLLINS, 2010).

Sin embargo, la objeción presenta costos significativos. En particular, expone a la historia del derecho penal internacional como una predominantemente preocupada por eventos y no por causalidades de largo plazo. Una perspectiva estrictamente jurisdiccional como la que subyace esta objeción implica un compromiso con una historia en la que incidentes específicos —un determinado tribunal o un determinado juicio— «son capturados y delimitados, separados de la caótica continuidad temporal y de la contingencia espacial, convirtiéndose en emblemas de una evolución organizada cronológicamente y en busca de una historia coherente —descriptiva antes que analítica— de un orden de derecho internacional que toma forma» (TALLGREN, 2014: xix). Si recién a partir del final de la Guerra Fría el derecho penal internacional comenzó a ser utilizado principalmente para castigar atrocidades (MOYN, 2016; véase MÉGRET, 2018), ¿qué clase de historiografía no esencialista puede ignorar instancias de persecuciones penales por la comisión de atrocidades, y debates y luchas relacionadas, que precedieron inmediatamente a este giro?

El argumento aquí no es que el «giro hacia la atrocidad» sea producto de los desarrollos latinoamericanos, sino que el desinterés disciplinario señala una falencia. Estos desarrollos podrían formar parte de una prehistoria del (nuevo) derecho penal internacional, que deben ser estudiados para entender mejor sus condiciones

de posibilidad, tensiones, límites y posibilidades (véase MOYN, 2017: 314–315). Por ejemplo, en su intervención en la discusión historiográfica sobre los orígenes de los derechos humanos, Stefan–Ludwig Hoffmann analiza conjuntamente desarrollos vinculados al derecho internacional de los derechos humanos, al derecho del uso de la fuerza y al derecho penal internacional, para argumentar que puede hablarse por primera vez de derechos humanos como «concepto básico» a partir de la década de 1990 (HOFFMANN, 2017).

Kathryn Sikkink ha hecho un argumento mucho más ambicioso en una dirección conexas (SIKKINK, 2011). Desde una perspectiva constructivista de las relaciones internacionales, Sikkink argumenta que la experiencia argentina fue determinante para la emergencia de un sistema descentralizado e interactivo de rendición de cuentas a partir de la década de 1990, definido por la actuación de tribunales penales internacionales —notablemente, la Corte Penal Internacional— y tribunales domésticos aplicando normas de derecho internacional —por ejemplo, los procesos de jurisdicción universal—. Su intervención, desde la frontera de la disciplina, marca un contraste con la narrativa del manual del derecho penal internacional al demostrar la necesidad de analizar conjuntamente desarrollos locales e internacionales. Su argumento, en el contexto de un libro que se propone demostrar la importancia de las persecuciones penales en la protección de los derechos humanos, deja, sin embargo, algunos interrogantes importantes, que una historiografía conjunta del derecho penal internacional y esta prehistoria latinoamericana debería abordar; en particular: ¿cómo se relaciona, en el contexto latinoamericano, la emergencia del proyecto de la responsabilidad penal con otras visiones de justicia? (MOYN, 2014:63; sobre discusiones similares en la nueva historiografía de los derechos humanos, véase MOYN, 2010; MARKS, 2013; WHYTE, 2018).

Al mismo tiempo, la objeción se apoya en una distinción algo inequívoca entre lo internacional y lo doméstico. Los casos de Chile y Argentina ilustran, sin embargo, la fluidez de esta relación. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó visitas *in loco* sobre la situación de derechos humanos en ambos países durante sus respectivas dictaduras militares. En su informe del 25 de octubre de 1974, tras la visita a Chile, la Comisión concluyó que el régimen de la Junta Militar había incurrido en «gravísimas violaciones de derechos humanos» (CIDH, 1974), incluyendo el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la libertad personal (CIDH, 1974: capítulo XVI). Ante esta situación, la Comisión realizó en su informe un número de recomendaciones al régimen,

incluyendo «la realización de una investigación exhaustiva, minuciosa, rápida e imparcial» de ciertos hechos, mayormente relacionados con actos de tortura (CIDH, 1974: capítulo XVII, párr. 2.1). Notablemente, la Comisión destacó que: «[e]sta misión debe consistir en la identificación precisa de los responsables de los hechos indicados en esta recomendación, para su ulterior juzgamiento por las autoridades judiciales ordinarias de Chile» (CIDH, 1974: capítulo XVII, párr. 2.1). La Comisión volvió a recomendar la respuesta penal, utilizando un lenguaje similar, en otro informe sobre la situación de derechos humanos en Chile en 1977<sup>9</sup>, y en informes posteriores sobre El Salvador<sup>10</sup> y Haití<sup>11</sup>. En palabras del entonces comisionado estadounidense Tom Farer, la Comisión se reconvirtió en una «agencia acusatoria» (FARER, 1997: 512). En 1979, los comisionados visitaron Argentina para verificar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de la dictadura militar que gobernaba al país desde 1976. En su informe de 1980 (CIDH, 1980), la Comisión recomendó a la dictadura argentina «enjuiciar y sancionar, con todo el rigor de la ley, a los responsables» de las muertes imputadas a autoridades públicas<sup>12</sup> y de las torturas y otros apremios ilegales.<sup>13</sup> El recurso al derecho penal en los informes de la Comisión en los setenta todavía espera un análisis histórico más profundo, pero la intervención es suficiente para sugerir, como mínimo, que los casos de Chile y Argentina no pueden excluirse como casos simplemente domésticos (sobre la influencia de actores internacionales en la política de Alfonsín y el Juicio a las Juntas véase SIKKINK, 2011: capítulo 3; MORENO OCAMPO, 2014: capítulo II; véase también HUNEEUS, 2013, sobre los sistemas regionales de derechos humanos y el «derecho penal internacional por otros medios»).

9] La Comisión recomendó: «[a]doptar una política adecuada y firme de averiguación, procesamiento y castigo, si fuera el caso, de aquellas autoridades que abusan de su poder y sometan a los detenidos a tratamientos inhumanos, contrarios al derecho a la integridad personal» (CIDH, 1977, capítulo XII).

10] La Comisión recomendó: «[e]mpeñarse en que se investiguen las denuncias sobre personas muertas, detenidas, torturadas o desaparecidas con posterioridad a su detención, así como investigar, enjuiciar y hacer que se sancionen a las autoridades responsables por tales actos» (CIDH, 1978, conclusiones y recomendaciones).

11] La Comisión recomendó: «[i]nvestigar y sancionar a los responsables de las numerosas violaciones al derecho a la vida y a la integridad física» (CIDH, 1979, recomendaciones).

12] CIDH, 1980, Conclusiones y recomendaciones, Recomendaciones, párrafo 1.

13] CIDH, 1980, Conclusiones y recomendaciones, Recomendaciones, párrafo 6.

La exclusión de la prehistoria latinoamericana —ahora más difícil de justificar— señala una historia del derecho penal internacional excesivamente preocupada por el precedente, tanto en un sentido técnico como en un sentido figurado. Por un lado, refleja una historia estructurada alrededor de antecedentes profesionalmente relevantes, normas y sentencias que pueden ser analizadas y citadas en el ejercicio profesional de la profesión, y en la producción académica orientada hacia la interpretación del derecho con miras a su aplicación profesional. Por el otro, la exclusión sugiere una historiografía fíaselectiva, especialmente interesada en instancias concretas de éxito.

Los desarrollos latinoamericanos durante la democratización no encajan fácilmente en esta búsqueda de precedentes. En Uruguay, un Congreso democrático sancionó la Ley de Caducidad y el voto por la revocación fue derrotado en un referéndum tres años después. En Chile, la Ley de Amnistía de Pinochet fue uno de los obstáculos para la persecución penal de los crímenes cometidos por la dictadura hasta el año 1998. Incluso el caso argentino reclama cierta cautela. El propio Nino, quien destacó la política del gobierno de Alfonsín como innovadora y exitosa, concluyó, sobre la base de su estudio sobre Argentina en «Juicio al mal absoluto», que una obligación internacional de perseguir penalmente violaciones a los derechos humanos podría desestabilizar no sólo los procesos de transición democrática, sino incluso los propios procesos de promoción de las persecuciones penales, al establecer estándares difíciles de cumplir como el de castigar a todos los que merezcan castigo (NINO, 1995: 186–187; sobre las tensiones entre democracia, derecho internacional y castigo, en el contexto de violaciones a los derechos humanos en América Latina, véase GARGARELLA, 2015). La política del gobierno de Alfonsín fue, para Nino, tanto exitosa como limitada, y el «producto de un equilibrio delicado» de factores políticos, jurídicos y morales (NINO, 1995: 107–186). Esta experiencia no puede reducirse a un precedente exitoso más en la cronología del derecho penal internacional. El paradigma actual del «derecho a la rendición de cuentas» contrasta con los influyentes argumentos con miras al futuro para justificar los juicios del propio Nino y de Jaime Malamud, asesores de Alfonsín (TEITEL, 2019).

Por último, y de modo más general, esta exclusión ilustra el eurocentrismo dominante en la historiografía del derecho penal internacional. Los silencios, es cierto, son muchos, y abarcan también diversos desarrollos en Asia y en África (véase HELLER Y SIMPSON, 2013; BERGSMO *ET AL.*, 2014). En este sentido, la exclusión

simplemente subraya el problema del eurocentrismo en la historia y el presente del derecho internacional (sobre el eurocentrismo en el derecho internacional, véase, por ejemplo, GATHII, 1998; KOSKENNIEMI, 2011; BECKER LORCA, 2012).

Cabe aquí, sin embargo, una advertencia. La respuesta a la exclusión no debe ser llenar los vacíos y silencios de forma mecánica (TALLGREN, 2014: xxviii). Esta alternativa puede parecer especialmente atractiva en el contexto latinoamericano, donde los juristas han recurrido históricamente al lenguaje de la «contribución latinoamericana» para destacar el rol regional en la construcción del derecho internacional (BECKER LORCA, 2006: 290–293). Esta narrativa, sin embargo, no denuncia el eurocentrismo, sino que reafirma su universalidad (BECKER LORCA, 2006: 290–293; sobre la crítica al «contribucionismo» y la historia del derecho internacional en África, véase GATHII, 2008). He argumentado que la exclusión de esta prehistoria latinoamericana ilustra algunos problemas en la historiografía tradicional del derecho penal internacional: su desinterés por las causalidades de largo plazo, su apoyo en una distinción binaria entre lo internacional y lo doméstico, su inclinación hacia la búsqueda de precedentes útiles (en sentido técnico como jurisprudencia y antecedentes jurídicamente relevantes, y en sentido metafórico como historias de éxito) y su eurocentrismo. En gran medida, este es un punto de partida y no uno de llegada. Sobre esta base, parece más prometedor preguntarse cómo y por qué determinadas doctrinas o prácticas emergieron en la región —por ejemplo, el enlace entre los derechos internacional de los derechos humanos y el derecho penal—, con qué efectos —por ejemplo, descomprimiendo los intentos de obtener reformas económicas y políticas más estructurales (véase ARTHUR, 2009; ALVIAR Y ENGLE, 2016)— y qué lecciones ofrece esta experiencia particular para entender la operación del derecho penal internacional que destacar el rol de América Latina en la construcción del presunto lenguaje universal del derecho penal internacional. La historiografía reciente del derecho internacional en América Latina sirve de inspiración, al abordar con sofisticación la relación entre el derecho internacional y la política regional, y las tensiones entre el universalismo, el regionalismo y el imperialismo en la operación histórica del derecho internacional en la región (véase OBREGÓN, 2006; BECKER LORCA, 2014; SCARFI, 2017).

#### IV. CONCLUSIÓN

A partir de las transformaciones asociadas con el giro histórico, el estudio del derecho internacional se ha vuelto mucho más receptivo a miradas históricas e historiográficas, que han abierto espacios para criticar los postulados celebratorios y los usos de la historia en el derecho internacional. Esta renovación presenta un desafío al derecho penal internacional, cuyos promotores a menudo defienden apoyándose en una historia que —he argumentado— es tan grandiosa como simplista. He ilustrado el potencial de esta renovación al destacar perspectivas contraselectivas, reconceptualizadoras y tercermundistas de la historia del derecho penal internacional. Estas críticas historiográficas tienen crucial importancia para el presente, en tanto facilitan el análisis de la operación contemporánea del derecho penal internacional, colocando las críticas a su eurocentrismo, su economía política y su imperialismo en primer plano, y desnaturalizando su misión y sus efectos.

Entre las muchas ausencias de la narrativa del manual del derecho penal internacional se encuentran los desarrollos latinoamericanos durante las transiciones a la democracia a partir de la década de 1980, que podrían constituir una prehistoria del derecho penal internacional concentrando en la persecución y prevención de atrocidades, asociado a los tribunales penales internacionales establecidos tras el final de la Guerra Fría. He explorado esta exclusión en particular y argumentado —en línea con las revisiones críticas— que retrata ciertas deficiencias en la historiografía tradicional de la disciplina. Una implicancia de este argumento es la justificación de una mayor atención a los desarrollos en materia de antiimpunidad en América Latina desde la perspectiva de la historia del derecho penal internacional (más allá de la justicia transicional y las relaciones internacionales). No se trata, sin embargo, sólo de llenar los vacíos, sino de recuperar el poder disruptivo de estos desarrollos para iluminar el pasado, analizar críticamente el presente y reimaginar el futuro del derecho penal internacional.

## Referencias bibliográficas

- AMBOS, KAI (2013): *Treatise on International Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford.
- ANGHIE, ANTONY (2005): *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge University Press.
- ANGHIE, ANTONY Y CHIMNI, B.S. (2003): «Third World Approaches to International Law and Individual Responsibility in Internal Conflict», en: *Chinese Journal of International Law*, nº 2.1.
- ARENDT, HANNAH (1963): *Eichmann in Jerusalem*, Viking Press, Nueva York.
- ARTHUR, PAIGE (2009): «How «Transitions» Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice», en: *Human Rights Quarterly*, nº 31.2.
- ALVIAR, HELENA Y ENGLE, KAREN (2016): «The Distributive Politics of Impunity and Anti-Impunity: Lessons from Four Decades of Colombian Peace Negotiations» en: Karen Engleet *al.*, *Anti-Impunity and the Human Rights Agenda*, Cambridge University Press.
- BANTEKAS, ILIAS Y NASH, SUSAN (2007): *International Criminal Law*, Routledge.
- BARRETO, JOSÉ MANUEL (2013): *Human Rights from a Third World Perspective*, Cambridge Scholars Publishing.
- BARRETO, JOSÉ MANUEL (2015): *Six Books: International Law, Human Rights and the Politics of the Turn to History*, Critical Legal Thinking.
- BASS, GARY (2000): *Stay the Hand of Vengeance*, Princeton University Press.
- BASSIOUNI, CHERIF (2013): *Introduction to International Criminal Law*, Brill Nijhoff.
- BECKER LORCA, ARNULF (2006): «International Law in Latin America or Latin American International Law? Rise, Fall, and Retrieval of a Tradition of Legal Thinking and Political Imagination», en: *Harvard International Law Journal*, nº 47.1.
- BECKER LORCA, ARNULF (2012): «Eurocentrism in the History of International Law» en: Bardo Fassbender y Anne Peters, *The Oxford Handbook of the History of International Law*.
- BECKER LORCA, ARNULF (2014): *Mestizo International Law*, Cambridge University press.
- BERGSMO, MORTEN *ET AL.* (2014): *Historical Origins of International Criminal Law*: volúmenes 1–5, TOAEP.
- BERMAN, NATHANIEL (1992): «Modernism, Nationalism, and the Rhetoric of Reconstruction», en: *Yale Journal of International Law & the Humanities*, nº 4.2.
- BIANCHI, ANDREA (2017): *International Law Theories: An Inquiry into Different Ways of Thinking*, Oxford University Press.
- BURT, JO-MARIE *ET AL.* (2013): «Civil Society and the Resurgent Struggle against Impunity in Uruguay (1986–2012)», en: *The International Journal of Transitional Justice*, nº 7.
- CASSESE, ANTONIO (2008): *International Criminal Law*, Oxford University Press.
- CHEHTMAN, ALEJANDRO (2017): «A Theory of International Crimes: Conceptual and Normative Issues», *Oxford Handbook of International Criminal Law* (en prensa).
- COLLINS, CATH (2010): «Human Rights Trials in Chile during and after the «Pinochet Years»», en: *The International Journal of Transitional Justice*, vol. 4.
- COMMISSION ON THE RESPONSIBILITY OF THE AUTHORS OF THE WAR AND ON ENFORCEMENT OF PENALTIES: «Report Presented to the Preliminary Peace Conference», *American Journal of International Law*, vol. 14.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (1974): «Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile», OEA/Ser.L/V/II.49 doc. 21.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (1977): «Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile», OEA/Ser.L/V/II.40 doc. 10.

- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (1978): «Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador», OEA/Ser.L/V/II.46 doc. 23 rev. 1.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (1979): «Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití», OEA/Ser.L/V/II.46 doc. 66, rev. 1.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH) (1980): «Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina», OEA/Ser.L/V/II.49 doc. 19.
- CRAWFORD, JAMES (2012): *Brownlie's Principles of International Law*, Oxford University Press.
- CRYER, ROBERT ET AL. (2014): *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, Cambridge University Press.
- ENGLE, KAREN (2015): «Anti-Impunity and the Turn to Criminal Law in Human Rights», en: *Cornell Law Review*, nº 100.5.
- ESLAVA, LUIS ET AL. (2017): *Bandung, Global History, and International Law: Critical Pasts and Pending Futures*, Cambridge University Press.
- ESLAVA, LUIS Y PAHUJA, SUNDHYA (2012): «Beyond the (Post)Colonial: TWAIL and the Everyday Life of International Law», en: *Journal of Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, nº 45. 2.
- FAKHRI, MICHAEL (2012): «Questioning TWAIL's Agenda», en: *Oregon Review of International Law*, vol. 14.1.
- FARER, TOM (1997): «The Rise of the Inter-American Human Rights Regime: No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox», en: *Human Rights Quarterly*, nº 19.3.
- GATHI, JAMES THUO (2018): «A Critical Appraisal of the International Legal Tradition of Taslim Olawale Elias», en: *Leiden Journal of International Law*, nº 21.
- GARGARELLA, ROBERTO (2015): «La democracia frente a los crímenes masivos: una reflexión a la luz del caso Gelman», en: *Revista Latinoamericana de Derecho Internacional*, nº 2.
- HALME-TUOMISAARI, MIIA Y SLOTTE, PAMELA (2015): «Revisiting the origins of human rights: introduction», en: Pamela Slotte y Mii Halme-Tuomisaari (eds.), *Revisiting the Origins of Human Rights*, Cambridge University Press.
- HATHAWAY, OONA Y SHAPIRO, SCOTT (2017): *The Internationalists*, Allen Lane.
- HELLER, KEVIN (2011): *The Nuremberg Military Tribunals and the Origins of International Criminal Law*, Oxford University Press.
- HELLER, KEVIN (2017): «What Is an International Crime? (A Revisionist History)», en: *Harvard International Law Journal*, nº 58.2.
- HELLER, KEVIN Y SIMPSON, GERRY (2013): *The Hidden Histories of War Crimes Trials*, Oxford University Press.
- HOFFMANN, STEFAN-LUDWIG (2017): «Derechos humanos e historia», *Revista Latinoamericana de Derecho Internacional*, nº 6.
- HULL, ISABEL (2014): *A Scrap of Paper: Breaking and Making International Law During the Great War*, Cornell University Press.
- HUNEEUS, ALEXANDRA (2013): «International Criminal Law by Other Means: The Quasi-criminal Jurisdiction of the Human Rights Courts», en: *American Journal of International Law* nº 107.1.
- JENSEN, STEVEN (2016): *The Making of International Human Rights: The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*, Cambridge University Press.
- KENNEDY, DAVID (1987): «The Move to Institutions», en: *Cardozo Law Review*, nº 8.
- KNOX, ROB (2015): «Race, Racialisation and Rivalry in the International Legal Order», en: Alexander Anievas et al. (eds.), *Race and Racism in Inter-*

- national Relations: Confronting the Global Colour Line*, Routledge.
- KOPELMAN, ELIZABETH (1991): «Ideology and international law: the dissent of the Indian justice at the Tokyo War Crimes Trial», *NYU Journal of International Law and Politics*, nº 23.2.
- KOSKENNIEMI, MARTTI (2001): *The Gentle Civilizer of Nations*, Cambridge University Press.
- KOSKENNIEMI, MARTTI (2011): «Histories of International Law: Dealing with Eurocentrism», *Rechtsgeschichte*, nº 19.
- KOSKENNIEMI, MARTTI (2018): «Less is More: Legal Imagination in Context», *Leiden Journal of International Law*, nº 31.3.
- LANG, ANDREW Y MARKS, SUSAN (2017): «Even the Dead Will Not Be Safe International Law and the Struggle over Tradition» en: Wouter Werner et al., *The Law of International Lawyers: Reading Martti Koskenniemi*, Cambridge University Press.
- LUBAN, DAVID (2013): «After the Honeymoon: Reflections on the Current State of International Criminal Justice», en: *Journal of International Criminal Justice*, nº 11.3.
- MARKS, SUSAN (2013): «Four human rights myths» en: Kinley, David et al. (eds.), *Human Rights: Old Problems, New Possibilities*, Edward Elgar Publishing.
- MÉGRET, FRÉDÉRIC (2002): «The Politics of International Criminal Justice», en: *European Journal of International Law* nº 13.5.
- MÉGRET, FRÉDÉRIC (2018): «International Criminal Justice as a Peace Project», en: *European Journal of International Law*, nº 18.3.
- MORENO OCAMPO, LUIS (2014): *Cuando el poder perdió el juicio*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- MOYN, SAMUEL (2010): *The Last Utopia*, Harvard University Press, Cambridge.
- MOYN, SAMUEL (2012): «Substance, Scale, and Salience: The Recent Historiography of Human Rights», en: *Annual Review of Law and Social Science*, nº 8.
- MOYN, SAMUEL (2014): *Human Rights and the Uses of History*, Verso.
- MOYN, SAMUEL (2016): «From Aggression to Atrocity: Rethinking the History of International Criminal Law», *Oxford Handbook of International Criminal Law* (en prensa).
- MOYN, SAMUEL (2017): «El final de la historia de los derechos humanos», en: *Revista Latinoamericana de Derecho Internacional*, nº 6.
- MOYN, SAMUEL (2018): *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*, Harvard University Press.
- NESIAH, VASUKI (2016): «Doing History with Impunity» en: Karen Engle et al. (eds.), *Anti-Impunity and the Human Rights Agenda*.
- NINO, CARLOS SANTIAGO (1995): *Radical Evil on Trial*, Yale University Press.
- NOUWEN, SARAH M.H. (2012): «Justifying Justice» en: James Crawford y Martti Koskenniemi (eds.), *The Cambridge Companion to International Law*, Cambridge University Press.
- OBREGÓN, LILIANA (2006): «Between Civilisation and Barbarism: Creole interventions in international law», en: *Third World Quarterly*, vol. 27.5.
- O'KEEFE, ROGER (2015): *International Criminal Law*, Oxford University Press.
- ORFORD, ANNE (2013): «The Past as Law or History? The Relevance of Imperialism for Modern International Law» en: Toufayan, Mark et al. (eds.), *International Law and New Approaches To The Third World*, Société de Législation Comparée.
- ORFORD, ANNE (2017): «International Law and the Limits of History», en: Wouter Werner et al. *The Law of International Lawyers: Reading Martti Koskenniemi*, Cambridge University Press.
- PAL, RADHABINOD (1953): *International Military Tribunal for the Far East: Dissident Judgment*, Sanyal.

- PITTS, JENNIFER (2017): «International relations and the critical history of International Law», en: *International Relations*, nº 31.3.
- ROBERTSON, GEOFFREY (2012): *Crimes Against Humanity: The Struggle For Global Justice*, Penguin.
- SCARFI, JUAN PABLO (2017): «Del giro ético al historicista: el potencial y los límites de la perspectiva histórica en los derechos humanos y el derecho internacional», en: *Revista Latinoamericana de Derecho Internacional*, nº 6.
- SCARFI, JUAN PABLO (2017): *The Hidden History of International Law in the Americas: Empire and Legal Networks*, Oxford University Press, Oxford.
- SCHABAS, WILLIAM (2016): «La banalidad de la justicia internacional», en: *Revista Latinoamericana de Derecho Internacional*, nº 4.
- SCHEFFER, DAVID (2011): *All the Missing Souls*, Princeton University Press.
- SCHMITT, CARL (2006): *The Nomos of the Earth*, Telos, Nueva York.
- SCHWARZENBERGER, GEORG (1950): «The Problem of an International Criminal Law», en: *Current Legal Problems*, nº 3.1.
- SIKKINK, KATHRYN (2013): *La Cascada de la Justicia*, Gedisa, Barcelona.
- SIMPSON, GERRY (2004): *Great Powers and Outlaw States*, Cambridge University Press.
- SIMPSON, GERRY (2007): *Law, War and Crime*, Polity.
- SIMPSON, GERRY (2013): «History of Histories» en: Kevin Jon Heller y Gerry Simpson (eds.), *The Hidden Histories of War Crimes Trials*, Oxford University Press.
- SIMPSON, GERRY (2016): «Mutually Assured Construction: Two Ways of Looking at the Cold War», *manuscrito inédito*.
- SIMPSON, GERRY (2016): «Anti-anti-anti impunity», *manuscrito inédito*.
- SKINNER, QUENTIN (1969): «Meaning and Understanding in the History of Ideas», en: *History and Theory*, nº 8.1.
- TALLGREN, IMMI (2014): «Searching for the Historical Origins of International Criminal Law» en: Morten Bergsmo et al., *Historical Origins of International Criminal Law: volume 3*, TOAEP.
- TEITEL, RUTI (2000): *Transitional Justice*, Oxford University Press, Oxford.
- TEITEL, RUTI (2019): «¿El jurista global como un pedagogo? Ronald Dworkin en la Argentina postdictadura», en: *Revista Latinoamericana de Derecho Internacional*, nº 8.
- UNGER, ROBERTO MANGABEIRA (2001): *False Necessity*, Verso.
- VADI, VALENTINA (2017): «International law and its histories», en: *Harvard International Law Journal*, nº 58.2.
- VARADARAJAN, LATHA (2014): «The trials of imperialism: Radhabinod Pal's dissent at the Tokyo tribunal», en: *European Journal of International Relations*, nº 21.4.
- WHYTE, JESSICA (2018): «Powerless Companions or Fellow Travellers?», en: *Radical Philosophy*, nº 202.
- ZALAJUETT, JOSÉ (1992): «Balancing Ethical Imperatives and Political Constraints: The Dilemma of New Democracies Confronting Past Human Rights Violations», en: *Hastings Law Journal*, nº 43.6.



# LA CONSULTA INDÍGENA EN CHILE: ¿DERECHO DE PARTICIPACIÓN O DE LIBRE DETERMINACIÓN?

INDIGENOUS CONSULTATION IN CHILE: RIGHT  
OF PARTICIPATION OR SELF-DETERMINATION?

ARNULF BECKER LORCA ·

Investigador independiente, Escuela de Derecho Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile)  
email: abeckerlorca@law.harvard.edu

AMAYA ALVEZ MARIN ·

Profesora Asociada, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción (Chile)  
email: aalvez@udec.cl

## Resumen

El derecho a la consulta indígena está atravesado por una contradicción entre dos paradigmas: uno decolonial y otro de derechos humanos. En las negociaciones que llevaron al establecimiento del estándar internacional de consulta, representantes de Estados y de pueblos originarios del Norte global invocaron estos estándares, respectivamente. En Chile se observa una dinámica distinta. La historia Mapuche y Rapa Nui explica la visión que miembros de estos pueblos tienen de la consulta como derecho que reconoce la soberanía indígena subyacente. Si bien el derecho internacional no otorga hoy a pueblos indígenas un derecho de libre determinación externo, mientras las autoridades chilenas evaden la implementación sería de la consulta, el Estado contribuye a transformar los derechos de participación del pueblo Mapuche, en derechos de libre determinación.

## Registro bibliográfico

BECKER LORCA, ARNULF Y ALVEZ MARIN, AMAYA «La consulta indígena en Chile: ¿derecho de participación o de libre determinación?», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXX, n° 59, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio-diciembre, 2020, pp. 89-111.

## Abstract

The right of indigenous peoples to prior consultation is marked by a contradiction between two paradigms: a decolonial framework and a human rights framework. States and indigenous peoples from the Global North have invoked these paradigms, respectively during the negotiations that led to set the standard. In Chile we see a different dynamic. The Mapuche and Rapa Nui's history explain why these peoples see prior consultation as a right that recognizes their underlying indigenous sovereignty. However, contemporary international law does not grant indigenous peoples an external right to self-determination. When Chilean authorities continue to evade the implementation of prior consultation as participation, the State might be giving the Mapuche people no other option than to claim external self-determination.

## Descriptorios · Describers

consulta indígena / libre determinación mapuche / derecho internacional de los pueblos indígenas  
right to prior consultation of indigenous peoples / mapuche self-determination / international law of indigenous peoples

**Recibido:** 05 / 01 / 2020 **Aprobado:** 27 / 06 / 2020

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce a los pueblos indígenas el derecho a la consulta previa. ¿Cuál es la naturaleza de este derecho? ¿Qué significa que el Estado chileno tenga la obligación de consultar a los pueblos indígenas en el proceso de toma de decisiones que los afecten directamente? ¿Es la consulta un derecho que garantiza la participación en el proceso democrático de sectores tradicionalmente excluidos en Chile, o es la consulta una expresión más profunda del derecho a la autodeterminación indígena?

A una década de la vigencia del Convenio 169 en Chile, los contornos del derecho a consulta han sido definidos por un marco regulatorio destinado a reglamentar el cumplimiento de este derecho en general, así como específicamente en materia de evaluación ambiental (MEZA–LOPEHANDÍA, 2016; GUERRA–SCHLEEF, 2017)<sup>2</sup>. Dicho marco regulatorio ha sido sujeto a examen judicial en una serie de decisiones, lo que ha originado una jurisprudencia que determina los contornos específicos del derecho a consulta previa, a veces expandiendo, otras veces restringiendo su alcance<sup>3</sup>. A diez años de la entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT en Chile, académicos y estudiosos del derecho de los pueblos indígenas han examinado profunda y críticamente los obstáculos y falencias que ha experimentado la implementación de la consulta en Chile (SANHUEZA, 2013; NUÑEZ, 2014; MEZA–LOPEHANDÍA, 2018). Estos estudios en general identifican la naturaleza, propósito y alcance del estándar internacional consagrado en el Convenio 169, interpretado

1] Este artículo es el resultado del trabajo realizado como coinvestigadora del Proyecto Fondecyt N° 1151158 «El Régimen de Derechos Indígenas y el Estado Chileno: escenarios futuros»; y del Proyecto Fondap/Conicyt/15130015 del cual la Dra. Amaya Alvez es investigadora asociada. Agradecemos el trabajo efectuado por José Ramírez Gaete y Nicolás Díaz Carillo como ayudantes de investigación. También agradecemos los comentarios formulados por el Editor invitado Juan Pablo Scarfi y por los árbitros ciegos de la Revista Estudios Sociales. Todo error es nuestra sola responsabilidad.

2] Convenio de 1989, publicado en Chile el 14 de octubre de 2008 y en vigencia desde el 15 de septiembre de 2009.

3] En algunos casos expandiendo los contornos de la consulta, desde un mecanismo para informar a las comunidades a un mecanismo de participación y hasta obtención de acuerdo por parte de las comunidades indígenas, en el ámbito de impacto ambiental, por ejemplo. En otros casos, confirmando los límites de la consulta, excluyendo a dirigentes tradicionales o imponiendo lo consultado sin pertinencia cultural. Un ejemplo de esto está es la consulta indígena referente a la subdivisión de la tierra comunal indígena.

a la luz de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas (2007)<sup>4</sup> y otros documentos legales blandos como los informes de Relatores Especiales, así como a la luz de la jurisprudencia regional e internacional, para luego comparar el estándar internacional con la implementación del derecho y cumplimiento de la obligación de consulta por el Estado chileno.

Estos estudios son fundamentales para determinar si los derechos que el orden legal internacional reconoce a los pueblos indígenas son respetados en Chile. En virtud de estos objetivos, dichos estudios ofrecen una interpretación, sino expansiva, unívoca del estándar internacional. Textos, contextos y jurisprudencia ofrecen un estándar claro: en relación con el surgimiento de la obligación de consultar, a las condiciones de un proceso de consulta conducido de buena fe, al significado de «afectación directa», a la obligación de acomodación y respeto de otros derechos ante el evento de falta de acuerdo, entre otros.

En este artículo no pretendemos dilucidar el cumplimiento o incumplimiento del estándar internacional, puesto que, en vez de identificar un contenido esencial, o un contenido que evoluciona armónicamente en el tiempo reaccionando a demandas sociales, vemos el estándar internacional de la consulta indígena como norma que presenta tensiones y contradicciones. El derecho a la consulta en sí, como argumentaremos, se encuentra atravesado en su origen por visiones políticas contrapuestas de la comunidad internacional. Esta tensión se produce por la coexistencia de al menos dos paradigmas dentro de esta norma internacional: uno *decolonial*, basado en la libre determinación de los pueblos originarios, y otro de protección de derechos humanos (DD.HH.), que sostiene la participación ciudadana de los pueblos indígenas como la de un grupo inserto en una comunidad política que ejerce derechos como cualquier otro grupo minoritario (KENNEDY, 1987; ENGLE, 2010; ERUETI, 2016).

Desde el punto de vista de los DD.HH., construir un estándar unívoco, y abogar por su cumplimiento, es más importante que descifrar potenciales contradicciones. Sin embargo, este artículo examina las contradicciones a fin de identificar los límites de la consulta, con la convicción que existe un espacio de conflicto sobre la naturaleza y alcance de este derecho, que no se agota con una mejor implementación del estándar. Tenemos esta convicción porque después de una década, y a pesar de que Chile cuenta con reglamentación administrativa, con experiencia en consultas y con

4] Adoptada en Nueva York el 13 de septiembre de 2007, con el voto favorable de Chile.

jurisprudencia respecto de controversias relativas al derecho a consulta previa, esta experiencia ha dejado a muchos —en las comunidades indígenas, de académicos y activistas y a representantes del Estado— insatisfechos (CASTRO, 2018).

La consulta indígena, en estos diez años ha ganado un espacio central en la relación entre Estado chileno y pueblos indígenas, convirtiéndose en herramienta de respeto de derechos indígenas y espacio de interacción política entre estos pueblos y el Estado chileno. Argumentamos que la insatisfacción con la consulta proviene del conflicto entre paradigmas. Para el Estado y gran parte de la sociedad chilena, un proceso de consulta de buena fe y conducido respetando garantías procedimentales cumple con el estándar de DD.HH. En cambio, los pueblos indígenas en territorio chileno, y en especial la intelectualidad Mapuche, observan la consulta a través del paradigma *decolonial*, observan así una herramienta inadecuada mientras no reconozca la soberanía subyacente de los pueblos originarios.

Contrastaremos la visión de un estándar internacional unívoco, claro y fuerte con una trayectoria que ilustra las tensiones y contradicciones, es decir, el surgimiento del derecho de consulta como compromiso entre el paradigma *decolonial* y de derechos humanos o participación. Concluimos mostrando que en el marco chileno conviven ambos paradigmas y argumentando que conviene identificar esa cohabitación a fin de repensar los derechos de los pueblos originarios en Chile.

## II. DERECHO INTERNACIONAL Y PUEBLOS INDÍGENAS

La consulta previa, es un derecho de los pueblos indígenas y una obligación internacional que tienen los Estados que, como Chile, han ratificado el Convenio OIT 169. Junto con la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), el derecho internacional ofrece garantías para que derechos básicos, de grupos definidos como pueblo indígena y de individuos formando parte de dichos grupos, sean respetados por el Estado que ejerce jurisdicción sobre el territorio donde éstos se encuentran.

La consulta es uno de los derechos incluidos en el Convenio y la Declaración, que como veremos, fue concebida no como documento que otorga nuevos derechos, sino como documento que aclara derechos preexistentes, que indígenas gozan como sujetos de DD.HH. y del derecho internacional general. La naturaleza y el alcance de la consulta depende entonces no sólo de una interpretación de

este derecho en particular, en el Convenio 169 y en la Declaración del 2007, sino también de una interpretación del derecho internacional en general como límite al ejercicio de la soberanía de los Estados. Académicos y activistas con posturas afines a los pueblos indígenas, construyen la consulta previa como un derecho de contenido amplio, con requisitos y con un alcance bien delimitado (vid. CARMONA, 2013; MORRIS, RODRÍGUEZ, ORDUZ Y BURITICÁ, 2009).

Esta interpretación, pensamos, adquiere coherencia si uno mira la consulta como un derecho que forma parte de la libre determinación de los pueblos indígenas, acercándose, por lo tanto, a un derecho de veto a ciertos impactos, como es el caso del reasentamiento, y en caso de inobservancia, dejando a dichos pueblos con facultades de invocar derechos subyacentes a la soberanía estatal, como derechos análogos a los que detenta un pueblo soberano (MILLALEN, 2013). Estas interpretaciones se contraponen al contenido y alcance de la consulta previa en tanto interpretada por los tribunales chilenos. La jurisprudencia chilena, quizás menos unívoca que los organismos no gubernamentales, refleja igualmente una interpretación coherente de la consulta, no como derecho de libre determinación, sino como derecho de participación en los procesos de decisión gubernamental que afectan los intereses de los pueblos indígenas, con ello, un paradigma de participación da coherencia a interpretaciones que enfatizan los procesos de toma de decisión y de participación, y no necesariamente los resultados.<sup>5</sup>

¿Cuál de estos dos paradigmas debiera prevalecer en la interpretación del derecho a consulta? En esta sección exploramos brevemente la historia de la relación entre derecho internacional y pueblos indígenas a fin de contextualizar ambos paradigmas. Pudiera pensarse que durante las negociaciones que desembocaron en el Convenio 169 y en la Declaración de Naciones Unidas, pueblos indígenas invocaban la libre determinación, mientras los Estados defendían el paradigma de DD.HH. Sin embargo, siguiendo la literatura predominante, mostraremos que, du-

5) Así por ejemplo en el caso *Parlamento Rapa Nui y otros / Estado de Chile, Ministerio de Bienes Nacionales y Corporación Nacional Forestal*. En primera instancia Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 89686-2015, Sentencia de fecha 08/01/2016 y en segunda la Corte Suprema, Rol N° 4238-2016, Sentencia de fecha 01/08/2016. El acto recurrido es la Res. N° 383-2015, 09/09/2015, que modificó la Res. N° 344-2015, del 26/08/2016 que «convoca a un proceso de consulta sobre el proceso de cogestión del Parque Nacional Rapa Nui, con el objeto de materializar un proceso de coadministración». La Corte Suprema señala: El Estado debe asegurar la efectiva participación de los grupos étnicos en las decisiones que les conciernen (considerando 11°).

rante las negociaciones, tanto representantes de distintos Estados como de distintos pueblos indígenas invocaron ambos paradigmas. La distinción relevante, por ello, no fue entre Estados y pueblos indígenas, sino las diferentes experiencias históricas entre Estados y pueblos indígenas del Norte y del Sur global: Representantes de Estados y pueblos del Norte concibieron la consulta como dimensión del derecho de autodeterminación y Estados y pueblos del Sur concibieron la consulta como derecho de participación (ENGLE, 2010; ERUETI, 2016).

Como parte del sur global, el Estado de Chile y pueblos originarios que cohabitan el respectivo territorio, deberían haber concebido la consulta como un derecho de participación, una especie de derecho civil y político especial, reconocido a los pueblos indígenas en virtud de sus peculiaridades, pero como parte del pueblo chileno sujeto del derecho de libre determinación. Sin embargo, una breve exploración histórica servirá para corregir en parte esta narrativa en relación al pueblo Mapuche (*Ngulu Mapu*), y por tanto, en relación a Chile.

En otra investigación, hemos examinado la historia entre derecho internacional y pueblos indígenas, desde las independencias latinoamericanas a comienzos del siglo XIX hasta nuestros días (BECKER Y ALVEZ). Dicha investigación pone en tela de juicio la idea que el derecho internacional ha sido una fuerza virtuosa para los pueblos indígenas. Los paradigmas que interpretan la consulta como parte de la libre determinación o de la participación asumen que el derecho internacional ha sido en general una herramienta, que, como los derechos humanos, limita y así domestica la soberanía estatal. Mostramos a continuación lo contrario: los pueblos indígenas, como sujeto de derecho, no han calzado bien, ni en el régimen internacional de soberanía estatal, (libre determinación), ni en la protección de minorías, y sólo parcialmente en el régimen de DD.HH. (participación). Esto no significa que los pueblos originarios estén eternamente condenados por regímenes legales que no reconocen sus intereses. Que los pueblos originarios y sus demandas no calcen en los regímenes internacionales existentes impone costos, pero no cortapisas irremontables a la capacidad de estos pueblos para usar el régimen de derechos humanos, el Convenio OIT, o el derecho internacional de libre determinación, en la prosecución de sus intereses y demandas. Por lo tanto, exploramos acá dichos costos dejando constancia de la capacidad de resistencia indígena por medio del derecho internacional. Entre muchos otros ejemplos, nótese que el Consejo de

Coordinación de la Nacionalidad Waorani Ecuador Pastaza (CONCONAWEP) obtuvo de una corte de Pastanza una acción de protección<sup>6</sup> en contra de un proyecto petrolero por vulneración del derecho de consulta (MORRIS *ET. AL.*, 2009).

### 1. La consulta previa como herramienta de participación

La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, adoptada en 2007, culminó un proceso de al menos dos décadas de negociaciones, durante las cuales líderes del movimiento indígena y activistas, transitaron en la articulación de sus tradicionales demandas hacia un modelo de DD.HH. (BARELLI, 2016). Este último modelo parecía útil, no sólo conceptualmente —en cuanto límites al ejercicio de la soberanía— sino también políticamente para el cumplimiento de las demandas indígenas. Este modelo reflejaba desplazamientos tectónicos en la confrontación ideológica global, emergiendo como principal ideología en un mundo supuestamente posideológico tras el fin de la Guerra Fría (MOYN, 2012).

En uno de los más influyentes estudios sobre pueblos indígenas en el derecho internacional, James Anaya afirma que el positivismo de un derecho internacional «estado-céntrico» dio paso a fines del siglo XX, a un derecho reformado, que en los DD.HH. reconoce mayor consideración a individuos y grupos, y que en el diseño de un orden mundial pacífico y justo reconoce la relevancia de consideraciones morales (ANAYA, 2004: 49). Esta transformación es para Anaya fundamental, puesto que devolvió al derecho internacional el carácter universal y moral que había perdido en el siglo XIX a manos del positivismo jurídico (ANAYA, 2004: 50).

Sin embargo, Anaya observa que la transformación no fue absoluta. En la «igualdad soberana» y en la «integridad territorial», el orden legal internacional de la posguerra dejó al estatismo importantes espacios, pero espacios de acción que serán contrarrestados con los «preceptos humanistas y objetivos morales» que permean el derecho internacional contemporáneo (ANAYA, 2004: 52). Es decir, para los pueblos indígenas, no es la autodeterminación, sino los DD.HH. los que operarán en el orden internacional del siglo XXI como contrapeso de la soberanía. Contrapeso que otorgando subjetividad internacional a sujetos no-estatales marca el retorno del pensamiento de derecho natural. No obstante, siendo el mismo

6] Sobre la acción de protección obtenida por el Pueblo Waorani, ver <https://www.amazonfrontlines.org/chronicles/victoria-waorani/> (último ingreso: 06/01/2020)

pensamiento que teólogos y juristas usaron para someter a los pueblos indígenas en el siglo XVI, esta vez, Anaya sostiene, otorgar personalidad a sujetos no estatales ocurre «libre de las ataduras eurocéntricas» del pasado (ANAYA, 2004: 53). Y así, esta apertura creada por los DD.HH. ha servido como base para que el derecho internacional revise su tratamiento de los pueblos indígenas, esta vez con la capacidad de ponerse al servicio de sus aspiraciones (ANAYA, 2004: 53).

En el año 2008, como Relator Especial sobre la situación de los DD.HH. y las libertades fundamentales de los indígenas, Anaya participó en esta transición hacia un derecho internacional al servicio de las aspiraciones de los pueblos indígenas. En su primer informe al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Anaya interpreta la Declaración del 2007 como articulando el «contenido mínimo de los derechos de los pueblos indígenas» fundados en las normas internacionales de DD.HH. (ANAYA, 2008: para. 85) Es decir, no se trata de conferir nuevos derechos especiales, sino aplicar normas existentes de derechos humanos a «las circunstancias concretas históricas, culturales y sociales de los pueblos indígenas» (ANAYA, 2008: para. 86). Es decir, Anaya concibe la Declaración como un instrumento «reparatorio» respecto de las injusticias históricas sufridas por los pueblos indígenas, remediando específicamente las consecuencias de la denegación del derecho a la libre determinación, así como de otros derechos humanos fundamentales (ANAYA, 2008, para. 36).

Si bien los DD.HH. ofrecen una oportunidad de reparación histórica, para Anaya es claro que dicha oportunidad es consecuencia de la denegación de otras avenidas de rectificación por parte del derecho internacional, principalmente la denegación del derecho de autodeterminación (ANAYA, 2004: 54). Tanto en la independencia Hispanoamericana el siglo XIX, como en la descolonización de los años 60, la libre determinación de los pueblos eludió la autonomía de los órdenes políticos indígenas, a favor, según la doctrina estadocéntrica del *uti possedetis*, de las entidades territoriales formadas durante el período colonial. Por lo tanto, desde la perspectiva de Anaya, tiene sentido aprovechar la avenida alternativa, paralela a la descolonización, que los DD.HH. ofreció a los pueblos indígenas, especialmente al abrir las puertas a líderes y representantes indígenas, quienes accediendo directamente al escenario internacional formularon demandas fundadas en ellos (ANAYA, 2004: 56–57; DAES, 1996).

La ONU auspició el diálogo con pueblos indígenas, en la Conferencia Internacional de ONGs sobre la Discriminación contra los Pueblos Indígenas de las Américas, realizada en septiembre de 1977, y con el trabajo pionero de José

Martínez Cobo y su informe relativo a la discriminación sufrida por los pueblos indígenas en el sistema internacional (E/CN. 4/2004/80). La Conferencia de 1977 desencadenó un proceso de negociaciones diplomáticas en las cuales la participación directa de representantes de los pueblos indígenas como el dirigente Mapuche Nilo Cayuqueo o Juan Navarro Kolla, representantes de la Asociación Indígena de la República Argentina AIRA, contribuyó al reemplazo del marco asimilacionista de los pueblos indígenas, que había sido establecido por el Convenio 107 de la OIT, por un marco de derechos indígenas independiente, en el Convenio OIT 169 de 1989, proceso que culminó más de una década después en la Declaración de Naciones Unidas de Derechos Indígenas el año 2007.

En esta trayectoria, nuevamente aquellos que han planteado que los DD.HH. constituyen una vía alternativa ante la denegación de otras opciones parecen tener la razón. Durante las negociaciones que llevaron a la firma del Convenio 169, representantes de varios Estados, y en particular, representantes latinoamericanos se opusieron específicamente al reconocimiento de la autodeterminación indígena. Durante la última discusión previa a la aprobación del articulado del Convenio, el representante del Secretario General de la OIT reiteró «el cambio radical» en las actitudes hacia indígenas que había inspirado la revisión del régimen vigente hasta ese entonces. En víspera de las negociaciones finales, el representante destacó el consenso logrado en torno a la sustitución del espíritu asimilacionista del Convenio 107, por una política de «respeto a la identidad y culturas» indígenas, y en torno a la incorporación de éstos en la toma de decisiones que los afecten (ILO, 1989: 25/1, para. 6).

Así, la política de asimilación e integración de pueblos indígenas fue reemplazada por una política de diferenciación, confiriendo derechos a la identidad, cultura y participación. El reemplazo de la asimilación por la de diferenciación excluyó una política de autonomía indígena. El representante de la OIT explicaba que no se había obtenido consenso respecto de la sustitución del término «población» aun cuando «ambas partes están de acuerdo que el separatismo político» que pudiera sobrentenderse en el término «pueblo», «deber ser de ninguna manera promovido por el Convenio» (ILO, 1989: 25/1, para. 6).

Ambas partes —recordemos la estructura tripartita de la OIT— refiere aquí a representantes de gobiernos y de empleadores. Estos últimos manifestaron «serias reservas» al uso del término, y a trabajadores y algunos gobiernos apoyando el uso del término pueblo. Entre los gobiernos más firmes en su oposición, se encontraban

los latinoamericanos, Argentina y Venezuela advirtiendo la necesidad de «evitar erróneas interpretaciones en el contexto de la autodeterminación bajo el derecho internacional»; y Nicaragua declarando que pueblo no implica el «reconocimiento de un Estado dentro del Estado» (ILO, 1989: para. 13). Aprehensiones similares a la relación entre pueblo y el derecho de autodeterminación, fueron manifestadas por los delegados de Argentina y Perú (ILO, 1989: 25/8, para. 13). Que representantes de gobiernos latinoamericanos se manifestaran contrarios a la autodeterminación no sorprende. En cambio, es interesante constatar que la postura de representantes de agrupaciones indígenas en la conferencia no fue muy diferente.

Representantes de pueblos indígenas de la región, como el Coordinador de las organizaciones indígenas de la cuenca Amazónica y el representante del Consejo de Indios de Sudamérica, apoyaron la inclusión del término «pueblo» en el artículo primero del Convenio. La inclusión del término pueblo, reflejaría la existencia desde los tiempos que preceden la colonización, de grupos con lengua, tradiciones propias. Sin embargo, el representante de los pueblos amazónico se ve además en la necesidad de clarificar que la utilización del término pueblo no expresa el «deseo de crear un estado dentro del estado... [estos] son verdaderamente parte del país donde pertenecen y han demostrado ampliamente que no han ni emprenderán acciones destinadas a la autodeterminación» (ILO, 1989, 25/6 para. 27). El representante del Consejo, a su vez, argumentaba que la necesidad de autodeterminación se enmarcaba en el problema de la discriminación y del respeto a los derechos humanos, como el acceso a los recursos naturales indispensables para la subsistencia (ILO, 1989, 25/6 para. 28).

Acá no se trata de juzgar posiciones en abstracto, pues el espacio de maniobra para los pueblos indígenas era reducido. Si representantes de gobiernos y de pueblos indígenas lograron consensuar el reemplazo del paradigma asimilacionista del Convenio 107, pocas eran las posibilidades de empujar, en aquel momento, las demandas allende el paradigma de DD.HH. que a fines de los años 1980 ya se había consolidado. La demanda de autodeterminación, más propia de la descolonización de los años 1960 que del discurso de los DD.HH., ante la oposición explícita de representantes de gobiernos, no tenía en ese entonces futuro alguno. Por otra parte, el reconocimiento a nivel internacional de derechos a la diferencia, principalmente a la diferencia cultural, fueron en ese momento una conquista para los pueblos indígenas y una novedad en la región.

## **2. Consulta después de la Declaración de Naciones Unidas: ¿ejercicio de autodeterminación?**

El derecho a la libre determinación, desde fines de la década de los sesenta, quedó bien establecido como agente descolonizador. Previamente, había quedado establecido por el derecho internacional que pueblos indígenas no constituían un «pueblo» para efectos del ejercicio de la autodeterminación en su faceta externa. Ahora bien, como parte de la población de un Estado independiente, sí eran sujetos de autodeterminación en su faceta interna. En la fórmula de los Pactos de DD.HH., pueblos indígenas tienen derecho a establecer libremente su condición política y proveer su desarrollo económico, social y cultural. Sin embargo, la línea divisoria entre las facetas interna y externa no es ni absoluta ni estable. Por tanto, cuando la autodeterminación reaparece en las negociaciones conducentes a la Declaración de Pueblos Indígenas del 2007, surge nuevamente la pregunta sobre el alcance y reconocimiento del derecho a la libre determinación.

Cuando el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas comenzó a reunirse a fin de discutir la redacción de la Declaración a comienzo de los años ochenta, la cuestión sobre la libre determinación estaba al centro de las preocupaciones de delegados y activistas indígenas. Pero mientras había entre ellos consenso sobre la inclusión de este derecho, no lo había sobre su alcance (ENGLE, 2010: 67). La inclusión de la autodeterminación en la Declaración —de acuerdo con Anaya— no significaba, ni para los Estados, ni para los propios pueblos indígenas, una aspiración a la independencia (ANAYA, 2004b: 195). De modo similar, Rodolfo Stavenhagen, notaba unos años después de la adopción de la Declaración que, el consenso general, concebía el derecho a libre determinación de los pueblos indígenas en su dimensión interna, como autonomía doméstica. Sin embargo, notaba también que el consenso no fue «siempre compartido por las organizaciones indígenas» (STAVENHAGEN, 2011: 414–421). Por ello, académicos más críticos han argumentado que el espíritu descolonizador del derecho internacional de los años sesenta se mantuvo vivo y resurgió con fuerza en las demandas del movimiento indígena de la década de los ochenta y noventa (ENGLE, 2010).

La articulación de fuerzas que desembocó en la Declaración de Naciones Unidas resultó en parte de la formación de ONG indígenas y de la alianza de éstas con ONG no-indígenas, que desde los años setenta en adelante conformaron un movimiento indígena transnacional que logró empujar la agenda y participar en las negociaciones ante la Comisión de DD.HH. y comités especiales de Naciones

Unidas. Por ejemplo, una de las primeras ONG indígenas, la *International Treaty Council*, fundada en Estados Unidos en 1974, y el Consejo Indio de Sudamérica, fundado en Perú en 1980 y reuniendo diferentes organizaciones de Latinoamérica, participaron en el largo proceso de negociación. La primera presentó una declaración modelo que perseguía la libre determinación en tanto independencia, y la segunda siendo la única organización del sur global y de Latinoamérica que participó en las primeras sesiones del Grupo de trabajo (LÂM, 2000: 34–36)<sup>7</sup>. En consecuencia, que Naciones Unidas, más allá de la OIT, se convirtiera en escenario para abordar la problemática indígena no se entiende sin la participación del movimiento indígena transnacional.

En 1971, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías recomendó a la Comisión de DD.HH. el estudio de la discriminación que sufrían los pueblos indígenas, nombrando al diplomático y jurista ecuatoriano José Martínez Cobo como relator especial, quien elaboró durante la década de los ochenta una serie de informes que sugerían que los instrumentos internacionales, principalmente los DD.HH. universales existentes hasta ese entonces eran inadecuados para resistir la asimilación y para proteger la diferencia cultural (MARTINEZ COBO, 1983). Por ende, en su reporte final, el relator propone la libre determinación política y la necesidad de un instrumento legal internacional específico como una Declaración, entre otras soluciones a la problemática indígena (MARTINEZ COBO, 1986). A medida que los informes de Martínez Cobo salían a la luz y la presión del movimiento transnacional aumentaba, la Comisión de DD.HH. respondía creando en 1982 el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas, conformado por expertos independientes, y encargado de establecer estándares para regular y monitorear la relación entre Estados y pueblos indígenas (LÂM, 2000; BELLIER, 2010: 41–71).

Para algunos la demanda central del movimiento indígena durante las negociaciones era la autodeterminación (WILLIAMS, 1990: 660). Sin embargo, todo dependía del sentido y alcance que activistas daban a dicha demanda. En su estudio sobre la libre determinación indígena, Lâm, por ejemplo, estima que la demanda

7] Entre las ONG formadas por no-indígenas, se contaba la *International Working Group for Indigenous Affairs*, fundada por antropólogos en 1968. Para la declaración modelo, véase, *Information Received from Non-Governmental Organizations, International Indian Treaty Council, Draft Principles for Guiding Deliberations of the Working Group*, UN Doc E/CN.4/ Sub.2/AC.4/1983/5/Add.2 (1983). Sobre la participación del *Consejo Indio de Sudamérica* CISA véase (ERUETI, 2016: 50)

de libre determinación era principalmente perseguida por grupos indígenas de habla inglesa, mientras delegaciones provenientes de Asia, sin rechazar la demanda, intentaban evadir el término enfocándose por el contrario en la batalla contra de la discriminación y el genocidio (LÂM, 2000: 54 y ss.) En Latinoamérica, por ejemplo, la Declaración de Quito, firmada en 1990 concluyendo el Primer Encuentro Continental de Pueblos Indios, muestra la ambivalencia de las organizaciones de la región respecto de cuál de las facetas de la demanda de libre determinación debiera ser privilegiada, la faceta externa o interna, autodeterminación como independencia o autonomía. El encuentro de pueblos del 90 reafirma la lucha indígena, pero no como respuesta a la contingencia del cincuentenario de la conquista, sino como respuesta a la toma de conciencia que la liberación definitiva puede sólo resultar del «pleno ejercicio de nuestra autodeterminación». Sin embargo, afirmando la unidad entre pueblos sobre la base de este «derecho fundamental», la declaración aclara que la libre determinación se expresa como «plena autonomía (...) en el marco de los Estados Nacionales»<sup>8</sup>.

Durante las negociaciones de fines de los ochenta y noventa, las tensiones entre la libre determinación como demanda esencial del paradigma descolonizador de los años sesenta y la demanda de autonomía como parte del discurso de DD.HH. de los noventa, fueron resueltas en favor de éstos últimos, en desmedro del paradigma descolonizador. Esta es la hipótesis central del estudio de Karen Engle. En su libro pone de relieve los límites que los DD.HH., específicamente el marco de derechos culturales, imponían a activistas indígenas. Al mismo tiempo que el neoliberalismo se consolidaba, el paradigma de derechos culturales desarticulaba las preocupaciones que habían inspirado el activismo indígena: la dependencia económica, la discriminación, la autonomía. De esta suerte, el ascenso de derechos culturales ha traído consigo la disminución de las oportunidades de demandar desarrollo y autonomía indígena (ENGLE, 2010: 1–2).

No sólo Lâm y Engle, otros comentaristas también, como Xanthaki y Erueti, han identificado la transición desde la descolonización a los derechos humanos (XANTHAKI, 2010: 132; ERUETI, 2016). Sin embargo, el académico maorí Andrew Erueti enfatiza el compromiso que organizaciones del sur global expresaban respecto de los DD.HH. desde el comienzo de las negociaciones. La mayoría de los

8] Véase, Encuentro Continental de Pueblos Indígenas, 1990. Declaración de Quito y resolución del Encuentro Continental de Pueblos Indígenas: Quito, 17–21 de julio de 1990, Quito.

comentaristas afirman que el marco de referencia descolonizador era el marco dominante al tiempo de iniciadas las negociaciones encaminadas a la Declaración del 2007. Para activistas del norte global y para los pueblos indígenas de las excolonias británicas, un derecho grupal de libre determinación era la alternativa preferida (ERUETI, 2017: 571–573; 2016; ENGLE, 2010: 71, 73–81). Como explica Erueti, la experiencia de los pueblos indígenas del norte global, como pueblos originarios —*first peoples*— que regularon las relaciones con los occidentales a través de tratados, concibiéndose como naciones independientes, implicó que demandaran en las negociaciones la libre determinación como derecho a independencia política. Estos pueblos perseguían así la recuperación del poder político propio de una nación y por ello, la restauración de las que fueron históricamente sus instituciones y territorio (ERUETI, 2017: 572–581; 2016: 50)<sup>9</sup>.

Por el contrario, en Latinoamérica, hubo varias razones para que no sólo diplomáticos, sino también organizaciones indígenas de la región concordaran entorno a una estrategia centrada en el marco de derechos humanos. Por una parte, los Estados latinoamericanos han tendido a ser reacios a limitar su soberanía reconociendo a indígenas el carácter de pueblo. Por otra parte, los pueblos indígenas de Latinoamérica, a diferencia de los pueblos del norte, no pudiendo demandar libre determinación sobre la base de tratados firmados con potencias coloniales —sin perjuicio de las excepciones que veremos más adelante— se inclinaban más a formular demandas de diferencia cultural en el marco de los derechos humanos (ENGLE, 2010: 63; ERUETI, 2017: 580). En particular, Engle sugiere que las tradicionales políticas indigenistas asimilacionistas de los Estados fueron, desde los años ochenta y noventa, contrarrestadas por un pan-indianismo que no obstante rechazando la hegemonía del pensamiento occidental a fin de recuperar el pensamiento propio, no articulaba frontalmente una demanda soberana secesionista (ENGLE, 2010: 55–56, 63). Es así como donde la población indígena es mayoritaria, como en Bolivia y Guatemala, no tenía sentido demandar secesión, sino que organizaciones indígenas perseguían el control del Estado como expresión de la soberanía popular de corte indianista, como lo es caso del movimiento katarista boliviano (ENGLE, 2010: 63–66, 81; ESCÁRZAGA, 2012: 185–210). En cambio, en países donde

9] Argumentando que organizaciones del CANZUS (esto es el grupo negociador conformado por Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos) eran mayoritarias. CISA era la única organización fuera del norte global y de Latinoamérica presente en las negociaciones.

la población indígena era minoritaria, aun cuando significativa, organizaciones indígenas buscaban la autonomía, en tanto derecho a la diferencia cultural y al control territorial dentro del marco estado–nacional.

Ya sea por estas razones de fondo, o como estrategia, en tiempos que impulsar demandas más radicales frente a regímenes autoritarios significaba exponerse a la brutal represión estatal, las organizaciones indígenas de Latinoamérica privilegiaron el paradigma de los derechos humanos. Y aquí cabe recordar el rol que las organizaciones de DD.HH. y la institucionalidad regional, la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ocuparon en la transición y consolidación de las democracias latinoamericanas, lo cual ciertamente contribuyó a que la fortaleza del paradigma de derechos se proyectase al ámbito indígena. Es así como el sistema interamericano de DD.HH., junto a la supervisión internacional, surgieron como aliados principales de la causa indígena, aliados que situaban la consulta al centro del régimen de derechos indígena (SAUL, 2016).

Esta preferencia de los pueblos originarios de la región coincidió con el debilitamiento de la demanda de libre determinación durante las negociaciones de la declaración. El paradigma descolonizador, que predominó la discusión desde la instalación del Grupo de Trabajo hasta la redacción del primer borrador aprobado en 1993, se fue debilitado entre 1994 y la firma de la Declaración en 2007. El paradigma descolonizador de aquel borrador significaba no sólo el reconocimiento de la libre determinación y la consulta previa, sino también referencias a la integridad territorial de los Estados, que como hemos visto, habiendo sido siempre incluidas en las declaraciones sobre autodeterminación, eran esta vez excluidas (ENGLE, 2010: 73–81). Como era de esperar, los Estados participantes en el proceso de negociación reaccionaron rápida y firmemente. Cuando el texto elaborado por los expertos del Grupo de Trabajo volvió a la Comisión de DD.HH. —que recordemos estaba conformada por delegados representando Estados miembros, a diferencia del Grupo de Trabajo conformado por expertos independientes—, la Comisión decidió establecer su propio y nuevo Grupo de Trabajo (ERUETI, 2017: 582)<sup>10</sup>. Fue durante la labor del nuevo Grupo que se incluyó en el texto la referencia a la integridad territorial de los Estados, pero sin eliminar las referencias a la libre determinación.

10] Véase la decisión en Resolución 1995/32, en CN.4/1995/L.II/Add.2, 3 de marzo, 1995, p. 536.

En consecuencia, el texto final, como sugiere Erueti, se lee como un texto híbrido. La cuestión del sentido y alcance de la libre determinación quedó sin resolución, pues ambos paradigmas conviven en el mismo documento. Mientras el Artículo 3 de la declaración proclama la libre determinación parafraseando los Pactos de DD.HH., el Artículo 4 especifica el ejercicio de este derecho como derecho a la autonomía sobre asuntos internos y locales, y por su parte el Artículo 46 contrapesa las disposiciones anteriores dejando en claro que la integridad territorial y la unidad política de los Estados soberanos limitan la faceta externa de la libre determinación (LÂM, 2000: 54–55; MACKLEM, 2015: 161). En un texto legal híbrido, donde consideraciones divergentes sobre los valores y objetivos perseguidos por el derecho coexisten en conflicto, es habitual encontrar operadores legales en desacuerdo sobre la interpretación correcta. Usualmente, en estos casos, la interpretación dominante es producida no por el texto legal estricto, sino por el contexto político. Precisamente quienes consideran los DD.HH. como proyecto que aglutina visiones legítimas de la soberanía y del buen gobierno, tienden a leer la Declaración de Naciones Unidas y el Convenio 169 como documentos que reconocen la consulta como instrumento de participación. Esta ha sido, como Engle, Erueti y otros han sugerido, la interpretación dominante en Latinoamérica desde los años 90, durante las negociaciones, hasta la firma del documento y en la práctica posterior a la firma, en que el activismo y demandas indígenas han estado centradas en la consulta previa como herramienta de resistencia, por ejemplo, frente a la industria extractiva.

Como instrumento vinculante, el Convenio 169 reconoce a pueblos indígenas el derecho a ser consultados. Para muchos comentaristas, ya que el Convenio incluye sólo implícitamente la libre determinación, la consulta abre un proceso de participación, que persigue obtener consentimiento de los pueblos por medidas que los afecten<sup>11</sup>. Sin embargo, interpretando el sentido y alcance de la consulta en el Convenio, nos encontramos con la Declaración empujando el significado de la consulta tanto como derecho a la participación, como derecho a la libre determinación. Tanto el trabajo de Engle como el de Erueti sugieren la supremacía del paradigma de los derechos culturales, como expresión de reconocimiento de DD.HH. respecto de los pueblos indígenas. Pero que los derechos humanos imperen sobre el paradigma de la autodeterminación, no se debe a la claridad de los textos

11] El Convenio OIT 169, en el preámbulo habla de las aspiraciones indígenas a controlar instituciones propias, formas de vida y desarrollo económico dentro del marco de los Estados en que se encuentran.

legales, puesto que éstos consagran ambos paradigmas, sino más bien a la fuerza ideológica que los DD.HH. han desplegado en la región (ENGLER, 2011: 141-163). Es así como la CIDH, se ha convertido en uno de los actores centrales en el avance de las demandas indígenas, reconociendo en su jurisprudencia derecho a la autonomía sobre tierras ancestrales, y a la consulta como mecanismo de interacción entre el Estado y pueblos indígenas (SAUL, 2016).

### **3. Los límites de la consulta en Chile: el resurgimiento de la libre determinación**

El derecho internacional ha jugado durante el siglo XIX un rol importante en la consolidación de la soberanía de los Estados latinoamericanos en perjuicio de los pueblos originarios (BECKER Y ALVEZ). El lento pero significativo surgimiento durante el siglo XX de un derecho internacional de los pueblos indígenas, con el Convenio 169 y la Declaración de Naciones Unidas del 2007 como piezas centrales, ha marcado la transformación del derecho internacional en una herramienta útil en la lucha por el respeto de los derechos indígenas ante los Estados. Hemos visto que estos derechos pueden ser concebidos como derechos a la libre determinación interna, como derechos individuales y de grupo que gozan los indígenas dentro de los Estados, o concebidos como derecho a la libre determinación externa, a formar unidades políticas independientes de aquellos. Para bien o para mal, es la primera interpretación, por razones históricas y estratégicas, la que ha predominado en Latinoamérica.

Aún con este devenir, entrada la segunda década del presente siglo, se ha visto desde parte del movimiento indígena y el mundo indianista, el resurgimiento de la autodeterminación de corte independentista. Si ésta ha sido una tendencia regional, en Chile se ha expresado con vigor particular.

El derecho internacional de los pueblos indígenas llegó a Chile demasiado tarde y por ello probablemente demasiado débil. Mientras la promesa del derecho internacional como herramienta de lucha para los pueblos en vez de herramienta de legitimación para los Estados, persista sólo como promesa, los pueblos indígenas que existen dentro del territorio chileno estarán dispuestos a explorar avenidas de lucha alternativas. La renuencia de las autoridades chilenas de adoptar el Convenio 169, sino hasta el 2008, y la tardanza para implementar los mecanismos de consulta que ya establecía la Ley Indígena de 1993, sino hasta la ratificación del Convenio, significó

que el derecho internacional de los pueblos indígenas llegó tarde a Chile<sup>12</sup>. Al tiempo que se introducía la consulta dentro de un marco de derecho a la participación, desde el mundo indígena las demandas habían ya mutado desde la participación a la autodeterminación. Este cambio se había producido antes, acorde a la tendencia regional desde el levantamiento de Chiapas (1994), pero también como resultado de la situación chilena, a partir de la crisis desencadenada por la construcción del embalse de Ralco por la generadora eléctrica ENDESA en el Alto Biobío (principio de los noventa), a pesar de la firme oposición de comuneros Mapuche–Pehuenche (MORAGA, 2001; NAMUNCURA, 1999) y a partir del incendio de camiones de la empresa Forestal Arauco en Lumaco (TRICOT, 2012; PAIRICÁN Y ÁLVAREZ, 2011: 66–84).

La opción autonomista se fortalecía no sólo del arribo tardío del régimen de protección internacional, sino también de la debilidad de éste en su incorporación en Chile. En tanto firmemente concebido como participación y diálogo multicultural con el fin de obtener consentimiento y lejos de un derecho a veto, la consulta dejaba en pie a las fuerzas económicas, principalmente del sector forestal, que compiten por tierras indígenas, dejando como interlocutores legítimos sólo a grupos indígenas dispuestos a participar en este marco, deslegitimizando y criminalizando a grupos que demandan libre determinación y derecho a veto en el proceso de consulta (BIDEGAIN, 2017; PAIRICÁN, 2014; RICHARDS, 2013). Mientras la renuencia del sistema político chileno a dar cabida a las demandas del movimiento indígena contribuye a la emergencia de posturas más autonomistas, en el plano de las ideas, es la obra del pensador José Marimán la que plasma la irrupción en la intelectualidad Mapuche de posturas autónomas etno–nacionalistas (MARIMÁN, 2012).

Sin embargo, debemos distinguir entre las dispares realidades y contextos históricos que informan la relación entre el Estado chileno y los pueblos Aimara, Atacameño, Colla, Kawésqar, Mapuche, Quechua, Rapa Nui y Yámana.<sup>13</sup> El pueblo Mapuche, como el mayor de los pueblos originarios y en conjunto con el pueblo Rapa Nui, como pueblos que mantuvieron su independencia política hasta la expansión militar del Estado chileno del siglo XIX, marcan una trayectoria distintiva. Mientras en el territorio continental, los pueblos indígenas al norte del río Biobío, habían interactuado por siglos con las autoridades coloniales, al sur

12] Ley Indígena n° 19.253 Establece Normas Sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas Ley n° 19.252 (D. Of. 5.10.1993)

13] Considerando sólo los pueblos reconocidos por la Ley Indígena, Ley n° 19.252.

de la frontera el pueblo Mapuche había mantenido independencia y coexistencia política mediante la fuerza y la celebración de tratados con la corona española. La memoria histórica de independencia junto al rol simbólico que cumplían los tratados, hacen de los Mapuche y Rapa Nui pueblos que se asemejan más a los pueblos originarios del norte global que abogaban por libre determinación, que a los pueblos indígenas del sur global que, como hemos visto, abogaban por participación. Es decir, las trayectorias de los pueblos Mapuche y Rapa Nui calzan mejor en la trayectoria de los pueblos que han históricamente demandado libre determinación, en su dimensión externa, e incluso durante las negociaciones que llevaron a la institución del derecho internacional de los pueblos indígenas.

En el caso Mapuche, la larga historia diplomática, desde los tiempos del arribo español hasta la independencia y el período contemporáneo, en que por medio de un sinnúmero de parlamentos el pueblo ha negociado su relación con autoridades foráneas, muestra la persistencia de la demanda de coexistencia (PAIRICÁN, HUENCHUNAO Y LLAITUL, 2016). Las tensiones en esta trayectoria se vieron exacerbadas por la crisis entre Estado chileno y pueblo Mapuche a fines de los noventa (PAIRICÁN, 2014; RICHARDS, 2013). La vibrante tradición intelectual Mapuche giró entonces definitivamente hacia la libre determinación, si se contrastan por ejemplo las posturas de organizaciones de mediados del siglo XX, como la Federación Araucana, presidida por Manuel Aburto Panguilef, y las posturas de la CAM hacia fines de siglo (PANGUILEF Y MENARD, 2013; MARIMÁN, 2012). ¿Cuál es el rol que le cabe al derecho internacional de los pueblos indígenas frente al conflicto entre pueblo Mapuche y Estado chileno, una vez que este pueblo ha transitado hacia demandas de autodeterminación ya no etnicista, sino etno-nacional?

### III. CONCLUSIÓN

Desde un punto de vista de derecho internacional formal, no hay dudas: la consulta previa, obligatoria respecto de Chile como firmante del Convenio 169, otorga a los pueblos indígenas derechos de participación en los procesos de decisión pública. Superar una implementación lenta, parcial y formalista de la consulta indígena, a fin de convertirla en una herramienta efectiva de participación democrática, representaría un avance significativo para los pueblos indígenas en Chile (CUT y OBSERVATORIO CIUDADANO, 2018). Si la consulta indígena como dispositivo

de participación democrática inserto en la estructura estatal chilena es suficiente para procesar las demandas de un pueblo como el Mapuche, que ha transitado hacia demandas de autonomía y libre determinación, deberá verse una vez que la consulta sea implementada a profundidad, esto es, cuando la consulta busque la obtención de un consentimiento previo, libre e informado, reconociendo la posibilidad de un veto indígena hoy inexistente.

Mientras la consulta no sea seriamente implementada, son los mismos déficits del régimen legal chileno que empujan al movimiento Mapuche hacia avenidas políticas y legales alternativas. En este caso, desde un punto de vista de derecho internacional formal, tampoco hay dudas. El derecho internacional no reconoce a los pueblos originarios derechos de libre determinación y así los límites de la consulta coinciden con los límites de los DD.HH. Los pueblos indígenas gozan de derechos en tanto se encuentran sujetos a la jurisdicción del Estado. Pero el Estado limita el ejercicio de su soberanía, reconociendo la obligación de consultar, como derecho especial de participación (ANAYA Y PUIG, 2017: 435-464). Que el Estado, en cuanto soberano, imponga límites a su soberanía no en tanto a su ejercicio con respeto a los DD.HH., sino en tanto a su alcance frente a una potencial sesión de autonomía, depende no de una obligación legal, sino de los desenlaces de un conflicto político. Es aquí donde, mientras desde un punto de vista de derecho formal la situación es clara, desde un punto de vista político, es incierta.

El derecho internacional, si bien en abstracto niega el derecho de libre determinación a pueblos indígenas, deja la puerta abierta a que mientras el conflicto no se resuelva por medios pacíficos, la represión estatal vulnere el derecho de libre determinación interna de Mapuches en tanto chilenos que gozan de este derecho como derecho humano (MACKLEM, 2015: Cap. 6 y 7)<sup>14</sup>. Cuando la libre determinación interna del pueblo Mapuche no pueda ser ejercida substancial y significativamente —incluyendo el cúmulo de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y derechos indígenas— entonces el derecho de libre determinación externa, como grupo que reclama autonomía frente a la vulneración de derechos fundamentales por parte del Estado chileno, puede ser gatillado. Y en este caso el derecho internacional ya no ofrece sólo una plataforma para la resolución pacífica, sino regulación en el caso de conflicto armado generalizado.

14] Recuérdese que el derecho a la libre determinación es un derecho humano básico reconocido por ambos Pactos de Derechos Humanos. Véase Macklem.

Mientras la represión y negación de derechos del pueblo Mapuche aumente, los argumentos a favor de una «secesión correctiva» [*remedial secession*] (como medio para remediar esta vulneración de derechos) serán aún más fuertes. De ocurrir aquello, el derecho internacional ofrece legitimidad a la lucha del pueblo Mapuche, en un conflicto ahora caracterizado como de liberación nacional. Y ofrece además regulación, con las normas de derecho internacional humanitario aplicable a conflictos no-internacionales y a conflictos de liberación nacional. Aquí vemos finalmente el rol fundamental que cumple la consulta indígena como parte del compromiso entre participación y autonomía.

Mientras la consulta se acerque más a la autonomía y a la libre determinación interna, paradójicamente, debilita el argumento para aplicar la libre determinación externa. Pero si autoridades chilenas continúan evadiendo la implementación profunda de la consulta indígena, podrán haber contribuido a transformar los derechos de participación del pueblo Mapuche, en derechos de libre determinación.

### Referencias bibliográficas

ANAYA, JAMES (2004): *Indigenous peoples in international law*. USA, Oxford University Press.

ANAYA, JAMES (2004b): «El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la Declaración», en: Chambers, Claire y Stavenhagen, Rodolfo (Eds.) *El Desafío de la Declaración: historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas*. Copenhague: IWGIA, pp. 194–209.

ANAYA, JAMES (2008): «Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people» UN Doc A/HRC/9/9 2008.

ANAYA, S. JAMES Y PUIG, SERGIO (2017): «Mitigating state sovereignty: The duty to consult with indigenous peoples», en: *University of Toronto Law Journal*, nº 67. 4, pp. 435–464.

BECKER LORCA, ARNULF Y ALVEZ MARIN, AMAYA: «El Derecho Internacional en contra de los Pueblos Indígenas de América Latina», *manuscrito inédito*.

BARELLI, MAURO (2016): *Seeking justice in international law: the significance and implications of the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, Routledge.

BELLIER, IRENE (2010): «La participación de los pueblos indígenas en la Organización de las Na-

- ciones Unidas: construcción de una voz indígena y producción de normas», en: Brett, Roddy y Santamaría, Ángela (Eds.) *Jano y las caras opuestas de los derechos humanos*. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, pp. 41–71.
- BIDEGAIN, GERMÁN (2017): «From Cooperation to Confrontation: The Mapuche Movement and Its Political Impact, 1990–2014» en: Donoso, S., von Bülow, M. (eds.), *Social Movements in Chile*, Palgrave Macmillan, New York.
- CARMONA, CRISTÓBAL (2013): «Tomando los derechos colectivos en serio: el derecho a consulta previa del Convenio 169 de la OIT y las instituciones representativas de los pueblos indígenas», en: *Revista Ius et Praxis*, n° 19.2, pp. 301–334.
- CASTRO, MILKA (Investigadora responsable) (2018): *Sistematización y análisis de experiencias del ejercicio del derecho de consulta previa desde la institucionalidad en Chile*, Estudio Ministerio Desarrollo Social – Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
- CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES–OBSERVATORIO CIUDADANO (2018): *El Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales a 10 años de su ratificación por el estado de Chile: análisis crítico de su cumplimiento*. Temuco.
- ENGLE, KAREN (2010): *The elusive promise of indigenous development: Rights, culture, strategy*, Duke University Press.
- ENGLE, KAREN (2011): «On Fragile Architecture: The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in the Context of Human Rights», en: *European Journal of International Law*, vol. 22.1.
- ESCÁRZAGA, FABIOLA (2012): «Comunidad indígena y revolución en Bolivia: el pensamiento indianista–katarista de Fausto Reinaga y Felipe Quispe», en: *Política y cultura*, n°37, pp. 185–210.
- ERUETI, ANDREW (2016): *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Mixed–Model Interpretative Approach*, tesis doctoral, Toronto University.
- ERUETI, ANDREW (2017): «The politics of international indigenous rights», *University of Toronto Law Journal*, n° 67.4, pp. 569–595.
- GUERRA–SCHLEEF, FELIPE (2017): «Los Tribunales Ambientales en la implementación de los derechos indígenas durante la evaluación ambiental de proyectos de inversión en Chile», en: *Revista Justicia Ambiental*, n° 9, pp. 19–38.
- ILO (1989): Provisional Record, Seventy–sixth Session, Geneva, Resolución 25/1.
- KENNEDY, DAVID (1987): *International legal structures*, Nomos–Verlag–Ges.
- LÂM, MAIVÂN (2000): *At the Edge of the State: Indigenous Peoples and Self Determination*, Brill Nijhoff.
- MACKLEM, PATRICK MACKLEM (2015): *The sovereignty of human rights*, Londres, Oxford University Press.
- MARIMÁN, JOSÉ (2012): *Autodeterminación: Ideas políticas mapuche en el albor del siglo XXI*, Santiago, Lom Ediciones.
- MARTINEZ COBO, JOSÉ (1983): «Study of the problem of discrimination against indigenous populations: final report (last part)», UN Doc E/CN.4/Sub.2/1983/21/Add.8
- MARTINEZ COBO, JOSÉ (1986): «Study of the problem of discrimination against indigenous populations, vol. 1», UN Doc E/CN.4/Sub.2/1986/7
- MEZA–LOPEHANDÍA, MATÍAS (2016): «La jurisprudencia del multiculturalismo en Chile: La consulta previa indígena ante tribunales», en: *Revista de Ciencias Sociales*, n° 69.
- MEZA–LOPEHANDÍA, MATÍAS (2018): «Frustrated Multiculturalism: (Neo)Liberalism and the Mapuche People», en: Marshall, Pablo (Ed.). *Citizenship and Disadvantaged Groups in Chile*. Lexington Books.
- MILLALÉN PAILLAL, JOSÉ (2013): «*Taiñ mapuchegen*.

- Nación y nacionalismo Mapuche: construcción y desafío del presente», en: *Ta iñ fike xipa raki-zuameluwün. Historia, colonialismo y resistencia desde el país Mapuche*, Temuco, Ediciones Comunidad de Historia Mapuche, pp. 235–251.
- MORAGA, JORGE (2001): *Aguas turbias: la central hidroeléctrica Ralco en el Alto Biobío*, Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales, Santiago, Lom Ediciones.
- MORRIS, MEGHAN, RODRÍGUEZ, CÉSAR, ORDUZ, N. Y BURITICÁ, PAULA (2009): «La consulta previa a pueblos indígenas: los estándares del derecho internacional», documento n° 2, Programa de Justicia Global y Derechos Humanos, pp. 1–52.
- MOYN, SAMUEL (2012): *The last utopia*, Harvard University Press.
- NAMUNCURA, DOMINGO (1999): *Ralco, ¿represa o pobreza?*, Santiago, Lom Ediciones.
- NUÑEZ POBLETE, MANUEL (2014): «La consulta indígena en el procedimiento de calificación ambiental. Desarrollo reglamentario y configuración judicial», en: *Anuario de Derecho Público*, n° 1, pp. 317–338.
- ONU, Asamblea General (2007): *Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas*.
- PAIRICÁN, FERNANDO Y ÁLVAREZ, ROLANDO (2011): «La Nueva Guerra de Arauco: La Coordinadora Arauco Malleco en el Chile de la Concertación de Partidos por la Democracia (1997–2009)», en: *Revista www.izquierdas.cl*, n°10, agosto.
- PAIRICÁN, FERNANDO (2014): *Malón: La rebelión del movimiento mapuche, 1990–2013*, Santiago, Editorial Pehuén, Pensamiento mapuche contemporáneo.
- PAIRICÁN, FERNANDO, HUENCHUNAO, JOSÉ Y LLAITUL CARRILLANCA, HÉCTOR (2016): *Pueblo mapuche y autodeterminación*, Le Monde diplomatique.
- PANGUILEF, MANUEL ABURTO Y MENARD, ANDRÉ (2013): *Libro diario del Presidente de la Federación Araucana: 1940, 1942, 1948–1951*, CoLibris.
- RICHARDS, PATRICIA (2013): *Race and the Chilean miracle: Neoliberalism, democracy, and indigenous rights*, University of Pittsburgh Press.
- SANHUEZA CUBILLOS, CRISTIÁN (2013): «La Consulta Previa en Chile: del dicho al hecho», en: *Derecho y Pueblo Mapuche. Aportes para la discusión*, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales, Chile.
- SAUL, BEN (2016): *Indigenous Peoples and human rights: International and regional jurisprudence*, Bloomsbury Publishing.
- STAVENHAGEN, RODOLFO (2011): «How strong Are the rights of indigenous peoples? », en: *Journal of Human Rights*, vol. 10, pp. 414–421.
- TRICOT, TITO (2012): *Autonomía. El movimiento Mapuche de resistencia*. Editorial CEIBO.
- WILLIAMS JR, ROBERT A (1990): «Encounters on the Frontiers of International Human Rights Law: Redefining the Terms of Indigenous Peoples' Survival in the World», en: *Duke University Law Journal*, n°4, pp. 660–704.
- XANTHAKI, ALEXANDRA (2007): *Indigenous rights and United Nations standards: self-determination, culture and land*, Cambridge University Press.



# LA INTERVENCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL (LATINO)AMERICANO: LA HEGEMONÍA ESTADOUNIDENSE Y EL DEBATE SOBRE LA INTERVENCIÓN EN LOS ORÍGENES DEL SISTEMA INTERAMERICANO

THE INTERVENTION OF (LATIN) AMERICAN INTERNATIONAL LAW: UNITED STATES HEGEMONY AND THE DEBATE OVER INTERVENTION IN THE ORIGINS OF THE INTER-AMERICAN SYSTEM

JUAN PABLO SCARFI ·

Investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina con sede en la Universidad de San Andrés (Argentina)  
Email: [jpscarfi@gmail.com](mailto:jpscarfi@gmail.com)

## Resumen

Este artículo examina los debates suscitados en torno a la conformación del derecho internacional, la naturaleza de la Doctrina Monroe y el principio de intervención en la etapa de ascenso de los Estados Unidos como imperio informal en América Latina y la formación del Sistema Interamericano. Se argumenta que este proceso contribuyó al surgimiento de tres tradiciones legales antagónicas en la región que surgieron al calor del intervencionismo y la hegemonía estadounidenses.

## Abstract

This article examines the debates generated over the conformation of international law, the nature of the Monroe Doctrine and the principle of intervention in the context of the rise of the United States as an informal empire in Latin America and the formation of the Inter-American System. It argues that this process contributed to the formation of three opposing legal traditions in the region that emerged alongside US hegemony and interventionism.

## Registro bibliográfico

SCARFI, JUAN PABLO «La intervención del derecho internacional (latino)americano: la hegemonía estadounidense y el debate sobre la intervención en los orígenes del sistema interamericano», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXX, n° 59, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio-diciembre, 2020, pp. 113-135.

## Descriptores · Describers

Derecho Internacional / América Latina / Intervención / Estados Unidos / Sistema Interamericano  
International Law / Latin America / Intervention / United States / Inter-American System

**Recibido:** 06 / 01 / 2020 **Aprobado:** 25 / 06 / 2020

## I. INTRODUCCIÓN: HACIA UNA HISTORIA CRÍTICA DEL DERECHO INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>

Ha habido mucha confusión sobre qué entendemos cuando hablamos de derecho internacional americano y derecho internacional latinoamericano, ya que estos términos convergieron y divergieron en diversas instancias de la historia jurídica y diplomática del continente (BECKER LORCA, 2006; SCARFI, 2018). La tradición del derecho internacional continental asociada con el primer término y la regional asociada con el segundo han tendido a ser históricamente asimiladas casi como sinónimos y vinculadas a la consolidación de ideas robustas sobre la no intervención y la promoción de ideales pioneros en derechos humanos, tributarios de una cierta tradición humanitaria. Estos dos últimos atributos que son entre sí contradictorios, en tanto oponen la idea de soberanía a la responsabilidad de proteger derechos individuales, fueron vistos como propios del acercamiento continental (americano) y regional (latinoamericano) al derecho internacional. En otras palabras, la idea de que América Latina ha sido promotora de estas dos nociones contradictorias, especialmente de los derechos humanos, tendió a ser interpretado como parte de una evolución regional teleológica, según la cual el punto final de llegada ya era de por sí óptimo y se sabía de antemano (CAROZZA, 2003; SIKKINK, 2018). Esto ha impedido distinguir no sólo las diferencias entre la tradición estadounidense y la latinoamericana, sino también los encuentros y desencuentros que se produjeron entre ambas y los variados matices que se generaron en esa interacción recíproca. Sin embargo, según intentaré argumentar en este artículo, estas cuestiones, ante todo el principio de intervención y no intervención y en menor medida ciertos ideales humanitarios tempranos, se debatieron en el contexto crítico de la consolidación de los Estados Unidos como un imperio informal en el continente y la conformación del Sistema Interamericano entre 1902 y 1928. Este fue un contexto en el que los Estados Unidos intervinieron en forma regular en los países de la región, especialmente en el Caribe y Centroamérica, y las posiciones de los juristas y diplomáticos de la región fueron variadas y matizadas al respecto (SCARFI, 2017). Aunque en los últimos años el giro histórico en el derecho internacional

1] Este artículo es una versión ampliada de un trabajo presentado en la *V Conferencia Bienal de la Sociedad Latinoamericana de Derecho Internacional*, realizada en la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, el 24 y 25 de 2018, en el marco de un panel sobre América Latina y la historia del derecho internacional, organizado por quien escribe.

ha contribuido a repensar crítica e históricamente estos procesos a la luz de la relación entre el derecho internacional y el imperialismo (CRAVEN, 2016), ciertas perspectivas dominantes sobre la trayectoria de los derechos humanos en América Latina han sido impermeables a esta renovación y presumen la existencia de una evolución lineal, homogénea y teleológica<sup>2</sup>.

En una dimensión general, este artículo se propone evaluar los potenciales y límites que pueden desprenderse de los nuevos enfoques asociados con el giro histórico en el derecho internacional para repensar la conformación de una tradición legal latinoamericana moderna y el modo en que estos contextos hegemónicos, imperiales y enmarcados en condiciones de desbalance de poder incidieron sobre la institucionalización disciplinaria del derecho internacional y los organismos internacionales en el continente americano. En términos más específicos, este artículo explora el caso de una serie de proyectos de codificación del derecho internacional americano, impulsados por el Instituto Americano de Derecho Internacional (IADI) y su relación con los debates en torno a la continentalización de la Doctrina Monroe en los años 1900, 1910 y 1920, todos los cuales suscitaron una discusión controversial y perdurable sobre la intervención y la no intervención entre una amplia gama de juristas latinoamericanos y estadounidenses que incluyó, entre otros, a Alejandro Álvarez (Chile), Luis María Drago (Argentina), Víctor Manuel Maúrtua (Perú), James Brown Scott (Estados Unidos), Elihu Root (Estados Unidos), Charles Evans Hughes (Estados Unidos), Luis Anderson (Costa Rica), e Isidro Fabela (México). Argumento aquí que los juristas latinoamericanos y estadounidenses estuvieron lejos de confluír de manera consistente en la promoción de la no intervención y de ideales humanitarios, sino que existió una amplia gama de perspectivas que fue desde la promoción de la no intervención absoluta y un latinoamericanismo antimonroísta y antiimperialista hasta versiones más humanitarias y monroístas que promovían la intervención bajo condiciones excepcionales y no excepcionales, en conformidad con una idea continentalista y americana del derecho internacional que incluía también a los Estados Unidos y que era condescendiente con el mantenimiento de su hegemonía en América Latina. En este sentido, cabe distinguir entre tres perspectivas: la solidarista, representada por Álvarez, la humanitaria e intervencionista, representada por Maúrtua, Brown Scott, Root y Hughes y la pluralista, representada ante todo por Fabela.

2) Véase por ejemplo (CAROZZA, 2003; SIKKINK, 2018)

Aunque hay un número creciente de cultores de la historia del derecho internacional en América Latina, cabe señalar que la cuestión del imperialismo y la hegemonía en la región han sido poco problematizados. Aunque podrían señalarse diversos componentes, el eje central sobre el que se articuló el giro histórico en el derecho internacional fue la exploración de la ostensible conexión entre el derecho internacional y el imperialismo, y la presencia y complicidad del colonialismo y la misión civilizadora en la evolución del derecho internacional moderno, a partir de las claves planteadas por los trabajos pioneros de Martti Koskenniemi y Anthony Anghie (KOSKENNIEMI, 2005; ANGHIE, 2007). En particular, si bien la cuestión de la conquista de América se estudió y problematizó más cabalmente, la dimensión histórica de hasta qué punto la tradición jurídica latinoamericana se conformó en contextos imperiales y hegemónicos que incidieron sobre la implantación e institucionalización de dicha tradición y del Sistema Interamericano, ha tendido a ser pasada por alto. Pensar la tradición latinoamericana del derecho internacional problematizando con rigor el vínculo entre el derecho internacional y el imperialismo permite explorar los desafíos y límites que con que se enfrentó en el contexto histórico de su conformación, desde la perspectiva de una historia crítica del derecho internacional en el continente.

En rigor, el argumento que desarrollo en este artículo, el cual retoma y ante todo expande el que propongo en mi libro *The Hidden History of International Law in the Americas* (2017), es que las tensiones y convergencias entre la no intervención y el humanitarismo intervencionista y solidarista del derecho internacional y los derechos humanos necesitan ser radicalmente reexaminadas a partir de una historia intelectual crítica y comparativa del derecho internacional en las Américas. Esto implica situar a América Latina en el continente y en un escenario global más amplio, discutiendo hasta qué punto el imperialismo formal e informal estadounidense dieron forma e influyeron en la construcción del derecho internacional regional y continental (SCARFI, 2017). Tomarse en serio el giro histórico (e imperial) en el derecho internacional implica identificar las instancias críticas de hegemonía, imperialismo informal, injusticia, desigualdad, desbalance de poder y antiimperialismo en las que los juristas y diplomáticos latinoamericanos procuraron servirse del derecho internacional y de los derechos humanos para transformar o consolidar esas situaciones de injusticia y hegemonía, qué límites encontraron y cuanto pudieron hacer para transformar los marcos imperiales y hegemónicos en los que el derecho internacional estaba enraizado. Aunque hay cultores del derecho

internacional crítico y de la historia del derecho internacional en la región, aun no se ha desarrollado cabalmente una historiografía crítica consolidada y coherente de la trayectoria imperialista y antiimperialista del derecho internacional en América Latina (PITTS, 2017; SCARFI, 2017; SCARFI, 2020; VEÇOSO, 2020; BECKER LORCA, 2015; BARRETO, 2012; ESLAVA, OBREGON Y URUEÑA, 2016). A partir de este planteo, este artículo hace una propuesta para promover y consolidar una historia crítica del derecho internacional en América Latina, atenta a las dimensiones e interconexiones entre imperialismo y antiimperialismo legales, como dos espejos que no pueden comprenderse si no es como parte de un mismo nudo histórico (SCARFI, 2017; SCARFI, 2020).

## **II. EL DERECHO INTERNACIONAL AMERICANO, EL IADI Y LA DOCTRINA MONROE COMO GRAMÁTICAS LEGALES Y POLÍTICAS CONTINENTALES**

La principal red continental de derecho internacional americano que surgió en los años 1910 estuvo nucleada en torno del Instituto Americano de Derecho Internacional (IADI), organismo fundado en 1912 por Brown Scott y Álvarez en Washington e inaugurado oficialmente en 1915. Financiado por la Fundación Carnegie por la Paz Internacional, el IADI se propuso crear y coordinar a todas las sociedades de derecho internacional del continente a semejanza de la *American Society of International Law* (ASIL), la Sociedad Americana de Derecho Internacional, fundada en Washington en 1906 por el Brown Scott, Elihu Root y Andrew Carnegie, entre otros. Los juristas que integraban el IADI compartían una perspectiva liberal internacionalista y adherían a una serie de principios comunes asociados a la hegemonía estadounidense en la región, como la Doctrina Monroe, la solidaridad panamericana y la Enmienda Platt, que legitimaba el derecho de intervención regular estadounidense en Cuba. Al interior del IADI existió una tensión entre una perspectiva etnocéntrica, hegemónica y pragmática con componentes humanitarios basada en el liderazgo estadounidense, promovida por Brown Scott, Maúrtua, Root y el cubano Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén y una perspectiva solidarista, multilateral e idealista defendida ante todo por Álvarez y en menor medida Luis Anderson (SCARFI, 2017). Al mismo tiempo, en los márgenes de esa misma red continental se desarrolló una tradición alternativa que he denominado aquí pluralista. Todas estas diversas tradiciones intervinieron

durante las primeras décadas del siglo xx en debates continentales sobre la naturaleza de la Doctrina Monroe concebida originalmente en los Estados Unidos como principio de alcance continental.

Poco después de su formulación original en 1823 por John Quincy Adams y James Monroe como un principio de no intervención europea en las Américas y de supremacía estadounidense sobre América Latina, la Doctrina de Monroe comenzó a ser invocada por juristas y políticos latinoamericanos como una doctrina de alcance continental para proteger a las naciones emergentes latinoamericanas de posibles intervenciones de las potencias europeas (SEXTON, 2011; SCARFI, 2016). Sólo comenzó a ser objeto de un debate continental más amplio desde comienzos del siglo xx primero a partir de la reformulación que hizo de la Doctrina el jurista y Ministro de Relaciones Exteriores argentino, Luis María Drago (1902) en el contexto de la intervención británica, alemana e italiana en Venezuela para reclamar el cobro de deudas públicas (VEÇOSO, 2020). Drago invocó la Doctrina Monroe para condenar la legalidad y legitimidad de dicha intervención de los poderes europeos en el continente americano para exigir el cobro forzoso de deudas públicas (DRAGO, 1903: 1–10). Pocos años después el presidente estadounidense, Theodore Roosevelt con el así llamado Corolario Roosevelt (1904) puso en marcha una rearticulación oficial de la doctrina que tenía fundamentos intervencionistas civilizatorios y humanitarios. Esta versión le atribuía a los Estados Unidos el derecho de intervenir cuando existiera «una conducta crónica errada» y la «sociedad civilizada» estuviera puesta en peligro, teniendo como principal universo de referencia a Centroamérica y el Caribe (ROOSEVELT, 1904, XVI) A partir de la reformulación multilateral, continental y radicalmente antiintervencionistas propuesta por Drago y de la versión intervencionista, unilateral y con fuertes componentes humanitarios que propuso poco después el Presidente Roosevelt, la Doctrina Monroe comenzó a discutirse y ser objeto de disputas continentales tanto en torno de su significado y su alcance. Lo que comenzó a ponerse en juego a partir de estas reformulaciones fueron cuatro dimensiones: 1) si era una doctrina de intervención o de no intervención; 2) un principio político o jurídico; 3) si su alcance era unilateral o multilateral; 4) si era una doctrina nacional o continental. Este importante debate sobre la Doctrina Monroe de comienzos del siglo xx estableció una gramática continental que fue un marco de referencia común para los principales juristas del continente (SCARFI, 2016). También marcó un punto de tensión y una división rotunda entre la tradición estadounidense y la latinoamericana, es decir, entre una forma de

intervencionismo unilateral con tintes humanitaristas, propuesto por el Corolario Roosevelt y el principio de no intervención absoluto como principio continental con componentes multilaterales, tal como se desprendía del «Corolario Drago» de la Doctrina Monroe (WHITAKER, 1969: 86–107).

Álvarez fue sin duda el más prominente propulsor latinoamericano de la reivindicación de la Doctrina Monroe estadounidense y su redefinición en clave hemisférica, multilateral y como principio jurídico de derecho internacional. Desde una perspectiva ciertamente más modernizada del derecho internacional y fuertemente influida por la tradición del solidarismo francés, Álvarez logró ofrecer una suerte de punto de confluencia panamericano entre el humanitarismo intervencionista unilateral del Corolario Roosevelt y el antiintervencionismo multilateral de Drago (NEFF, 2014: 285–297; SCARFI, 2017: 96–98). Aunque la fórmula de Álvarez era más cercana al espíritu multilateral de Drago, presumía que la existencia de la hegemonía estadounidense era beneficiosa para la región. En un artículo temprano e influyente publicado en el *American Journal of International Law* que presentaba sintéticamente los argumentos de la que habría de ser su obra más conocida, *L'droit international americain* (1910), Álvarez sostuvo que la hegemonía de los Estados Unidos

«lejos de merecer una absoluta condena, como ha sido dicho de manera ligera por ciertos publicistas, debe ser juzgada de manera diferente, como habiendo sido generalmente beneficiosa para América, en la medida en que ha hecho que este hemisferio sea respetado por los países de Europa a pesar de los actos de intervención que han sido llevados a cabo contra él» (ÁLVAREZ, 1909: 319; ÁLVAREZ, 1910: 125–184).

Álvarez enmarcó su redefinición de la Doctrina Monroe como principio continental dentro de una propuesta más general de postular la existencia de un derecho internacional americano común para el continente. En este sentido, el jurista chileno ofreció una suerte de síntesis hegeliana entre dos tradiciones jurídicas diferentes, la latinoamericana y la estadounidense. El derecho internacional americano, o panamericano, como lo llamó muchas veces Álvarez, ofrecía a su entender una síntesis unificada, superadora y monista de ambas tradiciones. La Doctrina Monroe era un principio angular, según Álvarez, del «derecho internacional americano», en tanto establecía que el continente no era tierra nula y por lo tanto no estaba sujeto a intervenciones externas. En palabras de Álvarez,

«la Doctrina Monroe puede sintetizarse en esta idea fundamental: *ninguno de los dos continentes puede interferir en los asuntos del otro*, y en esto toda América está unida» (ÁLVAREZ, 1909, 311). De hecho, Álvarez sostuvo que la no intervención era también un principio de derecho internacional americano. Al redefinir a la Doctrina Monroe como pilar de un lenguaje panamericanista solidario entre América Latina y los Estados Unidos, Álvarez sentó los marcos de una nueva gramática legal continental sobre la base de la cual se discutió por muchos años la intervención y la no intervención.

Al mismo tiempo, la Enmienda Platt, que autorizaba legalmente el derecho de intervención de los Estados Unidos en Cuba, estuvo fundada desde que fue establecida y concebida en 1902 por el entonces Secretario de Guerra, Elihu Root sobre supuestos vinculados a la Doctrina Monroe. En ese contexto, Root concibió la Enmienda Platt, especialmente el artículo tercero que autorizaba a los Estados Unidos a intervenir en forma regular en Cuba, como un «derecho [legal] reconocido por el derecho internacional» (ROOT, 1916). Teniendo como base los postulados de Root, el grupo de juristas estadounidenses y latinoamericanos que se nuclearon alrededor del comité directivo del IADI no sólo avaló la Doctrina Monroe concebida originalmente por los Estados Unidos, sino que tampoco cuestionó la legitimidad de la Enmienda Platt. En particular, Root y Brown Scott articularon una defensa del derecho de intervención estadounidense en Cuba fundado en razones humanitarias que era perfectamente consistente y se sustentaba en la Doctrina Monroe y el uso intervencionista oficial que hacían los Estados Unidos de la doctrina para entonces para justificar el monopolio y la exclusividad de su derecho de intervención en América Latina (SCARFI, 2017: 11–12, 53–54). En este sentido, en el marco de la Segunda Reunión del IADI realizada en La Habana en 1917, Brown Scott justificó la introducción de la Enmienda Platt como parte de la Constitución de Cuba argumentando que «los Estados Unidos creyeron acertado, es más, creyeron necesario quitar a las naciones extranjeras todo pretexto de intervención en los asuntos internos de Cuba», y por ello remarcó frente a una audiencia mayormente compuesta por cubanos que «La Enmienda Platt faculta a los Estados Unidos a intervenir en Cuba para la protección, no para la destrucción, de la independencia de la República, creando así un derecho legal a distinción de una pretensión política» (BROWN SCOTT, 1918: 39; BROWN SCOTT, 1926).

En la tradición jurídica estadounidense ligada al IADI, en particular en Brown Scott quien fuera su presidente, existió un componente humanitario que convivió

de manera más o menos fluida por varios años con las perspectivas solidaristas acuñadas por Álvarez, quien fue el Secretario General del IADI desde su fundación hasta 1927. Álvarez ofreció argumentos de tipo solidarios, antes que humanitarios, en defensa del derecho de intervención en casos excepcionales que eran asimilables a circunstancias como la Enmienda Platt. En el mismo contexto de la Segunda Reunión del IADI de 1917, Álvarez comenzó a esbozar las bases de lo que serían unos años más tarde sus proyectos para la codificación del derecho internacional americano presentados formalmente en 1923. Afirmó allí Álvarez que la Doctrina Monroe condenaba de manera solemne las intervenciones de los países europeos en América y que la regla general debía ser la no intervención. Sin embargo, en un contexto donde las intervenciones estadounidenses en la región eran regulares y estaban comenzando a generar una amplia resistencia, Álvarez consideró que las intervenciones colectivas eran admisibles en principio, e incluso llegó a conceder que existían tres excepciones que admitían y legitimaban la intervención individual de un Estado americano sobre los asuntos externos o internos de otro. La primera de ellas respondía claramente a lo establecido por la Enmienda Platt, otorgándole a los Estados Unidos el derecho a intervenir en los asuntos internos y externos de Cuba. Esta primera excepción primaba, en palabras de Álvarez, «cuando un Estado conceda a otro la facultad de intervenir» (ÁLVAREZ, 1918: 379). La segunda excepción se daba «cuando, tratando de cobrar una deuda pública, el Estado deudor obre de mala fe» (ÁLVAREZ, 1918: 379). La tercera excepción era «cuando se trata de garantizar la vida o la propiedad de los nacionales de un Estado en el territorio de otro» (ÁLVAREZ, 1918: 379). Aunque consideró al principio de la no intervención como principio de lo que él mismo llamó derecho internacional americano, Álvarez dejó un margen excepcional para las intervenciones colectivas e individuales, desde un razonamiento multilateral que le daba un peso central a la interdependencia y la cooperación, sustentándose en un liberalismo internacionalista de carácter solidario. Como el grupo nuclear de juristas que se articuló en torno de la comisión directiva del IADI, Álvarez nunca puso en cuestión la Enmienda Platt y el derecho de intervención regular de los Estados Unidos en Cuba entre 1902 y 1934.

A diferencia de la mayor parte de los juristas nucleados en torno del IADI, algunos juristas mexicanos, especialmente luego de la experiencia de la Revolución Mexicana iniciada en 1910 y de la intervención estadounidense en Veracruz de 1914, desarrollaron una sensibilidad legal regionalista particular en torno a los usos intervencionistas y la elasticidad de la Doctrina Monroe, abogando por un

derecho internacional latinoamericano que excluyera a los Estados Unidos (SCARFI, 2018). Esto contribuyó a la formación de una tradición legal pluralista en clave latinoamericana, en lugar de panamericana, que se distinguió fuertemente de las vertientes solidaristas y humanitaristas que predominaban en el IADI y que fue particularmente prominente en México, representada por figuras emblemáticas de la generación del Ateneo de la Juventud, como Fabela, pero que tuvo antecedentes y resonancias similares en Argentina y Cuba (SCARFI, 2020; SCARFI 2013). Como he mostrado en un artículo reciente, esta vertiente puso un fuerte acento en la relación del derecho internacional con las limitaciones y desafíos que enfrentan los países débiles para hacer valer el derecho internacional por sobre la fuerza y el poder político internacionales frente a las grandes potencias, en particular los Estados Unidos (SCARFI, 2020). En sus escritos tempranos y también maduros, Fabela articuló una crítica robusta de la Doctrina Monroe como doctrina unilateral y elástica sin validez jurídica alguna, contraponiéndola con la Doctrina Drago, entendida como doctrina latinoamericanista, multilateral y antiintervencionista de naturaleza legal, y estableciendo así una oposición dicotómica entre ambas doctrinas (FABELA, 1957). Desde muy temprano, Fabela desarrolló una reflexión crítica en torno de la elasticidad de la Doctrina Monroe que habilitaba problemáticamente usos de los más diversos de la doctrina, de los cuales los usos intervencionistas resultaban a su entender particularmente peligrosos. Unos pocos años después de que se inaugurara oficialmente el IADI y en las postrimerías de la formación de la Liga de las Naciones y la firma del Tratado de Versalles, Fabela postuló que la Doctrina Monroe, en lugar de ser un pilar angular del derecho internacional americano, como planteaba Álvarez, era un fundamento que habilitaba las intervenciones estadounidenses en forma regular en América Latina, poniendo a los Estados Unidos en «contra de la libertad». Fabela señalaba allí que «no cuesta trabajo comprender que cabalmente esa elasticidad de la doctrina de Monroe, que para los Estados Unidos resulta una brillante cualidad, para las repúblicas iberoamericanas es un peligro» (FABELA, 1920: 309). Concluía Fabela que la actitud del presidente mexicano Venustiano Carranza había sido ejemplar en América Latina por su rechazo categórico de la Doctrina Monroe. «El presidente de México, don Venustiano Carranza, es el único jefe de Estado que no aceptó tal doctrina, rechazándola política y oficialmente, porque ella entraña una tutela para la América hispana» (FABELA, 1920: 310).

### III. LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL AMERICANO COMO INSTANCIA CONTINENTAL PARA DEBATIR LA INTERVENCIÓN

Como he mostrado en el apartado anterior, ya en la Segunda Reunión oficial del IADI de 1917, Álvarez había presentado una serie de proyectos para avanzar en la codificación del derecho internacional americano que conformarían una base preliminar de los que habría de preparar y presentar oficialmente en el marco de la Quinta Conferencia Panamericana realizada en Santiago de Chile en 1923. Con Álvarez como referente e impulsor intelectual, el IADI concentró sus esfuerzos en preparar una serie de proyectos para la codificación del derecho internacional público y privado en las Américas para que fueran discutidos formalmente en el marco de la Conferencia de Jurisconsultos de Río de Janeiro (1927) y luego en la Sexta Conferencia Panamericana de La Habana (1928). Tanto en los preparativos como en el marco de los debates concretos de ambas conferencias entraron en tensión, tal como mostraré en esta sección, tres perspectivas contrapuestas sobre la intervención y la no intervención, una perspectiva más humanitaria en defensa de las intervenciones por motivos humanitarios, una posición solidarista intermedia promovida por Álvarez que autorizaba cierto tipo de intervenciones específicas y una posición pluralista condenando cualquier forma de intervención, es decir, en defensa del principio de no intervención absoluta.

Resulta importante señalar que las versiones humanitaristas promovidas por juristas estadounidenses como Brown Scott y Root eran en efecto más ostensiblemente humanitarias que las promovidas por algunos juristas latinoamericanos que nucleaban la comisión directiva del IADI como el jurista peruano Maúrtua y el cubano Bustamante. El hecho de que el humanitarismo de los juristas estadounidenses fuera más acentuado puede explicarse por el hecho de que en términos generales las tradiciones liberales y jurídicas estadounidense y latinoamericana se fundaron en acercamientos ante todo contrapuestos a los derechos individuales y los derechos sociales; y a la soberanía y el expansionismo. Como ha sostenido Greg Grandin, mientras que la tradición liberal y jurídica estadounidense estuvo articulada en torno del complejo dual del «expansionismo y los derechos individuales», la tradición latinoamericana estuvo configurada, en cambio, en torno del complejo dual de la «soberanía y los derechos sociales» (GRANDIN, 2012: 72). En este sentido, el humanitarismo intervencionista de los juristas estadounidenses fue más acentuado en la medida en que estaba más atento a la protección y violación de derechos individuales y los derechos de propiedad de las compañías

estadounidenses localizadas en la región como justificación para las intervenciones. Como he mostrado, Brown Scott y Root defendieron la Enmienda Platt como un derecho legítimo y legal, validado por el derecho internacional, que autorizaba la intervención humanitaria de los Estados Unidos para resguardar la independencia cubana. Mientras que Álvarez podría ser considerado un solidarista que defendía ciertas intervenciones en condiciones excepcionales, Maúrtua, en cambio, era un humanitarista con posiciones muy cercanas al intervencionismo humanitario estadounidense representado por figuras del *establishment* político y del derecho internacional en los Estados Unidos, como Brown Scott, Root y Hughes. Además, al igual que Brown Scott y Bustamante, Maúrtua mantuvo una concepción elitista y tecnocrática de la codificación.

Los proyectos originales de codificación elaborados por Álvarez hacían referencia en sus diferentes versiones a una noción moderada del principio de no intervención, pero dejaban a la vez un margen ambiguo para las intervenciones excepcionales, restringiendo la soberanía de los Estados (ÁLVAREZ, 1918: 378–379; ÁLVAREZ, 1923: 98). Estas contradicciones se mantuvieron en los proyectos que elaboró luego el IADI. Como mostraré más adelante, estas contradicciones terminarían siendo a la larga objeto de importantes disputas tanto en los proyectos presentados por el IADI en Río de Janeiro en 1927 como en los debates que tuvieron lugar en la Conferencia de La Habana de 1928. En dicha propuesta, Álvarez incluyó un artículo en defensa de una versión moderada del principio de no intervención, dejando un margen excepcional para las interferencias no violentas. Este artículo en su versión de 1923 postulaba: «Ningún Estado podrá intervenir en los asuntos interiores o exteriores de un Estado americano, contra su voluntad. La única injerencia que éstos pueden ejercer es la amigable y conciliatoria, sin ningún carácter de imposición» (ÁLVAREZ, 1923: 98). Esta versión sería luego reelaborada por Brown Scott, Álvarez y Luis Anderson, el jurista costarricense que oficiaba de tesorero del IADI, con ligeras modificaciones para ser discutida en una reunión especial del IADI realizada en Lima en 1924 (AMERICAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL LAW, 1925). En los proyectos completados en la reunión de Lima y presentados oficialmente por el IADI a la Unión Panamericana para su discusión en la Conferencia de Jurisconsultos de Río de Janeiro (1927), el principio de no intervención en una versión moderada se combinaba con una Declaración de Derechos y Deberes de las Naciones que había elaborado Brown Scott en la Primera Reunión oficial del IADI celebrada en 1915 en Washington. Los dos primeros artículos de dicha Declaración contenían

enunciados que establecían limitaciones a la soberanía e independencia de los Estados, asociadas al principio de no intervención, estableciendo un compromiso y deber de no violar los derechos de otras naciones del continente. El artículo 1 postulaba: «toda nación tiene derecho a existir, y a proteger y conservar su existencia; pero este derecho no implica el derecho ni justifica el acto de un Estado de protegerse a sí mismo o conservar su existencia a través de la ejecución de actos ilegales contra Estados inocentes y no ofendidos». El artículo 2 señalaba: «toda nación tiene derecho a la independencia en el sentido de que tiene el derecho de perseguir su felicidad y es libre de desarrollarse sin la interferencia o el control de otros Estados, en la medida en que lo haga sin interferir o violar los derechos de otros Estados» (BROWN SCOTT, 1916: 88).

En el contexto de la Conferencia de Río de Janeiro que prometía ser un ámbito de debate ante todo jurídico entre la comunidad epistémica de los juristas, la discusión sobre la no intervención adquirió un tono político. Curiosamente, al mismo tiempo, las referencias a la Declaración de Derechos y Deberes de las Naciones, elaborada por Brown Scott y presentada en el marco científico de la primera reunión del IADI, fue eliminada de los proyectos de codificación. Uno de los momentos más recordados y politizados de la Conferencia de Río fue cuando Anderson presentó una propuesta sobre no intervención absoluta que terminó prevaleciendo. Esa propuesta fue aprobada y «saludada por una salva de aplausos de todo el continente» (BARCIA TRELLES, 1931: 698). Esto implicó acortar la versión preparada inicialmente por Álvarez y el IADI que era más moderada y establecía excepciones al principio de no intervención. La propuesta de Anderson aprobada fervorosamente en Río de Janeiro estipulaba: «Ningún Estado puede intervenir en los asuntos internos de otro Estado» (INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, 1928: 240). Esta versión más robusta del principio de no intervención que propuso con éxito Anderson era más cercana al espíritu pluralista y politizado que prevalecía entre algunos juristas y diplomáticos que estaban en los márgenes del IADI, como el mexicano Fabela (SCARFI, 2020). Sin embargo, la delegación estadounidense, en particular Brown Scott expresó reservas respecto de la versión final del artículo sobre no intervención y señaló que debían existir dos excepciones importantes al principio de no intervención: «las razones de humanidad», que hoy llamaríamos humanitarias y las de «defensa propia» (MAURTUA, 1940: 364). Brown Scott hizo referencia al derecho a la intervención humanitaria de parte de los Estados Unidos en Cuba en el contexto de la guerra hispano–norteamer-

ricana que daría lugar a la Enmienda Platt. Aunque Brown Scott, como ya he mostrado, había defendido en varias oportunidades la Enmienda Platt como un legítimo principio de derecho internacional y la labor de Root como arquitecto de esta, en este contexto su alusión a la misma fue menos explícita (ROOT, 1916). Afirmaba allí: «No quiero olvidar la base legal sobre la cual los Estados Unidos, por motivos de humanidad, intervinieron en Cuba para poner término a un régimen inhumano, lo que motivó la liberación de ese país»<sup>3</sup>. Las tensiones entre el pluralismo antiintervencionista politizado surgido de manera espontánea de parte de Anderson y el humanitarismo intervencionista que prevalecía entre las figuras de mayor liderazgo dentro del IADI, como Brown Scott, se hicieron evidentes en Rio de Janeiro, pero sólo llegaron a manifestarse de manera más contundente en el contexto de los preparativos y también en los debates concretos que tuvieron lugar en la Conferencia de La Habana.

Las diferencias entre el humanitarismo intervencionista y el pluralismo antiintervencionista se manifestaron a través de acercamientos contrapuestos a la codificación del derecho internacional, pero también al principio de intervención. Brown Scott y sus principales aliados más cercanos del IADI, como Bustamante y Maúrtua, promovieron un acercamiento elitista, tecnocrático y antipluralista a la codificación, asumiendo que esta labor debía ser realizada por expertos en lugar de debatida pública y políticamente teniendo presente todas las tradiciones jurídicas del continente. Fabela, en cambio, realizó preparativos para poder introducir un debate político robusto en La Habana, cuestionando los usos intervencionistas de la Doctrina Monroe y del panamericanismo, y poder consolidar allí el principio de la no intervención. Los preparativos de Brown Scott fueron más estratégicos que discursivos. Estableció alianzas estratégicas con Bustamante y Maúrtua, sus colegas del IADI más afines a su visión etnocéntrica y conservadora del derecho internacional, según la cual las tradiciones y valores jurídicos estadounidenses, como por ejemplo la Corte de Justicia de los Estados Unidos, debían ser el modelo para construir un derecho internacional panamericano continental y también para armar un código de derecho internacional para el continente (SCARFI, 2014; SCARFI, 2017). Brown Scott consiguió, por un lado, garantizar que Bustamante oficiara como presidente de la Conferencia de La Habana y en Rio de Janeiro, por otro lado, estableció contactos más estrechos y de lealtad con Maúrtua, La

3] Citado en (MAURTUA, 1940: 364).

coincidencia de visiones legales más importante entre Brown Scott y Maúrtua se produjo en Río de Janeiro con motivo de la intervención de Maúrtua. En lo que Brown Scott calificó como «su discurso magistral», Maúrtua presentó su acercamiento a la codificación del derecho internacional que debía ser, a su entender, práctica y pragmática en lugar de ser gradual, progresiva y teórica y estar fundada en el principio de solidaridad, como era el caso del enfoque propuesto por Álvarez (BROWN SCOTT, 1927). En otras palabras, Maúrtua le ofrecía a Brown Scott un contrapunto perfecto para hacer valer su propia perspectiva sobre la codificación, muy afín a la del jurista peruano. Esta afinidad de perspectivas se hizo evidente cuando Brown Scott logró en 1927 desplazar a Álvarez como Secretario General del IADI para reemplazarlo por Maúrtua (SCARFI, 2017). Asimismo, Brown Scott estableció una alianza directa y coordinada con el gobierno del presidente Augusto Leguía en Perú para asegurarse que Maúrtua fuera el delegado que representara a dicho país y pudiera ser así un aliado efectivo de Brown Scott, del IADI y en última instancia del gobierno estadounidense en lo que concernía a los proyectos de codificación y a mantener el derecho estadounidense de intervención en la región.

Desde los márgenes del *establishment* de la Unión Panamericana y alejado del *habitus* legal del IADI, Fabela se posicionó de manera radicalmente diferente frente a los preparativos de la Conferencia de La Habana y envió un mensaje de carácter netamente político desde París a los delegados latinoamericanos. Les asignaba la misión de hacer valer de manera rotunda el principio de no intervención absoluto y reivindicar los derechos e integridad territorial de las naciones débiles de la región. «A vosotros corresponde trocar el sistema unilateral y liberticida que ha imperado en nuestras relaciones interamericanas, por las normas equitativas del arbitraje obligatorio y la no intervención» (FABELA, 1955: 72). Señaló allí la importancia que tenía debatir una serie de cuestiones que entendía como fundamentales para el «porvenir político» de la región que estaban indisolublemente ligadas a la discusión sobre la no intervención y que estaban en el corazón de la hegemonía de los Estados Unidos en América Latina, como la legitimidad de la Doctrina Monroe, las intervenciones estadounidenses en la región y el panamericanismo frente al latinoamericanismo. Las cinco cuestiones por debatir fueron formuladas por Fabela, entonces, de la siguiente manera:

«1. ¿Es compatible el panamericanismo con las intervenciones efectuadas por los Estados Unidos en algunas naciones del Continente?

2. ¿Cuál es la definición de la Doctrina Monroe y cuál su alcance?
3. ¿La Doctrina Monroe conviene y obliga a los latinoamericanos?
4. ¿El panamericanismo debe subsistir o debe ser reemplazado por el latinoamericanismo?
5. Frente a una probable denegación de justicia de parte de los Estados Unidos, respecto a las naciones frateras que tiene sojuzgadas, ¿cuál debe ser la actitud de Iberoamérica?» (FABELA, 1955, 71).

En suma, Fabela consideraba que el nudo central para debatir la intervención no tenía en absoluto que ver con una cuestión estrictamente jurídica ni técnica concerniente a la codificación del derecho internacional, sino que lo que estaba en juego allí eran la Doctrina Monroe, el panamericanismo y las intervenciones estadounidenses en la región, ya que esos eran los pilares fundamentales que estructuraban las relaciones jerárquicas y hegemónicas entre los Estados Unidos y América Latina (SCARFI, 2020).

En el contexto de la Conferencia de La Habana estas diferentes sensibilidades legales encontraron expresión en lo que fue uno de los momentos más críticos de la historia del Sistema Interamericano y del derecho internacional de la región. Desde un punto de vista latinoamericano, el proyecto que presentó Maúrtua fue polémico y especialmente condescendiente con las iniciativas estadounidenses de darle validez y legitimidad al principio de intervención para proteger las propiedades y vidas de ciudadanos estadounidenses localizados en la región. Maúrtua reintrodujo la Declaración de Derechos y Deberes de las Naciones elaborada por Brown Scott en 1915 que ya había sido eliminada en el marco de la Conferencia de Rio de Janeiro en 1927. Consideraba que la fórmula de 1915 era más avanzada que la de 1927, pero esa superioridad residía en la validez y legitimidad de que gozaba en la comunidad epistémica y científica del derecho internacional, el comité directivo del IADI y el Departamento de Estado norteamericano, en particular Root y Hughes, el ex Secretario de Estado y delegado estadounidense en La Habana. El proyecto presentado por Maúrtua generó una gran controversia y fue especialmente resistido por el delegado de Argentina, Honorio Pueyrredón, y el de El Salvador, Gustavo Guerrero, quienes lo rechazaron defensiva y categóricamente, politizando el debate sobre la intervención desde un espíritu pluralista, muy afín al de Fabela. Pueyrredón y Guerrero contrapusieron una fórmula política frente a la defensa elitista y tecnocrática que hizo Maúrtua de la validez y legitimidad

jurídica y científica de la Declaración del IADI. Estas tensiones eran también un corolario de las diferentes perspectivas que existían sobre la codificación del derecho internacional, es decir, entre visiones antipluralistas, elitistas y tecnocráticas de la codificación y perspectivas que entendían que en materia de codificación era necesario ser inclusivo de una pluralidad de tradiciones jurídicas y debatir política y públicamente sobre estas cuestiones. Como he señalado, Brown Scott, Maúrtua y Bustamante compartían una perspectiva elitista y tecnocrática similar sobre la codificación, según la cual esta tarea debía ser realizada por una elite selecta e iluminada de técnicos y expertos en derecho internacional como se consideraban a sí mismos dichos miembros del comité directivo del IADI.

La defensa de Maúrtua del principio de intervención y de la Declaración del IADI tenía un cariz elitista y antipluralista en materia de codificación y le asignaba un gran importancia a la interdependencia y a preservar la cooperación panamericana por sobre el aislamiento nacional en defensa de la soberanía. Esta perspectiva era menos explícitamente humanitaria que la de Brown Scott y Hughes. En un afán de dotar de legitimidad las declaraciones del IADI, Maúrtua exacerbó esa oposición de manera explícita y contrapuso así lo que llamó una «fórmula de batalla» de carácter netamente político por la no intervención como parte de un mero «gesto político» frente a una «fórmula jurídica, franca, serena, expresiva de lo que nosotros estimamos debe ser una base del Derecho Internacional universal», contenida en las Declaración de Derechos y Deberes del IADI, la cual era de dominio científico y que interponía derechos de no intervención al deber de proteger ante todo la vida y la propiedad de norteamericanos localizados en países latinoamericanos (MAURTUA, 1940: 119). Maúrtua era mucho más afín al espíritu humanitario de Brown Scott y Hughes que Álvarez, pero enfatizaba, como este último, la importancia de la interdependencia y la solidaridad como principios nodales para poner en cuestión el principio absoluto de no intervención. Maúrtua afirmaba así: «[e]l tiempo de la interdependencia, es la época de la solidaridad dominada por la justicia». Y continuaba: «[l]a interdependencia es una red de derechos y obligaciones que no puede romperse sin destruir las bases de la sociedad de las naciones. La nueva faz del Derecho Internacional consiste, precisamente, en eliminar la antigua afirmación de los derechos exclusivos de los Estados para reemplazarla por la afirmación de derechos y deberes» (MAURTUA, 1940: 95–96). Hughes, en sintonía con el proyecto de Maúrtua, hizo una defensa más explícitamente humanitaria del derecho de intervención. Como Brown Scott, Hughes adoptó una perspectiva

que podría considerarse como una versión anticipada del derecho de intervención humanitario y la responsabilidad de proteger, en defensa de la protección de las vidas y propiedades de individuos estadounidenses localizados en países latinoamericanos (SCARFI, 2017: 125–127). Defendió las intervenciones como un principio humanitario del derecho internacional. Sostuvo allí: «es un principio de derecho internacional que en ese caso un gobierno esté completamente justificado en tomar acción —yo llamaré a esto interposición de un carácter temporal— por el propósito de proteger las vidas y la propiedad de sus ciudadanos... Ningún país debe renunciar al derecho de proteger a sus ciudadanos» (HUGHES, 1928: 14–15).

Los debates sobre la intervención y la codificación en La Habana y Rio de Janeiro fueron de los momentos de tensión más críticos en la historia del derecho internacional en la región y del Sistema Interamericano. Los resultados no fueron ciertamente promisorios. De hecho, varios juristas, entre ellos el jurista cubano Emilio Roig de Leuchsenring lamentaba que no se hubiera podido establecer un acuerdo exitoso para consolidar el principio de no intervención como «base fundamental de la solidaridad americana» (ROIG DE LEUCHSENRING, 1928: 385; SCARFI, 2020). Sin embargo, La Habana fue un precedente fundamental para la consolidación del multilateralismo interamericano en la Conferencia de Montevideo de 1933, ya que la politización entre perspectivas jurídicas contrapuestas en el marco de los debates jurídicos de codificación e intervención, impulsados mayormente por la tradición pluralista desde los márgenes del IADI y de las instituciones y los círculos del panamericanismo, creó las condiciones para que los Estados Unidos se comprometieran progresivamente con el principio de no intervención y se rompiera el corset elitista en el que se movían los juristas del IADI. Este nuevo escenario contribuyó en los años 1930 a la disolución del IADI que ya había perdido su razón de ser si el impulso hegemónico y civilizador de los Estados Unidos a través del derecho internacional promovido por sus principales líderes comenzaba a perder toda su vigencia y sentido en un contexto interamericano multilateral y más balanceado entre América Latina y los Estados Unidos como el que se inauguraba con la política del Buen Vecino impulsada por Franklin D. Roosevelt en 1933. Como se sabe, el Ministro de Relaciones Exteriores argentino Carlos Saavedra Lamas fue en 1933 un principal gestor y arquitecto de la consolidación del principio de no intervención como principio absoluto, la soberanía estatal y la consolidación del multilateralismo interamericano que llevarían poco después a la derogación de la Enmienda Platt en 1934 (SCARFI, 2017).

#### **IV. CONCLUSIÓN: EL NACIMIENTO DE UNA GRAMÁTICA LEGAL PLURALISTA EN AMÉRICA LATINA Y LA HEGEMONÍA ESTADOUNIDENSE EN LA REGIÓN**

El ascenso de los Estados Unidos como un imperio informal en América Latina a comienzos del siglo XX y la conformación de una red como el IADI inscrita en ese contexto geopolítico, contribuyeron a construir los términos de una gramática legal en América Latina que habilitó una serie de redefiniciones de la Doctrina Monroe y también un debate sobre la intervención y la no intervención a partir los proyectos de codificación del derecho internacional. Según he mostrado, en primer lugar, una de las razones por las que hoy se sigue confundiendo el derecho internacional americano con el derecho internacional latinoamericano como parte de una única evolución lineal y homogénea en América Latina es porque se sabe poco acerca de los debates que ocurrieron por fuera de las redes y circuitos dominantes del derecho internacional como el IADI, el panamericanismo y las instituciones interamericanas, y en los márgenes respecto de las visiones promovidas por dichos circuitos. Para desarrollar una historia y una historiografía críticas del derecho internacional en América Latina resulta importante comprender el modo en que esa tradición interamericana ligada al IADI se conformó en tensión con otras sensibilidades legales alternativas como la pluralista que he analizado en este artículo.

En segundo lugar, las perspectivas monroistas y panamericanistas solidarias, el humanitarismo y la condescendencia con la hegemonía de los Estados Unidos son una parte tan importante de la tradición latinoamericana del derecho internacional y del rol de los latinoamericanos en el derecho internacional como la tradición pluralista del antiintervencionismo absoluto y del antiimperialismo legal, porque la mayor parte de los juristas latinoamericanos se involucraron en redes continentales dominantes y hegemónicas que relegaron a los márgenes otras perspectivas antiimperialistas alternativas. En este sentido, la tradición interamericana se estableció y conformó desde un enfoque evolucionista monista, lo que contribuyó a fomentar una genealogía lineal de una única tradición latinoamericana del derecho internacional y por ende un legado teleológico, evolucionista y simple que ha pasado por alto la relación entre el imperialismo y el antiimperialismo legales en América Latina, que he explorado en este artículo.

En tercer lugar, cabe destacar que fue a través de la politización del derecho internacional que la tradición pluralista ubicada en los márgenes del IADI logró reconocer y poner en cuestión la dimensión del poder internacional inherente al debate sobre la Doctrina Monroe, la codificación y la intervención. Reconocer

esta dimensión sirvió para hacer valer la perspectiva política en el marco de un debate ante todo legal. Se desplegó así una política latinoamericana del derecho internacional que operó por afuera del campo dominante del derecho internacional americano que hizo posible desmontar al menos parcialmente las estructuras rígidas, hegemónicas e imperiales del IADI en los años 1930. Esa actitud pluralista generó las condiciones para debatir no sólo jurídicamente, sino también pública y políticamente la intervención en la Conferencia de Montevideo de 1933. Esto coincidió con la crisis del liberalismo como tradición doméstica en las Américas en los años 1930 y del liberalismo internacionalista panamericano surgido de la mano de la hegemonía estadounidense en América Latina a comienzos del siglo xx, el cual fue radicalmente reformulado a partir de la consolidación de la política de la Buena Vecindad, el compromiso formal de los Estados Unidos con el principio de no intervención y la derogación de la Enmienda Platt en 1934.

Por último, la trayectoria de la(s) tradición(es) (latino)americanas del derecho internacional no fue, al menos en este contexto de comienzos del siglo xx, en modo alguno evolutiva, progresiva, lineal y homogénea. En rigor, existieron un gran abanico de perspectivas y sensibilidades jurídicas regionales profundamente ricas en matices con trayectorias intermitentes, plagadas de debates y contribuciones contradictorias, que estuvieron enraizadas en los círculos del campo legal dominante del IADI y también en sus márgenes. En suma, la intervención del derecho internacional latinoamericano en los orígenes del Sistema Interamericano fue multifacética: jurídica y política, panamericanista y latinoamericanista, humanitaria, solidaria y pluralista, elitista y pública, imperialista y antiimperialista.

## Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ, ALEJANDRO (1909): «Latin America and International Law» en: *American Journal of International Law*, vol. 3, n° 2, Washington DC, pp. 269–353.
- ÁLVAREZ, ALEJANDRO (1910): *Le droit international américain: son fondement, sa nature*, Paris, A. Pedone Éditeur.
- ÁLVAREZ, ALEJANDRO (1918): «Derechos fundamentales de los Estados», en: Instituto Americano de Derecho Internacional, *Actas, memorias y proyectos de las sesiones de la Habana (Segunda reunión del Instituto) 22 a 27 de enero de 1917*, New York, Oxford University Press, pp. 376–383.
- ÁLVAREZ, ALEJANDRO (1923): *La codificación del derecho internacional en América: trabajos de la tercera Comisión de la Asamblea de Jurisconsultos reunida en Santiago de Chile*, Santiago, Imprenta Universitaria.
- AMERICAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL LAW (1925): *Informal Conversations of Lima, December 20–31*, Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace.
- ANGHIE, ANTONY (2007): *Imperialism, sovereignty and the making of international law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BARCIA TRELLES, CAMILO (1931): *Doctrina de Monroe y cooperación internacional*, Madrid, Editorial Mundo Latino.
- BARRETO, JOSÉ MANUEL (2012): «Imperialism and decolonisation as scenarios of human rights history», en: Barreto, José Manuel (ed.), *Human rights from a Third World perspective: Critique, History and International Law*, Newcastle, Cambridge Scholars Publishing, pp. 140–171.
- BECKER LORCA, ARNULF (2006): «International Law in Latin America or Latin American International Law? Rise, Fall, and Retrieval of a Tradition of Legal Thinking and Political Imagination», en: *Harvard International Law Journal* vol. 47, n° 1, pp. 283–305.
- BECKER LORCA, ARNULF (2015): *Mestizo International Law: A Global Intellectual History, 1842–1933*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BROWN SCOTT, JAMES (1916): *The American Institute of International Law: Its Declaration of Rights and Duties of Nations*, Washington, DC: The American Institute of International Law.
- BROWN SCOTT, JAMES (1918): «Primera sesión, 22 de enero de 1917. Discurso del Doctor James Brown Scott, presidente del Instituto» en: Instituto Americano de Derecho Internacional, *Actas, memorias y proyectos de las sesiones de la Habana (Segunda reunión del Instituto) 22 a 27 de enero de 1917*, New York, Oxford University Press, pp. 27–42.
- BROWN SCOTT, JAMES (1926): «La Enmienda Platt: lo que es y lo que no es», en: Brown Scott, James, *Cuba, la América Latina, los Estados Unidos*, La Habana, El Siglo XX, pp. 54–116.
- BROWN SCOTT, JAMES (1927): «Scott to Mauritua», 18/06/1927, en: Carnegie Endowment for International Peace Records, Division of International Law, vol. 308, p. 863.
- CAROZZA, PAOLO G. (2003): «From Conquest to Constitutions: Retrieving a Latin American Tradition of Human Rights», en: *Human Rights Quarterly*, vol. 25, pp. 281–313.
- CRAVEN, MATTHEW (2016): «Theorising the Turn to History in International Law», en: Orford, Anne y Hoffman, Florian (eds.), *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*, Oxford, Oxford University Press, pp. 21–37.
- DRAGO, LUIS MARÍA (1903): *La República Argentina y el caso de Venezuela*, Buenos Aires, Coni hermanos.

- ESLAVA, LUIS, OBREGON, LILIANA Y URUEÑA, RENÉ (2016): «Imperialismo(s) y derecho(s) internacional(es): ayer y hoy», en: Eslava, Luis, Obregón, Liliana y Urueña, René (eds.): *Imperialismo y derecho internacional*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 13–94.
- FABELA, ISIDRO (1920): *Los Estados Unidos contra la libertad, estudios de historia diplomática americana: Cuba, Filipinas, Panamá, Nicaragua, República Dominicana*, Barcelona, Talleres Gráficos Lux.
- FABELA, ISIDRO ([1929] 1955): «Los Estados Unidos y la América Latina (1921–1929)», en: *Cuadernos Americanos*, vol. 14, pp. 7–80
- FABELA, ISIDRO (1957): *Las Doctrinas Monroe y Drago*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- GRANDIN, GREG (2012): «The Liberal Traditions in the Americas: Rights, Sovereignty, and the Origins of Liberal Multilateralism», en: *American Historical Review*, vol. 117, n° 1, pp. 68–91.
- HUGHES, CHARLES EVANS (1928): «Speech at the last Plenary Session of the Sixth International Conference of American States, Havana, Cuba, 18th February, 1928», en: *Report of the Delegates of the United States to the Sixth International Conference of American States*, Washington DC, Government Printing Office, pp. 13–16.
- INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS (1928): «International Commission of Jurists (Sessions held at Rio de Janeiro, Brazil, April 18th to May 20th, 1927), Public International Law: Projects to be submitted for Consideration of the Sixth International Conference of Americas States», en: *American Journal of International Law*, vol. 22, Special Number, pp. 234–329.
- KOSKENNIEMI, MARTTI (2005): *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law, 1870–1960*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MAURTUA, VÍCTOR MANUEL (1940): *Páginas diplomáticas: La codificación americana del derecho internacional (Ensayos, proyectos, discursos)*, Lima, Librería e Imprenta Gil.
- NEFF, STEPHEN C. (2014): *Justice Among Nations: A History of International Law*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.
- PITTS, JENNIFER (2017): «International Relations and the Critical History of International Law», en: *International Relations*, vol. 31, n° 3, pp. 282–298.
- ROIG DE LEUCHSENRING, EMILIO (1928): «El principio de no intervención en el Instituto Americano de Derecho Internacional y en la Comisión de Jurisconsultos Americanos», en: *Revista de Derecho Internacional*, vol. 7, pp. 367–385.
- ROOSEVELT, THEODORE (1904): «Annual Message of the President to Congress», en: *Papers relating to the Foreign Relations of the United States, 1904*, Washington, DC, Department of State.
- ROOT, ELIHU (1916): «Cuba», en: Bacon, Robert y Brown Scott, James (eds.), *The Military and Colonial Policy of the United States: Addresses and Reports*, Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 185–224.
- SEXTON, JAY (2011): *The Monroe Doctrine: Empire and Nation in Nineteenth-Century America*, New York, Hill and Wang.
- SIKKINK, KATHRYN (2018): *Evidence for Hope: Making Human Rights Work in the 21st Century*, Princeton, Princeton University Press.
- SCARFI, JUAN PABLO (2013): «La emergencia de un imaginario latinoamericanista y antiestadounidense del orden hemisférico: de la Unión Panamericana a la Unión Latinoamericana (1880–1913)», en: *Revista Complutense de Historia de América*, vol. 39, pp. 81–104.

- SCARFI, JUAN PABLO (2014): *El imperio de la ley: James Brown Scott y la construcción de un orden jurídico interamericano*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- SCARFI, JUAN PABLO (2016): «In the Name of the Americas: The Pan-American Redefinition of the Monroe Doctrine and the Emerging Language of American International Law in the Western Hemisphere, 1898–1933», en: *Diplomatic History* vol. 40, n° 2, Oxford, pp. 189–218.
- SCARFI, JUAN PABLO (2017): *The Hidden History of International Law in the Americas: Empire and Legal Networks*, New York, Oxford University Press.
- SCARFI, JUAN PABLO (2018): «Globalizing the Latin American legal field: continental and regional approaches to the international legal order in Latin America», en: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 61, n° 2, pp. 1–12
- SCARFI, JUAN PABLO (2020): «Denaturalizing the Monroe Doctrine: The rise of Latin American legal anti-imperialism in the face of the modern US and hemispheric redefinition of the Monroe Doctrine», en: *Leiden Journal of International Law*, vol. 33, n°3, pp. 541–555. doi: 10.1017/S092215652000031X
- VEÇOSO, FABIA FERNANDES CARVALHO (2020): «Interacción, deuda externa y la conformación del orden espacial en América Latina: el bloqueo de Venezuela revisitado, 1902–1903», en: *Estudios Sociales*, vol. 59.2.
- WHITAKER, ARTHUR P. (1969): *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline*, Ithaca, NY, Cornell University Press.



# ARTÍCULOS

ESTUDIOS SOCIALES 59 [julio-diciembre 2020]



# LA ESTADÍSTICA COMO ARTICULADOR DE LOS PROBLEMAS SANITARIOS EN EL DISCURSO DE LA OPS (1923–1975)

STATISTICS AS THE ARTICULATOR OF HEALTH PROBLEMS IN THE SPEECH OF THE PAHO AND IN ARGENTINA (1923–1975)

JUAN MARTÍN LIBRANDI ·

Universidad Nacional de la Matanza, Universidad Nacional de Quilmes, CONICET (Argentina)  
email: [juan@librandi.com.ar](mailto:juan@librandi.com.ar)

JUAN PABLO ZABALA ·

Instituto de Salud Colectiva, Universidad Nacional de Lanús, CONICET (Argentina)  
email: [jpzeta@hotmail.com](mailto:jpzeta@hotmail.com)

## Resumen

El artículo reconstruye el modo en que la estadística participó en la problematización de la salud por la Organización Panamericana de la Salud (OPS) entre 1923 y 1975. Para ello, analizamos en el discurso de la OPS las distintas concepciones de la estadística sanitaria, sus funciones, estructuras burocráticas, y cómo estas se relacionaron con el desarrollo de aparatos estadísticos en la región. Identificamos dos concepciones distintas en el discurso de la OPS: a) la salud como un problema ligado a las regulaciones comerciales; y b) la salud como requisito del desarrollo económico de las naciones. A su vez, concluimos que la estadística sanitaria fue un componente significativo de la intervención de la OPS en la política sanitaria regional.

## Registro bibliográfico

LIBRANDI, JUAN MARTIN Y ZABALA, JUAN PABLO «La estadística como articulador de los problemas sanitarios en el discurso de la OPS (1923–1975)», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXX, n° 59, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio–diciembre, 2020, pp. 139–161.

## Abstract

The article reconstructs the way in which statistics participated in the problematization of health by the Pan American Health Organization (PAHO) between 1923 and 1975. To do this, we analyze in PAHO's discourse the different conceptions of health statistics, their functions, bureaucratic structures, and how these were related to the development of statistical devices in the region. We identify two different conceptions in PAHO's discourse: a) health as a problem linked to trade regulations; and b) health as a requirement of the economic development of nations. In turn, we conclude that health statistics was a significant component of PAHO's intervention in regional health policy.

## Descriptores · Describers

salud / estadísticas / américa latina / desarrollismo / organización panamericana de la salud  
health / statistics / latin america / development / pan american health organization

**Recibido:** 24 / 07 / 2019 **Aprobado:** 17 / 01 / 2020

## I. INTRODUCCIÓN: LA SALUD COMO PROBLEMA Y LAS ESTADÍSTICAS COMO DISPOSITIVOS IDEOLÓGICOS Y PRÁCTICOS

En el presente trabajo nos proponemos analizar las diferentes conceptualizaciones sobre la estadística sanitaria (ES) y su vínculo con las definiciones de salud movilizadas desde la Oficina Sanitaria Panamericana/Organización Panamericana de la Salud (OPS) entre la década de 1920 y 1970, y cómo estas se expresaron en el fortalecimiento del aparato de estadística sanitaria en los distintos países de la región. Para ello, partimos del análisis de un corpus documental extenso producido por este organismo, en el que se discuten los alcances, limitaciones y hallazgos de las estadísticas sanitarias, al mismo tiempo que se justifica el impulso a las estructuras administrativas que las produjeron. Estas acciones tuvieron, en muchos casos, una importante influencia en la estructuración de distintos campos profesionales de expertos y en la morfología institucional de los países de la región.

Los documentos analizados ilustran el modo en el que la salud se constituyó como «problema público» para el Organismo regional, es decir, como una cuestión sobre la que era necesario destinar recursos públicos para su atención. Desde nuestra perspectiva sociológica<sup>1</sup>, entendemos que las características que adquirió el problema de la salud, lejos de ser simplemente un reflejo de cuestiones objetivas, es el resultado de un proceso atravesado y condicionado por los intereses políticos, conceptuales, científicos y económicos ligados a las definiciones de salud y enfermedad, a través del que se define sobre qué cuestiones es necesario prestar atención, eventualmente actuar, o en determinados casos dejar de hacerlo.

El análisis de las estadísticas obedece a que estas constituyen la base sobre la que se sustenta una retórica de la objetividad de los discursos políticos acerca de cuáles son los problemas de salud, qué hay que hacer con ellos, cuánto invertir y de qué modo. De hecho, ninguna situación es definida como problema hasta que no haya al menos algún dato que lo refrende. Este dato, además, debe poder ser utilizado por las instancias de intervención política como un aspecto objetivo del proceso al que refiere, y prefigurar posibles vías de intervención. En este sen-

1] Nuestro análisis reconoce diferentes antecedentes (los estudios sociales de la ciencia, sociología de la construcción de los problemas públicos, la sociología de la estadística) que apuntan a analizar las relaciones entre la producción de conocimientos científicos y expertos, los marcos institucionales en los que se dan —y que resultan de— estos procesos, la participación de actores particulares. De esas interacciones, entendemos que surgen formas específicas en las que se configuran los problemas públicos (GUSFIELD, 2012; SPECTOR y KITSUSE, 1977; SHAPIN Y SCHAFFER, 2005; JASANOFF, 2005).

tido, tal como señala Adams, la estadística en particular es una herramienta que se pretende capaz de «uniformar las discusiones en torno a cómo conceptualizar mejor los problemas de salud y de enfermedad, cómo intervenir sobre ellos, cómo contarlos de la mejor manera, y cómo pagar por ellos» (ADAMS, 2016: 6).

Teniendo en cuenta las múltiples dimensiones a las que refiere el hecho de «medir» la realidad, nos referiremos a la estadística en un sentido amplio que nos permita rescatar los diversos usos de este término: como disciplina científica (en sus acuerdos técnicos y dispositivos analíticos), como conjunto de instituciones y las prácticas que ellas realizan y, finalmente, como un discurso particular que, basado en sus categorías, interviene en los debates públicos, tanto en el Estado como en otras esferas. De modo que las estadísticas constituyen, al mismo tiempo, una lógica de pregunta, una práctica de gobierno y un modelo retórico capaz de configurar narrativas sobre los problemas, no solo del país, sino también de la región americana (PRÉVOST Y BEAUD, 2016).

En el trabajo se diferencian dos modos de concebir la salud como un problema para la OPS, lo que se refleja en sus discursos vinculados a la estadística sanitaria. Un primer modo corresponde al período 1924–1949, ligado a la concepción de la salud como una amenaza externa y ligado al desarrollo de una «estadística de vigilancia». De esta concepción se derivó el interés por controlar las condiciones sanitarias de los puertos, y la aplicación de sanciones o restricciones en las relaciones de intercambio entre los países, regulando la circulación de mercancías y personas. Esta forma de conceptualizar la salud permitió a la OPS situar lo sanitario en una esfera mayor de relevancia —ligada a lo comercial», y construir legitimidad para pujar por mayores recursos vinculados u orientados a los problemas mercantiles que podrían ser regulados desde los saberes específicos del control de enfermedades infectocontagiosas.

El segundo modo corresponde al período que comienza luego de la segunda Guerra Mundial, hasta 1975, en el que la OPS propuso entender a la salud como un factor del desarrollo económico social de los países que debía ser gestionada internamente. En este discurso, la mejora en las condiciones de salud de las poblaciones produciría una mejora cualitativa de la productividad del trabajo humano, y contribuiría a la superación de la situación de subdesarrollo característica del continente. Para ello sería necesario un sistema de información estadístico orientado a sustentar, planificar y evaluar políticas sanitarias ligadas al desarrollo de los países. Esta orientación teórica llevó a la promoción de aparatos estadísticos que, operados por profesionales especializados como médicos sanitarios y técnicos especializa-

dos, se vinculen con las situaciones definidas como problemas del desarrollo, y se orientaran a brindar argumentos y herramientas de gestión de los sistemas de salud.

El momento de mayor influencia de este modo de concebir a la salud como problema se da en el periodo comprendido entre la Carta de Punta del Este de 1961 y 1975. En ese momento, la estadística sanitaria se convirtió en el principal insumo técnico de la planificación normativa de carácter centralizado y fue conceptualizado como un saber de un alto grado de especialización y diversificación, con un cuerpo propio de expertos: médicos sanitaristas, estadísticos especializados y técnicos en estadística sanitaria. Luego de 1975, tras el considerado fracaso de la estrategia planificadora y el giro hacia la Atención Primaria de la Salud por parte de la OMS, la Estadística sanitaria cambia nuevamente de perfil, y es conceptualizada desde una complejidad menor y vinculada a su operatividad en el terreno (Tabla 1).

TABLA 1:  
FUNCIONES Y CARACTERÍSTICAS DE LA ESTADÍSTICA SANITARIA EN EL DISCURSO DE OPS (1924–1975)

| MOMENTO                                 | PERIODO   | DENOMINACIÓN                | FUNCIÓN ATRIBUIDA  | PROFESIONALES INVOLUCRADOS  | HERRAMIENTAS Y CONCEPTOS CENTRALES  |
|---|-----------|-----------------------------|--|---|---|
| ESTADÍSTICA DE VIGILANCIA               | 1924–1949 | ESTADÍSTICA DE VIGILANCIA   | VIGILANCIA EPI-DEMIOLÓGICA, CONTROL DE ENFERMEDADES TRANSMISIBLES  | MÉDICOS HIGIENISTAS   | NOTIFICACIÓN OBLIGATORIA, CERTIFICADOS DE MORTALIDAD, CODIFICACIÓN DE MORBILIDAD Y MORTALIDAD       |
| ESTADÍSTICA PARA EL DESARROLLO NACIONAL | 1948–1960 | ESTADÍSTICA PARA LA GESTIÓN | CONTRIBUIR A LA INTELIGIBILIDAD DE LOS PROBLEMAS DEL DESARROLLO, PERMITIR LA RACIONALIZACIÓN DEL ESTADO Y EN PARTICULAR DEL SISTEMA DE SALUD | MÉDICOS ESPECIALIZADOS Y TÉCNICOS   | DESCENTRALIZACIÓN, HOMOGENIZACIÓN, TÉCNICOS EN ESTADÍSTICA SANITARIA Y ESTADÍSTICAS SOBRE RECURSOS. |
|   | 1961–1975 | PLANIFICACIÓN NORMATIVA     | INSUMO DE HERRAMIENTAS Y TÉCNICAS DE PLANIFICACIÓN NORMATIVA   | MÉDICOS SANITARISTAS, ESTADÍSTICOS ESPECIALIZADOS Y TÉCNICOS DE DIVERSOS TIPOS. | MÉTODO CENDES/OPS DE PLANIFICACIÓN NORMATIVA, PLANES DE DESARROLLO.                                 |

FUENTE: elaboración propia.

## II. LA SALUD COMO PROBLEMA COMERCIAL Y LA ESTADÍSTICA DE VIGILANCIA COMO SOLUCIÓN (1924–1949)

Fundada en 1902, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) es un organismo internacional que reclamó competencia sobre diversos aspectos como la consolidación de datos estadísticos, el financiamiento de planes y programas sanitarios, asesorías en temas de salud pública, homogenización de legislación sanitaria, entre otros.

Siguiendo los principios del panamericanismo, fue creada originalmente bajo el nombre de Oficina Sanitaria Panamericana (OSP) por el gobierno de los Estados Unidos de América (CUETO, 2006) y se constituyó en un «instrumento del proyecto expansionista diplomático y comercial de Estados Unidos» que resultó para los otros países de la región «una estrategia útil y pertinente para profundizar la labor de la coordinación de la acción nacional y continental en materia sanitaria y como un elemento legitimador de la organización de las políticas de saneamiento e higiene» (BIERNAT, 2016: 21).

Los primeros años de la OPS estuvieron condicionados por la reticencia que mostraron algunos países de América Latina a integrarse al nuevo organismo. Las razones eran variadas, tales como el alineamiento político y económico con otros países (como en el caso de Argentina con Gran Bretaña) o la existencia de diferentes tratados bilaterales sobre asuntos sanitarios y comerciales que hacían que la necesidad de avanzar con un marco regulatorio homogeneizado no era visto como una urgencia. Por estas razones, tanto la participación de los diversos países de la región como la adopción de las medidas propuestas por la OPS durante sus primeros tiempos (como intentar recopilar información sanitaria) tuvieron resultados muy variables, alternando fracasos y colaboraciones esporádicas (MORGENFELD, 2010; VERONELLI Y TESTA, 2002). Sin embargo, algunos hitos muestran la importancia creciente del papel de la OPS, y su consolidación como entidad reguladora de la actividad sanitaria. En particular, fue central la sanción de un Código Sanitario Panamericano (CSP) en 1923 que, con modificaciones en las décadas de 1930 y 1950, continúa vigente.

Por cierto, el establecimiento de este Código fue el resultado de un largo proceso de vinculación de elites médicas, tanto del continente americano como del europeo desde mediados del siglo XIX, cuando en las Conferencias Sanitarias Internacionales (desarrolladas desde 1850) se empezó a estimular el desarrollo de instancias regionales, tanto en América como en Asia y África. Estas iniciativas se

vieron fortalecidas en la región americana a partir de la celebración de Reuniones Sanitarias Panamericanas en 1902, 1905, 1906, 1909, 1910, 1915, 1920 y 1923. Y en el mismo sentido, la ratificación del código también se extendió por 12 años, hasta su adopción continental en 1936 (OPS, 1999; DELGADO GARCÍA, ESTRELLA y NAVARRO, 1999). Con todas estas salvedades, la importancia del Código Sanitario es central para nuestro análisis, ya que además de ser considerado un hito fundacional de la OPS, reguló dos aspectos claves: a) las funciones de la Organización, b) el rol y funciones asignadas a la estadística sanitaria.

Respecto de la primera, la OPS se atribuyó el papel de «agencia sanitaria central de coordinación [que funcione como] el centro general de recolección y distribución de informes sanitarios. (...) [para] suministrar a las autoridades sanitarias de los Gobiernos Signatarios todos los informes disponibles relativos al verdadero estado de las enfermedades transmisibles propias del hombre» (OPS, 1925). Esto implicaba involucrarse en:

«notificar las nuevas invasiones de enfermedades, las medidas sanitarias que se han emprendido, y el adelanto efectuado en el dominio o exterminio completo de las mismas; los nuevos métodos empleados para combatir las enfermedades; la estadística de morbilidad y mortalidad; la organización y administración de la sanidad pública; el progreso realizado en cualquiera de las ramas de la medicina preventiva, así como otros informes relativos al saneamiento y sanidad pública en cualquiera de sus aspectos» (OPS, 1925).

Para ello, y como muestra la cita previa, seleccionaron a la estadística sanitaria como lenguaje. Sin embargo, la estadística no era entendida como una medida aislada o en sí suficiente, sino que las funciones asignadas a la estadística sanitaria se incluyeron como parte de una instancia reguladora mayor vinculada a las características de puertos, barcos y aviones; en conjunto con sus cargas, personal, información y fundamentalmente a las formas de intervenir en caso de presencia o sospecha de enfermedades. En este sentido el código reclama un lugar físico que hoy resulta ajeno para el emplazamiento de oficinas estadísticas: los puertos.

De esta manera, el ámbito de inserción de las agencias de salud pública estaría superpuesto con el flujo de mercancías y personas. Por ello, el establecimiento de un Código que permitiera regular la identificación de estas enfermedades, y el desarrollo de mecanismos aceptados y confiables de notificación que permitieran tecnificar un espacio entre la economía y la salud pública, a menudo fue sospechado

de ser utilizado como un mecanismo de protección económica de las producciones locales (SACCHETTI y ROVERE: 2011).

En cuanto a su contenido, el Código definió un conjunto de enfermedades de notificación obligatoria<sup>2</sup>, los tiempos de notificación (hasta dos semanas), mecanismos (a través de la Organización y las delegaciones diplomáticas de los países afectados y adyacentes) y el conjunto de información mínima que debía recolectarse (cantidad de afectados o casos sospechosos, fecha de aparición, defunciones, las medidas adoptadas, etc.). Esta regulación se realizó con una adaptación americana de la Clasificación Internacional de Causas de Muerte elaborado por el Instituto Internacional de Estadísticas en el siglo XIX.

En la sección III del Código, dedicada a las estadísticas de morbilidad y mortalidad, puede verse el papel regulador central que pretendía la OPS en la región. Particularmente, esto es evidente en los 3 artículos finales, en los cuales la OPS se reserva la posición de organismo productor y difusor de nuevos consensos estadísticos, lo que concernía tanto a la codificación de enfermedades, los formularios de notificación de defunciones, la definición de las enfermedades transmisibles como a la incorporación de otros datos demográficos.

Finalmente, el Código también incluye la recomendación de un diseño institucional para las oficinas estadísticas americanas. En este sentido, además de codificar el espacio físico que debía ocupar, también intervino en la organización técnico profesional de las oficinas, estableciendo una estructura organizada jerárquicamente con médicos higienistas a la cabeza, y asistido por personal que recibiera formación en estadística e higiene. Aunque cabe señalar que el higienismo, entendido como saber experto, si bien incluía a la estadística sanitaria como parte de su repertorio profesional e impulsó medidas para volverla parte de las rutinas del Estado, pero no lo contaba como la cuestión clave o distintiva de su accionar, como sí lo eran la higiene de espacios públicos o privados, poblaciones y cuerpos individuales (DANIEL, 2012).

2] La peste bubónica, el cólera, la fiebre amarilla, la viruela, el tífus exantemático, la meningitis cerebrospinal epidémica, la encefalitis letárgica epidémica, la poliomielitis aguda epidémica, la influenza o gripe epidémica, fiebres tifoideas y paratíficas.

Los artículos proponen:

«1. Una Oficina Central de Estadística que estará bajo la Dirección de un funcionario competente en la recolección y redacción de estadística; 2. Oficinas de estadística regionales; 3. La promulgación de leyes, decretos o reglamentos que exijan la pronta notificación de nacimientos, defunciones y enfermedades transmisibles por parte de los funcionarios de sanidad, médicos, parteras y hospitales y para imponer pena siempre que se dejen de hacer oportunamente dichos informes» (OPS, 1925, art. XIV).

Esta codificación del espacio social sanitario, apoyado en el saber experto del higienismo, permitió que el Código Sanitario se convirtiera en una regulación técnica que mediara en algunos de los problemas políticos y económicos generados por la circulación de personas y mercancías. Esto se puede ver en el proceso de regulación de las cuarentenas a las mercancías, lo que provocó frecuentes denuncias de la utilización arbitraria de las cuarentenas como medidas proteccionistas. Estas disposiciones implicaban usos que se ubican en forma ambivalente entre la salud y la economía, aunque tenían su justificación técnica en los avances de la medicina y la bacteriología, traducidos en los diferentes mecanismos de notificación obligatoria, de cuarentena en origen, cordones sanitarios, regulación de plazos, entre otros. Estas medidas, estandarizadas, impulsadas y sostenidas por la OPS, fueron claves para consolidar un espacio que, operado con una racionalidad técnica, avanzó en dar certidumbre y posibilidad de cálculo a decisiones que podían implicar grandes pérdidas comerciales, en particular para los países de Latinoamérica, quienes exportaban materias primas susceptibles de pudrirse esperando el ingreso al puerto (CUETO, 2006; BIERNAT 2016; VERONELLI Y TESTA, 2002).

De esta manera, la estadística sanitaria se presenta como de vigilancia en un doble sentido: frente a la amenaza de epidemias y en contra de las prácticas económicas desleales. De esta manera, se produce el fenómeno que sugieren Shapin y Schaffer (SHAPIN Y SCHAFFER, 2005) donde en las propuestas de solución de un problema técnico se incluye una solución a problemas de orden social.

En términos del impacto en el desarrollo de capacidades institucionales de elaboración de estadísticas, la sanción del Código Sanitario en particular, y el papel de la OPS en general, fue muy diverso, aunque estuvo marcado por una dificultad de afianzar el discurso estadístico como matriz interpretativa de la salud como problema público. En el caso de Argentina, considerado por la OPS como el país

como mayor nivel de desarrollo de estas capacidades, podríamos decir que fue bajo (OPS, 1960; OMS, 1957; 1996). Esto se explica, en el caso particular, por dos grandes motivos: en primer lugar, porque la relación del país con los organismos internacionales, inclusive los sanitarios, no se encontraba muy desarrollado. El segundo motivo fue la situación de relativa debilidad de las instituciones locales encargadas de la estadística sanitaria, en relación con el conjunto del Estado nacional: la regulación y administración de lo sanitario correspondía al Departamento Nacional de Higiene (DNH), una entidad administrativa de segundo orden dentro del Estado, dotado de poco personal y financiamiento (DANIEL, 2012). Pero más allá de estas particularidades, estas deficiencias en el desarrollo de ES fueron comunes en la región, como muestran el caso chileno (CHÁVEZ ZÚÑIGA y SOTO LARA, 2019) y el caso mexicano (LÓPEZ, GARRIDO Y HERNÁNDEZ, 2000)

De hecho, el proceso de consolidación de la estadística sanitaria fue más lento, dificultoso y de resultados más deficientes que otros de la administración pública nacional, lo que nos lleva a sostener como hipótesis que el desarrollo relativo de las estadísticas sanitarias no estuvo ligado a una falta de capacidades técnicas, o a un desinterés generalizado del Estado en la materia, sino más bien al modo en que se concebía a la salud como problema, y al papel secundario que se les atribuía en la posible intervención sobre su administración. Es decir, que este diferencial en el desarrollo se puede explicar por la diferente articulación que lograron sus funcionarios con los problemas más relevantes de la agenda política y social.

De alguna manera, pasadas las amenazas de las grandes epidemias, que atentaban contra la vida de los trabajadores, y habiendo logrado estandarizar el problema de las cuarentenas que amenazaba la circulación de personas y mercancías, la estadística sanitaria perdió posibilidad de interpelar otros problemas desde su propio vocabulario y, con esto, cedió centralidad en el armado institucional del Estado, por un lado, y por el otro, en la agenda técnica y pública desde la cual se definen los problemas. Esta hipótesis también permite explicar la elección estrategia de las décadas siguientes por pensar la salud como un problema vinculado a la economía.

### **III. ESTADÍSTICA PARA EL DESARROLLO NACIONAL**

El segundo modo de concebir a la salud como problema por parte de la OPS está referido a las intervenciones desde mediados de siglo hasta la década de 1970,

y es posible diferenciar dos periodos distintos: el de las estadísticas para la gestión (1950–1960) y el de la planificación normativa (1961–1975). Ambos compartieron un conjunto de premisas básicas comunes, vinculadas a la necesidad de expandir las funciones estadísticas para integrar salud y desarrollo en un mismo discurso de intervención política. Esto implicó el pasaje de una estadística defensiva —de vigilancia de las enfermedades— a una ofensiva, orientada a la planificación de servicios, personal y recursos que permitiera no solo adelantarse a los padecimientos, sino promover el bienestar de la población y así incrementar su potencial productivo.

Este cambio observado en el nivel regional estaba relacionado, a su vez, con un cambio global, desde el cual ya no resultaba amenazante la expansión descontrolada de una pandemia asesina o las prácticas inescrupulosas de regulación del comercio, sino el descontento social producido por la miseria y el atraso. Y, en consecuencia, comenzó a institucionalizarse la necesidad de potenciar la salud humana como herramienta para lograr el desarrollo de las sociedades americanas. Esto implicó una reformulación del tipo de estadísticas que debían producirse, cuál era su posición en el organigrama estatal, cuáles eran los saberes especializados necesarios para hacerlo y fundamentalmente, cómo estos se jerarquizaban.

Consideramos que el desarrollismo fue una gramática amplia que se consolidó en términos de un marco de racionalidad acotada para diversas discusiones durante el periodo (JASANOFF, 2005), y funcionó como un articulador de las condiciones de posibilidad de distintos discursos o proyectos técnicos y políticos. El desarrollo, en tanto gramática, se basó por un lado en la diferenciación dicotómica de países desarrollados y subdesarrollados, lo que podía ser monitoreado a partir de indicadores estadísticos económicos. También planteó una equivalencia entre los distintos países y los situó en la misma línea de un destino compartido y continuidad histórica, oponiéndose a otras gramáticas donde esta relación era de conflicto y oposición, como la comunista o de imperios o colonias (RIST, 2002). Para llegar al desarrollo, entonces, sería necesario modificar de las relaciones sociales y políticas, primero al interior del país, luego de la región y posteriormente del mundo. Y para la implementación de estos cambios propusieron el desarrollo de instituciones de planificación, la ampliación de la cooperación internacional, la participación social en la toma de decisiones y la cientifización de las prácticas de administración (PIRIS–ALVES y MAIO, 2015). La planificación se volvió, así, en algo más importante que una forma técnica de ordenar gastos, inversiones y priorizar sectores económicos, mutando a una forma de organización de los vínculos sociales:

capitalismo tecnocrático controlado por participación comunitaria, en el que el Estado fuera el principal agente de cambio y su principal condición de éxito estaría dado por la capacidad administrativa del mismo (CAO, REY y LAGUADO LUCA, 2015).

Este cambio tuvo su correlato con una serie de cambios en la propia OPS: entre 1959 y 1975 el chileno A. Horwitz se convirtió en el primer director no norteamericano del organismo. Durante su gestión creció enormemente la cantidad de becas para formación de profesionales otorgadas y se impulsó la planificación como forma de gestión, inscribiendo el discurso de la OPS en una gramática más general del desarrollismo. El discurso de Horwitz refleja este vuelco hacia las premisas básicas del desarrollo en la adopción de la planificación como método de desarrollo, el posicionamiento de la OPS como órgano asesor de los planes nacionales, la focalización en contribuir al crecimiento económico a partir de la provisión de servicios de salud (y por lo tanto de una población sana para el trabajo) y del control de la natalidad (PIRIS-ALVES y MAIO, 2015).

### **1. Estadística para la gestión**

El periodo que denominamos «estadística para la gestión» se desarrolla desde fines de la década de 1940 y finaliza con la aprobación de la Carta de Punta del Este en 1961. Este periodo corresponde al cambio en la conceptualización de la relación salud, sociedad y desarrollo a partir del establecimiento de la planificación normativa como principio organizador del campo sanitario y sus problemas, lo que implicó una redefinición de la función de la estadística sanitaria.

Este periodo estuvo caracterizado por la progresiva incorporación de la salud al discurso desarrollista, el crecimiento de la OPS, el desarrollo de una perspectiva técnica donde los problemas de salud serían los de la organización del bienestar, el desarrollo de los servicios básicos (en particular el agua potable) y la atención sanitaria guiados por un principio científico de racionalización. También implicó la incorporación de nuevos profesionales al espacio de las estadísticas sanitarias, ampliando y diversificando los equipos de trabajo.

Este cambio de la postura de la OPS debe comprenderse dentro del contexto general de la segunda posguerra y la guerra fría, que estuvo fuertemente marcado por la creación, difusión y centralidad de organismos internacionales, ya sea de formación, generación o financiamiento de políticas. Esto incluyó, entre otros, la creación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1948, lo que implicó

un cambio sustancial para el funcionamiento de la OPS, que fue integrada como la rama regional Americana de la OMS, aunque manteniendo su director y funcionariado (CUETO, 2006; CUETO y PALMER, 2015).

Este cambio se acompañó de un importante crecimiento de la OPS, que en 1958 pasó a su actual denominación de Organización Panamericana de la Salud (OPS). El proceso de ampliación implicó la creación de 5 sedes en América Latina, y pasar de 88 empleados, la mayoría norteamericanos, hasta alcanzar una planta de 750 a mediados de 1960 compuesto por profesionales de los diversos países miembros. El presupuesto se multiplicó en casi cuatro veces, y la OPS amplió sus becas, participó en vastos programas de erradicación de enfermedades, y amplió y regularizó sus publicaciones (CUETO, 2006).

Desde la perspectiva de la enunciación de su proyecto político, Horwitz (HORWITZ, 1959; 1966) articuló un componente prescriptivo donde el desarrollo era la forma lógica y aceptada de desatar la potencia vital de una sociedad. También incluyó una amenaza velada: de no producir una mejora en grado de desarrollo de las sociedades latinoamericanas, cuestión que implicaba invertir en salud, la región podría precipitarse a un caos social, en la misma línea de la revolución cubana<sup>3</sup>.

En términos generales, la OPS proponía una articulación de ciencia y política en las figuras de la planificación y la asesoría, que permitiera romper el círculo vicioso de pobreza y enfermedad, desarrollar las fuerzas vitales de la sociedad y entonces alcanzar a los países desarrollados (ver Imagen 1). El lenguaje común que anudaría estas premisas, y que daría respaldo científico a su propuesta, era la Estadística Sanitaria. Esto requería, por supuesto, la incorporación de la salud al desarrollo y a la agenda concreta de las políticas de Latinoamérica. Como describiremos más adelante, un movimiento hacia el desarrollo llevado adelante por el conjunto del Estado requeriría un gran aparato estadístico, y la incorporación de nuevos saberes y profesiones.

Fueron dos los debates centrales respecto de la implementación de nuevas estadísticas para la gestión: el primero, referido a la necesidad de homogeneizarlas a un nuevo marco de problemas y del discurso desarrollista; y el segundo, acerca de cómo debían ser los equipos al interior de la gestión de la actividad pública encargados de su relevamiento.

3] Es de remarcar que, a pesar de utilizar la amenaza del comunismo, la OPS nunca expulsó a Cuba de la Organización de la que participa todavía como miembro pleno.

IMAGEN 1:  
CICLO ECONÓMICO DE LA ENFERMEDAD (SONIS, 1964).



La homogenización de la estadística sanitaria tuvo como eje articulador, a partir de la década de 1950, el interés por conocer la situación de las instituciones sanitarias en general y la reorganización de los sistemas de salud, y posteriormente, por la utilización de la planificación como instancia de racionalización de estos. En el caso de Argentina, esto tuvo un gran impacto a partir del golpe de estado de 1955, cuando los diagnósticos y asesorías de la OPS influyeron fuertemente en los sucesivos proyectos de reorganización del sistema de salud a partir de reformas descentralizadoras y de la implementación de un seguro de salud (BELMARTINO, 2005).

El segundo debate clave en el desarrollo de estadísticas sanitarias refirió a quiénes deberían ser los profesionales convocados a llevarlos a cabo. Al respecto, Horwitz planteaba que: «Dos factores tienden a disminuir [la eficacia] del proceso: falta de fondos y personal capacitado» (HORWITZ, 1958: 7), al punto que «el problema principal del decenio estribará en obtener recursos financieros y humanos suficientes, a fin de dotar a los sistemas de estadística de personal para supervisar y evaluar su funcionamiento» (OPS, 1972: 74).

En este punto, se produce un cambio significativo con respecto al período anterior. De hecho, el Código Sanitario encomendaba la tarea a profesionales (médicos higienistas), intentando subsanar que los encargados del llenado de es

eran sacerdotes o personal docente, o unos pocos médicos con una formación anticuada y desactualizada. En cambio, a mediados de 1950, la OPS pasó a recomendar organizar equipos chicos, compuestos por pocos médicos especializados, y un número mayor de auxiliares capacitados a tal efecto (OMS, 1953: 22). Así, en los nuevos equipos ideales de trabajo aparecieron nuevas figuras, como los estadísticos profesionales (encargados de la modelización de las muestras y la mejora de formularios para la recolección de datos); los técnicos informáticos encargados de las novedosas tecnologías de procesamiento mecánico de la información (máquinas de tarjetas perforadas, primero, y luego computadoras en la década de 1970); y fundamentalmente al investigador como una figura separada pero complementaria del gestor, con quien debe cooperar para analizar la información. Esta redefinición del territorio de la gestión y de la utilización de la estadística sanitaria como sublenguaje diferenciado para procesar distintos niveles de problemas modificó la forma en que la OPS conceptualizó el mapa de los profesionales del campo de la salud.

## **2. Planificación normativa y la formalización de las relaciones sociales (1961–1975)**

La adopción del esquema de planificación normativa y la ejecución descentralizada que caracterizó a la década de 1960 produjo un cambio significativo en las estadísticas sanitarias (ES) y la forma en la que estas representaban los problemas sanitarios. Así, la ES vinculada a la gestión creció en complejidad y en requisitos, y cobró un rol de mayor protagonismo en los programas sanitarios de la OPS al posicionarse como el requisito fundamental del monitoreo de préstamos internacionales. En consecuencia, se constituyó en el lenguaje operador de los sistemas de planificación formalizados y de los planes de nacionales de desarrollo.

Desde la perspectiva de los grupos profesionales, la OPS se propuso ampliar la cantidad de profesionales y conformar equipos más grandes y centralizados, poblados de personal de mayor calificación y con mayores capacidades técnicas que en el momento de la estadística para la gestión. Este discurso perdería importancia hacia mediados de la década de 1975, a partir del achicamiento de los fondos de la Alianza para el Progreso, la incapacidad de la OPS de imponer estrategias basadas en planes nacionales de salud en los distintos países, y el pasaje progresivo a la estrategia de Atención Primaria en Salud, adoptada oficialmente en la conferencia de Alma Ata de 1978 (GORSKY y SIRRS, 2019).

En síntesis, la consolidación de la planificación como marco discursivo general para la acción sanitaria por parte de la OPS implicó la consolidación de un discurso vinculado con la organización del desarrollo, y el desplazamiento del enfoque defensivo contra enfermedades infectocontagiosas al desarrollo balanceado (de expansión con contención del gasto) de los servicios sanitarios como estrategia para mejorar la capacidad productiva de la sociedad y garantizar el acceso a la salud en tanto derecho humano fundamental (ver Imagen 1). Estos cambios en la forma de plantear el problema de qué hacer con la salud tuvieron, a su vez, un correlato con un proceso de expansión de los recursos disponibles y la ampliación de los sistemas de atención sanitarias de América Latina dado entre las décadas de 1930 y 1950 (CUETO y PALMER, 2015).

Del mismo modo, a partir de la consolidación de la planificación como discurso organizador del campo sanitario, esta distribución de roles y funciones, tanto entre países y organismos internacionales como entre profesionales, se vio alterada. Principalmente, a partir del pasaje del desarrollo de recursos asistenciales y asistencia material a brindar capacitación y asistencia técnica como principal estrategia de apoyo a los países (OPS, 1964). De esta manera, ya no se trataba de vigilar la emergencia de enfermedades, ni de desarrollar servicios para la atención clínica, sino de racionalizar científicamente su uso en función de las distintas realidades nacionales y momentos de su desarrollo económico social. Esto permitiría que el gasto sanitario no quite recursos de otros sectores y facilite el desarrollo nacional, además de producir la mayor potencia vital posible para la sociedad, mejorando el rendimiento del trabajo y rompiendo el círculo vicioso de enfermedad–baja calidad del trabajo–pobreza–subdesarrollo. Además, la gramática del desarrollo implicaba la centralización de la mirada al interior de la organización nacional (por ejemplo, en la distribución de efectores) por sobre las miradas relacionadas con las fronteras y la circulación entre lo interno y lo externo.

El periodo posterior a la Carta de Punta del Este estuvo signado por el énfasis en promover planes nacionales de salud como principal herramienta de intervención. Estos deberían garantizar, por un lado, la coordinación de acciones entre el sector sanitario y los otros sectores; ser una forma de racionalización de los distintos actores participantes, de sus aspiraciones y de las necesidades del sector; también fungían como mecanismo de inteligibilidad de la ayuda internacional prestada, puesto que debían usarse para orientar la inversión y controlar sus resultados. En este último sentido, el discurso de OPS jerarquizó esta forma de planificación

por sobre la de las décadas anteriores, aumentando la precisión metodológica y, por tanto, «científica», no solo de la elección en la utilización de recursos, sino del monitoreo de los efectos del plan a partir de un conjunto de herramientas estandarizadas cuantitativas desarrolladas específicamente a ese fin (OPS, 1967). De esta manera, la planificación emergió en el discurso de OPS como un factor racionalizador de la acción política, que podría ser codificado e inteligible a través de la estadística sanitaria. Además, reunificó la figura del investigador con la del gestor, puesto que los planificadores capaces de desarrollar planes nacionales de desarrollo debían encontrarse altamente capacitados en el uso de herramientas cuantitativas para poder planificar cómo sortear las dificultades del desarrollo, ya no sectorial sino nacional, en contextos temporales de medio o largo alcance, diferentes a los de gestión territoriales de corto alcance.

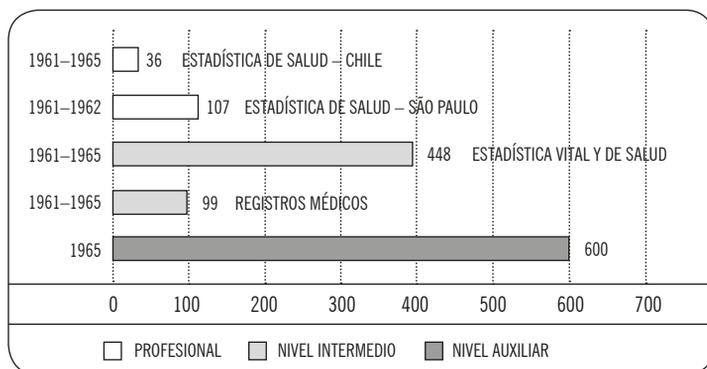
Como metodologías de la planificación, la OPS desarrolló diferentes modelos y metodologías fuertemente centrados en la acumulación y análisis de grandes volúmenes de datos cuantitativos, de los cuales el más reconocido fue el Método CENDES/OPS. Este método fue desarrollado por un grupo liderado por el ingeniero agrónomo chileno Jorge Ahumada en la Universidad Central de Venezuela, financiado y difundido por OPS. Mario Testa, uno de sus responsables, relató que el método surgió por pedido del director de OPS, A. Horwitz, durante las reuniones que llevaron a la adopción de la Carta de Punta del Este. Este les propuso desarrollar una forma novedosa de planificación que, basada en las metodologías surgidas del campo económico, se hallara especialmente orientada a la planificación del gasto y recursos sanitarios. De esta manera, el Método CENDES/OPS no se constituyó como un método general de planificación intersectorial, sino como uno específico del campo sociosanitario (AHUMADA ET AL, 1965; TESTA, 2005). De este modelo se aplicaron en distintos países, como Argentina y Chile versiones simplificadas como el «Modelo vinculador», desarrollado entre 1969 y 1970 entre el CENDES, el Centro Latinoamericano de Planificación (perteneciente a OPS, con sede en Santiago de Chile), la Escuela de Salud Pública y el Estudio Sobre Salud y Educación Médica de Argentina (OPS, 1973).

La planificación extendida a nivel nacional implicó, nuevamente, un cambio respecto del equipo recomendado para llevarlo a cabo. En este contexto se consolidó la figura del médico sanitarista formado en planificación normativa. Estos médicos se especializaron en una nueva concepción de la salud pública, incorporando subordinadamente a su formación clínica conocimientos de administración sanitaria, estadística y ciencias sociales, proponiendo un enfoque «científico» (o tecnocrá-

tico) de la administración del sistema de salud, centrando su aplicación en dos criterios: la racionalización del gasto y la extensión de las técnicas de planificación normativa. Este grupo profesional fue fuertemente apoyado por la OPS, tanto en su formación como en su incorporación al sector público de los diversos países de la región (BARRANCOS y VILAÇA MENDES, 1992; VERONELLI y VERONELLI CORRECH, 2004). En este nuevo contexto, se reformuló el tipo ideal de equipo estadístico, que otra vez fue tipificado en tres categorías distintas: a) oficiales profesionales, dedicados a la planificación y coordinación, médicos o estadísticos de formación especializados en planificación y estadística sanitaria; b) técnicos en estadísticas dedicados a manipular y procesar los datos; y c) el recolector de los datos.

De hecho, la OPS contribuyó a financiar el establecimiento de diversas escuelas de Salud Pública que tuvieron planes especializados orientados a formar técnicos en planificación y estadísticas sanitarias. En el periodo analizado apoyó la creación de las Escuelas de Puerto Rico (1955), Caracas (1959), La Habana (1959), Rio de Janeiro (1959), Buenos Aires (1959), Lima (1962) y Medellín (1964) (RAYEZ, 2017). Tomando el cuatrienio que comenzó en 1961, la OPS formó en cursos de escuelas de salud pública del continente 143 profesionales (36 funcionarios en estadísticas sanitarias en Santiago de Chile, 107 en Estadística médica en San Pablo); 547 funcionarios considerados intermedio (448 en estadísticas vitales y de salud, 99 en registros médicos) y 600 auxiliares.

IMAGEN 2:  
PERSONAL ADIESTRADO EN CURSOS DE ESTADÍSTICAS SANITARIAS ENTRE 1961–1965  
POR LA OPS EN ESCUELAS DE SALUD PÚBLICA (OMS, 1966: 76).



Esta nueva categorización del personal estadístico implicó una nueva complejización e introdujo algunos cambios respecto del estándar sugerido anteriormente. En primer lugar, por equiparar la función del médico y el estadístico, aunque en las publicaciones de la Organización queda claro que esta situación de casi paridad resultaba de difícil implementación en los contextos locales, donde la figura del estadístico aparece en un rol similar al de la década de 1950: «En las discusiones se recomendó que se diera a los estadígrafos la oportunidad de participar en las actividades cotidianas de los departamentos de sanidad, a fin de que conozcan mejor el tipo de datos estadísticos necesarios y aporten informaciones y cifras de utilidad para esas tareas» (OMS, 1967: 70).

Esta situación de conflicto dada por la ampliación del campo de las estadísticas sanitarias se fue estilizando en el transcurrir de la primera parte de la década de 1970: mientras se esperaba que los planificadores sean capaces de entender el «valor de la información para utilizarla» (OMS, 1974: 26), se presentó un conjunto de normas para que los estadísticos se ciñan a su lugar subordinado:

«l. El estadístico tiene que estar dispuesto a decir qué es lo que ha hecho con la mayor claridad y sencillez posibles. No tratará en ningún caso de «deslumbrar» con sus conocimientos científicos, [...ni] aferrarse demasiado a su posición de experto, [...] sino que debe] explicar (sin arrogante condescendencia) la significación de las cifras en un lenguaje que puedan entender los usuarios» (OMS, 1974: 27).

Este proceso expansivo de la estadística sanitaria desarrollado entre las décadas de 1940 y 1970 se cerró con el cambio en el modelo de gestión propuesto por OPS. Casi inmediatamente después de la puesta en funcionamiento del Método CENDES/OPS en 1965, la OPS empezó a analizar el considerado fracaso de esta estrategia de planificación y su reflejo en las instituciones:

«Los esfuerzos se han concentrado en el sector salud, si bien no se han incluido en los planes de salud todas las inversiones de cada país. Tampoco ha existido una articulación objetiva con los planes de desarrollo económico y social, allí donde estos últimos se han llevado a la práctica. Se ha formulado más bien una relación de orden presupuestario y programático» (OPS, 1968: 10).

Para mediados de la década de 1970, el énfasis puesto en la planificación y en particular sobre el método CENDES/OPS, fue caracterizado como un error:

«la mayor razón por la cual se abandonó la implementación del método es su complejidad, la necesidad de una base de datos relativamente grande que no suele estar disponible en los diversos países. La cantidad de esfuerzo y tiempo de personal requerida para preparar un plan nacional de salud que utilice el método OPS/CENDES es mucho mayor que lo algunos países han estado dispuestos a comprometer» (BARRENECHEA Y WILLIAMS, 1975).

Esta crítica a la falta de interés de los gobiernos en promover o financiar adecuadamente los planes de desarrollo es bastante corriente en las fuentes analizadas. Otro documento señala que muchas veces no es el imperativo de la planificación el que dio sentido a los planes, sino la posibilidad de acceder a créditos a baja tasa de interés provistos por la Alianza para el Progreso: «se formularon planes de desarrollo, muchos de ellos con la esperanza de obtener el apoyo financiero de la Alianza para el Progreso (...) En muchos casos esos planes fueron finalmente dejados de lado por las autoridades gubernamentales» (OPS, 1973: 8).

De esta manera, la estadística sanitaria como dispositivo de inteligibilidad de la realidad quedó desplazado a un segundo plano con la pérdida de importancia de aquellas herramientas que operaban en su propio código: los modelos matemáticos y la planificación normativa. Además, la expansión de los cuerpos profesionales necesarios para la expansión de las estructuras administrativas produjo tensiones al interior de los espacios institucionales que debilitaron los posibles resultados del proceso. Esto, sumado a la escasa relevancia que dieron los gobiernos de la región a la extensión de la estructura sanitaria, llevó a que la estadística sanitaria perdiera centralidad como lenguaje técnico de la salud pública de América Latina.

#### IV. CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo proponemos la existencia de dos modos diferentes de plantear a la salud como un problema de la administración pública por parte de la OPS, a partir del análisis de los diferentes sentidos, apuestas técnicas y grupos profesionales indicados por este organismo para llevar adelante la tarea de medir, gestionar y regular acciones vinculadas a los fenómenos de salud. Nos hemos concentrado en particular en el desarrollo y uso de un dispositivo técnico específico, la estadística sanitaria, mostrando cómo, a pesar de su carácter técnico y pretendidamente apolítico, su incorporación fue modificando el panorama de las instituciones nacionales de acuerdo con los distintos proyectos políticos, lenguajes técnicos y profesionales que actuaron en cada uno de los casos locales.

Otro rasgo destacado es la centralidad de los problemas económicos en la posibilidad de producir viabilidad para el desarrollo de actividades sanitarias: en ambos períodos analizados, ya sea en relación con la regulación del comercio o de la potencia de la vida humana como requisito del desarrollo, el componente económico resultó un factor determinante en la posibilidad de justificar la centralidad de lo sanitario.

Es importante matizar la linealidad entre el discurso de la OPS y su influencia en los estados nacionales y sus autoridades sanitarias, ya que esta ha sido cambiante y siempre limitada. En un primer momento, la historia de la OPS da cuenta de sus dificultades iniciales para instalarse como autoridad sanitaria, lo que se tradujo, entre otras cuestiones, en la dificultosa sanción y adopción del Código Sanitario de 1923. De hecho, fue a partir de la década de 1950 cuando a expensas de diversas medidas que permitieron expandir su presencia, y dotados de un mayor poder económico dado por el financiamiento de la Alianza para el Progreso, la OPS logró influir fuertemente en la consolidación de instituciones, grupos profesionales, criterios técnicos y publicaciones de referencia.

Aun así, los documentos citados —y su relación con las historias nacionales a las que solo hemos podido aludir superficialmente— nos permiten dar cuenta de una lógica supranacional impulsada por la OPS que, a partir de su encuentro con las condiciones locales específicas, entendemos que puede ayudar a comprender de un modo más profundo la historia de los dispositivos de atención e intervención sanitaria. Aunque, por cierto, esto no debe ser leído como una relación lineal y mecánica de imposición de modelos de administración. En este sentido, las frecuentes quejas sobre la utilización de dinero para otros fines no han de ser leídos,

mecánicamente, como un reflejo de la baja capacidad organizativa local y como una señal de atraso sanitario o estadístico de los países de la región (GIRAUDO, 2015), sino como el intento por desplazarse en un espacio estratégico reducido (el dado por la guerra fría y las complejas condiciones nacionales) donde la posibilidad de inscripción de los propios proyectos en un marco discursivo general del desarrollo y la planificación permitían acceder a recursos (por ejemplo, la instalación de redes de agua potable) y mejorar las relaciones diplomáticas con EUA.

Estas tensiones, producidas en distintos niveles y con diversas formas de resolución, llevaron a la consolidación de una forma particular de producir, presentar y circular información en la cual las regulaciones, apoyos y apuestas institucionales de OPS, resultaron cruciales en la posibilidad de consolidar un andamiaje de profesionales (técnicos en estadísticas y médicos sanitarios) e instituciones que dotaron a los distintos sistemas estadísticos de cuerpos profesionales mejor capacitados, articulados entre sí y con una nueva forma de vincularse al problema de ¿por qué es importante proteger la salud de los pueblos?

### Referencias bibliográficas

- AHUMADA, JORGE; GUZMÁN, ADRIAN; DURAN, HERNÁN, TESTA, MARIO (1965): *Problemas conceptuales y metodológicos de la programación de la salud*, Washington D.C., Centro de Estudios de la Universidad Central de Venezuela (CENDES) y Organización Panamericana de la Salud, Serie Publicaciones Científicas; n° 111.
- BARRANCOS DORA, VILAÇA MENDES EUGÊNIO (1992): *Memoria de Planificadores: Otra Historia de la Planificación de Salud en América Latina*. Washington D.C., Programa de Desarrollo de Políticas de Salud (Serie Informes Técnicos n° 9): OPS.
- BARRENECHEA, JOSÉ Y WILLIAMS, WILL JR. (1975): *Planning of External Assistance to the Countries: the Quadrennial Projections*. Washington: OPS.
- BELMARTINO, SUSANA (2005): «Sistemas de salud y sistemas políticos entre 1920 y 1970», en: Armus, D. (comp.), *Avatares de la medicalización en América Latina 1870–1970*. Buenos Aires, Lugar Editorial, pp. 101–145.
- BIERNAT, CAROLINA (2016): «La Organización Panamericana de la Salud en la configuración de las políticas sanitarias latinoamericanas de entreguerras», en: *E-L@TINA*, vol. 14, n° 54, pp. 19–34.
- CAO, HORACIO; REY, MAXIMILIANO Y LAGUADO DUCA, ARTURO (2015): *El estado en cuestión, ideas y política en la administración pública argentina 1958–2015*, Buenos Aires, Prometeo.
- CUETO, MARCOS Y PALMER, STEVEN (2014): *Medicine and Public Health in Latin America*, Reino Unido, Cambridge University Press.
- CUETO, MARCOS (2006): *The value of health: a history of the Pan American Health Organization*, Washington, OPS.

- DANIEL, CLAUDIA (2012): *Contar para curar. Estadísticas y comunidad médica en Argentina (1880–1940)*, en: *Historia, Ciencias, Saude–Manguinhos*, vol. 19, nº 1, pp. 89–114.
- DELGADO GARCÍA, GREGORIO; ESTRELLA, EDUARDO Y NAVARRO, JUDITH (1999): *El Código Sanitario Panamericano hacia una política de salud continental*, en: *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 6, nº 5, pp. 350–361.
- GIRAUDDO, LUIS (2014): «Entre «atraso estadístico» e «indigenismo científico» uniformar los censos y definir a los indígenas en las Américas», en: Bustamante, Jesus; Girauddo, Laura y Mayer, Leticia, *La novedad Estadística, cuantificar, cualificar y transformar las poblaciones de América Latina siglos XIX y XX*, Ediciones Polifemo, Madrid.
- GORSKY, MARTIN; SIRRS, CHRISTOPHER (2019): «From «Planning» to «Systems Analysis»: Health services strengthening at the World Health Organisation, 1952–1975», en: *Dynamis: Acta Hispanica ad Medicinæ Scientiarumque Historiam Illustrandam*, vol. 39, nº 1, p. 205–233.
- HORWITZ, ABRAHAM (1958): *Health agenda for the americas*. Washington: OPS.
- HORWITZ, ABRAHAM (1959): «Relaciones entre salud y desarrollo económico», en: *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 47, nº 2, pp. 93–100
- HORWITZ, ABRAHAM (1966): «La nueva dimensión de la salud», en: *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana*, vol. 58, nº 3, pp. 350–354.
- JASANOFF, SHEILA (2012): *Science and public reason*. Estados Unidos, Routledge.
- LÓPEZ, SERGIO; GARRIDO, FRANCISCO; HERNÁNDEZ, MAURICIO (2000): «Desarrollo histórico de la epidemiología: su formación como disciplina científica», en: *Salud Pública de México*, vol. 42, nº 2, pp. 133–143.
- MORGENFELD, LEANDRO (2010): «La oposición argentina a la organización panamericana impulsada por Estados Unidos: Segunda Conferencia, México, 1901–1902», en: *Temas de historia argentina y americana*, pp. 159–193.
- ORGANIZACIÓN SANITARIA PANAMERICANA (1925): «Actas de la Séptima Conferencia Sanitaria Panamericana de las Repúblicas Americanas», en: *Oficina Sanitaria Panamericana. Actas de la Séptima Conferencia Sanitaria Panamericana de las Repúblicas de América*. Washington, D.C., OSP; pp. 25–121.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (1953): *Comité de expertos en administración sanitaria Informe de la Primera Reunión*. Ginebra, OMS.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (1957): *Comité de Expertos en Estadísticas Sanitarias, Quinto Informe*, Ginebra, Organización Panamericana de la Salud.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (1966): *Informe cuadrienal del director de la Oficina Sanitaria Panamericana, oficina regional de la Organización Mundial de la Salud para las Américas 1962–1965*, Documento Oficial nº 72, Ginebra, OMS.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (1967): *Actividades de la OMS 1966 informe anual del director general a la Asamblea Mundial de la Salud y a las Naciones Unidas*, Ginebra, OMS.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (1974): *Nuevas perspectivas de la estadística sanitaria. Informe de la segunda conferencia internacional de comisiones nacionales de estadística demográfica y sanitaria*, Ginebra, OMS.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1960): *Conferencia sobre escuelas de salud pública*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1962): *Segunda Conferencia de Directores de Escuelas de Salud Pública de América latina, con atención*

- especial a la Enseñanza de la Bioestadística, Washington, D.C. Organización Panamericana de la Salud.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1964): *Comité Regional Asesor sobre Estadísticas de salud: tercer informe*, Ginebra, Washington, Organización Panamericana de la Salud.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1968): *Intensificación de los programas de salud – informe sobre la reunión de ministros de salud y medidas necesarias para dar cumplimiento a las decisiones adoptadas 22 octubre 1968*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1972): *Tema 17 del proyecto de programa 5 junio 1972 centros multinacionales centro panamericano de planificación de la salud programa y presupuesto 1972–1975*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1973): *La planificación de la salud en América Latina*, Washington, Organización Panamericana de la Salud.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (1999): *El Código Sanitario Panamericano hacia una política de salud continental*, Washington, D.C., OPS.
- PIRES–ALVES, FERNANDO; MAIO, MARCOS (2015): «Health at the dawn of development: the thought of Abraham Horwitz», en: *História, Ciências, Health – Manguinhos*, vol. 22, nº 1, pp. 1–24
- PRÉVOST, JEAN GUY Y BEAUD, JEAN PIERRE (2016): *Statistics, Public Debate and the state, 1800–1945*, Nueva York, Routledge.
- RAYEZ, FEDERICO (2017): *Médicos sanitaristas y organismos internacionales en la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Buenos Aires, entre 1958–1966*, Tesis de maestría, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- RIST, GILBERT (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Libros de la Catarata.
- SACCHETTI, LAURA; ROVERE, MARIO (2011): *La Salud Pública en las Relaciones Internacionales: Cañones, Mercancías y Mosquitos*, Córdoba, El Ágora.
- SONIS; ABRAAM (1964): *Salud, medicina y desarrollo económico social*, Eudeba, Buenos Aires.
- SPECTOR, MALCOM; KITSUSE, JOHN (1977): *Constructing Social Problems*, California, Cummings.
- TESTA, MARIO (2005): *Pensar en Salud*, Buenos Aires, Lugar Editorial.
- VERONELLI, JUAN, TESTA, ANALÍA (2002): *La OPS en Argentina: Crónica de una relación centenaria*, Organización Panamericana de la Salud.
- VERONELLI, JUAN; VERONELLI CORRECH MAGALÍ (2004): *Los orígenes institucionales de la Salud Pública en la Argentina*, Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud.



# ¿PARTICIPANTES O BENEFICIARIOS? EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO JOVEN EN ARGENTINA

PARTICIPANTS OR BENEFICIARIES? THE YOUTH  
PARTICIPATORY BUDGETING IN ARGENTINA

ROCÍO ANNUNZIATA ·

Investigadora Adjunta del CONICET con sede en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) (Argentina).

e-mail: rocio.annunziata@gmail.com

EMILIANO ARENA ·

Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) (Argentina).

e-mail: emiliano.arena@gmail.com

## Resumen

El presente artículo analiza las experiencias argentinas de Presupuesto Participativo Joven con una hipótesis según la cual la concepción del dispositivo produce un desplazamiento del «participante» al «beneficiario». Para ello presentamos la definición de PPJ y describimos su funcionamiento en Argentina; observamos cómo es en el tipo de proyectos surgidos del proceso participativo que los funcionarios consideran mayormente que se encuentra el rasgo «joven» del PPJ; y mostramos que el PPJ puede considerarse un dispositivo de «participación-reconocimiento». Concluimos que en las prácticas se tiende a confundir al participante de las decisiones sobre los proyectos con el beneficiario de dichos proyectos y planteamos preguntas para futuros trabajos.

## Registro bibliográfico

ANNUNZIATA, ROCÍO Y ARENA, EMILIANO «¿Participantes o beneficiarios? El presupuesto participativo joven en Argentina», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXX, n° 59, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio-diciembre, 2020, pp. 163-188.

## Abstract

This paper analyzes the Argentinian experiences of Youth Participatory Budgeting with a hypothesis according to which the conception of the device produces a displacement from the «participant» to the «beneficiary». For this purpose, we present the definition of PPJ and describe its functioning in Argentina; observe how it is in the type of projects arising from the participatory process that officials consider mostly that lies the «youth» feature of the PPJ; and we show that the PPJ can be considered a «participation-recognition» device. We conclude that the practices tend to confuse the decision-maker on the projects with the beneficiary of these projects, and we pose questions for future works.

## Descriptorios · Describers

Presupuesto Participativo Joven / Argentina / participación / proyectos / juventudes  
Youth Participatory Budgeting / Argentina / Participación / Projects / Youth

**Recibido:** 04 / 04 / 2019 **Aprobado:** 11 / 11 / 2019

## I. INTRODUCCIÓN

Desde comienzos del siglo XXI en Argentina la convocatoria a la participación ciudadana en los gobiernos locales se ha difundido en el discurso político y como política pública. El Presupuesto Participativo es el dispositivo emblemático de esta tendencia que se ha desplegado de manera transversal a los partidos y a la magnitud de las ciudades. En Argentina, este dispositivo tuvo un marcado crecimiento hasta el año 2013 y luego su despliegue se estancó, pero esto ocurrió en paralelo con el impulso de una modalidad particular de Presupuesto Participativo, orientada a la participación de las y los jóvenes: el Presupuesto Participativo Joven.

Durante los últimos años ha aumentado también la centralidad de la participación de los jóvenes en la política argentina. Por un lado, se ha constatado una fuerte promoción de la movilización y militancia juvenil desde el Estado (VÁZQUEZ, 2015) y desde los principales partidos políticos (VÁZQUEZ Y COZACHCOW, 2017; VÁZQUEZ, ROCCA RIVAROLA Y COZACHCOW, 2018). Por otro lado, las políticas públicas de juventud han incrementado sus componentes participativos en los distintos niveles de gobierno y áreas estatales. De este modo, la participación ha sido un medio para favorecer la implementación de programas con los más diversos objetivos (VÁZQUEZ, 2015), y al mismo tiempo el 25 % de las políticas de juventud buscó promover la participación social y ciudadana (NÚÑEZ, VÁZQUEZ Y VOMMARO, 2015). Ambos fenómenos parecen haber tenido un peso significativo en lo que podría llamarse «producción de las juventudes» a nivel estatal (VÁZQUEZ, 2015).

En la confluencia de la multiplicación dispositivos participativos en los gobiernos locales y de la promoción de la participación juvenil nos encontramos con las experiencias recientes de Presupuesto Participativo Joven. Las mismas nos enseñan cómo la participación puede convertirse en una vía de reconocimiento de identidades específicas, imprimiendo en paralelo una producción de esas identidades. En dicha producción, como veremos, las experiencias de Presupuesto Participativo Joven revelan un desplazamiento del «participante» al «beneficiario».

En la medida en que no se cuentan en Argentina con estudios sobre las experiencias de Presupuesto Participativo Joven<sup>1</sup> este artículo ofrece un primer abordaje exploratorio. En lo que sigue, detallamos la metodología de investigación (II), definimos y describimos el Presupuesto Participativo Joven (III), analizamos, a partir

1] Con la excepción de algunas tesis que constituyen estudios de caso (BRESSAN, 2018).

de las entrevistas con los equipos municipales, cómo se produce el desplazamiento del «participante» al «beneficiario» (iv), reflexionamos sobre la significación de los dispositivos de «participación–reconocimiento» (v); finalmente, concluimos y señalamos los interrogantes abiertos para futuras investigaciones (vi).

## II. METODOLOGÍA

La investigación que sustenta este trabajo<sup>2</sup> fue llevada a cabo en 2015, mediante un relevamiento inicial de los casos de PPJ implementados en el país, y un posterior trabajo de campo, consistente en la realización de entrevistas presenciales y estructuradas con los funcionarios encargados su puesta en marcha en cada municipio. Las entrevistas se llevaron a cabo entre los meses de abril y septiembre de 2015. Se realizaron 18 entrevistas en los municipios que, de acuerdo al relevamiento inicial, estaban desarrollando o comenzando a desarrollar alguna experiencia de PPJ. En la Provincia de Buenos Aires (municipios de Avellaneda, La Matanza, La Plata, Pinamar, Zárate y San Miguel) las mismas se realizaron entre los meses de abril y mayo; en el caso de las otras provincias se realizaron viajes de trabajo de campo que concentraron las entrevistas en algunos días: en Córdoba (Ciudad de Córdoba, Unquillo, Villa Carlos Paz y Villa María), las entrevistas tuvieron lugar los días 24 y 25 de junio de 2015; en Entre Ríos (Galeguaychú), el trabajo de campo se realizó el 11 de junio de 2015; en Mendoza (Godoy Cruz, Las Heras, Maipú, Mendoza) las entrevistas tuvieron lugar los días 4 y 5 de junio de 2015; en Santa Fe realizamos el trabajo de campo en dos viajes (Rosario y Firmat, 15 de junio de 2015; Santo Tomé, 10 de julio de 2015). Las entrevistas nos permitieron confirmar 13 casos en los que se implementaba efectivamente el PPJ como dispositivo específico y separado de otras instancias participativas. Las/os entrevistadas/os fueron las/os responsables de las áreas de participación ciudadana, desarrollo territorial, promoción social o modernización del estado de cada municipio; y en algunas

2] Esta investigación fue desarrollada con el apoyo de UNICEF Argentina, en el marco del proyecto «Promoción del Presupuesto Participativo Joven en los gobiernos locales de Argentina», en convenio con el Programa Nacional de Presupuesto Participativo, Secretaría de Relaciones Parlamentarias, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

oportunidades se sumó a la entrevista alguna otra persona del equipo municipal que proporcionó información y material documental<sup>3</sup>.

La investigación se valió también de la observación participante del Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven que tuvo lugar en el Municipio de Zárate los días 2 y 3 de septiembre de 2015 y en el que se realizaron cuatro talleres con los equipos municipales de todas las localidades que contaban con la herramienta y de otras que se proponían comenzar a implementarla. Los talleres temáticos tuvieron las siguientes consignas: 1) «¿Quiénes son los jóvenes en el PP Joven?»; 2) «¿Cuál es el sentido de la inclusión en el PP Joven?»; 3) «El PP joven visto por los jóvenes»; 4) «El aprendizaje en el PP Joven». En estos talleres participaron equipos municipales de los municipios presentes y jóvenes participantes del PPJ del Municipio de Zárate, produciéndose intercambios a partir de una guía de pautas que se volcaron en una relatoría.

Como es habitual en los estudios sobre participación ciudadana, resulta más accesible realizar entrevistas con los equipos municipales que implementan las políticas que con los ciudadanos participantes; y en esta investigación en particular optamos por estandarizar un cuestionario para funcionarios a cargo del PPJ por tratarse de un primer estudio exploratorio que exigía además cubrir casos diversos y en distintos lugares del país. Sin embargo, la realización de los talleres en el Encuentro Nacional nos permitió acceder al punto de vista de los jóvenes de manera directa en al menos uno de los municipios que forman parte de este estudio.

### III. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO JOVEN EN ARGENTINA

El Presupuesto Participativo (PP) es una política pública que permite a los gobiernos locales convocar a los ciudadanos para que participen, deliberando y decidiendo en conjunto con el gobierno, en la asignación de recursos para el territorio. El PP supone que los ciudadanos se involucren en decisiones vinculantes sobre los modos de orientar el presupuesto de su barrio o ciudad y que luego el gobierno se comprometa a ejecutar los proyectos que surjan del proceso. Se trata de una forma de participación institucionalizada —porque son los gobiernos locales los que la

3] Mantenemos el anonimato de los funcionarios entrevistados. En el cuerpo del texto, las entrevistas son citadas por localidad.

diseñan y ponen en marcha—; no electoral —porque no se limita al voto, puntual e individual, sino que incluye la deliberación, y es procesual y colectiva—; y de base voluntaria —porque está abierta en principio a todos los ciudadanos que se quieren acercar, y al mismo tiempo no es obligatoria como la elección de representantes.

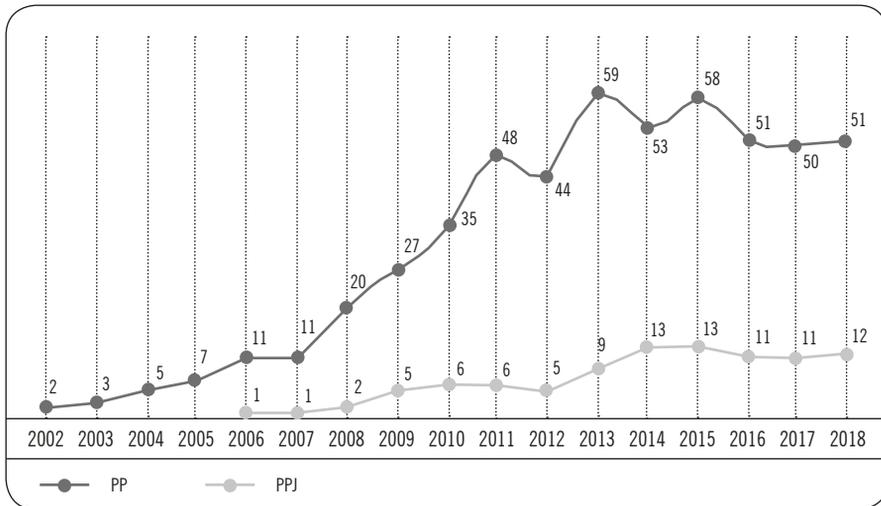
El PP surgió en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, en 1989, de la mano del Partido de los Trabajadores, y luego se expandió a todos los países de América Latina y a los cinco continentes (GATTONI, 2011; SINTOMER, HERZBERG Y RÖCKE, 2012; GANUZA Y BAIOCCHI, 2014). La difusión acelerada del dispositivo se nutrió tanto del movimiento alter-mundialización —sobre todo en la medida en que Porto Alegre había sido sede del Foro Social Mundial en 2001 (SINTOMER, HERZBERG Y RÖCKE, 2008)— así como de los organismos internacionales —en particular, del Banco Mundial (GOLDFRANK, 2012)—. Es cierto que se ha llegado a hacer un uso tan laxo de la etiqueta «Presupuesto Participativo» que muy fácilmente se desvirtúa su sentido original.

Incluso en Argentina existen diversas metodologías para implementar el PP, pero generalmente el proceso se desarrolla en un ciclo bianual con cuatro grandes etapas: una primera etapa de información y diagnóstico, en la que se llevan a cabo asambleas o foros vecinales para informar a la ciudadanía sobre el dispositivo y consultarla sobre sus inquietudes, preocupaciones y expectativas; una segunda etapa en la que las primeras ideas y diagnósticos se convierten en proyectos y las áreas especializadas del gobierno municipal evalúan su factibilidad; una tercera etapa en la que, partiendo del listado de proyectos que se han considerado factibles, los participantes seleccionan o priorizan los que quieren ejecutar el año siguiente en sus localidades, considerando a su disposición un porcentaje del presupuesto municipal que conocen de antemano; una última etapa de ejecución de los proyectos durante el año posterior a la selección y de monitoreo ciudadano de dicha ejecución (ANNUNZIATA, 2015)<sup>4</sup>.

En Argentina, las experiencias pioneras se desarrollaron en la Ciudad de Buenos Aires y en Rosario en 2002. En 2013 tuvo lugar el pico máximo de municipios con PP, alcanzando los 59, para luego caer hasta contar en la actualidad con 51 municipios que implementan la herramienta (ARENA, 2018). Alrededor del 30 % de la población habita en municipios que cuentan con PP (MARTÍNEZ Y ARENA, 2013).

4) En términos más generales, el diseño que supone una primera instancia de asambleas barriales seguida por una segunda instancia de votación de proyectos se replica en la mayoría de los casos latinoamericanos (MONTECINOS, 2014).

GRÁFICO 1:  
EVOLUCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES CON PP Y PPJ (2002–2018)



FUENTE: ARENA (2018) y entrevistas realizadas

Cabe señalar que en varios de estos municipios el umbral de edad para poder participar en el PP, tanto en las asambleas como en la selección de proyectos, es menor al que se establece para regular el derecho al sufragio; es decir que en muchos PP están habilitados para participar jóvenes menores de 16 años. Pero también se han creado en los gobiernos locales dispositivos orientados especialmente a la participación de los jóvenes, niños, niñas y adolescentes, como Parlamentos Juveniles o foros participativos en las escuelas. Entre estos dispositivos, pensados exclusivamente para la participación de los jóvenes, sobresale el Presupuesto Participativo Joven.

El Presupuesto Participativo Joven (PPJ) es un tipo específico de Presupuesto Participativo, con una estructura y dinámica similar, pero concebido especialmente para la participación de los jóvenes<sup>5</sup>. La característica invariante de los PPJ es que

5] Existen también casos muy recientes de implementación de PP para otros grupos específicos de la población como el PP para adultos mayores en Gualeguaychú o Santo Tomé (ARENA, 2018).

todos definen un rango etario para identificar a los posibles participantes, aunque lo hacen con criterios muy variables, de modo tal que puede incluir participantes desde los 12 hasta los 30 años.

En la mayoría de los casos, el PPJ se desarrolla en municipios que ya vienen implementando un PP general, y constituye un apartado de este dispositivo general, respondiendo a la misma metodología y etapas. Sin embargo, algunos rasgos puntuales pueden distinguir la metodología del PPJ de la del PP general, en particular cuando se trata de municipios que sólo implementan el primero. Es frecuente, por ejemplo, que mientras el PP general divida el territorio en comunas o distritos para el desarrollo de estas cuatro grandes etapas, el PPJ tome a todo el municipio como distrito único<sup>6</sup>, y organice sus principales reuniones o asambleas en ámbitos escolares<sup>7</sup>.

En Argentina, existen actualmente trece experiencias de PPJ distribuidas en cinco provincias, y en doce de estos casos se trata de municipios que también implementan un PP general.

6] Esta opción por tomar al municipio como distrito único en lugar de dividirlo en distritos o zonas puede responder muchas veces al modo en que los jóvenes habitan el territorio: se desplazan más que los adultos y realizan actividades en zonas céntricas o ámbitos de reunión. En varios casos, las primeras asambleas se realizan en los establecimientos escolares pero el proceso culmina en instancias en las que el municipio funciona como distrito único.

7] Los municipios suelen tomar tanto escuelas públicas como privadas. Algunos equipos relatan muy buena relación con las escuelas y otros hablan de vínculos más conflictivos. Pero, en todo caso, el apoyar el dispositivo participativo en los establecimientos escolares permite disponer de un público previamente conformado, lo que no ocurre en el PP general, uno de cuyos principales desafíos es siempre lograr atraer a los vecinos para que vayan a las asambleas. Sin embargo, todos los equipos municipales coinciden en señalar para los casos de PPJ la gran limitación que tiene el ubicar a la escuela en el centro de la metodología, en la medida en que es muy difícil llegar a los jóvenes no escolarizados y esto es interpretado como una debilidad a la hora de fomentar la inclusión social. (Observación participante en el Primer Encuentro Nacional de PPJ, Municipio de Zárate, 2–3/09/2015). A pesar de la centralidad que tienen las escuelas en el funcionamiento del dispositivo, cabe aclarar, el Presupuesto Participativo Joven no es equivalente al Presupuesto Participativo en las escuelas que ha tenido un exitoso desarrollo, por ejemplo, en Francia, y en el que se trata de discutir principalmente sobre las políticas educativas (MAZEAUD, 2013).

TABLA 1:  
MUNICIPIOS CON PPJ EN ARGENTINA EN 2015

| MUNICIPIO        | PROVINCIA    | AÑO DE INICIO | RANGO ETARIO |
|------------------|--------------|---------------|--------------|
| AVELLANEDA       | BUENOS AIRES | 2014          | 12–18 AÑOS   |
| LA MATANZA       | BUENOS AIRES | 2011          | 14–30 AÑOS   |
| PINAMAR          | BUENOS AIRES | 2013          | 16–25 AÑOS   |
| ZÁRATE           | BUENOS AIRES | 2013          | 14–18 AÑOS   |
| VILLA CARLOS PAZ | CÓRDOBA      | 2013          | 16–25 AÑOS   |
| VILLA MARÍA      | CÓRDOBA      | 2009          | 16–18 AÑOS   |
| UNQUILLO         | CÓRDOBA      | 2010          | 13–19 AÑOS   |
| GUALEGUAYCHÚ     | ENTRE RÍOS   | 2014          | 15–24 AÑOS   |
| LAS HERAS        | MENDOZA      | 2013          | 15–30 AÑOS   |
| MAIPÚ            | MENDOZA      | 2008          | 14–24 AÑOS   |
| SANTO TOMÉ       | SANTA FE     | 2014          | 13–19 AÑOS   |
| ROSARIO          | SANTA FE     | 2006          | 13–21 AÑOS   |
| FIRMAT           | SANTA FE     | 2014          | 13–N AÑOS    |

FUENTE: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

Como vemos en la Tabla 1, la experiencia de Rosario, Provincia de Santa Fe, que se desarrolla desde 2006, fue la pionera en Argentina también en la implementación del PPJ. Hasta 2013–2014 los casos de PPJ en el país eran aislados y recién en esos años podríamos decir que se transformó en una tendencia en crecimiento<sup>8</sup>. Este fenómeno se vincula al hecho de que el apoyo del Programa Nacional de Presupuesto Participativo (desarrollado hasta diciembre de 2015 en el marco de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de Jefatura de Gabinete de Presidencia de la Nación) tuvo un rol clave en la promoción del PPJ asesorando a los gobiernos locales que se mostraban interesados en implementarlo. Algunos funcionarios entrevistados mencionaban además los vínculos con otros municipios cercanos con experiencia<sup>9</sup>, o al asesoramiento de universidades, como factores que colabo-

8] Dos experiencias de PPJ fueron interrumpidas antes del momento en que realizó esta investigación: San Fernando (2009–2011) y San Miguel (2009–2010). También hubo otras experiencias que empezaron con posterioridad al cierre de nuestra investigación: Merlo (desde 2016), Río Cuarto (desde 2018), Concordia, Necochea y Quemú Quemú (las tres desde 2019).

9] Es el caso, por ejemplo, del Municipio de Firmat que tuvo una significativa colaboración de Rosario para poner en marcha su PPJ (Entrevista en el Municipio de Firmat, 15/06/2015.)

raron en la implementación del PPJ. Los equipos municipales entrevistados en la investigación relataban diversos motivos que los impulsaron a poner en marcha un PPJ: en algunos casos, como en Gualeguaychú, notaban escasa participación de los jóvenes en el PP general y buscaron incentivarla con un dispositivo específico; en otros casos, como en Zárate, en cambio, el diagnóstico era que se proponían muchos proyectos para jóvenes en el PP general y por eso el municipio decidió darles un canal propio a estas inquietudes<sup>10</sup>. En La Matanza el diagnóstico que motivó la puesta en marcha de la herramienta iba también en esta última dirección:

«las organizaciones, las cuales son representadas por adultos, muchísimos de los problemas que traían para resolver con proyectos, en el marco de presupuesto participativo, eran cuestiones de juventud: «los jóvenes no tienen lugar donde hacer nada», «los jóvenes están en la calle», «las adicciones», «la procreación irresponsable»... Ahí empezamos a preguntarnos nosotros como equipo, «che, a ver si este problema está en el joven, ¿cómo lo estarán viendo ellos?»<sup>11</sup>

Al igual que el caso del PP general en Argentina (ANNUNZIATA, 2012), el PPJ fue impulsado por municipios de muy variado color político, como vemos en la tabla 2.

El presupuesto que los gobiernos municipales asignan a este dispositivo suele ser pequeño, bastante menor que el que se suele disponer para el PP general (y en varias oportunidades definido como un porcentaje del presupuesto del PP general). Sólo el 25 % de los casos relevados asignan, en efecto, más del 1 % del presupuesto municipal a la herramienta PPJ.

El criterio de distribución de dicho presupuesto es variado, pero resulta llamativo que la mayoría de los casos lo consideren un monto único para todo el municipio, resultando este rasgo una diferencia significativa con las experiencias argentinas de PP general, en las que el presupuesto se distribuye territorialmente (ANNUNZIATA, 2015) (Tabla 3).

10] Observación participante en el Primer Encuentro Nacional de PPJ, Municipio de Zárate, 02-03/09/2015. Relatoría del taller «¿Quiénes son los Jóvenes en el PPJ?».

11] Entrevista en el Municipio de La Matanza, 26/05/2015.

TABLA 2:  
MUNICIPIOS CON PPJ, INTENDENTES Y PARTIDO DE GOBIERNO (DURANTE 2015)

| MUNICIPIO        | INTENDENTE         | PARTIDO EN EL GOBIERNO                                    |
|------------------|--------------------|---|
| AVELLANEDA       | JORGE FERRARESI    | PARTIDO JUSTICIALISTA (PJ)                                |
| LA MATANZA       | FERNANDO ESPINOZA  | PARTIDO JUSTICIALISTA (PJ)                                |
| PINAMAR          | PEDRO ELIZALDE     | MOVIMIENTO UNIÓN DEL PARTIDO DE PINAMAR (MUPP)–ALIADO FPV |
| ZÁRATE           | OSVALDO CÁFFARO    | NUEVO ZÁRATE–ALIADO FPV                                   |
| VILLA CARLOS PAZ | ESTEBAN AVILÉS     | CARLOS PAZ UNIDO (CPU)                                    |
| VILLA MARÍA      | EDUARDO ACASTELLO  | FRENTE PARA LA VICTORIA                                   |
| UNQUILLO         | GERMÁN JALIL       | FRENTE CÍVICO   |
| GUALEGUAYCHÚ     | JUAN JOSÉ BAHILLO  | PARTIDO JUSTICIALISTA                                     |
| LAS HERAS        | RUBÉN MIRANDA      | PARTIDO JUSTICIALISTA–FRENTE PARA LA VICTORIA             |
| MAIPÚ            | ALEJANDRO BERMEJO  | PARTIDO JUSTICIALISTA                                     |
| SANTO TOMÉ       | FABIÁN PALO OLIVER | UCR–FRENTE PROGRESISTA CÍVICO Y SOCIAL                    |
| ROSARIO          | MÓNICA FEIN        | PARTIDO SOCIALISTA–FRENTE PROGRESISTA CÍVICO Y SOCIAL     |
| FIRMAT           | LEONEL MAXIMINO    | FRENTE PROGRESISTA CÍVICO Y SOCIAL                        |

FUENTE: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

TABLA 3:  
CRITERIO DE DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO EN LOS PPJ

| CRITERIO DE DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO | PORCENTAJE DE MUNICIPIOS |
|--|--------------------------|
| MONTO ÚNICO PARA TODO EL MUNICIPIO       | 38,5                     |
| TEMÁTICO                                 | 7,7                      |
| TERRITORIAL                              | 30,8                     |
| TERRITORIAL Y TEMÁTICO                   | 23,1                     |
| TOTAL                                    | 100                      |

FUENTE: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

TABLA 4:  
PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL/ORGANIZADA EN EL PPJ

| FORMA DE PARTICIPACIÓN  | PORCENTAJE DE MUNICIPIOS |
|---|--------------------------|
| LA TOTALIDAD DE LOS JÓVENES PARTICIPAN INDIVIDUALMENTE  | 15,4                     |
| LA MAYORÍA DE LOS JÓVENES PARTICIPAN INDIVIDUALMENTE Y ALGUNOS LO HACEN EN EL MARCO DE ORGANIZACIONES | 23,1                     |
| LA MAYORÍA DE LOS JÓVENES PARTICIPAN EN EL MARCO DE ORGANIZACIONES Y ALGUNOS LO HACEN INDIVIDUALMENTE | 38,5                     |
| LA TOTALIDAD DE LOS JÓVENES PARTICIPAN EN EL MARCO DE ORGANIZACIONES                                  | 23,1                     |
| TOTAL   | 100,0                    |

FUENTE: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

Otro rasgo distintivo del PPJ —en comparación con las experiencias mucho más estudiadas de PP general— es que la participación suele ser más colectiva que individual<sup>12</sup>. Mientras en el PP general se convoca a los vecinos «suelos» y se privilegia a aquellos sin pertenencias políticas o asociativas de modo que, aun formando parte de alguna organización, los participantes se presentan a título individual (ANNUNZIATA, 2015), en el PPJ la tendencia es la contraria.

La mayor participación organizada en las experiencias de PPJ con respecto a las de PP general se da en paralelo a otro fenómeno que diferencia también la forma en que los jóvenes participan: los mismos tienden a priorizar proyectos colectivos y están más dispuestos a dejar de lado «su» proyecto para trabajar en la elaboración y selección de otro que considerar mejor para el conjunto. Mientras que en el PP general se puede observar una tendencia a la fragmentación, en el PPJ es habitual que se logren reunir las inquietudes y expectativas en proyectos más generales. En efecto, en el PP general, el diseño institucional y las prácticas confluyen para que se terminen priorizando muchos proyectos pequeños proyectos en lugar de pocos

12] La participación puede ser también algo menor que en el PP general. Considerando datos de participación de 2014 que fueron solicitados en las entrevistas, vimos que el 45,5 % de los casos de PPJ contaron con menos de 1000 participantes mientras que sólo el 25 % de los casos de PP general tuvieron menos de 1000 participantes. Más de 2000 participantes alcanzaron el 50 % de los municipios con PP general, pero solo el 18,2 % de los casos de PPJ.

pero de mayor envergadura (ANNUNZIATA, 2015): por un lado, el presupuesto se distribuye territorialmente por barrios, distritos o subdivisiones administrativas del municipio y los proyectos se elaboran para los barrios sin que puedan sumarse los presupuestos asignados a distintas zonas para realizar obras mayores; por otro lado, los funcionarios y los vecinos participantes tienden a preferir que se seleccionen muchos proyectos, porque quienes participan se ven motivados especialmente por lograr que gane «su» proyecto. En cambio, en el PPJ, tanto el diseño institucional como las practicas se orientan a los proyectos más colectivos (lo que no significa que sean de gran escala porque el presupuesto es limitado): por un lado, es posible reunir todo el presupuesto en un solo proyecto y en algunos casos se considera al municipio como distrito único; por otro lado, los entrevistados relataban que los jóvenes tienden a ver con mayor facilidad las ventajas de las propuestas de otros y pueden priorizar un proyecto que reúne más voluntades, desestimando la inquietud inicial con la que se acercaron a participar.

Los equipos municipales entrevistados subrayan, de hecho, que los jóvenes con frecuencia «militan» los proyectos y, con mayor facilidad que los adultos, pueden sacrificar las ideas con las que inicialmente se acercaron al dispositivo en pos de proyectos globales. En Avellaneda, por ejemplo, los funcionarios sostenían que: «El joven, por ser joven, tiene mucha más fuerza de militar un proyecto»<sup>13</sup>.

Con esta noción de «militar» los proyectos, los funcionarios se refieren a que los mismos jóvenes intentan convencer a sus pares de sumarse a trabajar en un proyecto y de votarlo masivamente en el final del ciclo. Si bien en el PP general algunas veces los vecinos «militan» en este sentido los proyectos (ANNUNZIATA, 2012), en el PPJ es mucho más habitual que los participantes se entusiasmen con una propuesta y dediquen energía a ir hablar con sus amigos y conocidos para que se movilicen a votarla<sup>14</sup>.

13] Entrevista en el Municipio de Avellaneda, 08/05/2015.

14] Esto está vinculado con otra de las diferencias que se pueden observar entre el PP general y el PPJ: la mayor capacidad de despertar una vocación política que tiene el segundo. Tal como se discutía en el Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven: «Un elemento significativo surgido de la discusión es que el ámbito del PPJ, a diferencia del PP General o Adulto, resulta un ámbito de formación de líderes y dirigentes. En el PP General o Adulto participan mayormente los ciudadanos interesados en los problemas de sus barrios, pero no en desarrollar experiencias en la actividad política. En cambio, el PPJ puede despertar en muchos también una vocación por la política» (Observación participante en el Primer Encuentro Nacional de PPJ, Municipio de Zárate, 02–03/09/2015. Relatoría del taller «¿Cuál es el sentido de la inclusión en el PP joven?»).

En La Matanza, los funcionarios señalaban la tendencia de los jóvenes a preferir los proyectos generales, con respecto a la variedad de ideas con las que llegan al comienzo del proceso: «Inicialmente quieren todos los proyectos. Y a medida que van discutiendo se van dando cuenta que pueden ensamblar el uno con el otro»<sup>15</sup>.

En algunos casos esta tendencia se fomenta desde el propio diseño, como en el Municipio de Las Heras<sup>16</sup>, en el que la herramienta prevé que se seleccione un único proyecto por ciclo, en principio por consenso, y si no es posible por esta vía, mediante una votación. En otros casos, incluso a pesar de que los equipos municipales reconozcan su preferencia por mayor cantidad de proyectos pequeños para que el proceso termine con «más ganadores», los participantes optan por un único proyecto más abarcativo<sup>17</sup>.

En los intercambios que tuvieron lugar en el Primer Encuentro Nacional de PPJ se enfatizaba también que los jóvenes suelen trabajar en proyectos más colectivos, aun cuando el diseño institucional pueda no fomentarlo:

«se subrayó que los jóvenes tienen también formas diferentes y propias de participar: por ejemplo, lograr reunirse más fácil detrás de un objetivo común. Se comentó cómo en algunas experiencias, los jóvenes tienen la tendencia a romper los diseños territoriales del PPJ y a reunirse para fomentar un solo proyecto en todo el municipio que los beneficia a todos»<sup>18</sup>.

En síntesis, las experiencias de PPJ en Argentina muestran una menor fragmentación en los proyectos si se las compara con las experiencias de PP general, tanto desde la metodología o diseño, como desde las prácticas de sus protagonistas. En el Municipio de Villa María, los responsables del PPJ subrayaban este carácter menos particularista de los proyectos surgidos de la herramienta, en comparación con el PP general:

15] Entrevista en el Municipio de La Matanza, 26/05/2015.

16] Entrevista en el Municipio de Las Heras, 04/06/2015.

17] Entrevista en el Municipio de Zárate, 23/07/2015. Lo mismo ocurre en Gualeguaychú, como relatan los funcionarios (entrevista en el Municipio de Gualeguaychú, 11/06/2015), y como nota en su investigación doctoral BRESSAN (2018).

18] Observación participante en el Primer Encuentro Nacional de PPJ, Municipio de Zárate, 02-03/09/2015. Relatoría del taller «¿Cuál es el sentido de la inclusión en el PP joven?».

«con los adultos siempre los proyectos o propuestas pasan por lo que sucede en la puerta de su casa a la vereda y en su manzana. Cordón–cunetas, pavimentos, cloacas, «no funciona el desagüe» y demás... Los niños y los jóvenes tienen una mirada mucho más extensiva. Ellos realmente visualizan hacia el futuro; por eso te digo: no están tan sesgados por lo de la vida cotidiana, sino que sus proyectos van a todo lo que refiere a medioambiente, inclusión, a cómo desarrollar espacios que sean para todos»<sup>19</sup>.

#### **IV. DEL PARTICIPANTE AL BENEFICIARIO**

Al convocar a la participación de un grupo específico de la población, los estados locales que ponen en marcha el PPJ contribuyen a la «producción de la juventud». Esta producción es muchas veces disputada por los propios participantes, pero incluso así hay muchas definiciones que, por la propia lógica del dispositivo, vienen dadas «desde arriba» por las autoridades que implementan la política.

Una definición muy importante en este sentido es la del rango etario. Como decíamos anteriormente, el rango etario para participar del PPJ es establecido por cada municipio y los criterios son muy heterogéneos (ver Tabla 1). Los municipios informan, por ejemplo: como edad mínima, 12 años (por el comienzo de la escolarización secundaria), 15 años (por la edad de participación en Centros de Estudiantes), o 16 años (por la habilitación para ejercer el derecho al voto); como edad máxima, 24 años (por considerarse el final de la educación universitaria), 25 años (por ser la edad de habilitación para ocupar el cargo de Senador), o incluso 30 años (por considerarse el final de la educación universitaria extendida y la formación del núcleo familiar propio).

En el taller «¿Quiénes son los Jóvenes en el PPJ?» que se desarrolló en el marco del Primer Encuentro Nacional, los equipos municipales destacaban incluso que los criterios del rango de edad podían variar según las circunstancias. Por ejemplo:

19] Entrevista en el Municipio de Villa María, 24/06/2015.

«La Matanza comentó cómo comenzó y cómo fue modificando el rango etario de acuerdo a cambios en las circunstancias. Al principio, el rango estaba definido de los 14 a los 30 años. La edad de inicio se basaba en que a esta edad se finalizaba la EGB. Ahora, registrando los cambios en la educación primaria, donde perciben que se incentiva una participación mayor y los más pequeños desarrollan más el pensamiento crítico, decidieron ampliar el rango, que ahora va de los 12 a los 30 años. Por otro lado, la edad de 30 años se debe a las características de la juventud en el distrito, donde no es usual que los jóvenes terminen sus estudios universitarios a los 24 años, como sí puede ocurrir en otras localidades. Consideran que la juventud se encuentra extendida»<sup>20</sup>. «En Gualeguaychú, por su parte, el rango etario va de 15 a 24 años. Se tomó como base la edad de 15 años, que es el umbral para poder formar parte de un centro de estudiantes. Y la edad de 24 años se seleccionó porque en la educación universitaria no hay mayores de 25. Se planea ahora bajar la edad mínima a 14, pero no aumentar la edad máxima»<sup>21</sup>.

Pero, sobre todo, en las experiencias analizadas sobresale un rasgo común que corresponde al modo en que se construye la identidad de estos protagonistas desde la gestión estatal: se trata de lo que podemos denominar el desplazamiento del «participante» al «beneficiario». Sin dudas, como decíamos, los jóvenes pueden revelarse o contestar el modo en que los agentes estatales los consideran «jóvenes», y muchas veces lo hacen. Pero la tendencia es a lo que Vázquez observaba para otras políticas públicas nacionales como «producción de las juventudes» desde el Estado (VÁZQUEZ, 2015).

Si atendemos a los proyectos que se suelen elaborar, seleccionar y ejecutar en los PPJ, notamos un muy claro predominio de proyectos que parecerían pensados «para» jóvenes. La construcción de una pista de skate es claramente el proyecto favorito del PPJ. Otros proyectos de las experiencias relevadas incluyen orquestas juveniles, murgas, radios, fortalecimiento de equipos deportivos (de fútbol, de básquet), playones deportivos, wifi en las plazas, escenarios móviles, talleres de

20] Observación participante en el Primer Encuentro Nacional de PPJ, Municipio de Zárate, 02-03/09/2015. Relatoría del taller «¿Quiénes son los Jóvenes en el PPJ?».

21] Observación participante en el Primer Encuentro Nacional de PPJ, Municipio de Zárate, 02-03/09/2015. Relatoría del taller «¿Quiénes son los Jóvenes en el PPJ?».

cine, teatro o música, equipamiento para salas de grabación, entre otros. En efecto, de los municipios con PPJ, cerca de un 70 % desarrolla proyectos que podrían catalogarse como «culturales» y cerca de un 50 %, proyectos «deportivos»<sup>22</sup>.

TABLA 5:  
TIPOS DE PROYECTOS APROBADOS EN 2012, 2013 Y 2014 EN LOS MUNICIPIOS CON PPJ

| TIPO DE PROYECTOS           | PORCENTAJE DE MUNICIPIOS |
|-----------------------------|--------------------------|
| CULTURALES                  | 69,2                     |
| DEPORTIVOS                  | 46,2                     |
| INFRAESTRUCTURA URBANA      | 30,8                     |
| AMBIENTALES                 | 30,8                     |
| RECREATIVOS                 | 30,8                     |
| INFRAESTRUCTURA COMUNITARIA | 23,1                     |
| SALUD                       | 23,1                     |
| EDUCACIÓN                   | 23,1                     |
| SOCIOPRODUCTIVOS            | 7,7                      |
| OTROS                       | 7,7                      |

FUENTE: elaboración propia en base a las entrevistas realizadas

Es cierto que muchas veces los proyectos pensados «por» los jóvenes coinciden con los proyectos que pueden resultar más atractivos «para» los jóvenes. También hay que considerar que en el PP general, se convoca a los vecinos para que participen en tanto que «vecinos», pensando proyectos para su manzana o su cuadra (ANNUNZIATA, 2015). Que los jóvenes propongan proyectos de los cuales ellos serán los beneficiarios puede ser incluso deseable; no obstante, es interesante observar

22] Hay que señalar que esta tendencia hacia proyectos «culturales» y «deportivos» también está asociada al bajo monto presupuestario con que se cuenta para la herramienta. Los jóvenes participantes del Municipio de Zárata, por ejemplo, mencionaban cómo las restricciones presupuestarias afectaban el tipo de proyectos que podían desarrollar en el PPJ: «Los jóvenes también hicieron referencia a las restricciones económicas propias del dispositivo, porque ellos están preocupados por la salud, la educación, los servicios públicos y tienen ideas para producir mejoras, pero el presupuesto del PP Joven no alcanza para realizar cambios de gran magnitud». (Observación participante en el Primer Encuentro Nacional de PPJ, Municipio de Zárata, 02–03/09/2015. Relatoría del taller «El PP joven visto por los jóvenes»).

que podría no siempre suceder que los jóvenes propongan proyectos «para» jóvenes; ellos podrían estar preocupados por problemas que también afectan a los adultos, o a la relación entre generaciones en la comunidad. En la brecha reside también la diferencia entre «participantes» y «beneficiarios». Si entendemos por «participantes» a los protagonistas de la decisión sobre proyectos o programas —de los que pueden o no beneficiarse—, y por «beneficiarios» a quienes son objeto de los proyectos/programas surgidos del proceso participativo, vemos entonces que el diseño y las prácticas del PPJ producen un desplazamiento de la primera figura a la segunda. Los equipos municipales encargados de la puesta en marcha del dispositivo con frecuencia proponen a los jóvenes los proyectos que mejor se adaptan al PPJ y fomentan que del mismo salgan sobre todo «proyectos jóvenes».

Esto se revela especialmente cuando prestamos atención al aspecto en que los funcionarios consideran que reside «lo joven» del PPJ. En Firmat, por ejemplo, los responsables del PPJ narraban que en los primeros encuentros los jóvenes pensaban proyectos para todo el municipio, no exclusivamente «proyectos jóvenes», pero que luego fueron produciendo proyectos más adecuados. En éstos últimos reside para ellos «lo joven» del PPJ:

«Justamente cuando nosotros llegamos con este dispositivo a las escuelas, fue algo complicado que ellos piensen desde su mirada de juventud. Ellos proponían cosas, a lo mejor, pensando en la ciudad en su generalidad (...) ¿En dónde se percibe este rasgo de juventud? En las cosas que ellos fueron proponiendo después, en sus proyectos que salieron»<sup>23</sup>.

En el caso de Pinamar, los funcionarios también consideran que «lo joven» del PPJ está en los proyectos surgidos del proceso participativo:

«Y...en los proyectos, sin duda. Están orientados precisamente a las necesidades de los jóvenes. En nuestro caso los dos finalistas fueron: una combi para viajes deportivos y artísticos de los jóvenes; otro fue una mejora en una escuela secundaria un aula virtual, un aula con tecnología. Hubo un joven que presentó un proyecto que era un «poliarte» —lo llamó así porque era un lugar que concentraba actividades artísticas

23] Entrevista en el Municipio de Firmat, 15/06/2015.

de todo tipo—. Y una de las cosas que me llamó la atención era que quería un observatorio para mirar las estrellas. Eran propuestas de jóvenes, cosas que por ahí los adultos nunca habiéramos pensado»<sup>24</sup>.

«Lo joven» en el PPJ estaría en ejecutar proyectos que los jóvenes puedan aprovechar, porque son demandas de ese grupo específico de la población, que, por ser específicas, se diferencian de las del resto de la sociedad. Veamos, por ejemplo, el testimonio de los responsables del PPJ en Villa Carlos Paz:

«son jóvenes que discuten problemáticas de jóvenes con mirada de jóvenes. Y cuestiones que, en la gran mayoría de los casos no nos aparecieron en el PP general los mismos proyectos del Presupuesto Participativo joven; así que está claro que la mirada, la demanda y las necesidades de los jóvenes no están siendo contempladas por los adultos (es más, tuvimos fuertes críticas de los vecinalistas, por ejemplo, de la cantidad de dinero que le destinamos cuando uno de los proyectos era una pista de skate)»<sup>25</sup>.

En algunos casos, «lo joven» del PPJ se encuentra en los proyectos en la medida en que los mismos se orientan a las escuelas secundarias sobre las que se apoya el funcionamiento del dispositivo. Por ejemplo, los funcionarios de Gualaguaychú sostenían: «ahí está lo que marca los proyectos de los chicos, están orientados a beneficiar a los colegios o a apoyo escolar en los chicos más chicos y creo que ahí está el rasgo joven»<sup>26</sup>.

En Santo Tomé, por ejemplo, el dispositivo definía de antemano el proyecto que se trataría en el PPJ: la construcción de playones deportivos, y los jóvenes eran consultados sobre dónde preferían instalarlos. «Lo joven» residía para los funcionarios en la temática de los playones deportivos: «Lo que tratamos de ver es la temática de los playones. Nuestro criterio es un rasgo con los playones, el deporte, el espacio público»<sup>27</sup>.

24] Entrevista en el Municipio de Pinar, 30/04/2015.

25] Entrevista en el Municipio de Villa Carlos Paz, 24/06/2015.

26] Entrevista en el Municipio de Gualaguaychú, 11/06/2015.

27] Entrevista en el Municipio de Santo Tomé, 10/07/2015.

Más allá de algunas excepciones<sup>28</sup>, entonces, lo más frecuente en el PPJ es que se lo considere «joven» por quienes van a participar como beneficiarios de los proyectos (quienes van a ser usuarios de la pista de skate, quienes van a asistir a los talleres de murga, quienes van a frecuentar el playón deportivo), más que por quienes deciden qué proyectos y con qué características y beneficiarios son los mejores para su localidad.

Si consideramos ahora la mirada de los propios jóvenes, vemos que no siempre coincide con aquello que se intenta fomentar desde la gestión local, tal como los funcionarios también reconocen. En el taller realizado con los jóvenes participantes del PPJ de Zárate «El PP joven visto por los jóvenes», se discutió sobre cómo experimentaban ellos la posibilidad de proponer distintos proyectos:

«Una de las cuestiones que señalaron los jóvenes fue la restricción temática del dispositivo, señalando que no se podía discutir ni proponer ideas abiertamente, sino que las propuestas debían estar contempladas dentro de ejes predefinidos por el municipio (salud sexual y educación vial). Un participante quería proponer la instalación de desfibriladores en espacios públicos y la propuesta fue denegada de plano»<sup>29</sup>.

El ejemplo de un proyecto de instalación de desfibriladores en espacios públicos es muy ilustrativo del hecho que los jóvenes no siempre piensan proyectos cuyos beneficiarios exclusivos sean los jóvenes e intentan disputar la identidad que se construye como «joven» desde el estado local. En el mismo taller, los participantes también sostenían que era necesaria una mayor flexibilidad de parte del municipio en cuanto a los temas que les proponen como posibles para elaborar proyectos:

28] La principal excepción sería el Municipio de La Matanza en la que los funcionarios entrevistados señalaban que «lo joven» del PPJ está en los actores que toman la decisión: «Ese es el rasgo fundamental: lo piensan ellos, lo ejecutan ellos y lo hacen para sus pares» (Entrevista en el Municipio de La Matanza, 26/05/2015). También destacaban la inclusión de jóvenes en el equipo de coordinadores del PPJ como un rasgo distintivo: «también el equipo de coordinadores que trabajan en el desarrollo año a año más de la mitad a veces son jóvenes referentes de organizaciones que nosotros los vamos proponiendo o los vamos invitando a que coordinen a partir de su participación anteriores» (Entrevista en el Municipio de La Matanza, 26/05/2015). En el caso de Avellaneda también los entrevistados identificaron «lo joven» del PPJ con la juventud de los coordinadores (Entrevista en el Municipio de Avellaneda, 08/05/2015.)  
29] Observación participante en el Primer Encuentro Nacional de PPJ, Municipio de Zárate, 02-03/09/2015. Relatoría del taller «El PP joven visto por los jóvenes».

«Se mencionó la necesidad de tener más libertad para debatir y ser escuchados, tanto por los adultos como por los jóvenes. Los propios jóvenes se refirieron al rol de los coordinadores para fomentar la escucha por parte de los pares y también ser receptivos de las propuestas o ideas que se salen de lo que estaba pautado inicialmente»<sup>30</sup>.

## V. LA PARTICIPACIÓN–RECONOCIMIENTO

Dentro del conjunto de los dispositivos participativos que se han difundido en Argentina y en el mundo desde comienzos del siglo, el PPJ se distingue porque define por adelantado los actores participantes, al convocar a un grupo social específico y apuntar a tratar sus problemáticas y aspiraciones propias. No es el único dispositivo de este tipo; cabe mencionar dentro de este mismo tipo, por ejemplo, a los consejos municipales como el Consejo Municipal de Adultos Mayores o el Consejo Municipal de Personas con Necesidades Especiales (ANNUNZIATA, 2013). La participación se presenta en estos dispositivos como el medio de reconocimiento de una identidad específica: nadie mejor que los miembros de ese grupo social para definir las inquietudes, los problemas y los anhelos de ese grupo.

En este sentido, las experiencias de PPJ constituyen casos de lo que es posible llamar «participación–reconocimiento» (ANNUNZIATA, 2013). Mientras que, por un lado, aspiran a lograr en los actores la construcción de una imagen positiva de sí; por otro lado, desde el estado se fomenta una correspondencia entre los actores y sus proyectos, produciendo lo que notamos más arriba como un deslizamiento del participante al beneficiario.

La convocatoria para participar puede volverse un vehículo de reconocimiento identitario, especialmente porque esta participación resulta ser una forma de consulta de las necesidades y experiencias específicas de los grupos convocados. Todos los equipos municipales consultados subrayaron que el PPJ favorecía de distintos modos la inclusión. Una de las formas más importantes es la ampliación de los criterios de ciudadanía para opinar y votar con respecto a la elección de representantes. En este sentido, el PPJ incluye en la decisión sobre cuestiones que los afectan a jóvenes (muchos menores de 16 años) que no tiene voz en los mecanismos tradicionales de decisión

30] Observación participante en el Primer Encuentro Nacional de PPJ, Municipio de Zárate, 02–03/09/2015. Relatoría del taller «El PP joven visto por los jóvenes».

y representación política. Los responsables del PPJ en varios municipios resaltaban también la relevancia de la «mirada joven» para las decisiones que los afectan. Es decir que, mediante la herramienta participativa, se favorece un reconocimiento de la diferencia específica de los jóvenes como grupo social. En el Primer Encuentro Nacional de Presupuesto Participativo Joven, éste era uno de los aspectos más subrayados por los funcionarios: «Equipos municipales de distintos lugares del país coincidieron en que los jóvenes tienen muchas veces su propio lenguaje y preocupaciones muy distintas a las de los adultos, más innovadoras que las de estos últimos»<sup>31</sup>.

El PPJ, como otros dispositivos participativos semejantes, cristalizan una tendencia más general de la política contemporánea que Charles Taylor concibió como la «política de la diferencia» (TAYLOR, 2007). Para Taylor, la importancia del reconocimiento es propiamente moderna. Por un lado, la noción moderna de dignidad aparece en lugar de las jerarquías sociales fundadas en el honor. La dignidad reviste un sentido igualitario y universalista, en tanto que dignidad inherente a todo ser humano o dignidad del ciudadano. Por otro lado, una nueva concepción de la identidad individual emerge a fines del siglo XVII con el ideal de autenticidad, que exige ser fiel a sí mismo y a la propia manera de ser. El ideal de autenticidad y la noción de dignidad son, ambos, producto del declive de la sociedad jerárquica. Cada uno origina un tipo de política: el pasaje del honor a la dignidad alienta una política del reconocimiento igualitario, que otorga a los ciudadanos iguales derechos y atribuciones; el desarrollo de la idea moderna de identidad basada en la autenticidad incita, en cambio, a una «política de la diferencia», que requiere que se reconozca la identidad única de tal o cual individuo o grupo como lo que los distingue de los demás.

El autor postuló un nexo entre reconocimiento e identidad, siendo la primera, no una cortesía, sino una necesidad humana vital. Al estar nuestra identidad parcialmente formada por el reconocimiento o por su falta, el reconocimiento inadecuado puede causar daño y constituir una forma de opresión puesto que aquel que es mal reconocido interioriza la imagen de su propia inferioridad. La falta de reconocimiento no significa, entonces, un olvido de un respeto normalmente debido, sino la perpetración de una herida, la imposición de un odio de sí mismo que paraliza a quien es víctima de ello.

31] Observación participante en el Primer Encuentro Nacional de PPJ, Municipio de Zárate, 02-03/09/2015. Relatoría del taller «¿Cuál es el sentido de la inclusión en el PP joven?».

Continuando en la misma línea, Axel Honneth observó que, cuando el reconocimiento es negado, la acción, y especialmente la acción colectiva (la «lucha por el reconocimiento») puede colaborar en construir una imagen positiva de sí (HONNETH, 1997). Podemos afirmar que el PPJ se construye como una cristalización de la política de la diferencia, y que además busca construir esa diferencia como identidad positiva. Como relataban algunos responsables municipales, el PPJ aspira producir un espacio no «adultocéntrico», en el que se reconozca la particularidad de la juventud, tomándola como una etapa plena y no previa a la adultez<sup>32</sup>. Los proyectos para los jóvenes son mejores si cuentan con una «mirada joven» y sobre esto los protagonistas tienen además un saber que aportar, más valioso en ocasiones que el de los adultos y expertos. Un caso claro es el de los proyectos de pistas de skate, en el que los jóvenes tienen conocimientos técnicos necesarios para el diseño y construcción de los que carecen a veces los especialistas encargados de llevar adelante la obra.

Ahora bien, la especificidad del grupo no es sólo el criterio que establece los participantes posibles sino también el criterio que va a determinar las acciones que potencialmente se pueden emprender. Así, si los participantes sugieren un tema que no concierne específicamente a los jóvenes, los coordinadores del PPJ muchas veces tratan de reorientar la discusión.

Esto hace que no pueda haber desfasaje posible: los jóvenes deben interesarse por cuestiones de jóvenes; no pueden decidir sobre las problemáticas de otros grupos sociales como los adultos mayores o sobre la comunidad. Cuando la identificación no surge naturalmente, es decir, cuando un joven pretende discutir cuestiones más transversales, como la falta de un semáforo, los equipos municipales tienden a evitar el desfasaje y consolidar la diferencia específica de «lo joven». Como sostenía el responsable del Presupuesto Participativo Joven de Rosario, el primer municipio que implementó la herramienta en Argentina: «No queremos que termine votando el semáforo sino algo específicamente joven»<sup>33</sup>.

Los jóvenes son invitados a participar «en tanto que jóvenes», son invitados a expresar «qué es ser joven» por medio de la escucha de sus inquietudes, pero son reenviados también a lo que se supone que es ser joven desde la mirada de los coor-

32) Puede decirse que de este modo los dispositivos de «participación–reconocimiento» intensifican un rasgo de los dispositivos participativos en general y que muchas veces se concibe a la participación con un sentido «terapéutico» (ANNUNZIATA, 2012).

33) Entrevista en el Municipio de Rosario, 17/10/2010, cit. en ANNUNZIATA (2013).

dinadores de las reuniones y de los equipos municipales. De esta manera, el estado contribuye a construir una identidad joven por el tipo de propuestas que promueve o considera adecuadas a ese grupo social. Si, por un lado, la reconoce, al convocar a su expresión, por otro lado, la performa, la moldea, al hacerla entrar en el dispositivo.

## VI. CONCLUSIÓN

En este trabajo hemos analizado las experiencias de Presupuesto Participativo Joven que se han comenzado a implementar recientemente en Argentina. Uno de los rasgos que sobresalen en las prácticas del PPJ, en comparación con las que tienen lugar en el PP general, es la tendencia de los jóvenes a pensar y seleccionar proyectos más colectivos, dejando de lado sus ideas iniciales en pos de propuestas que reúnen más voluntades. Esto también se ve fomentado desde el diseño institucional de la herramienta, que es más flexible que el PP general en cuanto a los criterios territoriales estrictos para distribuir el presupuesto y elaborar proyectos, permitiendo que incluso en algunos casos el PPJ tome al municipio como distrito único o que establezca la posibilidad de seleccionar solo un proyecto por ciclo.

Por otra parte, observamos que para los equipos municipales que implementan la herramienta, «lo joven» del PPJ reside mayormente en los proyectos que se seleccionan, aunque esto pueda no corresponder necesariamente con lo que los jóvenes quieren proponer. Esto produce una identificación entre los proyectos pensados «por» los jóvenes y los proyectos «para» jóvenes, que conceptualizamos como un desplazamiento del «participante» al «beneficiario». De este modo, el «ser joven» remite, por un lado, a la expresión de la propia identidad de los protagonistas a quienes se invita a participar mediante su «mirada joven», pero, por otro lado, a la interpretación performativa de los gobiernos locales que asocia lo joven a lo cultural y recreativo.

El PPJ constituye asimismo un dispositivo de participación–reconocimiento, en la medida en que «participar» deviene una forma de ser reconocido en las necesidades y aspiraciones específicas. Sin embargo, notamos también que es necesario prestar atención a un riesgo que se vislumbra en el desplazamiento del participante al beneficiario. «Participar» puede ser proponer como proyecto un concurso de bandas de rock o la instalación de desfibriladores en los espacios públicos; en ambos casos es desde una mirada «joven» que los participantes proponen ideas de las que son o no beneficiarios exclusivos. El riesgo aparece cuando se consi-

dera que «participar» puede limitarse a inscribirse en el concurso de bandas sin haber elaborado ni votado el proyecto del que surgió. Para que predomine una concepción fuerte de la participación es preciso que no se pierda de vista al PPJ como una herramienta que permite elaborar e implementar, no proyectos para jóvenes, sino proyectos (para los jóvenes o para toda la comunidad) que, sobre todo, surjan de los jóvenes.

Algunos interrogantes que se desprenden del análisis precedente podrán ser abordados en futuros trabajos. En primer lugar, ¿cuáles son las herramientas que tienen los jóvenes participantes para disputar la identidad «joven» que performa el dispositivo? Conocer más la experiencia propia de los participantes requeriría ampliar la investigación con entrevistas a los jóvenes de distintos municipios, pero podría aportar elementos muy importantes para comprender mejor cómo se negocia el «ser joven» entre los distintos actores en juego. En segundo lugar, un interrogante más general sobre la evolución del PP en Argentina y a nivel global: ¿es posible pensar que al mismo tiempo que la tendencia expansiva de los PP se ha desacelerado<sup>34</sup>, veamos una nueva tendencia hacia PP orientados a poblaciones específicas? En la medida en que la asociación entre participación y reconocimiento de las identidades es creciente, podría ser una hipótesis plausible.

34] Así como en la década de los 2000 fue evidente la ola mundial de adopción de Presupuestos Participativos, hoy en día pareciera que la época de los Presupuestos Participativos ha pasado. Es por eso que incluso en el país en el que se originaron estas experimentaciones democráticas y desde el cual se difundieron al resto de América Latina y del mundo, comienzan a desarrollarse investigaciones sobre el declive de esta herramienta participativa. Ver, por ejemplo: DE PAIVA BEZERRA Y DE OLIVERA JUNQUEIRA (2018).

## Referencias bibliográficas

- ANNUNZIATA, ROCÍO (2012): *La légitimité de proximité et ses institutions. Les dispositifs participatifs dans les municipalités de Morón, Rosario et Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de Doctorado, París, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- ANNUNZIATA, ROCÍO (2013): «Una propuesta de clasificación de los dispositivos participativos en Argentina», en: *PostData*, n° 18 (3), pp. 247–280.
- ANNUNZIATA, ROCÍO (2015): «Ciudadanía disminuida: la idea de la «construcción de ciudadanía» en los dispositivos participativos contemporáneos», en: *Temas y Debates*, n° 30, pp. 39–57.
- ARENA, EMILIANO (2018): «Participatory Budgeting in Argentina (2002–2018). Advances and setbacks in the construction of a participatory agenda», en: Dias, Nelson (comp.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, pp.123–133. Disponible en: <https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html> (último ingreso: 18/12/2019).
- BRESSAN, CATALINA (2018): *Políticas públicas participativas y escala. Re-pensando lo local desde una representación ciudadana de lo público. Un estudio de casos*, Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Rosario, Universidad Nacional de Rosario.
- DE PAIVA BEZERRA, CARLA Y DE OLIVEIRA JUNQUEIRA, MURILO (2018): «Why Has Participatory Budgeting Adoption Declined in Brazil?», en: *114 Annual Meeting & Exhibition de la American Political Science Association (APSA)*, Boston, 30/08/2018–02/09/2018.
- GANUZA, ERNESTO Y BAIOCCHI, GIANPAOLO (2014): «Beyond the Line: the Participatory Budget as an Instrument», en: Dias, Nelson (comp.), *Hope for Democracy. 25 years of Participatory Budgeting Worldwide*, Sao Bras de Alportel, In Loco Association, pp. 65–74.
- GATTONI, MARÍA SOLEDAD (2011): *Rendición de cuentas transversal y presupuestos participativos en América Latina. Un análisis explicativo y comparado (1990–2010)*, Tesis de Maestría, Salamanca, Universidad de Salamanca.
- GOLDFRANK, BENJAMIN (2012): «The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting», en: *Journal of Public Deliberation*, n° 8 (2), pp. 1–18.
- HONNETH, AXEL ([1992] 1997): *La lucha por el reconocimiento*, Barcelona, Crítica.
- MARTÍNEZ, CARLOS Y ARENA, EMILIANO (2013): *Experiencias y buenas prácticas en Presupuesto Participativo*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- MAZEAUD, ALICE (2013): «Produire la demande lycéenne: le budget participatif, instrument d'une politique régionale réactive aux besoins de la communauté lycéenne», en: *Revue Politiques et Management Public*, n° 30 (2), pp. 141–158.
- MONTECINOS, EGON (2014): «Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay», en: *Política y Gobierno*, n° 21 (2), pp. 351–378.
- NÚÑEZ, PEDRO, VÁZQUEZ, MELINA Y VOMMARO, PABLO (2015): «Entre la inclusión y la participación. Una revisión de las políticas públicas de juventud en la Argentina actual», en: Cubides, Humberto, Borelli, Silvia, Unda, René y Vázquez, Melina (comps.), *Juventudes latinoamericanas: prácticas socioculturales, políticas y políticas públicas*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 95–134.

- SINTOMER, YVES, HERZBERG, CARSTEN Y RÖCKE, ANJA (2008): *Les budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, París, La Découverte.
- SINTOMER, YVES, HERZBERG, CARSTEN Y RÖCKE, ANJA (2012): «Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: o Caso do Orçamento Participativo», en: *Sociologias*, n° 14 (30), pp. 70–116.
- TAYLOR, CHARLES ([1994] 2007): *Multiculturalisme. Différence et démocratie*, París, Flammarion.
- VÁZQUEZ, MELINA (2015): «Entre la movilización y el estado. Las políticas participativas de juventud en la argentina actual», en: *Última Década*, n° 43, pp. 163–206.
- VÁZQUEZ, MELINA Y COZACHCOW, ALEJANDRO (2017): «Activismo juvenil en partidos con gestiones de gobierno a nivel subnacional en Argentina (2007–2015)», en: *Sociología e Política*, vol. 25 (64), pp. 47–72.
- VÁZQUEZ, MELINA, ROCCA RIVAROLA, DOLORES Y COZACHCOW, ALEJANDRO (2018): «Compromisos militantes en juventudes político-partidarias (Argentina, 2013–2015)», en: *Revista Mexicana de Sociología*, n° 80 (3), pp. 519–548.

# HACIA UNA REINTERPRETACIÓN DE LA NOCIÓN DE VÍCTIMA EN LOS ESTUDIOS DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

TOWARDS A REINTERPRETATION OF  
THE CONCEPT OF VICTIM IN VIOLENCE  
STUDIES AGAINST WOMEN

MARIANA PALUMBO ·

Instituto Interdisciplinario de Estudios de Género, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires y becaria doctoral Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina)  
e-mail: mrnpalumbo@gmail.com

## Resumen

En este artículo, a partir de un análisis bibliográfico, pongo en debate desarrollos teóricos en torno a la noción de víctima de violencia de género en vínculos eróticos–afectivos cis heterosexuales. Luego, esbozo un modelo de análisis propio sobre la temática que problematice la lógica víctima–victimario y que tenga en cuenta los sentidos que conforman a las dinámicas de la violencia contra las mujeres.

## Registro bibliográfico

PALUMBO, MARIANA «Hacia una reinterpretación de la noción de víctima en los estudios de la violencia contra las mujeres», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXX, n° 59, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio–diciembre, 2020, pp. 189–208.

## Abstract

Starting from a review of the current literature, my first aim in this article is to compare theoretical developments in relation to the notion of victim of gender–based violence that permeate scholars when cis heterosexual relationships are analyzed. Secondly, I will outline an analytic model of my own design that problematizes the victim–victimizer logic and that considers the senses that shape the dynamics of violence against women.

## Descriptorios · Describers

violencia contra las mujeres / víctima / debates teóricos / heterosexualidad / sentidos eróticos  
violence against women / victim / theoretical debates / heterosexuality / erotical senses

**Recibido:** 04 / 04 / 2019 **Aprobado:** 15 / 01 / 2020

## I. INTRODUCCIÓN

La violencia contra los cuerpos femeninos ha devenido un tema de relevancia mediática y social. Su puesta en cuestionamiento invita a una indagación analítica sobre los contextos, agentes, conceptos y contenidos que la sustentan.

En los vínculos eróticos–afectivos, la violencia contra las mujeres encuentra parte de su fundamento dentro de los postulados del amor romántico, el cual puede ser caracterizado como un discurso que incorpora elementos del amor pasión — como la idea de «búsqueda» del ser amado ideal—, los afectos y sus expresiones corporales, como caricias o besos. Asimismo, dentro del discurso romántico se entabla una conexión entre el amor y la atracción sexual, propias del amor pasión (ALBERONI, 1998). Otros elementos que configuran al amor romántico son el amor agápico, que implica el desinterés y entrega total al sujeto amado (BATAILLE, 2010; ILOUZ, 2009), la intimidad y la representación de que el lazo amoroso debe ser el vínculo central en la vida cotidiana de las personas.

Tal como se observa, las representaciones del amor romántico apuntan a vínculos monógamos basados en el ideario de «Yo soy todo para el otro y el otro es todo para mí». Es dentro a partir de estos idearios románticos, atravesados por la violencia, que se naturalizan ciertas prácticas que perjudican principalmente a las mujeres. La posibilidad de la infidelidad pone en tensión a esta consigna y dispara escenas de violencia de distinto tipo, principalmente escenas de celos y control (PALUMBO, 2017).

Las feministas a lo largo del siglo XX hasta nuestros días (DE BEAUVOIR, 1998; ESTEBAN GALARZA, 2008, 2011; FIRESTONE, 1976; JÓNÁSDÓTTIR, 1991 Y 1993; RICH, 1983) se han encargado de analizar críticamente la interrelación que existe entre conceptos a primera vista antagónicos: la opresión/violencia contra las mujeres y el amor romántico. Estas autoras, desde distintas dimensiones, consideran al amor romántico como parte de un pensamiento amoroso, el cual conlleva una ideología en torno al amor que abarca a todas las relaciones afectivas de los sujetos. El pensamiento amoroso, según Esteban Galarza (GALARZA, 2011), se conforma por un conjunto articulado de símbolos, nociones y teorías en torno al amor que permea los diversos espacios sociales e influye directamente en las prácticas de los individuos estructurando relaciones desiguales de género, de clase y étnicas, y un modo concreto y heterosexual de entender al deseo, la identidad y al sujeto en su generalidad.

En la Argentina el activismo feminista tuvo un papel central en la desnaturalización del amor romántico y en la visibilización mediática y política de la violencia

contra las mujeres. Explica Ivana Otero (OTERO, 2009) que las investigaciones académicas sobre la temática surgieron inicialmente de la preocupación de activistas por atender a mujeres en situación de violencia y generar marcos políticos y jurídicos. Mabel Campagnoli (CAMPAGNOLI, 2005) indica que el feminismo de la segunda ola argentino, de la década de 1970, a partir de la puesta en acto del lema «lo personal es político», politizó los cuerpos y las sexualidades. Se puso en evidencia el carácter social e histórico de las relaciones íntimas, de la familia tradicional y de la construcción de las subjetividades. Esto abanó a la problematización de los malos tratos hacia las mujeres más allá de explicaciones biologicistas e individualizantes (OTERO, 2009).

Tarducci, Trebisacce y Grammático en su libro *Cuando el feminismo era mala palabra. Algunas experiencias del feminismo porteño* (TARDUCCI, TREBISACCE Y GRAMMATICO, 2019) indican que el tema de la violencia contra las mujeres fue una preocupación del feminismo de manera muy temprana, incluso antes de la apertura democrática. En 1982 en las «Primeras Jornadas Nacionales sobre Mujer y Familia» aparecía la violencia en la vida doméstica como un tema a tratar y se hacía hincapié en la importancia de crear centros de ayuda a mujeres que fueran víctimas de violencia tanto dentro como fuera del ámbito familiar. Asimismo, examinan las autoras, que para 1983 ya se hablaba en el feminismo porteño de violencia callejera y de feminicidio.

En la década de 1980, con la apertura democrática, se expande la preocupación dentro del movimiento feminista argentino en torno la violencia hacia las mujeres, por el divorcio y la patria potestad compartida, en un marco de intenso debate sobre los derechos humanos, del cual distintas feministas formaron parte. Hay en este contexto una multiplicación de actividades y espacios feministas que atienden, denuncian y visibilizan a la violencia contra las mujeres (OTERO, 2009; TARDUCCI, TREBISACCE Y GRAMMÁTICO, 2019).

Tanto Otero como Tarducci, Trebisacce y Grammático hacen mención del asesinato de Alicia Muniz por parte de su pareja Carlos Monzón, el 14 de febrero de 1988. Este evento tuvo gran visibilidad mediática y contribuyó a un debate generalizado sobre la violencia contra las mujeres. Este hecho que fue condenado por la justicia mostró la necesidad de que se generen políticas institucionales para prevenir y trabajar contra la violencia hacia las mujeres.

Explica Otero (OTERO, 2009) que, progresivamente, la demanda social feminista sobre la temática fue avanzando en la obtención de acuerdos y legislaciones. De

este modo, se observa para la década de 1990<sup>1</sup> una institucionalización de demanda social contra la violencia hacia las mujeres. En esta década se sumaron a grupos independientes, ONGs e instituciones estatales en el abordaje de la violencia. En la actualidad, como datos sobresalientes podemos hacer mención tanto a las masivas manifestaciones de *Ni una Menos*<sup>2</sup>, desde el año 2015, como a la multiplicidad de espacios universitarios que surgieron con protocolos y consejerías, nucleados en la Red Universitaria de Género (RUGE). Asimismo, desde el año 2009 la Argentina cuenta con una ley de «Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos que desarrolla sus relaciones interpersonales».

A partir de este breve *racconto* histórico se observa que la violencia contra las mujeres es un tema que se ha instalado socialmente en la Argentina. En este artículo, desde un análisis bibliográfico dentro del campo de las ciencias sociales<sup>3</sup>, pongo en debate desarrollos teóricos en torno a la noción de víctima de violencia de género, que atraviesan a la academia argentina cuando se analizan vínculos los

1] LENTA, ZALDÚA Y LONGO (2016) explicitan que, a nivel institucional, en Argentina, fue ratificada, en 1985, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra La Mujer (CEDAW). Dentro de las políticas más sobresalientes, en 1994, el país adhirió al tratado de Belem do Pará. Ese mismo año se promulgó la primera Ley nacional de «Protección contra la Violencia Familiar» (Ley 24.417, aplicada y reglamentada en 1996). En 2009 se sancionó la ley 26.485 de «Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres», la cual fue reglamentada por el decreto 1011 del 2010. En 2012 se sancionó la ley 26.791 que incorpora el femicidio al Código Penal ampliando el artículo 80, inciso 1 con pena de reclusión a prisión perpetua para quien matara a su ascendiente, descendiente, cónyuge o persona con quien mantiene o ha mantenido una relación de pareja, mediare o no violencia. Asimismo, aunque de manera deficitaria, se creó la línea 144 de recepción de denuncias y, en el 2015, el Registro Único de Casos de Violencia contra las Mujeres (RUCVM) fruto del convenio de cooperación entre el Consejo Nacional de mujeres y el INDEC.

2] El trabajo militante contra la violencia se ha dado tanto en la cotidianeidad de las organizaciones como en eventos masivos. Ejemplos de ello son las multitudinarias marchas de *Ni una menos* (el movimiento también se ha extendido a otros países de la región y a España e Italia), en los Encuentros Nacionales de Mujeres, en las Marchas del 8 de Marzo, día Internacional de la Mujer, en los Paros Internacionales de Mujeres y en el día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer los 25 de noviembre.

3] El debate que aquí se presenta no tiene intenciones de universalidad, es un recorte entre otros dentro de las ciencias sociales. Por ejemplo, existen prolíferas producciones psicoanalíticas sobre la temática que exceden el objetivo de este artículo. Dentro de los desarrollos argentinos actuales se encuentran los de Ana María Fernández, Alexandra Kohan y Débora Tajer.

eróticos–afectivos cis heterosexuales. Este debate se nutre de producciones que no necesariamente fueron producidas en nuestro país, pero que circulan localmente y tiñen la discusión. El aporte del artículo resulta, entonces, a) de poner en debate dos modos de examinar a la noción de víctima de la violencia de género<sup>4</sup>, en los vínculos eróticos–afectivos heterosexuales; b) esbozar un modelo de análisis propio sobre la temática que problematice a los agentes y al contenido de la violencia, basado en las lecturas de Débora D’Antonio (D’ANTONIO, 2005), Raquel Osborne (OSBORNE, 2008 y 2009), Filomena Gregori (GREGORI, 1995 y 2003) y Georges Bataille (BATAILLE, 2010)<sup>5</sup>. Considero que desde estos análisis se pueden encontrar las pistas para poder desnaturalizar lo complejo de la violencia.

El análisis se organiza en dos secciones. En la primera, se hace referencia a las perspectivas vinculadas a la idea del varón como único perpetrador de violencia. Seguidamente, propongo una perspectiva propia sobre la violencia en los vínculos eróticos–afectivos que es crítica de la perspectiva de la victimización.

4] La noción de violencia de género trasciende la violencia ejercida contra las mujeres e incluye a todos aquellos cuerpos que no se adecuan a la masculinidad hegemónica (CONNELL, 1995). La misma existe en tanto hay subordinación de otros grupos, que pueden ser las mujeres en su multiplicidad, pero también los hombres no heterosexuales, ciertos heterosexuales que no cumplen con los estereotipos esperados de masculinidad, o varones de color. Pero en este proyecto me centro específicamente en la violencia contra las mujeres, por lo que utilizo mayormente el concepto de *violencia contra las mujeres*. No obstante, hago referencia a la categoría de violencia de género, dado que es el modo en que es teorizada por diferentes autoras este tipo de violencia.

5] Estos insumos teóricos fueron discutidos en mi tesis de Maestría, titulada «Las dinámicas de la violencia contra las mujeres y el amor en los primeros noviazgos juveniles en el Área Metropolitana de Buenos Aires». La hipótesis de trabajo de la tesis se basó en que en los noviazgos de jóvenes heterosexuales de clase media del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) existe una tensión (SIMMEL, 1939) entre la violencia y el amor de pareja. Las dinámicas derivadas de dicha tensión generan efectos sobre los cuerpos, tanto de las mujeres como de los varones. Con el fin de analizar esta hipótesis, desde un abordaje cualitativo, se describieron, por un lado, las dinámicas de la violencia contra las mujeres en relación con el amor, que se manifiestan en ciertas relaciones de noviazgo heterosexuales juveniles de clase media; y, por otro lado, los efectos que estas dinámicas generan sobre los cuerpos de los jóvenes que están de novios. Los primeros avances de este artículo fueron discutidos, en formato de ponencia, en el Congreso de la Sociedad Mexicana de Sociología en el 2019.

## II. LAS PERSPECTIVAS DE LA VICTIMIZACIÓN

Tres autoras pioneras que han abordado las interacciones signadas por la violencia contra las mujeres son María Luisa Femenías junto con Paula Soza Rossi y Susana Velázquez. La violencia contra las mujeres es denominada por Femenías y Soza Rossi (FEMENÍAS Y SOZA ROSSI, 2009) como violencia de género. Las autoras retoman la definición de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995<sup>6</sup> que estipula como violencia contra las mujeres «aquellos actos o amenazas, sea en el hogar o en la comunidad, incluyendo los actos perpetrados o tolerados por el Estado, que infunden miedo e inseguridad en la vida de las mujeres e impiden lograr la igualdad, el desarrollo y la paz» (FEMENÍAS Y SOZA ROSSI, 2009: 44). Por lo que este tipo de violencia es uno de los mecanismos sociales fundamentales mediante los que se las coloca en una posición de subordinación frente al varón.

Desde una perspectiva psicosocial, Susana Velázquez (VELÁZQUEZ, 2006), entiende la violencia contra las mujeres en el marco de una definición amplia, la cual abarca «todos los actos mediante los cuales se discrimina, ignora, somete y subordina a las mujeres en los diferentes aspectos de su existencia. [Violencia] es todo ataque material y simbólico que afecta su libertad, dignidad, seguridad, intimidad e integridad moral y/o física» (2006: 29). La autora considera que hay diferentes tipos de violencia que van más allá de la violencia física, como pueden ser la violencia emocional, invisible, simbólica, sexual y económica, que son inseparables de la noción de género, ya que se basan y ejercen en y por la diferencia social y subjetiva de los sexos. Para abordar su definición de género retoma a Joan Scott (SCOTT, 1996), para quien el género es, en una primera dimensión, una categoría de análisis que opera fundamentada en las diferencias sexuales como ordenador social y, en una segunda dimensión, una forma primaria de relaciones significantes de poder. Se desprende de este análisis que el género es el medio primordial a partir del cual se articulan relaciones de poder asimétricas entre los sujetos, sin negar que esto supone resistencias (FOUCAULT, 2008) y estrategias de empoderamiento por parte de quienes se ven menos favorecidos en un determinado estado de relaciones de fuerza.

Las perspectivas de Velázquez (VELÁZQUEZ, 2006) y Femenías y Soza Rossi (FEMENÍAS Y SOZA ROSSI, 2009) consideran que en los vínculos heterosexuales atravesados por la violencia son los varones los únicos perpetradores de la violencia y

6] La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer tuvo lugar en la ciudad de Beijing, capital de la República Popular China, en septiembre de 1995.

consideran a las mujeres, aunque con capacidad de resistencia, como sus receptoras unilaterales, pero no como posibles agentes en las interacciones violentas. Susana Velázquez define a la victimización como «una secuencia de hechos, circunstancias o actos que producen daños, perjuicios, menoscabo y sufrimiento, y frente a los cuales las personas violentadas reaccionarán o no para evitar el ataque o su reiteración, pero también resistiendo, negociando y defendiéndose» (VELÁZQUEZ, 2006: 44).

María Luisa Femenías junto a Soza Rozzi (FEMENÍAS Y SOZA ROSSI, 2009) y Claudia Lozano (LOZANO, 2007) son autoras que coinciden con esta línea de pensamiento. Sin embargo, estas investigadoras les reconocen a las mujeres un cierto nivel de agencia (BOURDIEU, 2007), lo hacen en tanto generadoras de resistencias a la violencia, a través de manifestaciones pacíficas ante el asesinato de mujeres (LOZANO, 2007) o desde el momento en que socavan los estereotipos de aprobación por parte de la figura real o simbólica de un varón a través de la trama discursiva (FEMENÍAS Y SOZA ROSSI, 2009). Esto último implicaría en los términos de Guacira Lopes Louro (2004) examinar críticamente las formas habituales de convivir, con el propósito de generar modelos alternativos de intervención que modifiquen el modo «normal del estado de cosas», en este caso sobre la violencia. Ella apunta a una lectura crítica de los conceptos con los cuales comprendemos y aprehendemos, como modo de cuestionamiento sobre aquello que identificamos como natural. Las mujeres, para la autora, generan sentidos nuevos con el objetivo de detectar la violencia con la que conviven.

Por otro lado, Susana Velázquez (VELÁZQUEZ, 2006) discute con las nociones de víctima y victimario para explicar la violencia contra las mujeres. El término victimario implica a varones totalmente activos y a mujeres como sujetos pasivos. Por el contrario, la autora le reconoce a estas últimas una capacidad activa de resistencia, motivo por el cual retoma la designación de sobreviviente en lugar de la de víctima, ya que incluye además de la sumisión la posibilidad de resistencia y recuperación. La perspectiva del sobreviviente, si bien sigue estando dentro de una lógica de la victimización, dado que considera que el ejercicio de la violencia es sólo de varones hacia mujeres, coloca dentro de la escena violenta los recursos que la mujer empleó para defenderse y desviar las intenciones del agresor. Dice la autora: «implica una acción y un hecho que delimita que uno es el atacante y otro quien fue atacado» (VELÁZQUEZ, 2006: 38).

En estos análisis no se indaga, de manera acabada, en el hecho de que algunas situaciones de violencia, principalmente los celos y control por parte de varones

y de mujeres en el contexto de vínculos eróticos–afectivos, pueden ser percibidas por los sujetos como modo de reafirmar su vínculo amoroso y como muestra de amor<sup>7</sup>. Los enfoques de estas autoras entienden que en aquellas relaciones erótico–afectivas donde hubiera cualquier tipo de violencia queda inhabilitado el registro amoroso. En otras palabras, comprenden al amor como un concepto antagónico a la violencia y poseen una definición prescriptiva respecto al amor al establecer qué relaciones estarían basadas en la amorosidad y cuáles no.

La concepción de la violencia contra las mujeres de Velázquez, Femenías y Soza Rossias afín a la definición de violencia que estableció en 2009 el Estado argentino, a partir de la Ley 26485 de «Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres». Dice la ley:

«se entiende a la violencia contra las mujeres a toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte la vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal[de las mujeres]»<sup>8</sup>.

7] Durante el trabajo de campo de la tesis de Maestría (PALUMBO, 2017) aparecía, tanto en mujeres como en varones, el control sobre lo que el otro hacía y con quién lo hacía como modo de reafirmar su pacto amoroso monógamo y los celos como atributos normales de la pareja.

8] Esta definición sobre violencia de género se incluye en el artículo 4° de la Ley 26486 «Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales». La ley incluye los diferentes tipos de violencias y ámbitos donde se manifiestan. En su artículo 6° versa sobre los diferentes ámbitos donde puede ser ejercida la violencia: a) Violencia doméstica contra las mujeres: aquella ejercida contra las mujeres por un integrante del grupo familiar, independientemente del espacio físico donde esta ocurra; b) Violencia institucional contra las mujeres: aquella realizada por los/las funcionarios/as, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública; c) Violencia laboral contra las mujeres: aquella que discrimina a las mujeres en los ámbitos de trabajo públicos o privados; d) Violencia contra la libertad reproductiva: aquella que vulnera el derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos; e) Violencia obstétrica: aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, y f) Violencia mediática contra las mujeres: aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación.

Dicha ley en su artículo 5º establece diferentes tipos de violencia. Considera violencia física aquella que se emplea contra el cuerpo de la mujer produciendo dolor, daño o riesgo de hacerlo, y cualquier otra forma de maltrato o agresión que afecte su integridad física; psicológica, a la que causa daño emocional y disminución de la autoestima, o perjudica y perturba el pleno desarrollo personal, o busca degradar o controlar a la mujer en sus diferentes prácticas; incluye la coerción verbal. La violencia sexual es cualquier acción que implique la vulneración en todas sus formas, con o sin acceso genital, del derecho de la mujer a decidir voluntariamente acerca de su vida sexual o reproductiva. En relación con la económica y patrimonial, es la que se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer. Por último, la simbólica implica a aquella que, a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos, transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad.

Femenías y Soza Rossi (FEMENÍAS Y SOZA ROSSI, 2009) poseen una definición de las tipologías de la violencia contra las mujeres similar a la de la ley. Para ella también en aquellos casos donde se incluyen las violaciones, golpes, incluso la muerte, se está ante violencia física; cuando exista amedrentamiento, descalificación o minusvalorización, es de tipo psicológica; cuando haya insultos y gritos, es verbal. Estas prácticas violentas se encuentran dentro de un marco interpretativo más amplio de violencia patriarcal (DE MIGUEL, 2005).

Para Femenías y Soza Sossi (FEMENÍAS Y SOZA ROSSI, 2009), la dimensión simbólica de la violencia funciona como legitimadora, ya que permite que la misma sea percibida dentro de los cánones de la normalidad. Para la autora, la violencia simbólica impone un orden bajo el supuesto de que es único, irreversible, inmodificable, incuestionable y eterno, por lo que ese orden se funda en la ética, la moral y las costumbres de una sociedad dada. En relación con la violencia simbólica, Pierre Bourdieu (BOURDIEU, 1998) la ha descrito como aquella que implica formas de sumisión de las mujeres que no se perciben como tales, ya que han sido internalizadas como principios clasificatorios al mismo tiempo que como principios organizadores de la acción. Esto se enmarca en el concepto de *habitus* del autor, que implica «un sistema de esquemas adquiridos que funcionan en estado práctico como categorías de percepción y de apreciación o como principios clasificatorios al mismo tiempo que como principios organizadores de la acción» (BOURDIEU, 1998: 26).

### III. LOS AGENTES Y CONTENIDOS AMOROSOS DE LA VIOLENCIA

Teresa de Lauretis (LAURETIS, 1987), desde su noción foucaultiana de retórica de la violencia, indica que hay un orden de violencia en el lenguaje que nombra ciertos comportamientos y hechos que son considerados como violentos, mientras que otros no. De este modo, se construyen objetos y sujetos de la violencia y a la violencia misma como un hecho social. Esto lleva a que se invisibilicen otros agentes de violencia y se determine cuáles relaciones amorosas son aceptables y cuáles no en cada momento histórico.

Me posiciono dentro de una perspectiva de análisis sobre la violencia contra las mujeres que toma distancia de aquellos puntos de vista predominantes en este campo de estudio, a los cuales denomino como victimizantes. Tal como se explicó en el primer apartado, estos consideran que existe una dicotomía entre varón agresor y mujer agredida y no analizan el contenido romántico. El propósito de discutir con estos enfoques no se basa en una justificación de la violencia contra las mujeres. Por el contrario, lo que me propongo, reconociendo las estructuras desiguales de poder en detrimento de las mujeres, es examinar cómo el erotismo Bataille (BATAILLE, 1987; 2000; 2003; 2010) y el amor romántico son componentes y sentidos claves que habilitan la existencia de escenas de violencia dentro de los vínculos eróticos–afectivos. Es decir, observo cómo el amor es el fundamento de la violencia en las interacciones amorosas y no un fenómeno inverso. Para un análisis acabado de la violencia en el marco de los vínculos eróticos–afectivos resulta imperante el análisis de las dinámicas y expectativas que se ponen en juego dentro de toda la interacción violenta.

Para mi propuesta, por un lado, comprendo desde la noción de erotismo de Bataille (BATAILLE, 2010) que hay contextos de sentido y motivaciones que incluyen a ambos miembros de la pareja y que permiten entender al amor romántico vinculado a la violencia. Por otro lado, retomo las lecturas de Raquel Osborne (OSBORNE, 2008; 2009), Débora D’Antonio (D’ANTONIO, 2005) y Filomena Gregori (GREGORI, 1995; 2003), quienes entienden, sin negar ni justificar la violencia que ejercen varones hacia mujeres, que hay ciertas violencias ejercidas por mujeres hacia otras mujeres o hacia varones, que no son ponderadas en los estudios sobre la temática.

Raquel Osborne (OSBORNE, 2008; 2009), socióloga feminista española, propone una forma diferente de pensar la violencia de género. Plantea escuchar y comprender a las propias personas que hayan sido vulneradas por temas de violencia, trascendiendo las meras designaciones estadísticas de entidades públicas. Sin

negar el concepto de violencia de género de teóricas como Femenías y Soza Rossi (FEMENÍAS Y SOZA ROSSI, 2009) o Velázquez (VELÁZQUEZ, 2006), complejiza aduciendo que el hecho de que se les niegue a las mujeres su capacidad de maltratar ha conducido a la interpretación de que son los hombres los únicos victimarios y las mujeres sólo víctimas. Esta autora se posiciona de manera diferente dentro del campo intelectual feminista y cuestiona de manera provocadora diciendo «¿por qué no se intenta medir la potencial maldad de las mujeres?» (OSBORNE, 2008: 119). La manera en que la ley y las posturas teóricas afines entienden la violencia contra las mujeres deja por fuera las violencias perpetradas por mujeres, en primer lugar, contra otras mujeres, ya sea de madre a hija, de hija a madre y de mujeres en parejas entre mujeres (HAMMOND, 1986). Sin desconocer que el mayor porcentaje de violencia en las parejas heterosexuales es perpetrada por varones hacia mujeres, explica, «mencionar o tener en cuenta la violencia perpetrada por las mujeres no tiene por qué rebajar un ápice la gravedad de la violencia de hombres a mujeres» (OSBORNE, 2009: 7).

La interpretación teórica de Osborne se encuentra en congruencia con la de la argentina Débora D'Antonio (D'ANTONIO, 2003), ya que ambas impugnan la perspectiva victimizante con la que algunos sectores del feminismo han abordado el estudio de la experiencia histórica de las mujeres. Osborne (OSBORNE, 2007; 2009) es crítica con autoras y activistas feministas que se basan en la idea de víctima, o cercana a ésta, ya que por un lado se silencia la experiencia de las mujeres en situación de violencia como así también la forma en que ellas se autoperciben y, por otro lado, se crean jerarquías de mujeres entre las que están en esa situación y las que no.

«La creación de la víctima sirve para crear jerarquías de mujeres: son pobres mujeres, sobre las que nos sentimos superiores, marcando así una distancia social entre «ellas», a las que tratamos de forma maternalista, y «nosotras», que nos creemos en posesión de la verdad que a ellas concierne» (OSBORNE, 2009: 2).

Osborne (OSBORNE, 2008; 2009) y D'Antonio (D'ANTONIO, 2005) demuestran que la violencia psicológica es patrimonio tanto de varones como de mujeres, visibilizando así el papel de las mujeres en las interacciones violentas<sup>9</sup>. Bajo la idea

9) En una investigación realizada a estudiantes mujeres y varones de la Universidad de San Martín, ante la pregunta sobre si controla constantemente a dónde va, con quién y qué hace su/s vínculo/s erótico/s–afectivo/s actual/es o pasado/s, aparecen las mujeres ejerciendo este tipo de violencia en un 48 % y los varones en un 52 % (PALUMBO, 2018).

de que la violencia es un atributo unívoco de los varones subyace la concepción de lo femenino asociado a la generosidad, al cuidado y a la abnegación, y presupone que no hay lugar para que las mujeres experimenten el derecho al mal (VALCÁRCCEL, 1991), es decir, el derecho de poseer sensaciones de egoísmo, ira, desamor y contradicciones (OSBORNE, 2009), afectos que emergen en las escenas de violencia en los vínculos eróticos–afectivos.

Filomena Gregori (GREGORI, 2003), desde Brasil, en línea con estas autoras, estudia la violencia hacia las mujeres en conexión con el erotismo de Georges Bataille (BATAILLE, 1987; 2000; 2003; 2010). Para la autora, las lecturas que enfatizan una dicotomía entre víctima y victimario, un agresor esencialmente masculino y una víctima esencialmente femenina, no toman en consideración las motivaciones por las cuales se dan las agresiones, es decir, la totalidad de la escena. Explica Gregori:

«Para entender cómo se constituyen las relaciones de violencia podemos tratar de seguir sistemáticamente cómo se van estableciendo cotidianamente las posiciones entre las partes. Pero considero que, además de ese seguimiento, es importante captar una representación singular sobre el sentido del erotismo —como aquella que está presente en Bataille— que supone que el placer sexual emana de la disolución de las formas sociales o incluso de su presunción, que puede culminar en ejercicios metafóricos o literales de violación —en el sentido de agresión— de los cuerpos (GREGORI, 2003: 99)»<sup>10</sup>.

Es decir que conviven, en términos de esta autora, tanto la agresión como el placer de ambos miembros en las escenas de violencia. Siguiendo a Connell (CONNELL, 1995), el ejercicio de la opresión y la violencia exceden a la genitalidad y a las sexualidades de las personas, son medios de dominación que han sido internalizados por quienes viven bajo los patrones de la masculinidad hegemónica.

10] «Para entender como se constituem as relações de violência nós podemos tentar acompanhar com sistematicidade como o cotidiano de posições vai se estabelecendo entre os parceiros. Mas considero que, além desse acompanhamento, é importante entender uma singular representação sobre o sentido do erotismo –como essa que está presente em Bataille– que supõe que o prazer sexual emana da dissolução de formas sociais ou ainda a presunção, que pode culminar em exercícios metafóricos ou literais, da violação –no sentido mesmo de agressão– de corpos» (GREGORI, 2003: 99). Traducción propia al idioma español.

Aquí se puede interpretar, nuevamente, que la violencia, aunque afirme los valores de la masculinidad, no es una propiedad unívocamente de los varones (OSBORNE, 2009). Según Connell, «el género es una práctica social que constantemente refiere a los cuerpos y a lo que los cuerpos hacen, pero no es una práctica social reducida al cuerpo» (CONNELL, 1995: 6). La autora teoriza sobre los regímenes de género, los que entiende como las formas en que se organizan las relaciones de género en una institución dada; cada institución a su vez puede tener su propio régimen de género y éstos pueden interactuar entre sí. Siguiendo a Connell, en quien baso mi noción de género, el ejercicio de la violencia, a diferencia de la definición de Femenías y Soza Rossi (FEMENÍAS Y SOZA ROSSI, 2009) y Velázquez (VELÁZQUEZ, 2006), trasciende la violencia llevada a cabo contra las mujeres: ésta puede aplicarse sobre todos aquellos cuerpos que no se adecuan a la masculinidad hegemónica (CONNELL, 1995). Esta violencia existe en tanto hay subordinación de otros grupos, que pueden ser las mujeres, pero también los varones no heterosexuales, ciertos heterosexuales que no cumplen con los estereotipos esperados de masculinidad, o varones de color. Esta idea me permite pensar a las mujeres encarnándola cuando sus parejas no cumplen determinadas expectativas.

Filomena Gregori (GREGORI, 1993, 2003), en discusión con las perspectivas de la victimización, desde un análisis del erotismo de Georges Bataille, comprende las escenas de discusión en las parejas heterosexuales teniendo en cuenta la existencia de una tensión entre placer y agresión. Para la autora, el momento de la agresión allana el camino para el surgimiento de un nuevo momento, el del placer, la reconciliación, es decir, un pasaje de estado de divergencia a otro de convergencia (GREGORI, 1993). Considero que esta idea de tensión que retoma Gregori, puede ser repensada desde la teoría de Georg Simmel (SIMMEL, 1939). Para este autor, existen diversas polaridades en tensión que no conllevan necesariamente un tercer momento o superación<sup>11</sup>. Si ponemos el foco en el discurso amoroso analizado por Roland Barthes (BARTHES, 2009) se observa que este es fragmentario y discontinuo, conviven en él diversos idearios en tensión, que se contradicen y coexisten, pero que en esa pendulación *tensa* crean lazos afectivos.

11] Simmel presenta una doble situación del individuo: la de ser un ser para la sociedad y un ser para sí mismo. Pero esta dualidad no implica escisión, sino que ambas constituyen a su vez una unidad, la del ser social (SIMMEL, 1939). El autor teoriza sobre diferentes esferas en tensión, tales como: vida–muerte, aventura–vivencia, fragmento–totalidad, forma–contenido, armonía–lucha, todo–parte, entre otras.

Bataille entiende que somos seres discontinuos en búsqueda de una continuidad perdida, por la cual los seres son capaces de transgredir los límites corporales de otros. En el erotismo, en tanto que se propone acabar con la discontinuidad, los amantes se encuentran en una búsqueda constante de alcanzar una fusión, marcada por la intensidad y la tensión entre la individualidad y la comunicación con otros/as. Explica Bataille: «los momentos de intensidad son los momentos de exceso y de fusión de los seres» (BATAILLE, 2000: 105).

La promesa de la posesión completa del otro es ilusoria en tanto somos seres discontinuos, no obstante, en la pasión, la imagen de esa fusión parece materializarse en un plano de gran intensidad. Es así como, en el erotismo, que se propone acabar con la discontinuidad, lo que está en cuestionamiento son estructuras más amplias, «una disolución de las formas constituidas (...), una disolución de esas formas de vida social, regular, que fundamentan el orden discontinuo de las individualidades que somos» (BATAILLE, 2010: 23). En ese cuestionamiento, precisamente, se dan transgresiones a prohibiciones establecidas por el ámbito homogéneo<sup>12</sup>.

Jane Gallop (GALLOP, 1988), como Gregori (GREGORI, 2003), sugiere que en el concepto de erotismo de Bataille está presente una fantasía de soberanía. Bataille define a lo soberano como «gozar del tiempo presente sin tener en cuenta nada más que ese tiempo presente» (BATAILLE, 1996: 65). La soberanía anima un movimiento de violencia y de totalidad que implique, por un lado, una ruptura con el orden social homogéneo y, por el otro, una apuesta hacia una existencia heterogénea. El momento de fusión que implica la soberanía pone, a su vez, a los sujetos en *comunicación*, a través de la cual los seres pueden entrar en continuidad. En los amantes existe una fantasía soberana en la que los sujetos buscan el éxtasis negando las posiciones sociales, para así fusionarse.

La comunicación fuerte, en la cual se encuentran la violencia y el amor, es para Bataille equivalente a la soberanía, porque en ambas el ser se abre incondicionalmente a los otros y se pone en juego. Ambas, la comunicación y la soberanía, se

12] En el ámbito de lo «homogéneo» se encuentra la razón, la medida, el trabajo. Lo no homogéneo es definido por el autor como lo heterogéneo, es decir, aquello que queda excluido del «deber ser» que la sociedad estipula dentro del terreno homogéneo. Dentro de lo heterogéneo se encuentra el erotismo, el mundo sagrado, el gasto improductivo, aquello del orden del inconsciente, la muchedumbre, la violencia. Pero con esto Bataille no pretende dicotomizar homogéneo y heterogéneo al punto de verlos como simples opuestos, sino verlos en tensión.

dan en un contexto determinado por las prohibiciones del terreno homogéneo, por lo que será soberano quien infrinja esas prohibiciones, y la comunicación será profunda cuando se recurra al ámbito heterogéneo, violentando lo establecido. Será soberano, dice Antonio Campillo, quien «se niegue a ser siervo y se afirme como señor» (CAMPILLO, 1996: 25). Sin embargo, ese lugar soberano o de cumbre es también un lugar de perdición, ya que exige la posibilidad de la pérdida, de la ruina del sujeto amado. En otros términos, el mundo de los amantes, que es el que aquí me ocupa, se encuentra regido por una lógica fusional por la cual los cuerpos dejan de ser discontinuos, sus particularidades son transgredidas y es así como entre ellos sucede la comunicación. Esta apertura hacia el ser amado, a través de la comunicación, implica una disolución del sujeto. Así lo describe Campillo:

«El amor (sea carnal, sentimental o divino) revela «la nostalgia de la continuidad perdida», es decir, «la búsqueda de un imposible». El ser aislado y seguro de sí es arrastrado a un movimiento de comunicación con los otros en el que su ser discontinuo se «disuelve» en la continuidad» (CAMPILLO, 1996: 23).

Ahora bien, la pérdida de la discontinuidad a través de la cual se relacionan cotidianamente los sujetos con su entorno es un acto violento, según Bataille, ya que es una violación a su individualidad. En el erotismo, los seres humanos se colocan en un estado de negación de sí mismos con el fin de entrar en fusión con el sujeto amado y ello, en tanto seres discontinuos, genera reacciones diversas que van desde la atracción a la repulsión, o del entusiasmo al tormento.

Las teorías donde no se problematizan los contextos y el contenido de las escenas de violencia en los vínculos eróticos–afectivos teniendo en cuenta al romanticismo y al erotismo desconocen, por un lado, que en esas discusiones las parejas intentan entrar en un estado de fusión, comunicación; y, por el otro, las diferentes motivaciones que existen, dentro de las cuales Gregori enumera: la búsqueda de la soberanía, disposiciones conflictivas de papeles cuyos desempeños esperados no son cumplidos, disposiciones psicológicas, tales como esperar de la pareja ciertas conductas, provocaciones de las mujeres del orden del inconsciente para que sus parejas masculinas reaccionen de una determinada manera, y juegos eróticos (GREGORI, 1993).

La perspectiva de la victimización performa una caracterización de la violencia en las relaciones interpersonales donde las mujeres aparecerán y serán encuadradas siempre como víctimas. El género, para Judith Butler, posee un carácter

performativo «no como un acto singular y deliberado, sino, antes bien, como la práctica reiterativa y referencial mediante la cual el discurso produce los efectos que nombra» (BUTLER, 2002: 18). En este sentido, el género no se hace en soledad sino que es performado desde afuera —con o para otro— al estructurar la percepción y organización concreta y simbólica de toda la vida social hasta el punto en que esas referencias establecen distribuciones de poder<sup>13</sup>.

Con relación a quién es o puede ser víctima, para Sharon Lamb (LAMB, 1999) no cualquier persona puede serlo, aunque haya vivido experiencias de violencia física o psicológica. Esta etiqueta es producto de relaciones sociales, culturales y de lenguaje. Tal como indica Lamb, el nombramiento y la definición de términos es una lucha de poder, es decir, el significado variará según el contexto, el tiempo histórico, quién lo enuncie, sobre qué población se enuncie y para qué fines.

Dentro de las interacciones de vínculos erótico–afectivos heterosexuales, las mujeres también perpetran violencias psicológicas y simbólicas. No obstante, esto no implica justificar la violencia en tanto fue una provocación de una parte hacia la otra, sino que permite comprender el sentido por el cual se dan esos juegos y escenas de placer y agresión en un momento histórico específico. Desde este análisis completo de agentes y sentidos es posible reflexionar sobre nuevos modos de vinculación más igualitarios y menos perjudiciales para las mujeres.

Por último, desde una clave histórica, no se debe olvidar que la violencia ha mutado no sólo en las estructuras sociales, sino también en los comportamientos de los individuos. En esa línea, Norbert Elias (ELIAS, 1989) ha estudiado desde su teoría de la civilización esas transformaciones y la evolución de larga duración que se han venido dando en ambas esferas. Esto ha llevado en el nivel de la personalidad a una contención de los impulsos pasionales y afectivos, entre los que se halla sin duda la violencia y los sentimientos sociogenéticos de vergüenza y de pudor sobre el cuerpo. En relación con el marco estructural, el monopolio de la

13] De allí que Joan Scott plantee en su definición de género sus imbricaciones con la lógica del poder: «un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos y es también una forma primaria de relaciones significantes de poder» (SCOTT, 1996: 24).

violencia física fue transferido a los poderes centrales, quienes actúan generando un mayor grado de sentimientos de represión y prohibiciones en los individuos<sup>14</sup>.

Se conforma así una diferenciación entre una esfera íntima y otra pública, «un comportamiento secreto y otro público» (ELIAS, 1989: 281). Esta división tiene como correlato una separación creciente del comportamiento de las personas: en el ámbito público comienzan a aumentar estos sentimientos de represión y de pudor, pero no es necesariamente así en el ámbito privado donde los valores de lo público parecieran no tener injerencia de igual modo. Es decir que si bien se modifica el espacio donde se ejerce violencia (pasaje del espacio público al privado), esto no implica la nulidad de la violencia, además de que comienzan a emerger violencias laterales, y se refinan, se vuelven más sutiles, aunque no menos efectivas, otros tipos de violencias.

«Un control social más intenso, anclado en la organización estatal, domina sobre las manifestaciones de la crueldad, la alegría por la destrucción y los sufrimientos ajenos, así como la afirmación de la superioridad física. Todas estas formas del placer se ven limitadas por las amenazas del desagrado, por lo que se van «refinando» poco a poco a través de una serie de mecanismos laterales» (ELIAS, 1989: 231).

Las violencias laterales que comienzan a emerger a través de este refinamiento se pueden visualizar en el hostigamiento —violencia psicológica—, que ejercen los jóvenes, tanto mujeres como varones, sobre sus parejas desde las redes sociales, tales como WhatsApp, Facebook y Twitter, y el control de los celulares.

14] Se diferencia del concepto de evolución de los teóricos del siglo XIX, el cual remitía a un progreso automático, armónico y metafísico. Elias construye una teoría sociológica que cree fuertemente en la evolución social de forma empírica. Para poder ver esta vinculación nos propone estudiarlos de manera procesual, para así encontrar los cambios que se van dando en las estructuras de la personalidad y las sociales de forma conjunta. El concepto de evolución social de Elias está emparentado con una teoría de la civilización a partir de la cual intenta resolver la dualidad persistente en la teoría social entre individuo y sociedad. Desde esta construcción teórica estudia las transformaciones y la evolución de larga duración que se ha dado tanto en las estructuras sociales como en las de la personalidad.

#### IV. CONCLUSIONES. DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA: VIOLENCIA Y AMOR

En este artículo, desde un análisis bibliográfico, puse en debate algunos desarrollos teóricos en torno a la noción de víctima de violencia de género, que atraviesan a la academia argentina cuando se analizan vínculos eróticos–afectivos cis heterosexuales. Para este fin complejicé a los agentes y los sentidos que sustentan a la violencia. Mostré las visiones más cercanas a la perspectiva de victimización, que observan las interacciones, en un sentido amplio, de violencia dentro de la pareja heterosexual.

Si bien en este artículo no hago referencia a los resultados de la investigación empírica desarrollada, en la segunda sección delineé una propuesta teórica que permite analizar la violencia desde una óptica más amplia, teniendo en cuenta quiénes son sus perpetradores, cuáles son los sentidos que los actores les dan a sus prácticas, las motivaciones y los sentidos. Para dicho fin, me adentré en los estudios sobre la violencia contra las mujeres y, tal como presenté, discutí con algunas de sus ideas.

Resulta fundamental realizar dicha operación teórica si se quiere pensar y/o prevenir la violencia en los vínculos eróticos–afectivos heterosexuales, por dos razones. En primer lugar, un análisis de las interacciones violentas, desde la perspectiva de los propios actores y que ponga en discusión a los agentes, nos hace ver que mucho de lo que es analizado desde un espacio académico como violento es entendido por los sujetos como amoroso; y además, permite observar cómo ciertos tipos de violencia, en especial la psicológica y simbólica, son perpetradas por varones y mujeres. En segundo lugar, problematizar el trasfondo romántico nos permite analizar cómo la forma de (re)establecer pactos amorosos está signada por la violencia.

Es necesario generar instancias de reflexión, militantes y académicas, sobre el amor romántico en pos de desnaturalizar los nudos y dinámicas más cotidianas de la violencia. Considero que, sólo mirando las dos caras de la misma moneda, la violencia y el amor romántico se pueden generar intervenciones novedosas que apuesten a vínculos eróticos–afectivos menos opresivos para las mujeres que son quienes padecen las violencias más cruentas como son la sexual y física, y en una amplísima mayor frecuencia.

## Referencias bibliográficas

- BARTHES, ROLAND (2009): *Fragmento de un discurso amoroso*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- BATAILLE, GEORGES (1987): *La parte maldita*, Barcelona, Editorial ICARIA.
- BATAILLE, GEORGES (1996): *Lo que entiendo por soberanía*, Barcelona, Paidós.
- BATAILLE, GEORGES (2003): *Obras escogidas*, Barcelona, Barral Editores.
- BATAILLE, GEORGES (2000): *La literatura y el mal*, Ediciones el Aleph.
- BATAILLE, GEORGES (2010): *El erotismo*, Buenos Aires, Tusquets.
- BUTLER, JUDITH (2002): *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del «sexo»*, Buenos Aires, Paidós.
- BUTLER, JUDITH (2007): *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*, Madrid, Paidós.
- BOURDIEU, PIERRE (1998): *La miseria del mundo*, Madrid, FCE.
- BOURDIEU, PIERRE (2007): *El sentido práctico*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- CAMPILLO, ANTONIO (1996): *Lo que entiendo por soberanía*, Barcelona, Paidós.
- CAMPAGNOLI, MABEL (2005): «El feminismo es un humanismo. La década del 70 y lo personales político», en: Andrea Andujar et al. (comps.). *Historia, género y política en los 70*, Buenos Aires, Feminaria Editorap, pp. 154–168.
- CONNELL, R. W. (1995): *Masculinities*, Berkeley, University of California Press.
- DE BEAUVOIR, SIMONE (1998): *El segundo sexo*, Madrid, Cátedra.
- DE LAURETIS, TERESA (1996): «La tecnología del género», en: *Revista Mora*, nº 2, pp. 6–34.
- DE MIGUEL, ANA (2005): «La construcción de un marco feminista de interpretación: la violencia de género», en: *Cuadernos de Trabajo Social*, nº 18, pp. 231–248.
- ELIAS, NORBERT (1989): *El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, FCE.
- ESTEBAN GALARZA, MARI LUZ (2011): *Crítica al pensamiento amoroso*, Barcelona, Bellaterra.
- FEMENÍAS, MARÍA LUISA Y SOZA ROSSI, PAULA (2009): «Poder y violencia sobre el cuerpo de las mujeres», en: *Sociologías*, nº 21, pp. 42–65.
- FEMENÍAS, MARÍA LUISA Y APONTE SÁNCHEZ, ELIDA (2008): *Articulaciones sobre la violencia*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata.
- FOUCAULT, MICHEL (2008): *Vigilar y castigar*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- FIRESTONE, SHULAMITH (1976): *La dialéctica del sexo*, Barcelona, Kairós.
- GALLOP, JANE (1988): *Thinking through the body*, New York, Columbia University Press.
- GREGORI, MARÍA FILOMENA (1993): *Cenas e Queixas – um estudo sobre relações violentas, mulheres e feminismo*, São Paulo, Paz e Terra / ANPOCS.
- GREGORI, MARÍA FILOMENA (2003): «Relações de violência e erotismo», en: *Cadernos Pagu*, 20, pp. 87–120.
- HAMMOND, NANCY (1986): «Víctimas lesbianas y su negativa a identificar el maltrato como tal», en: LOBEL (comp.). *Naming the violence, Speaking Out About–Lesbian Battering*, Seattle, Seal Press.
- ILLOUZ, EVA (2009): *¿Por qué duele el amor? Una explicación sociológica*, Buenos Aires/Madrid, Katz.
- JÓNASDÓTTIR, ANNA G. (1991): *Love Power and Political Interests: Towards a Theory of Patriarchy in Contemporary Western Societies*, Öbrero, Öbrero University.
- JÓNASDÓTTIR, ANNA G. (1993): *El poder del amor. ¿Le importa el sexo a la democracia?* Madrid, Cátedra.

- LAMB, SHARON (1999): *New versions of victims: feminists struggle with the concept*, New York, New York University Press.
- LENTA, M. MALENA; ZALDÚA, GRACIELA; LONGO, ROXANA (2016): «Violencias de género: actoras, prácticas y dispositivos de prevención y asistencia», en: *Anuario de Investigaciones*, XXIII, pp. 151–161.
- LÉVI-STRAUSS, CLAUDE (1976): *Elogio de la Antropología*, Buenos Aires, Editorial Caldén.
- LOPES LOURO, GUACIRA (2007): «Gênero, Sexualidade e Educação: das afinidades políticas às tensões teórico-metodológicas», en: *Educação em Revista*, nº 46, pp. 201–218.
- LOZANO, CLAUDIA (2007): «La policía, los jueces y la protesta social: La investigación del caso de violación seguida de muerte de María Soledad Morales y la crisis del modelo de autoridad pública en la prensa argentina», en: *Intercambio*, nº 4.5, pp. 101–138.
- OSBORNE VERDUGO, RAQUEL (2008): «De la «violencia» (de género) a las «cifras de la violencia»: una cuestión política», en: *Empiria Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 15, pp. 53–73.
- OSBORNEVERDUGO, RAQUEL (2009): «Construcción de la víctima, destrucción del sujeto: el caso de la violencia de género», en: *Jornadas Feministas de Granada*, Granada, España, 5–8 diciembre.
- OTERO, IVANA BEATRIZ (2009): «Mujeres y violencia. El género como herramienta para la intervención», en: *Política y Cultura*, nº 32, pp. 105–126.
- PALUMBO, MARIANA (2017): *Las dinámicas de la violencia contra las mujeres y el amor en los primeros noviazgos juveniles en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Teseo Press.
- PATEMAN, CAROLE (1995): *El contrato sexual*, Barcelona, Anthropos.
- RICH, ADRIENNE (1983): *Sobre mentiras, secretos y silencios*, Icaria, Barcelona.
- SCOTT, JOAN W. (1996): «El género: una categoría útil para el análisis histórico», en: Lamas, Marta (comp.). *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México, PUEG, pp. 265–302
- SIMMEL, GEORG (1939): *Sociología. Estudios sobre las formas de socialización*, Buenos Aires, Espasa Calpe.
- TARDUCCI, MÓNICA, TREBISACCE, CATALINA Y GRAMMÁTICO, KARIN (2019): *Cuando el feminismo era mala palabra. Algunas experiencias del feminismo porteño*, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- VELÁZQUEZ, SUSANA (2006): *Violencias cotidianas, violencia de género. Escuchar, comprender, ayudar*, Buenos Aires, Paidós.

# CLASE Y GÉNERO ENTRE EL ESPACIO PÚBLICO Y PRIVADO. UN ANÁLISIS DE LA REVISTA *PARA TI* EN TIEMPOS DE CAMBIO SOCIOECONÓMICO (1995-2008)

CLASS AND GENDER IN BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE SPACE. AN ANALYSIS OF *PARA TI* IN TIMES OF SOCIOECONOMIC CHANGE (1995-2008)

MÓNICA FARIÁS ·

Instituto de Geografía, Universidad de Buenos Aires/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IIGEO-CONICET) (Argentina).  
e-mail: monicafarias@filo.uba.ar

## Resumen

Se presenta un análisis de la producción de discursos y representaciones de las mujeres de clase media en los medios en tiempos de cambio estructural. El objetivo es contribuir a llenar el vacío que existe en los estudios sobre la crisis socioeconómica y política de 2001–2002 en Argentina con relación a las mujeres de clase media y los medios. Se lleva a cabo un análisis de contenido de la revista *Para Ti* durante el período 1995–2008 y se presta atención a cómo se representan el vínculo entre las mujeres, el espacio público y la política, y el consumo de alimentos. Se muestra cómo, a pesar de ciertas adaptaciones a los cambios socioeconómicos y políticos, las representaciones de las mujeres continuaron ancladas en modelos tradicionales de feminidad y domesticidad. Así, la revista contribuye a reforzar la «clase» como categoría fundamental de identidad.

## Registro bibliográfico

FARIÁS, MONICA «Clase y género entre el espacio público y privado. Un análisis de la revista *Para Ti* en tiempos de cambio socioeconómico (1995–2008)», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXX, n° 59, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio–diciembre, 2020, pp. 209–232.

## Abstract

This article presents an analysis of the production of mass media discourses and representations of middle-class women in times of structural change. Its goal is to fill the existing gap in the literature about the socioeconomic and political crisis of 2001–2002 in Argentina in relation to middle class media and the media. It conducts a content analysis of the magazine *Para Ti* between 1995 and 2008 and it pays attention to the magazine's representations of 1) the relation between women, public space and politics, and 2) food consumption. I show how, despite some adjustments to the socioeconomic and political changes, women's representations continued to be rooted in traditional models of femininity and domesticity. Thus, the magazine reinforced «class» as a fundamental category of identity.

## Descriptorios · Describers

género / clase / revistas femeninas / crisis / Argentina  
Gender / Class / Women's Magazines / Crisis / Argentina

**Recibido:** 15 / 05 / 2019 **Aprobado:** 15 / 01 / 2020

## I. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

En diciembre de 2001 Argentina experimentó una crisis socioeconómica y política de enormes dimensiones<sup>2</sup>. Los meses que siguieron a la renuncia del presidente Fernando de la Rúa se caracterizaron por la incertidumbre política evidenciada en la seguidilla de presidentes temporarios y en las vicisitudes de la economía, con índices de pobreza y desempleo sin precedente. Este período también sobresale por los altísimos niveles de movilización y participación política que hubo en todo el país. Gran cantidad de personas, algunas sin experiencia de militancia previa, se volcaron a actividades políticas y dedicaron tiempo, energía y esperanza para la construcción de alternativas políticas al proyecto hegemónico.

Los años 2002 y 2003 representaron un período en el cual personas de diferentes condiciones, ocupaciones e ideologías cruzaron bordes sociales —material y simbólicamente— para encontrarse en las plazas, las calles y en el espacio de emergentes organizaciones sociales y políticas (ADAMOVSKY, 2010; GRIMSON, 2008). Quizá uno de los casos más representativos sea el de las asambleas populares y barriales, espacios que buscaban romper con la lógica tradicional de hacer política por medio de la organización horizontal y autónoma (SITRIN, 2012). Clubes de trueque, comedores y ollas populares, fábricas y empresas recuperadas son otros de los ejemplos de nuevos actores sociales que se constituyeron —o que adquirieron mayor relevancia— durante ese período. De alguna manera, esto daba cuenta de una cierta reconfiguración de la política de clases como respuesta a la crisis; reconfiguración que daba lugar a nuevos «espacios de encuentro», es decir, sitios que posibilitaban oportunidades de conexión, de trabajo conjunto y de alianza política para gente de diversas extracciones sociales (FARÍAS, 2016; 2018). Efectivamente, durante esos años existió la sensación generalizada de estar viviendo el fin de un ciclo y el comienzo de otro con nuevas y mejores oportunidades.

Sin embargo, para fines de 2003 la movilización social había decaído y muchas de estas experiencias se habían disuelto frente a un escenario político «normalizado». Hay diversas explicaciones que buscan dar cuenta de esta «desactivación» de las solidaridades, a saber: la gradual estabilización de la economía, la alineación de la

1] El presente artículo representa una versión ampliada y corregida de la ponencia enviada al *IV Seminario Latinoamericano de Geografía, Género y Sexualidades* a realizarse en Tandil, Provincia de Buenos Aires, Argentina, del 13 al 15 de noviembre de 2019.

2] Nos referiremos a la misma simplemente como «la crisis» de acá en más.

estructura política alrededor de la figura de Néstor Kirchner (presidente durante el período 2003–2007), así como el deseo por parte de grandes sectores de dejar la crisis atrás y volver a un escenario sociopolítico «normal». Otras explicaciones refieren a la persistencia de ciertas diferencias dentro de la sociedad argentina que hacen de la alianza entre la clase media y los sectores populares algo siempre efímero. Así, Adamovsky (ADAMOVSKY, 2010) refiere al componente antipopular y racista de la clase media que hacia el 2003 volvería a adquirir relevancia para reinstalar los límites entre sectores diferentes, reproduciendo así viejas divisiones sociales.

Siguiendo este enfoque, mi trabajo —que forma parte de un trabajo más amplio sobre el vínculo entre la cultura de masas, las identidades de clase y las dinámicas de la movilización popular— busca ampliar el «terreno» de la crisis (GRAMSCI, HOARE Y NOWELL-SMITH, 1972) y prestar atención a sitios y actores no tradicionalmente asociados a «lo político». Mientras que las calles, los parques, las fábricas son espacios que suelen estar asociados a las disputas de poder —en el imaginario colectivo tanto como en ámbito académicos—, hay otros sitios en donde también se desarrollan luchas sociales y se construyen y moldean identidades que suelen estar ausentes de las investigaciones sobre «lo político». El objetivo de este artículo es contribuir a llenar el vacío que existe en los estudios sobre la crisis socioeconómica y política de 2001–2002 sobre las revistas de mujeres —tradicionalmente no asociadas a «lo político»— y sobre las mujeres de clase media. Para ello, indago sobre los cambios en las representaciones de las mujeres de clase media y los modelos de feminidad durante ese período mediante un análisis de contenido de la revista *Para Ti*. A través de este análisis los modos en que la revista produce y presenta discursos que articulan clase y género, construyendo una imagen particular de la mujer de clase media en un momento de grandes cambios sociales, políticos y económicos del país. Las revistas dirigidas a mujeres han sido ignoradas como eminentemente políticas pese a que, como el resto de los medios de comunicación masiva, producen y re–producen normas culturales hegemónicas creadoras de un «sentido común» que otorga significado a los acontecimientos cotidianos y que moldea formas de comportamiento (DITTMER, 2010; NETTLETON, 2011; SHARP, 1996).

A continuación, encuadro teóricamente mi investigación y comento el contexto geohistórico en el cual se sitúa. En la sección III explico la metodología, y en la sección IV desarrollo el análisis de la revista a través de dos temas: la relación entre las mujeres, la política y el espacio público y el consumo de alimentos antes, durante y después de la crisis. Se identifican cambios y permanencias en cómo la revista aborda

estos temas y se presta atención a cómo su tratamiento se encuentra fuertemente vinculado a una concepción dicotómica del espacio entre público y doméstico. En la conclusión reflexiono sobre las implicancias de este caso en los debates sobre las crisis, medios de comunicación masiva e identidades de clase y género.

## II. MARCO TEÓRICO Y CONTEXTO

### 1. Enfoques feministas sobre los espacios público y privado

La teoría feminista ha contribuido a ampliar el campo en el que se desarrollan las investigaciones sobre los procesos sociales, políticos y económicos al poner de manifiesto la naturaleza subjetiva de la producción de conocimiento y el impacto que esto tiene en la selección de la agenda de la investigación social (HARAWAY, 1988). Según las geógrafas Kofman y Peake (KOFMAN Y PEAKE, 1990), la razón por la cual el género ha permanecido ausente del mundo político y de la agenda de investigación política responde al hecho de que los hombres han tenido una presencia mayoritaria en la disciplina. Así mismo, desde la teoría feminista se ha señalado cómo los procesos socioeconómicos se han estudiado en base a una serie de exclusiones. Por ejemplo, la exclusión de ciertas esferas de la vida social, de ciertos espacios, escalas y lugares, así como la exclusión de sujetos a los que se les ha negado su existencia o su agencia como actores políticos (NAGAR *ET AL.*, 2002).

Lo que subyace a esto es la necesidad de explorar los vínculos entre lo que tradicionalmente se ha categorizado como «público» y «privado» en la medida en que ambas esferas cumplen un rol en los procesos socioeconómicos y políticos. Lo mismo sucede con la ficticia separación entre «hogar» y «trabajo». Surge entonces la necesidad de prestar atención a las consecuencias ideológicas que conlleva la identificación del hogar y el espacio de lo doméstico con la femineidad, el lugar de lo privado y lo esencialmente no-político (DOMOSH Y SEAGER, 2001). Sin embargo, no se trata solamente de bregar por incluir al espacio doméstico en los análisis políticos, sino de desestabilizar los supuestos que subyacen a la misma división público-privado. Lejos de desestimar los efectos reales y concretos que esta división genera en las experiencias cotidianas de las personas, se trata de identificar y destacar los límites que presenta para el análisis político el dejar fuera de consideración a un conjunto de espacios, procesos y actores. Desafiar esta división de raíz tiene el efecto de redefinir lo que cuenta como político. Al argumento de que

la ampliación de «lo político» podría resultar en una simplificación de los efectos de las relaciones desiguales de poder, los estudios feministas han contrapuesto las conexiones concretas entre la vida cotidiana por fuera de la agenda de investigación política y los cambios políticos a gran escala que dan forma y son a su vez formados por los hechos cotidianos (MARSTON, 2004; MARSTON Y MITCHELL, 2004; ARDITTI, 1999; BROWN, 2003).

Quizá el caso más emblemático de superposición, traspasamiento y fusión de lo público y lo privado en la Argentina sea el de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. El movimiento de Madres y Abuelas surge durante la última dictadura cívico–eclesiástica–militar en Argentina en la década del setenta como un grupo de madres cuyas hijas e hijos habían sido detenidas/os y desaparecidas/os por el Estado terrorista. En la mayoría de los casos, estas mujeres eran amas de casa sin experiencia política militante. Así, utilizaron su rol de madres para demandarle al Estado la aparición con vida de sus hijas/os y nietas/os (muchas/os de estas/os últimas/os nacidas/os en cautiverio o detenidas/os junto a sus madres o padres). Sus rondas en la Plaza de Mayo buscaban atraer la mirada pública nacional e internacional. Cada vez que eran confrontadas por las fuerzas de seguridad, ellas apelaban a su preocupación como madres y visibilizaban desde el lugar de lo íntimo, desde un rol femenino tradicional —no político— y «natural» —la familia como lo sagrado y como la unidad básica de la sociedad—, algo que era eminentemente político (ZARCO, 2011; D'ANTONIO, 2007). Al salir del ámbito doméstico y adentrarse en el espacio público no sólo llamaban la atención sobre cómo sus vidas privadas —el espacio de sus hogares— habían sido afectadas por la política (inter)nacional, sino que también revelaban el vínculo estrecho entre distintos espacios y la producción de subjetividades políticas (ARDITTI, 1999).

#### **A. Revistas de mujeres como sitios políticos**

A pesar de que los medios de comunicación masiva tienen un rol importante en la (re)producción de las ideas sobre la clase y el género, se ha prestado escasa atención a los alcances que las revistas de mujeres tienen en la lectura de las experiencias cotidianas —el sentido común que las explica—, las conductas y los modos de vincularse que podrían desprenderse de ellas (CARTER Y STEINER, 2004). Por ejemplo, el trabajo de Betty Friedan (FRIEDAN, 1963), *The Feminine Mystique* fue pionero en el tema de mostrar el vínculo entre los medios y las vidas e identi-

dades de las mujeres. Al develar «el misterio femenino», eso que de alguna manera caracterizaba a las mujeres norteamericanas de la época —el sentido de realización y de identidad a través de las prácticas de consumo vinculadas al hogar— Friedan pudo conectar el contenido aparentemente inocente y anecdótico de las revistas de mujeres a la política económica de los años de posguerra. Esta domesticidad de clase media en los suburbios convertida en el *american way of life* representó el ideal contra el cual se leían, medían y juzgaban otras domesticidades y feminidades.

En el caso de Argentina, Isabella Cosse mediante el análisis de la revista Claudia muestra cómo los medios se nutren de las realidades en las que sus lectores viven y actúan, acompañando las transformaciones de sus valores, expectativas y normas (COSSE, 2011). Así, las revistas de mujeres cambian acorde se modifican las realidades materiales y en función de las preocupaciones de un momento dado (GILL, 2007). Inclusive, los casos en los que se presentan mensajes y sentidos aparentemente contrapuestos responden en realidad a posturas ideológicas y no necesariamente son reflejo de una supuesta vida contradictoria de las mujeres. Por ejemplo, Paula Bontempo estudió cómo la revista *Para Ti* en los años sesenta se presentó como un producto novedoso para las clases medias argentinas mediante la estructuración de su línea editorial alrededor del concepto de «mujer moderna» (BONTEMPO, 2011). La autora sostiene que, si bien la revista identificaba lo moderno con vivir acorde a los tiempos actuales aceptando las innovaciones, eso nunca representó un alejamiento radical de los estereotipos hegemónicos en donde el hogar era visto como el lugar por excelencia de la mujer. La modernización se limitaba entonces a la profesionalización y/o sofisticación del espacio doméstico y de las tareas de cuidado asociadas al mismo. Así mismo, Paola Margulis, a través del estudio de las publicidades en la misma revista durante la siguiente década, muestra como las contradicciones y tensiones entre sentidos en la revista se manifiestan y resuelven en la corporalidad femenina (MARGULIS, 2007). Así, los cuerpos en las publicidades, por sus referencias a la sexualidad, a las sensaciones, a lo placentero, se alejan de los cuerpos retratados en las notas presentados de modo más acorde con el tono conservador de la línea editorial.

## 2. El consumo y legitimación de las diferencias

La comida y el consumo de alimentos son tópicos relevantes y frecuentes en la revista a través de los cuales también se puede indagar acerca de las identidades

de clase, el género y el espacio. Según Bourdieu la clase es definida tanto por su posición en las relaciones de producción como por «el *habitus* de clase que «normalmente» (es decir, con una fuerte probabilidad estadística) se encuentra asociado a esa posición» (BOURDIEU, 1979: 379). El consumo es una de las formas en que las personas recrean sus representaciones de clase, de modo que los tiempos de crisis económica son particularmente interesantes para estudiar las estrategias mediante las cuales se busca —o no— mantener el estatus de clase, cómo se resignifican ciertas categorías e identidades y cómo se reconfiguran las relaciones sociales.

El espacio doméstico es un sitio importante de consumo y de producción de valores —como el de «civilización», «modernidad», etc.— así como de ideas sobre «otras/os» (DOMOSH 2004). Los consumos de ciertos productos en determinados lugares hablan de jerarquías, relaciones de poder, identidad y significados dentro de una sociedad (LAW, 2005). Jackson y Penrose señalan que el consumo excede el momento de la compra o del uso de algo, el gesto puntual de comprar, para incluir la participación de las/os consumidoras/os mediante la puesta en juego de ciertos estereotipos, supuestos e ideologías. De modo que las preguntas acerca del gusto, el estilo y la cultura deben ser contestadas en relación a la política económica y las relaciones de poder dentro de una sociedad (JACKSON Y PENROSE, 1993).

En esta línea, Aguirre afirma que los ingresos no sólo no determinan qué tipo de alimentos se come sino que además, no alcanzan a explicar la elección concreta del tipo de productos que constituyen una comida. Así mismo, el consumo de alimentos conlleva el proceso de preparación y la elección del lugar en donde se la consume. Estas elecciones —qué, cómo y dónde— están fuertemente vinculadas a representaciones y a estilos de vida particulares que definen los gustos y lo que es apropiado para cada edad (AGUIRRE, 2005). De este modo los alimentos consumidos y los modos en que la comida se prepara y se consume (re-crean) ordenes sociales y bordes de clase que determinan quién queda incluida/o y quién no (VALENTINE, 1999).

Al mismo tiempo también estas representaciones definen distintos tipos de cuerpos en donde se observa una inversión de los modelos establecidos antaño para las diferentes clases. Ahora las/os ricas/os son flacas/os y las/os pobres son gordas/os (AGUIRRE, 2005). Aguirre establece tres categorías de cuerpos y alimentos: cuerpos fuertes (robustos)/alimentos rendidores, cuerpos lindos/alimentos ricos y cuerpos sanos/alimentos bajas calorías y magros según se trate de sectores populares, clases medias y clases altas respectivamente. Esta autora sostiene que

una vez que las necesidades nutricionales básicas son satisfechas, las personas tienden a ocuparse de las necesidades simbólicas representadas en los alimentos y en ciertas formas de consumo (AGUIRRE, 2005). Así, la comida representa no sólo algo necesario para mantener las funciones del cuerpo sino también un goce. Esto conlleva la innovación, la incorporación de alimentos exóticos y la búsqueda de formas originales de cocinar con la incorporación de nuevas tecnologías en su preparación. La dieta se transforma en un estilo de vida, en una marca de distinción que da cuenta del capital cultural y económico de quien ejerce dichas prácticas de consumo (BOURDIEU, 1984). El estilo de vida supone, también, una estrecha relación entre lo que se consume —y cómo se lo hace— en el espacio doméstico y en otros espacios (VALENTINE, 1999).

### 3. Contexto

Para entender la crisis socioeconómica de 2001–2002 hay que remontarse a la década del setenta cuando las juntas militares ilegalmente en el poder impusieron una política de represión, apertura financiera y reestructuración económica que buscó alterar el balance de poder entre los distintos actores económicos, rompiendo con el acuerdo establecido durante los años del Estado de bienestar entre los sectores del capital y los del trabajo. La redistribución regresiva del ingreso se consolidó en los dos mandatos sucesivos de Carlos Menem —1989–1999—, período durante el cual se extremó la implementación de un modelo económico neoliberal ortodoxo que dio lugar al incremento de la exclusión social y a niveles de desempleo cercanos al 20 %.

Sectores ya pobres cruzaron la barrera de la indigencia, mientras que el empeoramiento de las condiciones de vida de algunos sectores más bajos de la clase media dio lugar a lo que estudiosas/os del tema llamaron «los nuevos pobres» (MINUJÍN Y KESSLER, 1995). Paradójicamente, al mismo tiempo la economía experimentaba altos niveles de crecimiento y dinamismo beneficiando a lo que otras/os llamaron «los nuevos ricos», «los ganadores» (SVAMPA, 2001). Estos sectores modificaron sus patrones de residencia —pasando a vivir en comunidades cerradas fuera de los centros urbanos— y se embarcaron en prácticas de consumo excesivas y espectacularizadas (GUANO, 2002). La frase «pizza con champagne», popularizada durante los años de «la fiesta menemista», daba cuenta de la apariencia de prosperidad propiciada por el auge consumista de la convertibilidad cuya contracara era el desempleo y la precarización del trabajo.

Hacia 1999, cuando Fernando De la Rúa inicia su mandato, la economía se encontraba inmersa en una espiral constante de recesión y endeudamiento con niveles de desigualdad inéditos en el país. En diciembre de 2001 el descrédito hacia la clase política y hacia la política partidaria, así como las manifestaciones de protesta, llegaron a su pico cuando el gobierno decretó el congelamiento de las cuentas bancarias limitando la extracción de dinero a un monto fijo por mes —lo que se conoció popularmente como «corralito»—. Esta medida pretendía detener la corrida bancaria que resultó de la propuesta de reestructuración de la deuda impulsada por el entonces ministro de economía Domingo Cavallo. El clima de catástrofe se vio exacerbado por la transmisión constante y sesgada en la televisión de noticias vinculadas a saqueos y revueltas en el conurbano bonaerense. En tal clima de tensión, en la noche del 19 de diciembre un nuevo decreto presidencial estableció el estado de sitio, medida que fue ignorada por gran parte de la población que salió a las calles en señal de repudio. Las protestas se acentuaron durante el día 20, así como también lo hizo la represión policial. Al finalizar el segundo día de protestas, De la Rúa renunciaba dejando un saldo de casi cuarenta muertos.

Una serie de presidentes provisionales e interinos se sucedieron en las semanas subsiguientes, al tiempo que el gobierno anunciaba la devaluación de la moneda nacional, pegada al dólar desde 1991. Para octubre de 2002, la población urbana bajo la línea de pobreza ascendía al 57 % (INDEC, s/f). En tal contexto, amplios sectores de la sociedad se volcaron hacia el espacio público y hacia nuevas formas de sociabilidad. Surgieron nuevos espacios que congregaban gente de diferentes extracciones sociales y trayectorias, como por ejemplo las asambleas barriales y populares, las ollas populares y las empresas recuperadas. Estos espacios de acción colectiva representaron «espacios de encuentro» (FARÍAS, 2016), experiencias novedosas que proveyeron de oportunidades reales de intercambio de valores, experiencias y proyectos políticos.

En estos espacios los bordes de clase parecieron borrarse modificando la tradicional política de clases y produciendo «procesos de declasificación» (ADAMOVSKY, 2010). El conocido «piquete y cacerola la lucha es una sola» fue un ejemplo de la voluntad de trabajar en solidaridad con otras/os con quienes un encuentro político no parecería en principio «natural» o dado. Como ya se mencionó en la Introducción, a pesar de la potencia con la que estos espacios de encuentro proliferaron durante el primer año, al terminar el 2003 muchos se habían disuelto, mientras que los que permanecieron se hallaban fragmentados y carentes de su

fuerza inicial. Este artículo busca entonces aportar a los estudios sobre la crisis y sobre las configuraciones políticas a las que la misma dio lugar mediante el análisis de *Para Ti* y de las formas en las que la revista articula género y clase, desdibujando o fortaleciendo los bordes sociales.

### III. METODOLOGÍA

Para la investigación que dio lugar a este artículo se recurrió a un análisis de contenido de la revista *Para Ti*. Como técnica de interpretación de textos el análisis de contenido se basa en la lectura «sistemática, objetiva, replicable, y válida» de la fuente que permite no sólo interpretar el texto de modo directo, sino también percibir aquello que «se sirve del texto manifiesto como de un instrumento, para expresar el sentido oculto que el autor pretende transmitir» (ABELA [2003], 2008: 2). Así el análisis de contenido busca describir, pero también interpretar «con la finalidad de efectuar deducciones lógicas y justificables concernientes a la fuente (el emisor y su contexto), o, eventualmente, a los efectos de los mensajes tomados en consideración» (LÓPEZ NOGUERO, 2002: 175). Así, como afirma López Noguero (LÓPEZ NOGUERO, 2002) siguiendo a Bardin, lo que interesa en el análisis de contenidos no son los contenidos del texto *per se*, sino lo que podemos conocer de otras cosas a través de ellos (BARDIN, 1986). Para ello es necesario disponer del «contexto», «el marco de referencias» (ABELA [2003], 2008: 2) de donde el/la lector/a obtiene la información que le permite identificar el contenido y comprender su significado.

El modo en el que se organizó el contenido en este trabajo fue mediante la selección de dos tópicos que de modo más o menos literal, de modo más o menos explícito, se encontraban muy presentes en la revista: la relación entre las mujeres, la política y el espacio público y el consumo de alimentos. Considero que estos son tópicos relevantes a través de los cuales se puede indagar sobre las identidades de clase, el género y el espacio, antes, durante y después de la crisis. Así, se buscó determinar los supuestos subyacentes al texto y las imágenes utilizadas para darle forma a la relación de su audiencia con el mundo real (TONKISS, 1998).

Elegí trabajar con la revista *Para Ti* por diversas razones: primero por su continuidad en el tiempo. *Para Ti* se ha publicado de modo ininterrumpido desde 1922 hasta febrero de 2019 una vez por semana. En segundo lugar, la elegí por su popularidad dado que históricamente ha estado entre las más vendidas de su tipo

con un total de ventas superior a los dos millones durante parte del período bajo estudio, 1995–2008 (Instituto Verificador de Circulaciones). Por último, elegí *Para Ti* por estar dirigida a mujeres de clase media, un sector de la población que, como indiqué previamente, ha permanecido al margen de estudios sobre la crisis. La preferencia por las mujeres de clase media se evidencia en el precio (sólo accesible para mujeres con cierta capacidad adquisitiva) y en el hecho de que 40 % de sus páginas corresponden a propagandas de productos y servicios identificados con consumos de clase media (ROCA, 2003)<sup>3</sup>.

El período analizado comprende de 1995 a 2008, de modo que se puedan identificar cambios y permanencias en el modo en que la revista aborda los temas seleccionados. En ambos casos se intentó identificar (dis)continuidades en las concepciones hegemónicas de la clase y el género al tiempo que la crisis se desarrollaba y retrocedía. En los casos en que surgieron nuevos estereotipos se buscó ver si los mismos respondían a formas radicalmente diferentes de entender dichas categorías sociales. Específicamente en el caso del primer tema, presté atención a las descripciones que se hacían de las mujeres en la política y las mujeres con trabajos pagos fuera del hogar. En el segundo caso me detuve en los artículos sobre sitios de consumo como restaurantes, aquellos que promocionaban alimentos o proponían recetas, así como también los vinculados a la dieta en el sentido amplio del término. Así mismo se prestó atención a cómo el tratamiento de estos temas se vincula a una concepción dicotómica del espacio. Las referencias explícitas e implícitas al espacio doméstico y al espacio público como opuestos atraviesan la revista y suponen ámbitos de acción distintos y desiguales para las mujeres. Así, se intenta identificar hasta dónde sirven para reforzar un tipo particular de feminidad y domesticidad.

Revisé un total de 36 números en un lapso de 13 años divididos en tres períodos. Cada uno de ellos comprendía tres años: 1995–1998, 2001–2003 y 2005–2008, es decir, antes, durante y después de la crisis de 2001–2002. Cada uno de estos períodos representa un momento distintivo de la política económica reciente de la

3] Si bien el presente trabajo no puede dar cuenta de quiénes efectivamente leen las revistas, se supone que estos materiales circulan y se hacen accesibles a través de préstamos y de su presencia en salas de espera de médicos, peluquerías, cafés, etc., de modo que el número de ejemplares vendidos no necesariamente da cuenta del número real de lectoras. Así mismo, estas prácticas abren la posibilidad de que el público lector abarque a un sector socioeconómico más amplio y diverso que aquel al que originalmente está dirigido, en este caso, mujeres de clase media en zonas urbanas.

Argentina en donde poder identificar continuidades y rupturas en la representación de las mujeres. El primer período representa los años finales del gobierno de Carlos Menem, momento en el que se acentúan las medidas de reforma estructural propias del neoliberalismo. El segundo momento incluye los meses previos a la crisis, el momento de la rebelión popular —el Argentinazo— y la emergencia de diversos espacios de alianza de clases. El último momento se desarrolla en los años en los que el escenario político y económico se había estabilizado y en donde algunos de estos espacios de alianza se habían desactivado.

La muestra que sería objeto de análisis se definió siguiendo un criterio estacional. Ello llevó a que se trabajaran con 4 números por año. De este modo, revisé el primer número de enero, abril, julio y noviembre, excepto en el año 2005 dado que todo el período de marzo a septiembre faltaba del archivo consultado, la Benson Collection Latin American Collection de la Universidad de Texas. En ese caso, consulté el primer número de enero, febrero, octubre y diciembre. Teniendo en consideración los temas elegidos, tomé extensos apuntes de cada sección de la revista, particularmente de las entrevistas<sup>4</sup> y de las notas en donde se desarrollaba en profundidad un tópico en particular<sup>5</sup>. Las secciones dedicadas a la moda o a la decoración estaban constituidas mayoritariamente por fotografías; en esos casos presté atención a los comentarios introductorios que, aun siendo breves, proveen importante información sobre los valores y las ideas que la revista moviliza.

#### **IV. PARA TI: TODO LO QUE LE INTERESA A LA MUJER**

##### **1. Los noventa, la excepcionalidad de las mujeres en la política y la importancia del consumo**

En relación con el vínculo entre mujeres, política y espacio público, en el primer período analizado (1996–1997) los artículos tratan más que nada sobre esposas de políticos o mujeres con algún puesto importante en el mundo de los negocios o en instituciones de caridad. En su mayoría, los artículos sitúan a las

4] A actrices y actoras, escritoras/es, personalidades del mundo de la moda, funcionarias/os públicas/os, etc.

5] Por ejemplo, las diferencias entre hombres y mujeres al momento de ir de compras, la nueva cocina rosarina, la convivencia en pareja en tiempos de crisis, la hija ilegítima del príncipe de Mónaco, el incremento de la inseguridad, etc.

mujeres en el hogar, llevando a cabo tareas de cuidado de la familia. Cuando nos es en el ámbito doméstico, los espacios asociados a las actividades de las mujeres son los *shopping-centers*, los restaurantes y los cafés. El único número que refiere a las mujeres en la política formal es de noviembre de 1997 en el contexto de las elecciones legislativas de octubre de ese año. El editorial de ese número explícitamente manifestaba sorpresa por el hecho de que dos mujeres fueran cabeza de lista de los partidos con más votos —Hilda «Chiche» Duhalde y Graciela Fernández Meijide— lo cual muestra cuán excepcional —por inusual— era encontrar a las mujeres en el espacio «masculino» de la arena política. Quizá lo más destacable de esta nota es que este salir al espacio público dejando el ámbito del hogar —de hecho, las candidatas eran descritas en otra nota como «dos mujeres de su casa»— estaba muy vinculado con la contribución de las mujeres a la política en virtud de ciertas supuestas características naturales, como lo expresa la siguiente cita: «Más allá de los resultados, ojalá que las características que siempre nos diferenciaron de los hombres: sensibilidad, honestidad, fortaleza y generosidad, lleguen de una vez por todas a la política y la conviertan en algo más humanitario»<sup>6</sup>.

En relación con la alimentación y comida en general, la totalidad de los artículos reflejan la importancia del consumo tal cual lo define Aguirre para los sectores medios y altos: la mayoría refieren a la incorporación de productos «exóticos» y nuevas tecnologías de preparación, resaltando la simplicidad del proceso, así como la conveniencia de los ingredientes utilizados (AGUIRRE, 2005). Casi en cada uno de los números hay notas sobre cómo bajar de peso. Aparece aquí una clara distinción entre el vínculo con la comida en el espacio doméstico y otro en el público. Por ejemplo, uno de los artículos afirma:

«Parece imposible divertirse, recibir a los amigos, salir y además querer estar flaca... Lo mejor es pensar fríamente un plan y llevarlo adelante sin abandonar los buenos momentos que siempre nos esperan en diciembre. El objetivo es bajar de peso sin darnos cuenta que estamos haciendo una dieta, la mejor manera de lograrlo es comiendo poco de día para tener más libertad a la hora de las reuniones y poder comer casi con libertad y permiso»<sup>7</sup>.

6] *Para Ti*, n° 3930, 03/11/1997.

7] *Para Ti*, n° 3830, 04/12/1995.

En este caso, la restricción en la ingesta de comida no tiene que ver con la carencia debido a la falta de recursos económicos. Como afirma Aguirre (AGUIRRE, 2005) en los casos en que lo económico no es un factor limitante, la restricción es la contracara del comer de más que no pasa por la necesidad —como podría suponerse sucede ante la incertidumbre de cuándo se volverá a acceder al alimento—. Comer de más, en este caso, responde a la gula y también, podría afirmarse, a la imposibilidad de adherir a una dieta frugal en instancias de socialización en restaurantes. Por lo tanto, la gula, o simplemente el comer «de más» requieren de la dieta, del control en la intimidad necesario para alcanzar una silueta delgada acorde con los estereotipos de belleza femenina dominantes. Este contrapunto entre el espacio doméstico y el público en donde el primero, desde la intimidad y lo privado, permite llevar a cabo las prácticas de consumo vinculadas a representaciones y a estilos de vida «propios» de la clase media en el segundo, (re)produce también los cuerpos «apropiados» a esta clase: esbeltos, delgados y «bellos».

Es necesario destacar que la «belleza» se encuadra dentro de los estereotipos dominantes que remiten a una fisonomía y a un color de piel asociados con el continente europeo. Las mujeres que aparecen en las fotos de la revista, ya sea en las publicidades o aquellas a las que se les realiza una nota o de las cuales se habla, son por lo general —además de delgadas— de ojos claros y tez blanca, como se observa en las imágenes en el apéndice de este artículo. Esta elección de cuerpos se sostiene durante todo el período analizado dejando en evidencia el estrecho vínculo entre raza y clase en la conformación de identidades. A lo largo del siglo veinte, la idea de la Argentina como país de clase media se expande al tiempo que lo hace la certeza en el sentido común de la población, de que la mayoría de las/os argentinas/os descendía de inmigrantes europeos (ADAMOVSKY, 2013).

## **2. La crisis, protagonismo de las mujeres en la política y la necesidad de regular el consumo**

En el segundo período (2001–2003) las mujeres adquieren algo más de visibilidad al tiempo que la situación económica y política se deteriora. Los números del año 2001 se sitúan más que los del período anterior en la agenda social del momento. Pareciera como si durante la crisis económica —hecho amenazante para el bienestar de los hogares— las mujeres adquieren relevancia en la arena pública gracias a esos valores que supuestamente encarnan. Estos valores, el sentido de justicia, la

honestidad y la entereza moral, vendrían de alguna forma a contrarrestar la crisis. Pero, además, las mujeres ganan protagonismo —o al menos visibilidad en la esfera pública— en función de los cambios impuestos a las unidades domésticas por las características del mercado laboral. También es interesante destacar que se observa un reconocimiento a la participación de la mujer en el cambio social y en la política de base por fuera de los espacios y actores tradicionalmente entendidos como «políticos». Pese a ello, su participación suele estar vinculada al hecho de que los espacios que se suponen ámbito propio de las mujeres, es decir, los hogares y las familias, son amenazados por la crisis.

Un ejemplo interesante es el de la entrevista a Elisa Carrió, entonces diputada nacional por la provincia de Chaco. En la nota, gráficamente titulada «Las mujeres estamos pariendo una nueva Argentina», Elisa Carrió es consultada acerca del protagonismo de las mujeres en las protestas del verano de 2001–2002, con relación a lo cual comenta: «creo que las mujeres tienen mucho que ver con este cambio porque saben parir y, en consecuencia, saben cuándo tiene que pujar para conseguir algo (...). Es que la Argentina no se va a reconstruir con esos mismos políticos. Viene un proceso de recambio de identidad»<sup>8</sup>. En otro artículo se describe cómo un grupo de «esposas de obreros» cuya fábrica había cerrado por la crisis se organizaron para recuperarla y citan a una de ellas diciendo que, «el mundo de los negocios te obliga a salir a luchar, pero esto no nos tomó por sorpresa... ¿qué mamá no fue empresaria en su casa?»<sup>9</sup>. Estas notas dan cuenta de que la participación de las mujeres en el espacio público ya sea en la política formal o en casos puntuales como el de la recuperación de la fuente de trabajo de sus maridos, se configura en función de los roles tradicionales asignados a las mujeres. El sentido de la participación, lejos de responder al derecho propio de las mujeres a acceder a ciertos espacios y de llevar adelante determinadas acciones, se halla en la necesidad de cuidar de sus propias familias ante una situación crítica mediante la mejora de toda la sociedad. En última instancia, significa extender las prácticas de cuidado propias del ámbito de lo doméstico y familiar a la sociedad entera, lo cual contribuye a anclar la participación de las mujeres en lo público en modelos de feminidad tradicionales.

8] *Para Ti*, n° 4147, 04/01/2002.

9] *Para Ti*, n° 4122, 06/07/2001.

En el período que incluye a la crisis presenciamos dos narrativas divergentes en relación con el consumo de alimentos. Por un lado, hay referencias a la limitación del consumo debido a la desfavorable situación económica. Por ejemplo, una nueva sección llamada «Menú Semanal» aconseja y provee sugerencias sobre cómo comprar comida para una familia de cuatro personas para una semana. No hay mención específica acerca de las crecientes dificultades que algunas familias de clase media encuentran para llegar a fin de mes, sin embargo, este tipo de artículos en donde se habla de ofertas y de los lugares indicados para comprar para poder estrategizar el gasto no estaban presentes en el período anterior. Por otro lado, encontramos un incentivo muy fuerte a socializar en nuevos restaurantes, muchos de ellos situados en el recientemente gentrificado barrio de Palermo Viejo. A pesar de que en algunos casos los artículos sobre ciertos restaurantes destacan la oferta de un menú «anti-crisis», la revista continúa alentando un tipo de consumo y de socialización que ya muchos en la clase media no podían permitirse.

Entre otras cosas estos dos discursos sugieren que hay un reconocimiento —no explícito— de la pérdida de poder adquisitivo de las lectoras a quienes les cuesta sostener el consumo ostentoso que se instaló durante los noventa. Al mismo tiempo, dichos discursos parecieran indicar un horizonte aspiracional, es decir que alientan un estilo de vida cada vez más difícil de alcanzar por parte de las lectoras, lo que operaría como un elemento de cohesión de clase. Aún más, se observa que la separación entre el espacio doméstico y el público resulta funcional al mantenimiento de un cierto estilo de vida al menos en apariencia. Así, el consumo frugal, o más bien restringido, en el espacio doméstico —contrariamente al período anterior esta vez sí por razones económicas— actúa como contrapeso de lo que podría terminar siendo un gasto excesivo en las instancias de socialización, permitiéndole a las lectoras sostener una imagen de clase asociada al consumo banal.

### **3. La salida individual a la crisis, retorno al ámbito doméstico y nuevo auge del consumo**

En el período 2006–2008 observamos un silencioso retroceso de las mujeres del rol protagónico que habían adquirido en el período anterior al tiempo que se pone el foco en temas vinculados a la inseguridad y al miedo. Pareciera como si la participación de las mujeres en el modelo político que emerge de la crisis no hubiera bastado para dar respuesta a los problemas más preocupantes de la sociedad

argentina. Por ejemplo, hay una nota en la que la autora de alguna forma reniega de su pasado que se asemejaba a un estado constante de «asamblea estudiantil», se posiciona como una mujer de mediana edad que no tolera la violencia y manifiesta preferir los programas de cocina antes que los de actualidad con políticos que enuncian «discursos vacíos de contenido todo el tiempo»<sup>10</sup>. De alguna manera este artículo establece que no hay lugar para las mujeres en la política formal, o que la política no es cosa de mujeres. Esto se refuerza en una nota titulada «Vestidas para votar» sobre la campaña presidencial de 2007 en donde el hecho político trascendente de que tres de las/os candidatas/os fueran mujeres se minimiza al ocuparse solamente de cómo ellas iban vestidas:

«El pasado domingo Cristina Fernández de Kirchner se consagró presidenta de la Nación con el 44 % de los votos, convirtiéndose en la primera mujer que llega a la Casa Rosada a través de las urnas. En un escenario inédito, otras dos candidatas disputaron el mismo cargo: Elisa Carrió y Vilma Ripoll. *Para Ti* acompañó la jornada de votación de las tres candidatas para reflejar el look «políticamente correcto» en una elección en que ellas fueron la tendencia»<sup>11</sup>.

Al mismo tiempo se suceden las notas sobre crímenes y violencia y los reportajes a víctimas de hechos delictivos. La ciudad se presenta como un paisaje peligroso e inseguro, aún en aquellos barrios tradicionalmente asociados a un estándar de vida elevado y a un espacio ordenado y vigilado como se desprende de la nota titulada «Acorralados por la inseguridad» en donde se afirma que «[e]n la Argentina nadie vive tranquilo. ¿Hacia dónde vamos? ¿En Buenos Aires ya igualamos el nivel delictivo de ciudades como San Pablo o Río? La involución de una sociedad cada vez más sangrienta y anárquica»<sup>12</sup>. Las acciones vinculadas a dar respuesta a la inseguridad, lejos de pasar por los canales de la política y la gestión en dónde las mujeres finalmente se habían instalado con la finalidad de mejorarlas, se organizan en torno a opciones meramente defensivas —mudarse a un barrio cerrado— e individuales —contratar un detective privado para esclarecer el crimen de un familiar—. Las pocas veces que se menciona la responsabilidad del

10] *Para Ti*, n° 4380, 30/06/2006.

11] *Para Ti*, n° 4450, 02/11/2007.

12] *Para Ti*, n° 4420, 06/04/2007.

Estado en la materia, las soluciones que se presentan se encuentran encuadradas en concepciones estereotipadas de la pobreza asociadas a la delincuencia.

El efecto combinado de «retirar» a las mujeres del espacio público a través de la ausencia de notas en donde las mujeres ocupen como actores políticos con legítimo derecho el espacio público y de presentar a la ciudad como un sitio peligroso resulta en la (re)ubicación de la mujer en el espacio doméstico. La redefinición de la esfera pública y privada planteada a través de los espacios habitables para las mujeres y la asociación de pobreza con delincuencia, remiten a un fortalecimiento de los bordes de clase y a la reducción de la posibilidad de los encuentros que se dieron en el punto álgido de la crisis entre diferentes sectores.

En este período encontramos un renovado énfasis en el consumo. Habiéndose estabilizado la economía e incrementado el poder adquisitivo, se torna innecesaria para la línea editorial de la revista la separación entre el consumo frugal y económico de alimentos en la casa y las cenas y almuerzos en lugares públicos como sí lo fue en el período anterior. Paralela, y probablemente como consecuencia de la mejorada situación económica, los valores cosmopolitas vuelven a ser reivindicados: se promueven platos de la comida mediterránea, o el sushi; se copian tendencias, como los mercados de productos frescos de París y Nueva York; y se auspician formas de consumo novedosas como el movimiento de *slow food*. Sin embargo, esta ampliación de las fronteras de los gustos y los estilos viene de la mano de un cierto sentido nacional y de un cierto tinte telúrico. Las recetas exhiben platos tradicionales como el guiso de lentejas, la humita y las empanadas, pero con un toque de excentricidad que refleja las tendencias internacionales. La «cocina neo-criolla» se acompaña de vinos argentinos —hay numerosas notas sobre bodegas— para resaltar el «inocultable saber local»<sup>13</sup>.

Estos discursos sobre la comida regional acompañan el tono nacionalista generalizado en el discurso político y, aunque menos frívolo que en los noventa, el consumo de alimentos se encuentra atravesado por distinciones de clase encarnados en ciertos estilos de vida. En este período las referencias a las tendencias internacionales son constantes, lo que otorga a las lectoras una sensación de cosmopolitanismo que, si bien estaba presente anteriormente, en este momento va de la mano con la cultura local y los valores que reconectan a las/os consumidoras/os con la nación. El consumo que sigue siendo banal y ostentoso se justifica de alguna manera en

13] *Para Ti*, n° 4485, 04/07/2008.

términos de su autenticidad y de su asociación a un cierto orgullo nacional que permea todos los ámbitos, público y privado. Sin embargo —y a pesar de la crítica implícita a las tendencias ostentosas de los noventa— el consumo de alimentos continúa representando una marca de distinción y por lo tanto un elemento que contribuye a reforzar los bordes de clase (BOURDIEU, 1984).

## V. CONCLUSIÓN

En este artículo me propuse indagar sobre las representaciones circulantes en los medios sobre las mujeres de clase media y los modelos de feminidad en un período de cambios sociales, económicos y políticos cuyo epicentro fue la crisis de 2001–2002 a partir del análisis de la revista femenina *Para Ti*, revista dirigida a un público de clase media. Sostengo que a lo largo del período analizado *Para Ti* no ha presentado cambios notables en las ideas y creencias tradicionales sobre la clase y el género y sobre los estereotipos femeninos y los modelos de domesticidad. El formato, el contenido de las notas, las imágenes y los tópicos en general siempre supusieron una audiencia de mujeres con cierto poder adquisitivo; que si no estaban casadas iban en camino a estarlo; madres; mujeres con cuerpos acordes a los estereotipos de belleza dominantes; con tiempo y dinero para ir de compras, para hacer ejercicio y para comer afuera en restaurantes de moda.

Cuando se registran cambios en los estereotipos de las mujeres, como por ejemplo en los casos en que la mujer sale del hogar para entrar en el mercado laboral remunerado o en aquellos en que las mujeres participan en la política partidaria o en espacios más de base y comunitarios, los valores y los roles tradicionales no varían. Si bien se admite el rol importante y protagónico de las mujeres, su participación en espacios públicos se halla directamente vinculada al rol que supuestamente le es propio en el espacio doméstico. Así, las representaciones aparentemente progresistas de las mujeres resultaron en *aggiornamentos* de viejas representaciones enraizadas en modelos tradicionales de feminidad y domesticidad de clase media.

En el caso del consumo de alimentos, lo privado y lo público se funden en lo que podríamos llamar una suerte de «domesticidad cosmopolita» (DOMOSH, 2004) en donde el vínculo de las mujeres con otros espacios está siempre mediado por el espacio del hogar. En todos los períodos —cada uno con su particularidad— se busca fomentar el consumo como una marca de distinción propia de la clase

media. Así, en los noventa, en sintonía con una situación económica dispar en donde algunos sectores de esta clase disponían de ciertos ingresos para solventar bienes y servicios que no eran de primera necesidad, la revista promueve el consumo suntuoso y exagerado, algo que es reemplazado por un tinte menos foráneo y más vinculado a las «raíces nacionales» en el último período —lo que podría denominarse como «cosmopolitanismo doméstico»—. Llamativamente, en el período que comprende la crisis (2001–2003), los gustos y las disposiciones estéticas se reconfiguran en la ausencia de cualquier reconocimiento explícito de los cambios en las condiciones materiales de las lectoras. Así, el reconocimiento de la fragmentación de la clase media ejemplificada en la disociación entre el consumo afuera y dentro del hogar durante la crisis no supuso el reconocimiento de una situación estructural crítica que pusiera en riesgo todo el andamiaje de clase, sino que buscó estrategias de consolidación de ésta.

Según el análisis de *Para Ti* presentado aquí, la «clase» como categoría social persiste como un referente poderoso de inclusión y de identidad que se construye juntamente con el género y a través de relaciones socioespaciales, en y entre distintos ámbitos. A lo largo del análisis de la revista vemos como los bordes de clase fueron modificados y adaptados, pero con la intención de reforzar categorías —y exclusiones— existentes. Así, el discurso de *Para Ti* pudo haber funcionado como un mecanismo de “reclasificación” que vuelve a articular alianzas de clase en detrimento de los momentos y espacios en los que gente de diferentes clases y procedencias aunaron esfuerzos en pos de buscar salidas políticas originales a la crisis.

Esto último es algo que el presente trabajo no puede más que suponer y dejar planteado como interrogante para futuras investigaciones que ahonden en las conexiones existentes entre la clase, el género, la cultura de masas y la política en momentos de crisis socioeconómicas y políticas. Considero que las limitaciones del presente trabajo para conocer cómo las lectoras interpretan y reciben los discursos naturalizados sobre clase, género y domesticidad presentes en la revista se podrían salvar mediante la utilización de otros métodos. Entrevistas en profundidad, historias de vida y grupos focales podrían echar luz sobre el impacto de la circulación de *Para Ti* en las identidades y subjetividades políticas de sus lectoras, y en cómo esto efectivamente pudo haber reconsolidando los bordes de clase provocando el alejamiento o el abandono de los nuevos espacios de encuentro.

IMAGEN 1

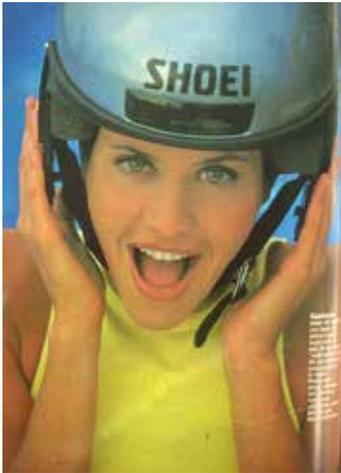


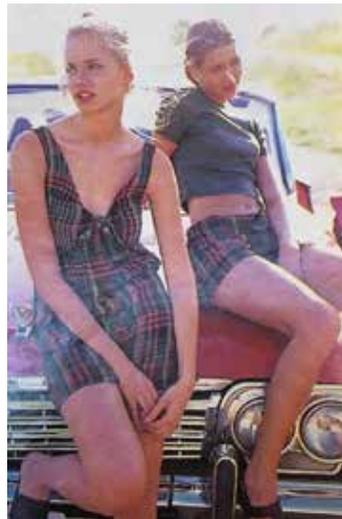
IMAGEN 2



IMAGEN 3



IMAGEN 4



FUENTE: *Para Ti*, todo lo que le interesa a la mujer.

## Referencias bibliográficas

- ABELA, ANDRÉU ([2003] 2008): «Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada», en: *Fundación Centro de Estudios Andaluces*, vol. 10, nº 2, pp. 1–34.
- ADAMOVSKY, EZEQUIEL (2010): *Historia de la clase media argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919–2003*, Buenos Aires, Planeta.
- ADAMOVSKY, EZEQUIEL (2012): «Cipriano Reyes and the Paradox of a Non–Diasporic ‹Negro› identity in Argentina», en: Celleri, Daniela, Schwarz, Tobías y Wittger, Bea (comps.), *Interdependences of Social Categorisations*, Frankfurt, Iberoamericana–Vervuert, pp. 91–114.
- AGUIRRE, PATRICIA (2005): *Estrategias de consumo: qué comen los argentinos que comen*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- ARDITTI, RITA (1999): *Searching for Life: The Grandmothers of the Plaza de Mayo and the Disappeared Children of Argentina*, Berkeley, University of California Press.
- BARDIN, LAURENCE (1986): *El análisis de contenido*, Madrid, Akal.
- BONTEMPO, PAULA (2011): «Para Ti: una revista moderna para una mujer moderna, 1922–1935», en: *Estudios Sociales*, nº 41, pp. 127–156.
- BOURDIEU, PIERRE (1979): *La distinción. criterios y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus.
- BROWN, MICHAEL (2003): «Hospice and the Spatial Paradoxes of Terminal Care», en: *Environment and Planning A: Economy and Space*, nº 35, vol. 5, pp. 833–851.
- CARTER, CYNTHIA Y STEINER, LINDA (2004): «Introduction to Critical Readings: Media and Gender», en: Carter, Cynthia y Steiner, Lisa (comps.), *Critical Readings: Media and Gender*, Maidenhead, Open University Press, pp. 1–35.
- COSSE, ISABELLA (2011): «*Claudia*: La Revista de la mujer moderna en la Argentina de los años Sesenta (1957–1973)», en: *Mora*, nº 17, vol. 1, pp. 1–15.
- D'ANTONIO, DÉBORA (2007): «Las Madres de Plaza de Mayo y la maternidad como Potencialidad para el ejercicio de la democracia política», en: Bravo, María Celia, Gil Lozano, Fernanda y Pita, Valeria Silvina (comps.), *Historias de luchas, Resistencias y representaciones. Mujeres en la Argentina, siglos XIX y XX*, Tucumán, Edunt, pp. 283–303.
- DITTMER, JASON (2010): *Popular Culture, Geopolitics, and Identity*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- DOMOSH, MONA (2004): «Selling Civilization: Toward a Cultural Analysis of America's Economic Empire in the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries», en: *Transactions of the Institute of British Geographers*, nº 29, (4), pp. 453–467.
- DOMOSH, MONA Y SEAGER, JONI (2001): *Putting Women in Place: Feminist Geographers Make Sense of the World*, Nueva York, Guilford Press.
- FARIAS, MÓNICA (2016): «Working across Class Difference in Popular Assemblies in Buenos Aires», en: Darling, Jonathan y Wilson, Helen (comps.), *Encountering the City: Urban Encounters from Accra to New York*, Londres/Nueva York, Routledge, pp. 169–186.
- FARIAS, MÓNICA (2018): «Contesting Exclusion: Solidarity Spaces and Changing Political Subjectivities in Buenos Aires», en: *Geoforum*, s/n, s/p.
- FRIEDAN, BETTY (1963): *The Feminine Mystique*, Nueva York, W.W. Norton.
- GILL, ROSALIND (2007): *Gender and the Media*, Cambridge, Polity.
- GRAMSCI, ANTONIO, HORAE, QUINTIN Y NOWELL–SMITH, GEOFFREY (1972): *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*, Nueva York, International Publishers.
- GRIMSON, ALEJANDRO (2008): «The Making of New

- Urban Borders: Neoliberalism and Protest in Buenos Aires», en: *Antipode*, n° 40 (4), pp. 504–512.
- GUANO, EMANUELA (2002): «Spectacles of Modernity: Transnational Imagination and Local Hegemonies in Neoliberal Buenos Aires», en: *Cultural Anthropology*, n° 17 (2), pp. 181–209.
- HARAWAY, DONNA (1988): «Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective», en: *Feminist Studies*, n° 14, (3), 575–599.
- INDEC (s/f): Series de la EPH puntual de porcentaje de. Hogares y personas bajo las líneas de pobreza e indigenia en los aglomerados y regiones estdísticas mayo 2001–mayo 2003. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/informacion-de-archivo.asp?solapa=2> (último ingreso: 02/03/2020).
- JACKSON, PETER Y PENROSE, JAN (1993): *Constructions of Race, Place, and Nation*, Mineápolis, University of Minnesota Press.
- KOFMAN, ELEONORE Y PEAKE, LINDA (1990): «Into the 1990s: A Gendered Agenda for Political Geography», en: *Political Geography Quarterly*, n° 9 (4), pp. 313–336.
- LAW, LISA (2005): «Home Cooking: Filipino Women and Geographies of the Senses in Hong Kong», en: Howes, David (comp.), *Empire of the Senses. The Sensual Culture Reader*, Oxford/Nueva York, Berg Publishers, pp. 224–241.
- LOPEZ NOGUERO, FERNANDO (2002): «El análisis de contenido como método de investigación», en: *XXI Revista de Educación*, n° 4, pp. 167–179.
- MARGULIS, PAOLA (2007): «El Terreno de la Transgresión. Un recorrido por las publicidades de la revista *Para Ti* durante la década del 70'», en: *Question*, n° 1 (14), pp. 1–8.
- MARSTON, SALLIE (2004): «A Long Way from Home: Domesticating the Social Production of Scale», en: Sheppard, Eric y McMaster, Robert (comps.), *Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method*, Malden, Blackwell, pp. 170–191.
- MARSTON, SALLIE, Y MITCHELL, KATHARYNE (2004): «Citizens and the State: Citizenship Formations in Space and Time», en: Barnett, Clive y Low, Murray (comps.), *Spaces of Democracy. Geographical Perspectives on Citizenship, Participation and Representation*, Londres, Sage, pp. 93–112.
- MINUJIN, ALBERTO Y KESSLER, GABRIEL (1995): *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- NAGAR, RICHA, LAWSON, VICTORIA, MCDOWELL, LINDA Y HANSON, SUSAN (2002): «Locating Globalization: Feminist (Re)Readings of the Subjects and Spaces of Globalization», en: *Economic Geography*, n° 78 (3), pp. 257–284
- NETTLETON, PAMELA HILL (2011): «Domestic Violence in Men's and Women's Magazines: Women Are Guilty of Choosing the Wrong Men, Men Are Not Guilty of Hitting Women», en: *Women's Studies in Communication*, n° 34 (2). pp. 139–60.
- ROCA, ALEJANDRA (2003): «Cuerpo y medios de comunicación. Viejas obsesiones y nuevas tecnologías: el cuerpo en revistas femeninas argentinas», en: *Cuadernos de Antropología Social*, n° 17, pp. 139–159.
- SAYAGO, SEBASTIÁN (2014): «El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales», en: *Cinta Moebio*, n° 49, pp. 1–10.
- SHARP, JOANNE (1996): «Hegemony, Popular Culture and Geopolitics: The Reader's Digest and the Construction of Danger», en: *Political Geography*, n° 15 (6/7), pp. 557–570.
- STRIN, MARINA (2012): *Everyday Revolutions: Horizontalism and Autonomy in Argentina*, Londres/ Nueva York, Zed Books.

- SVAMPA, MARISTELLA (2001): *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos.
- TONKISS, FRAN (1998): «Analysing Discourse», en: *Researching Society and Culture*, Londres/ Thousand Oaks, Sage, pp. 245–260.
- VALENTINE, GILL (1999): «Eating in: Home, Consumption and Identity», en: *The Sociological Review*, nº 47 (3), pp. 491–524.
- ZARCO, ABRIL (2011): «Maternalismo, Identidad Colectiva y Participación Política: Las Madres de Plaza de Mayo», en: *Revista Punto Género*, nº 1, pp. 229–247.

# CIUDADANÍAS DEL SIGLO XXI, SOBRE CIUDADANÍA EXISTENCIAL EN AMÉRICA LATINA

CITIZENS OF THE 21ST CENTURY, ON  
EXISTENTIAL CITIZENSHIP IN LATIN AMERICA

JUAN RUSSO ·

Universidad de Guanajuato, Investigador nacional nivel  
III, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (México)  
email: [juan.russo@ugto.mx](mailto:juan.russo@ugto.mx)

## Resumen

En este trabajo se presupone que la ciudadanía es un conjunto de esferas de derechos que actúan de modo unificado, de tal modo que cuando una de sus esferas es afectada, hay consecuencias para el conjunto. Durante el siglo XX predominaron las esferas civil, social y política, mientras que en el siglo XXI emergen las ciudadanía existenciales, basadas en el reconocimiento, la calidad de vida y la dignidad. Después de enunciar las características de este tipo de ciudadanía y sus relaciones con otros tipos de ciudadanía, se hace un repaso de la situación de derechos existenciales en países de América Latina.

## Registro bibliográfico

RUSSO, JUAN «Ciudadanía del siglo XXI, sobre ciudadanía existencial en América Latina», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXX, n° 59, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio-diciembre, 2020, pp. 233-257.

## Abstract

This work assumes that citizenship is a set of areas of rights that act in a unified manner, so that when one of its areas is affected, there are implications for the whole. During the twentieth century the civil, social and political spheres prevailed, while in the 21st century existential citizenships emerged, based on recognition, quality of life and dignity. After stating the characteristics of this type of citizenship and its relations with other types of citizenship, a review is made of the situation of existential rights in Latin American countries.

## Descriptorios · Describers

ciudadanía existencial / subciudadanías / América Latina / esferas de ciudadanía / democracia  
existential citizenship / subcitizenships / Latin America / spheres of citizenship / democracy

**Recibido:** 01 / 02 / 2020 **Aprobado:** 15 / 06 / 2020

## I. INTRODUCCIÓN. RECONOCIMIENTO Y DESIGUALDAD

En este artículo se parte del presupuesto de que la ciudadanía es un conjunto de derechos que se comporta de un modo integrado, cuasi holístico. Cuando se habla de «ciudadanías», en particular en América Latina, nos referimos a esferas de derechos, que por cierto funcionan de modo muy imperfecto. Por ello hablamos de subciudadanías (RUSSO, 2017). Las subciudadanías existen en marcos sociopolíticos de desigualdades estabilizadas, es decir, naturalizadas por el largo tiempo de su existencia, y por procesos sistémicos de legitimación social y política. En tales contextos, las subciudadanías son un conjunto de derechos «penetrados» por la desigualdad.

En términos ideales, la ciudadanía es una postulación de igualdad entre los miembros pertenecientes a una comunidad dada. Como afirmó Marshall ([1950] 1998), la ciudadanía es una fuerza socialmente igualitaria. Pero, además de su componente social, la ciudadanía posee un ingrediente cultural, relacionado con la pertenencia a una comunidad. Es decir, ser ciudadano implica el reconocimiento de pertenencia comunitaria. Por ello, la igualdad y el reconocimiento de la pertenencia, son indicadores eficaces de la integración de una comunidad nacional. Igualdad y reconocimiento funcionan de modo asociado, y cuando hay grandes desigualdades o desigualdades sistémicas, entonces también hay problemas de reconocimiento. La base de los derechos ciudadanos está en el reconocimiento compartido (de Estado y sociedad) de la pertenencia comunitaria.

Como señala Reinhard Bendix (1964) el siglo XVIII implicó una ruptura crucial en Europa, por cuanto se inició el proceso de incorporación de las masas a la democracia, es decir, el Estado les otorgó el reconocimiento como miembros del sistema político (BENDIX, 1964: cap. 3). Para Bendix, el reconocimiento es la dimensión fundamental de la ciudadanía, por cuanto las comunidades no sólo luchan por la mejora económica, sino por el reconocimiento de ser miembros de la comunidad política. Los movimientos sociales, y en general las contiendas por los avances de derechos ciudadanos, son pugnas por el reconocimiento de actores excluidos de ese reconocimiento. En América Latina, las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales implican déficits de integración y evidencian problemas de reconocimiento y de pertenencia. En algunos casos, como en los países de la región andina, en Brasil y en México, son problemas surgidos desde la conformación de los estados nación.

Si bien, en términos jurídicos, hay una línea de demarcación clara entre quienes pertenecen y quienes no pertenecen a la comunidad política, en términos políticos

reales, ser considerado jurídicamente miembro de la comunidad, no asegura la efectiva igualdad de derechos. Con razón Giovanna Zincone ha afirmado que la cuestión de la ciudadanía no es sólo una cuestión de pertenencia, es decir, de pertenecer «al afuera o al adentro», sino de cantidad, calidad y especificidad de los derechos (ZINCONE, 1992: 9). Entre quienes «están adentro» hay muchas desigualdades, contrarias a los derechos formales de ciudadanía. En la medida en que las fuentes principales de la distorsión entre igualdades declamadas jurídicamente y desigualdades efectivas, provengan del Estado o de la sociedad, emergerán distintos tipos de subciudadanías (RUSSO, 2018), es decir, cuando los factores de la desigualdad se imponen de modo abrumador al derecho, o cuando, por el contrario, hay tensiones entre la construcción de nuevas desigualdades y los procesos de ciudadanía.

Étienne Balibar ha insistido en diferenciar «ciudadanía» de «democracia» (BALIBAR, 2012). La utilidad de esta separación queda confirmada con la evolución de los derechos y de los procesos de democratización en Europa, analizada por Jens Albers:

«...el rol pionero de los países autoritarios se confirma también respecto del análisis de la expansión de los sistemas de seguridad social. A caballo entre los siglos XIX y XX, las monarquías constitucionales tenían sistemas más expandidos que las democracias... Antes de la primera guerra los países democráticos se comportaban igual que los autoritarios... entre las dos guerras los sistemas de seguridad social eran más extendidos y amplios en los lugares con acción de los partidos obreros y más aún en donde estos participaban en el gobierno. En esta etapa, hay una política realizada más desde los movimientos de base. Después de la segunda guerra mundial, los sistemas de seguridad social avanzaron con prescindencia de los partidos obreros» (ALBERS, 1987: 247-248).

Esto es así, según Albers, porque los programas de seguridad social no fueron resultado de demandas sociales de esa clase obrera, sino parte de la estrategia de legitimación de las elites nacionales con miras a su integración. En general, los programas sociales vieron la luz antes del ingreso de los partidos de representación obrera en el Parlamento. Los Estados autoritarios avanzaron más rápidamente (siguiendo el ejemplo Bismarckiano) en programas de seguridad social obligatoria, que los estados democráticos, a fin de expandir su legitimidad. En el mismo sentido, el apoyo a los sectores populares no siempre ha implicado mayor democratización. Como ha mostrado Jens Albers para Europa: «por casi todo el ochocientos, la asistencia a los pobres permaneció acompañada por medidas disciplinarias repre-

sivas que, si bien temporalmente atenuadas en el último cuarto del setecientos, no fueron de ningún modo abolidas» (ALBERS, 1987: 19). Gradualmente se fue avanzando en las políticas sociales y se avanzó desde la asistencia a los pobres hasta la aseguración social. Mientras la primera ponía el eje en la responsabilidad de quien era pobre, y lo castigaba y corregía, en el segundo caso el fin era proteger al damnificado, y estaba institucionalizado.

El desarrollo simultáneo de procesos de crecimiento económico, afianzamiento del Estado de derecho, y el crecimiento de demandas igualitarias, puede implicar un proceso de crecimiento virtuoso de los derechos ciudadanos. Por el contrario, el desajuste entre estos tres factores, como ha ocurrido en Argentina, puede implicar retrocesos en ciudadanía social (ISUANI, 2015). Del mismo modo, la calidad de la democracia es resultado de factores que trascienden al propio régimen político y que incluyen aspectos estatalistas y societales, como el imperio de la ley, y cierta calidad de capital social. Una buena democracia implica igualdad, libertades y paz. La literatura sobre democracias de calidad ha puesto el énfasis, desde las pioneras reflexiones de Norberto Bobbio ([1956] 1999), en las dos primeras características, dando menos atención al aseguramiento de la paz, interna e internacional (KANT, [1795] 1998). Para el filósofo alemán, una *constitución republicana* se asienta en los principios de libertad, sometimiento a la ley e igualdad, y es la única que puede asegurar la paz (KANT [1795] 1998, secc. 2da, art. 1). Una reciente investigación de Douglas North (2009) ha puesto el énfasis en el impacto multidimensional de sistemas políticos que aseguran la paz, respecto de otros sistemas que no lo hacen, y esta diferencia sistémica tiene implicancias de significativa importancia para el desarrollo económico de los países.

Si bien los análisis sobre la ciudadanía han estado orientados, desde el famoso escrito de T.H. Marshall, a mostrar los procesos de avance de la igualdad, el sociólogo sueco Goran Therborn, ha analizado los procesos que generan desigualdad, analizando con eficacia que no es sólo la pobreza o carencia de recursos la que genera costos en términos de derechos, sino la propia desigualdad (THERBORN, 2013). Para Therborn, deben contarse tres tipos de desigualdades. En primer lugar, la desigualdad que implica aspectos como la nutrición, la salubridad de las condiciones ambientales con implicancias sobre la esperanza de vida o el desarrollo corporal (desigualdad vital). Así, «en Londres, la brecha en la esperanza de vida entre la clase media alta de Chelsea y Kensington y la pobre de Tottenham Green es actualmente de diecisiete años, equivalente a la que existe entre el Reino Unido

y Birmania» (THERBORN, 2013: 89), El sociólogo sueco atribuye las diferencias de mortalidad entre los adultos de diferentes niveles de educación, por cierto, grandes en el interior de los igualitarios países del norte de Europa. Diferencias por cierto mayores en Suecia que en Francia y mucho mayores que en España, lo que se explica por los hábitos alimentarios y por lo tanto por la educación (THERBORN, 2013: 145). En segundo lugar, Therborn considera un tipo de desigualdad asociada a aspectos de autonomía, respeto y libertad:

«...el confinamiento de las mujeres, sometidas por el patriarcado y el sexismo; los pueblos colonizados; la explotación de las clases bajas por las altas; los pueblos indígenas; los emigrantes y las minorías étnicas gobernadas por *Herrenvölker* (razas dominantes); las personas con discapacidades o lesiones permanentes o simplemente los indigentes tiranizados por los funcionarios de los albergues y por las autoridades socio-médicas paternalistas; los homosexuales encerrados en el closet por heterosexuales intolerantes; y las castas «contaminadas», que ocupan los peldaños más bajos en la mayor parte de las jerarquías, pisoteados por las castas superiores» (desigualdad existencial) (THERBORN, 2013: 59).

Por último, el estudioso nórdico menciona la desigualdad de ingresos (desigualdad de recursos). Muchos análisis están centrados en las desigualdades entre las medias de los países, pero las desigualdades de ingresos medios entre diferentes provincias de muchos países sudamericanos (como Brasil, Argentina o México) son mucho mayores que, por ejemplo, entre Bulgaria y los países más ricos de la Unión Europea. El autor ataca el énfasis liberal en el tema de la (des)igualdad de oportunidades en detrimento de la (des)igualdad de resultados y no solo por la multitud de factores que determinan grandes diferencias de oportunidades como las ligadas a factores como la familia de origen, el género, la etnia, el lugar de nacimiento, y la suerte.

## II. CIUDADANÍA EXISTENCIAL

En este trabajo se propone el concepto de ciudadanía existencial como una categoría necesaria para describir derechos emergentes relacionados con la identidad y el reconocimiento y que afectan esferas esenciales de la vida humana contemporánea. En tal sentido, además de las esferas de la ciudadanía consideradas por T.H. Marshall ([1950] 1998), es decir: a) Ciudadanía civil, que implica

derechos individuales de opinión, de conciencia, de religión, de propiedad, de pensamiento, de circulación; b) Ciudadanía política, que incluye derechos de participación política, y de construir organizaciones políticas; y c) Ciudadanía social, que incluye derechos a la salud a la educación, a una vivienda y una vejez digna; se incluye un cuarto tipo de ciudadanía que ha cobrado vigor en el nuevo siglo, es decir, la d) Ciudadanía existencial, que incluye derechos a la identidad, a la salud, al reconocimiento, al trato digno y a una buena calidad de vida.

La «ciudadanía existencial» incluye en su significado la noción de «derechos de raíces», formulado por Stein Rokkan (ROKKAN, 2002), así como el concepto de «desigualdad existencial» propuesto por Goran Therborn (THERBORN, 2015). Se trata de un tipo de ciudadanía que incluye derechos culturales, y aspectos relativos a la inserción y reconocimiento de las personas en la comunidad, así como el derecho a un trato igualitario y digno por parte del Estado y de la sociedad.

La ciudadanía es un conjunto de derechos en distintas esferas (civil, política, social, existencial) que funcionan de modo unificado. Es decir, cuando se deterioran en una esfera, también las otras esferas se ven afectadas. En la etapa de génesis, los nuevos derechos sufren procesos de acomodación e integración con los anteriores derechos, que no siempre son armónicos. Así, en Europa, las esferas de la ciudadanía civil y política entraron inicialmente en colisión, por cuanto la revolución francesa protegía el principio de derechos individuales, pero no colectivos, ante la ley (GRAZIANO, 1995). Así, cada esfera se modifica con la incorporación de nuevos derechos y adquiere un nuevo significado. Por ejemplo, la ciudadanía civil implicó a fines del siglo XIX y comienzos del XX, avanzar en la protección de los derechos de creencia religiosa, y protegió a las personas de las presiones por parte de las religiones dominantes. Sin embargo, en el siglo XXI, la ciudadanía civil se ha ampliado e implica, entre otras cosas, la posibilidad de casarse con alguien del mismo sexo, o la posibilidad de optar por vivir en un determinado país.

Los derechos existenciales implican para las personas de una comunidad política, tener una vida con garantías de salud y educación, y en tal sentido, la pérdida de derechos en una esfera (civil, político o sociales) implicará ser afectado en otros derechos. La Tabla 1 muestra los tipos de ciudadanía mencionados, así como los rasgos durante su evolución histórica, con una tendencia, por una parte, hacia la complejidad de derechos, y al cambiante énfasis en el reclamo de derechos. Como se ha afirmado, cada esfera de ciudadanía está en continuo cambio y evolución, y es afectada por el desarrollo de los otros tipos de ciudadanía.

TABLA 1:  
TIPOS DE CIUDADANÍAS Y SUBCIUDADANÍAS

| TIPOS DE CIUDADANÍA    | CARACTERÍSTICAS  | EVOLUCIÓN  |  |
|------------------------|--|--|--|
| CIUDADANÍA CIVIL       | DERECHOS DE OPINIÓN, DE PROPIEDAD, DE CIRCULACIÓN, DE RELIGIÓN, DE GÉNERO, SEXUALES  |  |  |
| CIUDADANÍA POLÍTICA    | DERECHO A PARTICIPAR EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS   |  |  |
| CIUDADANÍA SOCIAL      | PRIMERA ETAPA, SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX. CIUDADANÍA DE OPORTUNIDADES<br>1. DERECHO A LA EDUCACIÓN, A LA SALUD, AL EMPLEO<br>2. DERECHO A ELEGIR ENTRE OPORTUNIDADES  | SEGUNDA ETAPA, PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XXI. DERECHOS VITALES (DERECHO A UNA ALTA EXPECTATIVA DE VIDA, A CONDICIONES AMBIENTALES ADECUADAS, Y A UNA BUENA NUTRICIÓN), DERECHOS A RECURSOS ECONÓMICOS DE SUPERVIVENCIA (DERECHO A INGRESO MÍNIMO EN SITUACIÓN DE DESEMPLEO) | DERECHO A UNA ALTA EXPECTATIVA DE VIDA. DERECHO A DISPONER DE MEDIOS MATERIALES Y CULTURALES |
| CIUDADANÍA EXISTENCIAL | DERECHO A LA DIGNIDAD Y AL RECONOCIMIENTO. DERECHOS DE ELEGIR LA IDENTIDAD, DERECHO AL RECONOCIMIENTO, A LA EDUCACIÓN DE CALIDAD, A LA CALIDAD DE VIDA, A LA LIBERTAD DE GÉNERO, AL RECONOCIMIENTO DE MIGRANTES, A PROTECCIONES CONTRA LA INTOLERANCIA, LA DISCRIMINACIÓN Y LA VIOLENCIA POR RAZONES DE IDENTIDAD. |  |  |

FUENTE: elaboración propia.

El carácter sistémico de la ciudadanía, mencionado al inicio, también atañe a las relaciones entre esferas de derechos y propiedades del orden político. Es decir, los derechos ciudadanos son afectados por la calidad del orden democrático, como lo muestra la Tabla 2. Durante fines del siglo XIX y primera mitad del XX, el Estado fue la institución que garantizó las libertades de culto y creencia de las personas. La ciudadanía civil es una base importante de la democracia liberal, por cuanto da garantías y protección a las personas en sus opiniones. En tal sentido, depende estrechamente de cuanto se ejerza el imperio de la ley en un país. La igualdad ante la ley fue en Inglaterra el punto de arranque para el avance de una igualdad más amplia en la sociedad (MARSHALL, [1950] 1998). Sin embargo, en América

Latina los derechos han seguido secuencias diferentes (O'DONNELL, 2010), y se han desarrollado (a veces precariamente) en el contexto de un imperio de la ley frágil, y con dificultades serias para su consolidación.

En la región, el rol de la ciudadanía política ha sido importante para la progresiva evolución y fortalecimiento de la democracia. Este hecho, quizás por los déficits de otras esferas de derechos, quizás por la comparación con los itinerarios históricos en otros contextos, ha sido subestimado en América Latina. En verdad la ciudadanía política ha sido de gran importancia también en Europa. ¿Cuánto importa la ciudadanía política, más allá del ejercicio del voto? Étienne Balibar señala que la ciudadanía (política) cuando es activa, se convierte en una fuerza que democratiza la democracia, que resulta útil para ampliar derechos y para reforzar instituciones que garantizan esos derechos. Por el contrario, cuando la ciudadanía es pasiva, y se aleja de su carácter insurreccional, entonces contribuye a la desdemocratización (BALIBAR, 2012). También para Stein Rokkan (ROKKAN, 2002) la ciudadanía política ha jugado un rol fundamental, como generadora de nuevos derechos. Como analiza Jens Albers: «sin la mediación de procesos políticos de definición y de movilización, los problemas sociales y económicos no habrían podido devenir políticamente salientes... la génesis de la seguridad social tiene estrecha relación cronológica con el nacimiento de las organizaciones políticas del movimiento obrero» (ALBERS, 1987: 245–246). Es decir, la participación política tendrá mayor importancia, en la medida en que haya un impacto positivo sobre el desarrollo de otros derechos, es decir, que funcione con impacto sistémico. Para Guillermo O'Donnell (MÉNDEZ ET AL., 2002), la ciudadanía política en América Latina se ha desarrollado sin una contraparte de desarrollo en ciudadanía civil. Esto en alguna medida, ha obedecido a los déficits de las instituciones estatales, penetradas fuertemente por intereses privados de clase, etnia o religión, cuando no directamente colonizadas por intereses de caciques políticos. Las subciudadanías civiles están originadas por déficit localizados en el Estado (subciudadanía civil estatal) o localizados en la sociedad (subciudadanía civil societal) (RUSSO, 2017) e impactan sobre otras esferas de derechos. Así, la subciudadanía civil puede arrastrar déficits de participación política, tanto como sanciones veladas o explícitas hacia opositores y a quienes no aceptan las ideas y creencias religiosas predominantes.

Sin embargo, además de las diferencias entre América Latina y Europa, de secuencias y consolidación de los derechos ciudadanos, también hay semejanzas. Así, aspectos esenciales del Estado de derecho son importantes para el desempeño

de la ciudadanía, fundamentalmente los relativos al control de la violencia en la resolución de los conflictos. El control de la violencia es indicador de un buen funcionamiento de las instituciones asociadas con el imperio de la ley, y resulta fundamental para la protección garantizada de derechos los ciudadanos (NORTH, WALLIS WEINGAST, 2009).

El Estado de derecho, como estructura impersonal y árbitro reconocido por los actores de la comunidad política, es condición de la existencia de la ciudadanía. Como ha señalado James Coleman «en la estructura de la sociedad moderna, los actores fundamentales son las personas jurídicas, las organizaciones que extraen su poder de las personas y se sirven para perseguir los propios fines» (COLEMAN 1974: 49, en NORTH, WALLIS Y WEINGAST, 2009: 27). Por el contrario, los sistemas con altos niveles de personalización y, por consiguiente, con baja estatalidad, proveen escasos derechos garantizados. En términos de Douglas North, las sociedades que proporcionan y garantizan derechos, es decir producen ciudadanía, son las «sociedades de acceso abierto», esto es, Estados con Imperio de la Ley (NORTH, WALLIS, WEINGAST, 2009: 39). Por el contrario, «las sociedades de acceso limitado», están personalizadas y regidas por coaliciones dominantes de poder, y resultan proveedoras de desigualdades y de subciudadanías. Para que las subciudadanías se conviertan en ciudadanía, o para que las ciudadanía efectivas no se deterioren, se requiere que las instituciones estatales posean una fuerte implantación (Tabla 2). Así, para el ejercicio de la ciudadanía civil, se requiere sólidos e independientes tribunales de justicia. Por otra parte, el ejercicio de las ciudadanía política, social y existencial, requieren de continuos procesos de democratización. En el caso de la ciudadanía existencial, donde hay reconocimientos de nuevas identidades, suele implicar la apertura a nuevos movimientos sociales. En la Tabla 2 se entiende por democratización liberal, al proceso en el cual la ciudadanía política es el eje e implica la centralidad de los actores políticos y de las instituciones que facilitan la democratización.

La mayor fuente de subciudadanía radica en el déficit de ciudadanía civil, cuando el Imperio de la ley es deficitario. Como muestra Leonardo Morlino (Tabla 3) (MORLINO, 2018: 36), en América Latina hay déficits institucionales que afectan derechos ciudadanos.

TABLA 2:  
CONDICIONES INSTITUCIONALES Y PROCESOS POLÍTICOS DE LAS CIUDADANÍAS

| TIPOS DE CIUDADANÍA    | RASGOS INSTITUCIONALES   | CONDICIONES CONTEXTUALES (SOCIALES, INSTITUCIONALES) O PROCESOS (DEMOCRATIZACIÓN, MOVIMIENTOS) |
|------------------------|--|--|
| CIUDADANÍA CIVIL       | EFFECTIVIDAD INSTITUCIONAL (GARANTÍAS DE CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS) | POLÍTICAS PÚBLICAS (RESULTADOS)  |
| CIUDADANÍA POLÍTICA    | REGLAS DE COMPETENCIA Y LIMITES A LOS CONFLICTOS.                      | DEMOCRATIZACIÓN, SINDICATOS, PARTIDOS  |
| CIUDADANÍA SOCIAL      | IMPERIO DE LA LEY  | DEMOCRATIZACIÓN LIBERAL Y DEMOCRATIZACIÓN SOCIAL   |
| CIUDADANÍA EXISTENCIAL | RENDICIÓN DE CUENTAS, RESPONDENCIA                                     | DEMOCRATIZACIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA (PAGO DE TASAS PROGRESIVAS)                                 |

FUENTE: elaboración propia.

TABLA 3:  
PRINCIPALES AMENAZAS CONTRA LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN CADA PAÍS

| PROBLEMAS PROCESALES + DE LIBERTAD | PROBLEMAS PROCESALES + DE IGUALDAD   | PROBLEMAS PROCESALES + DE LIBERTAD + DE IGUALDAD                     |
|------------------------------------|--|--|
| VENEZUELA                          | ARGENTINA<br>BOLIVIA<br>BRASIL<br>CHILE<br>COSTA RICA<br>MÉXICO<br>PARAGUAY<br>URUGUAY | COLOMBIA<br>ECUADOR<br>EL SALVADOR<br>GUATEMALA<br>NICARAGUA<br>PERÚ |

FUENTE: MORLINO (2018: 36)

Cada tipo de ciudadanía tiene impacto sobre la democracia. La ciudadanía civil refuerza las libertades, la ciudadanía política la participación, la ciudadanía social la igualdad socioeconómica, y la ciudadanía existencial la calidad de la existencia.

A grandes rasgos, durante el siglo xx en América Latina, la ciudadanía política fue la piedra de toque del resto de las ciudadanía, y se manifestó en los movimientos independentistas, durante la segunda mitad del siglo xix y primera parte del siglo xx. La ciudadanía civil inicia con la construcción del Estado durante la época de predominio de los liberales con el matrimonio civil, la educación pública, procesos de secularización de separación Estado e Iglesia, definición de la propiedad. Hubo importantes avances, pero en la crucial constitución de los tribunales de justicia independientes, los resultados fueron precarios. Desde las primeras décadas del siglo xx se reforzaron los derechos políticos, primero con la ampliación del voto (universal masculino y a mediados de siglo con el voto femenino). Los procesos de democratización política, implicaron avances en la ciudadanía social, con derechos a los trabajadores y de las emergentes categorías sociales a partir del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (modelo ISI). Desde fines del siglo xx, nacieron nuevos reclamos, asociados a la longevidad, la identidad y el reconocimiento. La ciudadanía existencial cobra una gran fuerza durante al siglo XXI.

### **III. CIUDADANIA SOCIAL, CIUDADANIA EXISTENCIAL Y DEMOCRACIA**

Para explicar mejor la débil relación entre ciudadanía social y democracia, es necesario referirse al sentido y lógica del juego político en los países de América latina. En tal sentido, es útil la distinción entre constitución del Estado y Centro político. Pues no es del primero sino del segundo de donde se derivan los orígenes, reforzadores e incentivos para la constitución de ciudadanía con agencia y ciudadanía heterónomas (subciudadanía). Bertrand Badie y Pierre Birnbaum (1979) distinguieron, siguiente la ruta traza por Stein Rokkan, entre la formación del Estado y la formación del Centro político. Atendiendo a la formación histórica del Centro político, constataron que en Europa la existencia por lo menos de cuatro modelos, identificando aquellos países en donde: a) Centro político y Estado convergen (Francia), b) donde hay Estado sin Centro político (Italia), c) donde hay un Centro político sin un verdadero Estado (Gran Bretaña, Estados

Unidos) y, d) donde no hay un verdadero Centro ni tampoco un Estado (Suiza). A partir de esta constatación, diferenciaron dos modos de relación entre estado y sociedad civil: por un lado, en los primeros dos casos «*l'Etat domine et organise la société civile*» (BADIE Y BIRNBAUM, 1979: 171). El Estado dirige (Francia e Italia) a la sociedad civil según sus propios valores (meritocrático y laico). Se constituye un gran aparato militar, y un Estado potente y hegemónico en relación a la sociedad civil. El objetivo del juego político es el control del Estado y se espera que los principales cambios provengan del Estado; por otro lado, en los últimos dos modelos (Gran Bretaña, Estados Unidos, Suiza) «*la société civile s'autorganise*» (BADIE Y BIRNBAUM, 1979: 171–172) y dirige al Estado. En estos casos, diversos segmentos de la sociedad expresan sus aspiraciones sin la tutela estatal. La política es una actividad social, como otras. La influencia política está basada en los valores e identidad societalmás que en la conquista del Estado. La política se resuelve en la negociación directa entre las partes sociales más que en intermediación del Estado.

Además de la atención que merece el análisis del Centro político en cada país, a fin de estudiar la dinámica y el sentido particular de la política, es útil prestar atención a la secuencialidad histórica de los procesos políticos. Diferentes secuencias de los mismos componentes de un proceso, podrán resultados opuestos. En particular el tipo de secuencia que ocurre entre la participación (asociada con movilizaciones y reclamos desde la base) y la redistribución (asociada con creación y extensión de servicios sociales) ha resultado históricamente para el desarrollo de la ciudadanía (ZINCONE, 1989). Existen así, dos tipos de procesos: la secuencia input–outputs y la secuencia outputs–input:

- a) la secuencia participación–redistribución (estrategia de integración indirecta), definida a partir de la negociación con las organizaciones sociales, la creación de instancias de representación de las oposiciones y la generación de consensos a partir de la extensión gradual del sufragio y de la instrucción de masas;
- b) la secuencia redistribución–participación (estrategia de integración directa) supone la represión de organizaciones de oposición, la concentración de decisiones en organismos sustraídos a elites consideradas desleales y el propósito de lograr directamente el consenso de masa, tanto a través de la extensión repentina del sufragio como a través de la gestión estatal de la seguridad social y de la educación.

Estas diferentes secuencias constituyen la base de dos sistemas políticos polares: a) el modelo societal, donde la sociedad se proyecta sobre el Estado, y b) el modelo estatalista, en el cual el Estado controla a la sociedad civil.

Las anteriores distinciones teóricas resultan útiles para el análisis de la ciudadanía en América Latina. Pues la ciudadanía no constituye un rasgo abstracto de las democracias. Por el contrario, es un conjunto concreto de derechos–deberes que se ejerce en modo muy variado, y siempre en relación (como resultado y como factor) con un tipo de democracia instaurada, y con una específica calidad de ese orden político. Las sociedades latinoamericanas poseen un mayor acercamiento a sistemas donde el Estado dirige a la sociedad, y al modelo estatalista de ciudadanía. Los mecanismos de integración «output–input» han sido frecuentes en los gobiernos populistas respecto del otorgamiento de derechos sociales. La debilidad de los actores representativos de la política de masas ha sido un factor importante en gran parte de los países de la región. En la lógica del modelo estatalista, estos actores deben incorporarse a los grupos corporativos, que ven al Estado como una caudal de recursos a aprovechar y a la sociedad como una oportunidad para maximizar sus beneficios. En este modelo, el juego político deviene necesariamente opaco. La consecuencia es el debilitamiento del Estado de derecho por el avance de una doble forma de manipulación de las instituciones. La primera proviene de las propias elites políticas que ocupan posiciones en el Estado, y el segundo proviene de elites económicas con fácil acceso y fuerte influencia sobre el Estado. El terreno más fértil para la actuación de estas manipulaciones es apagar las luces del palacio y convertir en invisible las políticas de envergadura. En particular en modelos estatalistas de ciudadanía, y donde el Centro político es el Estado, el resultado han sido las subciudadanías.

La ciudadanía social puede abrirse paso con relativa prescindencia de la democracia política. En casos históricos como los de Bismarck en Alemania o Perón en Argentina, la extensión de derechos sociales no implicó el avance de la tolerancia política y de las instituciones liberales que favorecen un mayor control sobre las decisiones del gobierno.

La idea de Bismarck, de hacer un poco de socialismo, para evitar tener a los socialistas en el gobierno, implicó que medidas como el seguro social, la ley de seguro de enfermedades, la ley de accidentes de trabajo, o la ley de jubilaciones, pudieran hacer avanzar la ciudadanía social, en el marco de un gobierno conservador y no democrático. Bismarck estableció, por primera vez en Europa, el sistema de los seguros sociales con carácter obligatorio, y donde los contribuyentes

eran en forma proporcional los patrones y los empleados. Pero al mismo tiempo proscribió al Partido Socialista.

En el caso de Perón, los derechos sociales se ampliaron con el establecimiento del pago del aguinaldo, el estatuto del peón y mejoras salariales. Sin embargo, esto fue compatible con la represión hacia la oposición, y hacia los medios de comunicación autónomos del gobierno. En el caso de Argentina, la autonomía entre derechos sociales y democracia es clara, pues si bien, desde el periodo democrático de los gobiernos de Yrigoyen y de Alvear, hubo una progresiva continuidad en ciudadanía social con los gobiernos de Perón (legislaciones sociales que regularon la jornada laboral a 8 horas de trabajo, el domingo como día no laborable, leyes sobre accidentes de trabajo, jubilaciones ampliadas gradualmente a nuevos sectores desde los maestros a los peones rurales); no ocurrió lo mismo con el régimen político. Con Bismarck y con Perón, se combinaron derechos y mejoras sociales con la intolerancia hacia los opositores políticos. En ambos casos, los avances de ciudadanía social fueron un arma estratégica para concentrar poder, movilizar a las categorías sociales integradas y deteriorar (cuando no eliminar) la competencia política.

A diferencia de la ciudadanía civil, la ciudadanía existencial democratiza, en el sentido de generar nuevos derechos (civiles, políticos y sociales), pues contribuye a nuevas normas que amplían libertades, participación e igualdades. Ejemplos contemporáneos son los movimientos sociales de los indignados o a favor de la igualdad de género. Nos detendremos ahora en la ciudadanía existencial en la región

#### **IV. CIUDADANÍA EXISTENCIAL EN AMÉRICA LATINA**

Según el informe de la Organización Mundial de la Salud (2017), la población de las Américas ha ganado 16 años de vida como promedio en los últimos 45 años, es decir casi 2 años por quinquenio. Actualmente, una persona que nace en el continente puede aspirar a vivir hasta los 75 años, es decir, casi 5 años más que el promedio mundial. Sin embargo, las enfermedades emergentes y las no transmisibles, que causan cuatro de cada cinco muertes anuales, son los principales desafíos a enfrentar en una de las regiones más desiguales del mundo.

Según señala Etienne: «Vivimos más años de vida y morimos menos por causas que podemos evitar, pero esa ganancia no ha sido equitativa» (ETIENNE, 2017). La diferencia de expectativa de vida tiene que ver básicamente con la educación

y, en tal sentido, con los recursos materiales y cognitivos para participar en el sistema educativo. Las enfermedades no transmisibles, como las cardiovasculares, las respiratorias crónicas, el cáncer y la diabetes, siguen al frente de las principales causas de mortalidad en la región. Cuatro de cada cinco muertes anuales se deben a una de ellas, y se prevé que en las próximas décadas habrá un aumento debido al crecimiento de la población, el envejecimiento, la urbanización y la exposición a distintos factores de riesgo.

La publicación presentada durante la 29ª Conferencia Sanitaria Panamericana de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en Washington, DC, advierte que en las Américas la tasa de obesidad, uno de los principales factores de riesgo para padecer una enfermedad crónica, duplica el promedio global (26,8 % frente a 12,9 %). Además, señala que el 15 % de la población mayor de 18 años (62 millones) vive con diabetes, un porcentaje que se ha triplicado durante la última década.

Entre otros datos presentados en el informe, se señala que, aunque la mortalidad por enfermedad cardiovascular ha disminuido casi 20 % en promedio en una década, ésta sigue siendo la principal causa de muerte en la región. También advierte que 1,3 millones de personas murieron de cáncer en 2012, 45 % de ellos en forma prematura, es decir, antes de los 70 años. Otros desafíos a enfrentar son las lesiones causadas por el tránsito, que representaron el 12 % de las muertes en 2013, así como también las altas tasas de homicidios que colocan a 18 países de América Latina y el Caribe entre los 20 principales en todo el mundo.

Además, los cambios en el ambiente, en los estilos de vida y los desplazamientos poblacionales han colaborado en parte al surgimiento de enfermedades infecciosas emergentes, como el zika y el chikungunya. «Las enfermedades emergentes y las crónicas, que generan discapacidad y requieren cuidados durante muchos años, son un obstáculo para el desarrollo», indicó Etienne (2018: 45). Se estima que el 81 % de las personas que nacen hoy en la región vivirán hasta los 60 años, mientras que el 42 % de ellas sobrepasarán los 80 años. Sin embargo, el aumento de la esperanza de vida no ha significado más años de vida sin discapacidad. En 2015 se estimó que la esperanza de vida saludable promedio en las Américas era de 65 años.

Además del avance en años de vida, el reporte destaca como éxitos, una reducción en la mortalidad materna. También la mortalidad infantil se redujo un 24 % entre 2002 y 2013 y un 67 % la tasa de mortalidad de menores de 5 años en los últimos 25 años. Eso junto con una disminución de los casos de malaria (62 % menos entre 2000 y 2015), lepra (10,1 % menos entre 2010 y 2014), y de la mortalidad por SIDA

(67 % entre 2005 y 2015), así como mayor cobertura de la atención prenatal y del parto institucional, avances en la eliminación de la oncocercosis, y la eliminación de la transmisión endémica de la rubéola (2015) y el sarampión (2016).

Muchos de estos logros no se dan en todos los países de la misma manera, lo que refleja las desigualdades en la región. Sólo cinco países invierten el 6 % de su Producto Bruto Interno en salud como recomienda la OMS.

La seguridad es otro rubro importante de la ciudadanía existencial y que afecta fuertemente la calidad de vida y de socialidad. Los países de América Central están atravesados por un alto nivel de criminalidad y, en América del sur, involucra fundamentalmente a Brasil, Venezuela, Colombia y Ecuador, y en el hemisferio norte, a México.

La desigualdad pronunciada jerarquiza en modo discriminador a algunos seres humanos sobre otros dañando la dignidad de las personas, y por ello afecta directamente los derechos de la ciudadanía existencial. En la región sigue siendo muy alta la desigualdad en países como Bolivia, Colombia, Guatemala y Paraguay (CORNIA, 2014). En algunos casos hubo avances importantes en la disminución de la desigualdad, en particular en Brasil, Ecuador, El Salvador y, hasta hace pocos años en Venezuela.

Según datos de la Cepal, en 2019, 11,5 % de la población, es decir 72 millones de personas en la región, vive en condiciones de pobreza extrema, y viven en la pobreza 31 %, es decir, 191 millones de personas. La pobreza extendida y estructural, abarca una cantidad muy amplia de la población e implica problemas son sólo económicos, sino también de discriminación cultural.

En gran medida, el mantenimiento de niveles de desigualdad altos es «una decisión colectiva» de las élites que gobiernan un país. Cuando se considera la relación entre pobreza y condición étnica, las diferencias saltan a la vista: casi el 50 % de los indígenas son pobres, mientras esta cifra se reduce al 22 % cuando se trata de población no indígena ni afrodescendiente<sup>1</sup>. En el mismo sentido, cuando se trata de pobreza extrema, esta afecta a un 18 % de la población indígena, y cae al 5 % cuando se trata de población no indígena. Una situación similar ocurre con la distribución de la pobreza en relación a los afrodescendientes, que en Brasil alcanzaron a un 25 %, y a un 11 % de los que no son, contrastes que en Ecuador

1] Los datos que seguidamente se presentan están basados en resultados de investigaciones de la CEPAL, en particular del Panorama social de América Latina 2019.

crecen al 35 % vs el 20 % y en Perú al 20 vs el 10 % (CEPAL, 2018: 19). Refuerza el carácter político de la desigualdad la correlación clase/etnia. Pues, mientras un 92 % de los pertenecientes a los estratos altos no son indígenas ni afrodescendientes, más del 40 % de los hogares de extrema pobreza son de hogares indígenas. Es decir, a medida que se asciende socialmente disminuye la proporción de indígenas y, a la inversa, a medida que se desciende hacia situaciones de mayor precariedad económica, la cantidad de población no indígena ni afrodescendiente, disminuye. Esto tiene implicaciones directas en la ciudadanía existencial, por cuanto los sectores bajos representaron en el 2017 el 33 % de la población con primaria incompleta y sólo 2,5 % de población, con nivel terciario completo. Por el contrario, los sectores altos sobre representan la población con niveles altos de educación. Así clase, etnia y educación se realimentan reforzando sub ciudadanía existenciales.

¿Cuánto hacen los gobiernos latinoamericanos por la ciudadanía social? En los gastos en protección social (gastos por enfermedad e incapacidad, las pensiones, las prestaciones por desempleo, las prestaciones para familias, hijos y supérstites, así como ayuda para la vivienda) Brasil, Argentina y Uruguay, los países que más invierten en este rubro (13 %, 11 % y 8,7 % del PIB, respectivamente). Por el contrario, tres de los países más pobres de la región (Honduras, Jamaica y Nicaragua) destinan menos del 1 % de su PBI. En salud, el promedio de los recursos es poco más del 2 %, menos de la mitad del 6 % que recomienda la Organización Mundial de la salud. Si se considera la cobertura ampliada (gastos central y provincias) sólo Cuba, Argentina y Costa Rica superan el umbral propuesto por la OMS. En Educación, los Estados latinoamericanos invierten en promedio un 4 %, y Costa Rica, Bolivia, Honduras, Ecuador, Chile y Uruguay destinan sobre el 5 % del PIB. En términos generales de gasto público social, no solo de la administración central, el país con mayor cobertura es Argentina (ver apéndice, Tabla 1). Así las diferencias reflejadas en las Tablas 1 y 2 del Apéndice obedecen a que en la Tabla 1 no se consideran gastos de entidades diferentes al gobierno central. El nivel de gasto público social, como porcentaje del PIB de cada país, cambia de manera considerable al comparar datos de las distintas coberturas de gobierno. La variación más relevante corresponde a la Argentina, donde este gasto aumenta del 14,1 % del PIB con la cobertura de gobierno central en 2015, al 30 % del PIB, a nivel del conjunto del gasto público y alcanza un monto de 3.175 dólares por persona al año (ver Apéndice Tablas 1 y 2).

Muchos ciudadanos buscan oportunidades en otros países, y como migrantes requieren oportunidades y reconocimiento de su identidad y el derecho a una

vida digna. Esta situación de ciudadanía existencial es un reclamo que cobra más fuerza cuando se trata de migrantes intrarregionales. En la última década del siglo pasado alrededor de la mitad de la migración era intrarregional, en el 2010 creció a más del 60 %. México es el país con mayor cantidad de migrantes fuera de su país, aunque la emigración ha disminuido de un 40 % (12 millones de mexicanos en el exterior) a un 29 % en 2019 (11,8 %). La diferencia entre México y el resto de los países latinoamericanos es sideral. Colombia, con casi 3 millones, le sigue en orden de magnitud. Venezuela, Puerto Rico, Brasil, Cuba, El Salvador, Haití, República Dominicana, Perú, Guatemala, Ecuador, Jamaica y Argentina tienen más de 1 millón de emigrantes. Respecto de la inmigración, Argentina continúa siendo el país con mayor cantidad (2,2 millones, cerca del 20 % del total de inmigrantes de la región). Además de Argentina, Colombia, México y el Caribe representan más de 1 millón de inmigrantes. En México más del 50 % de los inmigrantes son familias de mexicanos que retornan (RODRÍGUEZ, 2010). Recientemente ha crecido el número de migrantes centroamericanos que huyen del desempleo, la violencia y de bandas de trata de personas, lo que pone a México en una situación de tensión hacia las dos fronteras por las presiones de Estados Unidos en controlar el flujo migratorio. El trato igualitario es la demanda básica de cualquier migrante en el país receptor. Al respecto, en la región se presentan casos en los que los migrantes son asimilados en condiciones igualitarias, como Argentina, Ecuador y la República Dominicana. Hay otros países en los que los migrantes se encuentran en posición social de mayor pobreza relativa que los nativos, como Chile, Colombia y Costa Rica. Y también hay países en los que la pobreza es menor entre los migrantes, como Brasil, Guatemala y Panamá.

Otro factor importante de la ciudadanía existencial es la igualdad de género que atañe a las mujeres y a la elección de la identidad sexual. Respecto de las mujeres aun en América Latina encuentran dificultades y desventajas en términos de lograr condiciones de igualdad en salarios y en posiciones de jerarquía en el mundo laboral. En términos de participación política hay avances lentos pero persistentes en la región. Según la Cepal, en promedio el número de alcaldesas electas es de alrededor del 15 %, y sólo Cuba y Nicaragua presentan cifras cercanas al 50 % (CEPAL, 2018). Para concejalas electas, la participación promedio en la región es del 30 % y solo en Brasil, Guatemala y Panamá es menor al 15 %. Respecto de la participación en el poder ejecutivo, Colombia (+22,41), Costa Rica (+23,74) y México (+17,61), han aumentado de modo importante la participación de mu-

jeros en los gabinetes, y solo Costa Rica (55 %) y Colombia (55 %) poseen una participación igualitaria. La situación es también despareja en la participación de mujeres en los legislativos latinoamericanos. Mientras México, Cuba, el Estado Plurinacional de Bolivia, Granada, Nicaragua y Costa Rica, poseen más del 40 % de escaños ocupados por mujeres en Haití, las mujeres ocupan solo el 2,5 % de los escaños. Por último, ha habido avances persistentes en la legitimación de la igualdad de derechos para uniones gays. En América Latina Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y en México, en algunos estados hay matrimonio igualitario, mientras en Chile hay unión civil.

## V. PARA CONCLUIR

La actual emergencia sanitaria ha cercenado derechos de ciudadanía civil como la libertad de movimiento, de privacidad, y de reunión, y derechos sociales vinculados al trabajo, que en muchos países han implicado despidos, cuando no disminuciones salariales, además para amplios segmentos de población, del derecho a contar con buenos servicios de salud. También el Covid 19 ha afectado derechos existenciales, y la ausencia de derechos como el reconocimiento y respeto de la identidad étnica, han implicado no sólo deteriorar la autoestima y la integración comunitaria, sino escasas posibilidades de seguir vivo «tout court». Como lo han documentado diversos organismos (Fatal Forces, Anuario Brasileiro de Seguridad Pública, Comisión de Derechos Humanos de la ONU), el número de muertes de los afrodescendientes en Estados Unidos, Francia, Brasil y Reino Unido por Covid-19, es desproporcionadamente mayor, y a veces duplica (como en Estados Unidos) a la población blanca. En Inglaterra y Gales, además de los afrodescendientes, se agregan las poblaciones de paquistaníes y bengalíes con el doble de muertes por la pandemia, respecto la población blanca. Por otro lado, y así lo han testimoniado las masivas protestas en Estados Unidos, a raíz del asesinato al ciudadano George Floyd, las poblaciones afrodescendientes son víctimas no casuales de la represión policial. Para verificarlo, basta comparar los porcentajes de población afrodescendientes con el porcentaje relativo de muertos a manos de policías. Así, en Brasil, el país que encabeza este tipo de violencia, el 55 % de su población es afrodescendiente y, sin embargo, en 2019, de cada diez muertos ocho fueron afrodescendientes; en Estados Unidos, con un 12 % de población afrodescendiente,

entre el 2015 y el 2019 fueron asesinados más del 26 %; o en Colombia, con un 10 % de la población de este segmento, las muertes de líderes afrodescendientes en causas ambientalistas o de derechos humanos, son frecuentes.

A la discriminación racial agréguese la pobreza estructural de estos segmentos, la expulsión del sistema educativo, y la aguda discriminación por género: un terrible cóctel que se traduce en menor expectativa de vida, con pocas o nula escapatoria. Es notable que los segmentos negacionistas respecto de la existencia de Coronavirus, corresponde mayoritariamente a sectores de bajo nivel educativo, por lo que resultan los más vulnerables a contagios. La emergencia del Covid-19 ha puesto de manifiesto los costos enormes de la desigualdad, afectando incluso al más básico de los derechos existenciales: el derecho de todo ser humano, en particular en una emergencia de salud humanitaria, a la sobrevivencia.

La ciudadanía funciona de modo sistémico. Cada una de las esferas de ciudadanía son «motores de contagio», es decir, activado un movimiento de ciudadanía (civil, política o existencial), se activan las otras esferas de ciudadanía. Estos «motores» pueden convertir subciudadanías en ciudadanías efectivas. El ejercicio de la ciudadanía existencial implica poner en movimiento un conjunto de derechos (civiles, políticos y sociales) y, en tal sentido, es un tipo de «ciudadanía eje» que activa al resto de las esferas ciudadanas.

## ANEXO

TABLA 1:

AMÉRICA LATINA: GASTO SOCIAL DEL GOBIERNO CENTRAL, POR FUNCIONES, 2018

| PAÍS   | GASTO SOCIAL           |      |                                    |       | DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL POR FUNCIONES, 2018<br>(EN PORCENTAJES) |            |       |                                    |                               |  |       |
|--|------------------------|------|------------------------------------|-------|---|------------|-------|------------------------------------|-------------------------------|--|-------|
|  | EN PORCENTAJES DEL PIB |      | EN DÓLARES CONST. DE 2010 PER CÁP. |       | PRO-TECCIÓN SOCIAL  | EDUCA-CIÓN | SALUD | VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNI-TARIOS | RECREA-CIÓN, CULT. Y RELIGIÓN | PROT. DEL MEDIO AMBIEN-TE <sup>a</sup> | TOTAL |
|  | 2017                   | 2018 | 2017                               | 2018  |   |            |       |                                    |                               |  |       |
| ARGENTINA                                    | 14,6                   | 13,5 | 1 531                              | 1 368 | 81,1  | 9,7        | 6,0   | 2,8                                | 0,0                           | 0,4                                    | 100   |
| BAHAMAS                                      | 7,6                    | 6,9  | 1 984                              | 1 809 | 25,8  | 36,8       | 36,5  | 0,9                                | 0,0                           | 0,0                                    | 100   |
| BARBADOS                                     | 16,5                   | 17,1 | 2 715                              | 2 783 | 24,2  | 34,0       | 19,4  | 9,9                                | 3,0                           | 9,5                                    | 100   |
| BOLIVIA<br>(ESTADO<br>PLURINA-<br>CIONAL DE) | 12,7                   | ...  | 320                                | ...   | 35,4  | 42,6       | 14,7  | 7,3                                | 0,0                           | 0,0                                    | 100   |
| BRASIL                                       | 17,6                   | 17,7 | 1 908                              | 1 924 | 73,6  | 13,4       | 11,9  | 0,4                                | 0,3                           | 0,4                                    | 100   |
| CHILE  | 16,4                   | 16,4 | 2 456                              | 2 538 | 34,9  | 31,6       | 29,9  | 1,9                                | 1,1                           | 0,5                                    | 100   |
| COLOMBIA                                     | 13,4                   | 12,6 | 1 016                              | 975   | 43,9  | 26,4       | 24,0  | 4,1                                | 1,2                           | 0,5                                    | 100   |
| COSTA RICA                                   | 12,5                   | 12,1 | 1 225                              | 1 209 | 32,1  | 57,8       | 7,2   | 0,5                                | 1,2                           | 1,2                                    | 100   |
| CUBA   | 14,6                   | 9,6  | 963                                | 641   | 66,7  | 18,2       | 8,1   | 1,8                                | 5,2                           | 0,0                                    | 100   |
| ECUADOR                                      | 9,2                    | 9,0  | 484                                | 472   | 15,5  | 50,5       | 30,4  | 0,7                                | 1,8                           | 1,0                                    | 100   |
| EL SALVADOR                                  | 10,0                   | 9,0  | 347                                | 320   | 20,9  | 41,8       | 26,0  | 9,8                                | 0,9                           | 0,5                                    | 100   |
| GUATEMALA                                    | 6,9                    | 7,0  | 222                                | 228   | 18,2  | 42,3       | 15,3  | 18,9                               | 2,4                           | 2,9                                    | 100   |
| GUYANA                                       | 12,5                   | ...  | 481                                | ...   | 18,6  | 40,7       | 31,4  | 6,9                                | 1,4                           | 1,1                                    | 100   |
| HAITÍ <sup>b</sup>                           | 5,2                    | ...  | 38                                 | ...   | 11,0  | 56,8       | 16,1  | 0,9                                | 8,7                           | 6,4                                    | 100   |
| HONDURAS                                     | 8,5                    | 8,0  | 192                                | 185   | 5,5   | 61,9       | 29,9  | 1,0                                | 0,0                           | 1,6                                    | 100   |
| JAMAICA                                      | 10,7                   | 10,3 | 516                                | 508   | 6,5   | 50,0       | 35,2  | 4,2                                | 2,5                           | 1,6                                    | 100   |
| MÉXICO                                       | 8,8                    | 8,7  | 885                                | 884   | 39,4  | 35,8       | 11,8  | 10,9                               | 1,0                           | 1,1                                    | 100   |
| NICARAGUA                                    | 10,7                   | 11,1 | 215                                | 212   | 3,2   | 40,1       | 31,2  | 22,1                               | 2,3                           | 1,2                                    | 100   |
| PANAMÁ                                       | 8,8                    | ...  | 1 021                              | ...   | 15,2  | 37,9       | 19,8  | 20,7                               | 1,9                           | 4,5                                    | 100   |
| PARAGUAY                                     | 8,6                    | 8,6  | 458                                | 470   | 40,9  | 35,9       | 20,7  | 0,3                                | 0,8                           | 0,0                                    | 100   |
| PERÚ <sup>c</sup>                            | 11,4                   | 11,1 | 703                                | 704   | 24,1  | 33,9       | 22,4  | 4,0                                | 4,9                           | 10,7                                   | 100   |
| REPÚBLICA<br>DOMINICANA                      | 8,5                    | 8,0  | 602                                | 604   | 19,1  | 51,6       | 21,4  | 4,3                                | 2,3                           | 1,3                                    | 100   |
| TRINIDAD<br>Y TABAGO                         | 14,6                   | 14,2 | 2 253                              | 2 225 | 38,1  | 25,1       | 22,1  | 12,5                               | 2,2                           | 0,0                                    | 100   |
| URUGUAY <sup>d</sup>                         | 16,8                   | 17,2 | 2 407                              | 2 504 | 45,6  | 28,2       | 21,0  | 3,7                                | 1,3                           | 0,2                                    | 100   |

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. // <sup>a</sup> Los datos de protección del medio ambiente pueden no coincidir con las estimaciones de las cuentas satélite de medio ambiente. // <sup>b</sup> Los datos de Haití corresponden a 2014. // <sup>c</sup> La cobertura en el caso del Perú es de gobierno general. // <sup>d</sup> Los datos del Uruguay no incluyen las erogaciones del Banco de Previsión Social.

TABLA 2:

AMÉRICA LATINA: GASTO SOCIAL SEGÚN COBERTURA INSTITUCIONAL, POR FUNCIONES, 2018

| PAÍS   | COBERTURA        | GASTO SOCIAL           |                                    | DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL POR FUNCIONES, 2018<br>(EN PORCENTAJES) |           |       |                                   |                              |                                       |       |
|--|------------------|------------------------|------------------------------------|---|-----------|-------|-----------------------------------|------------------------------|---------------------------------------|-------|
|  |                  | EN PORCENTAJES DEL PIB | EN DÓLARES CONST. DE 2010 PER CÁP. | PROTECCIÓN SOCIAL   | EDUCACIÓN | SALUD | VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITARIOS | RECREACIÓN, CULT. Y RELIGIÓN | PROT. DEL MEDIO AMBIENTE <sup>a</sup> | TOTAL |
| ARGENTINA <sup>b</sup>                         | SECTOR PÚBLICO   | 30,0                   | 30,0                               | 46,3  | 20,7      | 23,3  | 8,9                               | 0,0                          | ...                                   | 100   |
| BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE) <sup>c</sup> | GOBIERNO GENERAL | 22,2                   | 22,2                               | 21,0  | 38,9      | 24,8  | 8,0                               | 0,0                          | 0,0                                   | 100   |
| BRASIL <sup>d</sup>                            | GOBIERNO GENERAL | 27,0                   | 27,0                               | 58,2  | 19,8      | 19,3  | 0,3                               | 0,8                          | 1,7                                   | 100   |
| COLOMBIA <sup>d</sup>                          | GOBIERNO GENERAL | 20,4                   | 20,4                               | 43,9  | 23,7      | 23,9  | 2,4                               | 3,3                          | 2,7                                   | 100   |
| COSTA RICA                                     | SECTOR PÚBLICO   | 24,0                   | 24,0                               | 30,5  | 30,8      | 27,6  | 9,9                               | 0,8                          | 0,5                                   | 100   |
| CUBA   | GOBIERNO GENERAL | 28,5                   | 28,5                               | 22,4  | 29,0      | 38,1  | 3,9                               | 6,5                          | 0,0                                   | 100   |
| EL SALVADOR                                    | SECTOR PÚBLICO   | 14,6                   | 14,6                               | 36,7  | 26,4      | 16,7  | 9,3                               | 0,5                          | 0,4                                   | 100   |
| PARAGUAY <sup>d</sup>                          | GOBIERNO GENERAL | 13,5                   | 13,5                               | 46,0  | 26,9      | 23,5  | 2,9                               | 0,5                          | 0,0                                   | 100   |
| PERÚ   | GOBIERNO GENERAL | 11,1                   | 11,1                               | 24,1  | 33,9      | 22,4  | 4,0                               | 4,9                          | 10,7                                  | 100   |

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países. // <sup>a</sup> Los datos de protección del medio ambiente pueden no coincidir con las estimaciones de las cuentas satélite de medio ambiente. // <sup>b</sup> Los datos de la Argentina corresponden a 2015. // <sup>c</sup> Los datos del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a 2016. // <sup>d</sup> Los datos del Brasil, Colombia y el Paraguay corresponden a 2017.

**TABLA 3:**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INMIGRANTES Y EMIGRANTES CON RESPECTO A LA POBLACIÓN TOTAL,**  
**POR PAÍS DE RESIDENCIA Y DE NACIMIENTO, 2019**  
**(ESTIMACIONES MÍNIMAS EN NÚMERO DE PERSONAS Y EN PORCENTAJES)**

| REGIÓN/PAÍS                                | POBLACIÓN TOTAL    | INMIGRANTES       |                                  | EMIGRANTES        |                                  |
|--|--------------------|-------------------|----------------------------------|-------------------|----------------------------------|
|  |                    | NÚMERO            | PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL | NÚMERO            | PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL |
| <b>TOTAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b> | <b>648 094 978</b> | <b>11 657 804</b> | <b>1,8</b>                       | <b>40 440 504</b> | <b>6,2</b>                       |
| <b>AMÉRICA DEL SUR</b>                     | <b>424 393 617</b> | <b>8 220 807</b>  | <b>1,9</b>                       | <b>14 821 322</b> | <b>3,5</b>                       |
| ARGENTINA                                  | 44 780 677         | 2 212 879         | 4,9                              | 1 013 414         | 2,3                              |
| BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE)          | 11 513 100         | 156 114           | 1,4                              | 878 211           | 7,6                              |
| BRASIL                                     | 211 049 527        | 807 006           | 0,4                              | 1 745 339         | 0,8                              |
| CHILE                                      | 18 952 038         | 939 992           | 5,0                              | 650 151           | 3,4                              |
| COLOMBIA                                   | 50 339 443         | 1 142 319         | 2,3                              | 2 869 032         | 5,7                              |
| ECUADOR                                    | 17 373 662         | 381 507           | 2,2                              | 1 183 685         | 6,8                              |
| ISLAS MALVINAS                             | 3 377              | 1 902             | 56,3                             | 1 623             | 48,1                             |
| GUAYANA FRANCESA                           | 782 766            | 15 699            | 2,0                              | 520 196           | 66,5                             |
| GUYANA                                     | 290 832            | 117 372           | 40,4                             | 520 196           | 66,5                             |
| PARAGUAY                                   | 7 044 636          | 160 519           | 2,3                              | 871 638           | 12,4                             |
| PERÚ                                       | 32 510 453         | 782 169           | 2,4                              | 1 512 920         | 4,7                              |
| SURINAME                                   | 581 372            | 46 157            | 7,9                              | 423 517           | 72,8                             |
| URUGUAY                                    | 3 461 734          | 81 482            | 2,4                              | 633 439           | 18,3                             |
| VENEZUELA (REPÚBLICA BOLIVARIANA DE)       | 28 515 829         | 1 375 690         | 4,8                              | 2 519 780         | 8,8                              |
| <b>CENTROAMÉRICA Y NORTEAMÉRICA</b>        | <b>177 586 526</b> | <b>1 927 688</b>  | <b>1,1</b>                       | <b>16 465 784</b> | <b>9,3</b>                       |
| BELICE                                     | 390 353            | 59 998            | 15,4                             | 68 144            | 17,5                             |
| COSTA RICA                                 | 5 047 561          | 417 768           | 8,3                              | 150 400           | 3,0                              |
| EL SALVADOR                                | 6 453 553          | 42 617            | 0,7                              | 1 600 739         | 24,8                             |
| GUATEMALA                                  | 17 581 472         | 80 421            | 0,5                              | 1 205 644         | 6,9                              |
| HONDURAS                                   | 9 746 117          | 38 933            | 0,4                              | 800 707           | 8,2                              |
| MÉXICO                                     | 127 575 529        | 1 060 707         | 0,8                              | 11 796 178        | 9,2                              |
| NICARAGUA                                  | 6 545 502          | 42 172            | 0,6                              | 682 865           | 10,4                             |
| PANAMÁ                                     | 4 246 439          | 185 072           | 4,4                              | 161 107           | 3,8                              |

(Continúa en página siguiente.)

| REGIÓN/PAÍS                             | POBLACIÓN TOTAL   | INMIGRANTES      |                                  | EMIGRANTES       |                                  |
|---|-------------------|------------------|----------------------------------|------------------|----------------------------------|
|   |                   | NÚMERO           | PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL | NÚMERO           | PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL |
| <b>EL CARIBE</b>                        | <b>43 309 006</b> | <b>1 509 309</b> | <b>3,5</b>                       | <b>9 135 349</b> | <b>21,1</b>                      |
| ANGUILA                                 | 1 4869            | 5 679            | 38,2                             | 2 707            | 18,2                             |
| ANTIGUA Y BARBUDA                       | 97 118            | 29 207           | 30,1                             | 55 089           | 56,7                             |
| ARUBA                                   | 106 314           | 36 532           | 34,4                             | 19 640           | 18,5                             |
| BAHAMAS                                 | 389 482           | 62 962           | 16,2                             | 46 467           | 11,9                             |
| BARBADOS                                | 287 025           | 34 807           | 12,1                             | 112 925          | 39,3                             |
| CUBA                                    | 11 333 483        | 4 886            | 0,0                              | 1 654 684        | 14,6                             |
| CURAO                                   | 163 424           | 40 883           | 25,0                             | 123 132          | 75,3                             |
| DOMINICA                                | 71 808            | 8 264            | 11,5                             | 78 634           | 109,5                            |
| GRANADA                                 | 112 003           | 7 124            | 6,4                              | 75 784           | 67,7                             |
| GUADALUPE                               | 447 905           | 100 030          | 22,3                             | 11 856           | 2,6                              |
| HAITÍ                                   | 11 263 077        | 18 756           | 0,2                              | 1 585 681        | 14,1                             |
| ISLAS CAIMÁN                            | 64 948            | 28 985           | 44,6                             | 1 973            | 3,0                              |
| ISLAS TURCAS<br>Y CAICOS                | 38 191            | 24 534           | 64,2                             | 31 033           | 81,3                             |
| ISLAS VÍRGENES<br>BRITÁNICAS            | 3 003             | 20 778           | 691,9                            | ...              | ...                              |
| ISLAS VÍRGENES DE<br>LOS ESTADOS UNIDOS | 104 578           | 56 745           | 54,3                             | 25 863           | 24,7                             |
| JAMAICA                                 | 2 948 279         | 23 468           | 0,8                              | 1 111 021        | 37,7                             |
| MARTINICA                               | 375 554           | 61 647           | 16,4                             | 13 919           | 3,7                              |
| MONTSERRAT                              | 4 989             | 1 375            | 27,6                             | 22 838           | 457,8                            |
| PUERTO RICO                             | 2 933 408         | 266 828          | 9,1                              | 2 007 347        | 68,4                             |
| REPÚBLICA<br>DOMINICANA                 | 10 738 958        | 567 648          | 5,3                              | 1 558 668        | 14,5                             |
| SAINT KITTS Y NEVIS                     | 52 823            | 7 587            | 14,4                             | 124 941          | 236,5                            |
| SAN MARTÍN<br>(PAÍSES BAJOS)            | 42 388            | 28 260           | 66,7                             | 29 209           | 68,9                             |
| SAN VICENTE<br>Y LAS GRANADINAS         | 110 589           | 4 692            | 4,2                              | 60 655           | 54,8                             |
| SANTA LUCÍA                             | 18 279            | 8 383            | 45,9                             | 63 605           | 348,0                            |
| TRINIDAD Y TOBAGO                       | 1 394 973         | 59 249           | 4,2                              | 334 304          | 24,0                             |

FUENTE: Organización de Naciones Unidas, «International migrant stock 2019» [en línea] <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp>; y J. Martínez, M. V. Cano y M. Soffia, «Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional», serie Población y Desarrollo, n° 109 (LC/L.3914), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. // NOTA: Las cifras de población total corresponden a estimaciones vigentes.

## Referencias bibliográficas

- ALBER, JENS (1987): *Dalla carità allo stato sociale*. Bologna, Il Mulino.
- BADIEBADIE Y BIRNBAUM PIERRE (1979): *Sociologie de l'Etat*. Paris, Grasset.
- BALIBAR, ETIENNE (2012): *Cittadinanza*. Torino, BollariBoringhieri.
- BOBBIO, NORBERTO ([1956] 1999): «Dalla priorità dei doveri alla priorità dei diritti», en: Bovero, M. (Coord.) *Teoria generale dellapolítica*. Torino, Einaudi.
- CEPAL (2018): *Observatorio de Igualdad de Género en América Latina*. Disponible en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/mujeres-alcaldesas-electas> (último ingreso: 03/01/2020).
- CEPAL (2019): «Panorama social de América Latina». Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf), (último ingreso: 03/01/2020).
- ETIENNE, CARISSA (2017): «Informe OPS/OMS 2017». Disponible en: <https://www.paho.org/annual-report-2017/Espanol.html> (último ingreso: 10/09/2019).
- GRAZIANO, LUIGI (1995): *Lobbying, pluralismo, democrazia*. Roma, Nuova Italia Scientifica.
- ISUANI, ALDO (2015): *Capitalismo vs. democracia, el caso argentino*. Buenos Aires, Eudeba.
- KANT, IMMANUEL (1998): «La paz perpetua», en: *Revista de Estudios Sociales*, 142–144. Disponible en: <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/res2.1998.27> (último ingreso: 23/11/2019).
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2017): *Informe anual 2017*. Washington, D.C., disponible en: <https://www.paho.org/annual-report-2017/Espanol.html> (último ingreso: 2/12/2019).
- MARSHALL, THOMAS HUMPHREY ([1950] 1998): *Ciudadanía y clase social*. Madrid, Anaya.
- NORTH, DOUGLASS, WALLIS, JOHN JOSEPH Y WEINGAST, BARRY ROBERT (2009): *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.
- O'DONNELL, GUILLERMO (2010): *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Prometeo.
- MÉNDEZ, JUAN, O'DONNELL, GUILLERMO, Y PINHEIRO, PAULO SÉRGIO (Comp.) (2002): *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires, Paidós.
- MORLINO, LEONARDO (2018): «Las democracias en América Latina: un balance con consecuencias políticas», en: *Società, Mutamento e Política, Rivista italiana di sociologia*, vol. 9, nº 17, pp. 27–43.
- RUSSO, JUAN (2018): «Citizenship and sub citizenships, as a democratic outcome in Latin America», en: *Società, Mutamento e Política, Rivista italiana di sociologia*, vol. 9, nº 17, pp. 43–69.
- RUSSO, JUAN (2017): «Ciudadanía y subciudadanías, la teoría de los candados», en: *Società, Mutamento e política, Rivista italiana di sociologia*, vol. 8, nº 15, pp. 407–422.
- THERBORN, GÖRAN (2016): *Los campos de exterminio de la desigualdad*. México, Fondo de cultura económica.
- ZINCONI, GIOVANNA (1989): «Due vie alla cittadinanza: il modello societario e il modello statalista» en: *Rivista italiana di scienza politica*, nº 19, vol. 2, pp. 223–265.
- ZINCONI, GIOVANNA (1992): *Da sudditi a cittadini: Le vie dello Stato e le vie della società civile*. Bologna, Il Mulino.



# «REGIONALIZACIÓN PERINATAL» Y «REDES»: EL CASO DE UNA REGIÓN SANITARIA BONAERENSE Y SUS CAPACIDADES ESTATALES

«REGIONALIZATION OF PERINATAL ATTENTION»  
AND «NETWORKS»: THE CASE OF A HEALTH REGION  
IN BUENOS AIRES AND ITS STATE CAPABILITIES

CLARA PIERINI ·

Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto  
del Conurbano (Argentina)  
email: clara.pierini@gmail.com

## Resumen

El artículo aborda la «Regionalización de la Atención Perinatal» en el conurbano bonaerense. Analiza las capacidades estatales de las Regiones Sanitarias (RS) frente al desafío de la coordinación y articulación del trabajo regionalizado y en red, con énfasis en la RS VII. La estrategia metodológica es cualitativa. La RS muestra debilidades en términos de instituciones formales y recursos, como también al observar aristas vinculadas al diseño de la política y la relación con el nivel nacional. Entre los avances, se evidencia que existen ideas orientadoras compartidas entre los actores acerca de cuál es el problema por enfrentar y qué hacer, y la existencia de cierta conciencia de red. Sobresalen las capacidades individuales de los gestores para establecer vínculos informales y alcanzar soluciones caso por caso.

## Registro bibliográfico

PIERINI, CLARA «Regionalización perinatal» y «redes»: el caso de una región sanitaria bonaerense y sus capacidades estatales», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXX, n° 59, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio-diciembre, 2020, pp. 259-283.

## Abstract

This paper addresses the «Regionalization of Perinatal Attention» in the Greater Buenos Aires. It analyses the state capabilities of Health Regions (HR) facing the challenge of coordinating work within regional health care/service networks, with emphasis in the HR 7. The methodological strategy is qualitative. The HR shows weaknesses in terms of formal institutions and resources, as well as by observing aspects related to the design of the policy and the relationship with the national level. Among the advances, this article shows that there are shared guiding ideas among the actors about what is the problem they need to address and how to do it, and that a certain network conscience exists. It emphasizes the importance of the individual abilities of managers to establish informal links and solutions case by case.

## Descriptores · Describers

redes de servicios de salud / regionalización de la atención / atención perinatal / conurbano bonaerense / capacidades estatales  
health service networks / regionalization of attention / perinatal attention / greater Buenos Aires metropolitan area / state capabilities

**Recibido:** 17 / 01 / 2019 **Aprobado:** 21 / 10 / 2019

## I. INTRODUCCIÓN

Este artículo aborda la «Regionalización de la Atención Perinatal» (RAP) en el conurbano bonaerense<sup>1</sup> (Provincia de Buenos Aires, Argentina). Esta estrategia, promovida a partir de 2010 por un Plan nacional («Plan Operativo para la Reducción de la Mortalidad Materno Infantil, de las Mujeres y de las adolescentes»), constituye un elemento clave para el desarrollo de redes de servicios de salud orientadas a la atención perinatal.

La RAP asignó un lugar central a los territorios regionales. En consecuencia, se pone el foco en el análisis de las capacidades estatales de las Regiones Sanitarias (RS) frente al desafío de la coordinación y articulación del trabajo regionalizado y en red, con énfasis en la RS VII.

## II. ACLARACIONES METODOLÓGICAS

La elección de tomar a una Región Sanitaria como unidad de estudio responde a que, en la Provincia de Buenos Aires, éstas constituyen espacios descentralizados del Estado provincial en materia salud; son espacios de decisión técnico-política encargados de la planificación, gestión y/o articulación de políticas sanitarias desde una perspectiva regional. La elección de la RS VII refiere a intereses que exceden los objetivos de este trabajo<sup>2</sup>. Resumidamente, resulta de interés como caso porque su territorio posee las siguientes particularidades: buena presencia de establecimientos de los tres niveles de atención, la existencia de efectores de las tres jurisdicciones (Nación, provincia, municipios), el funcionamiento de un hospital la más alta complejidad (Hospital Posadas) y la implementación del proceso de RAP. Además, presenta alta densidad poblacional y un elevado porcentaje de nacimientos sobre el total provincial y del conurbano<sup>3</sup>.

La RS VII está integrada por los municipios de General Las Heras, General Rodríguez, Luján, Marcos Paz, Merlo, Hurlingham, Ituzaingó, Morón, Tres de Febrero y Moreno. Los municipios de General Las Heras, General Rodríguez,

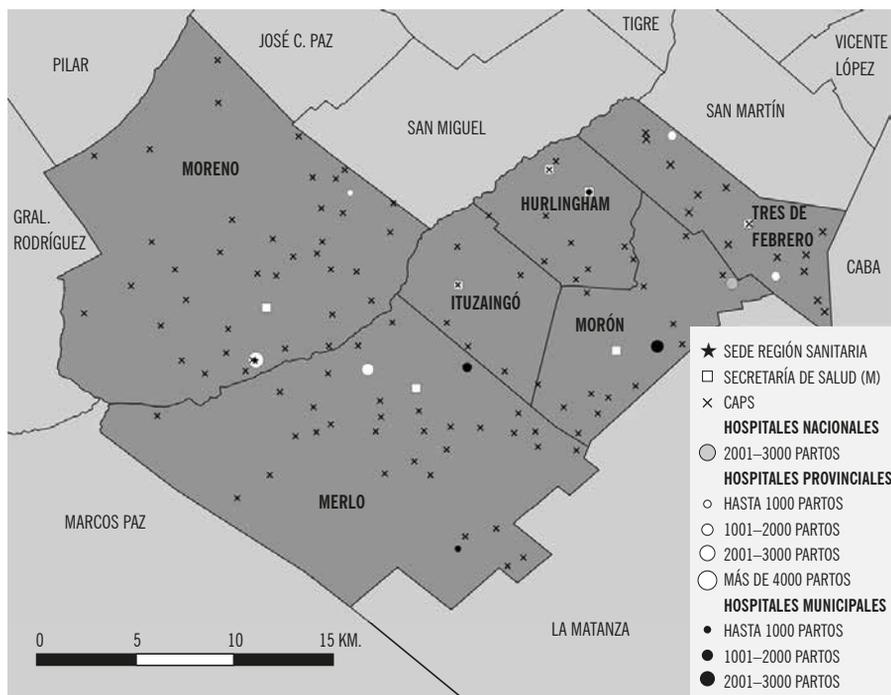
1] Refiere a los 24 municipios que rodean a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2] Alude a la investigación doctoral de la autora.

3] En 2010, el porcentaje de nacimientos de la RS VII sobre total provincial corresponde al 15 % y sobre el conurbano al 22 % —esta cifra excluye a los partidos de la RS que no pertenecen al conurbano—. Los porcentajes refieren al sector público y son una elaboración propia, a partir de los datos del Ministerio de Salud provincial.

Luján y Marcos Paz no forman parte del conurbano, por lo que fueron excluidos de este estudio. La RS tiene una población de 2 253 772 habitantes y los seis partidos que forman parte del conurbano alcanzan los 1 991 244 habitantes, es decir, 19,41 % de la población de los 24 partidos del Gran Buenos Aires (CENSO 2010). En 2015, la red perinatal estatal de estos seis partidos estaba compuesta por un hospital nacional, 5 hospitales provinciales y 4 hospitales municipales.

MAPA 1:  
LA RED PERINATAL ESTATAL DE LA RS VII. AÑO 2015



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Min. de Salud de la Pcia. de Buenos Aires (MSP, 2012; DIS-MSP, 2015).

El recorte temporal se extiende entre el año 2008 y 2018. Su inicio corresponde con el comienzo del trabajo en RAP a nivel nacional y provincial. La estrategia metodológica es cualitativa. Incluye el relevamiento y sistematización de datos secundarios y la elaboración y análisis de datos primarios.

La búsqueda de información secundaria contempló el relevamiento de normativa vinculada a la gestión de la atención perinatal en sus distintos niveles (nacional, provincial y municipal) y a la organización de los servicios de salud. Además, involucró la sistematización de documentos de planes y programas referidos a la atención materno–infantil, informes de gestión, protocolos y guías de procedimientos específicos a la red estudiada.

La realización de entrevistas de carácter semiestructurado, a informantes vinculados a la gestión de la atención materno–infantil, procuró reconstruir la experiencia de la RAP. Se analizaron 15 entrevistas a referentes de la macro y meso gestión del nivel nacional, provincial, regional, municipal y de los establecimientos (dos fueron realizadas en la RS VI, en vistas a realizar contrapuntos). El trabajo de campo tuvo lugar entre junio de 2017 y abril de 2018.

TABLA 1:  
ENTREVISTAS REALIZADAS

| ENTREVISTA  | FECHA DE REALIZACIÓN | ID |
|---|----------------------|----|
| FUNCIONARIA DEL MINISTERIO DE SALUD PROVINCIAL 2007–2015  | 12/06/2017           | A  |
| FUNCIONARIO DE LA RS VI 2010–2015   | 11/07/2017           | B  |
| DIRECTORA DE MATERNIDAD PROVINCIAL EN LA RS VII 2015–2017   | 15/07/2017           | C  |
| SECRETARIO DE SALUD MUNICIPAL DE LA RS VI 2014–2018   | 17/08/2017           | D  |
| PROFESIONAL DEL SERVICIO DE OBSTETRICIA DE UN HOSPITAL DE LA RS VII DURANTE TODO EL PERÍODO ESTUDIADO     | 29/08/2017           | E  |
| FUNCIONARIA DE SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL 2016–2018  | 08/09/2017           | F  |
| PROFESIONAL DEL MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN (MSAL) DURANTE TODO EL PERÍODO ESTUDIADO                 | 20/09/2017           | G  |
| FUNCIONARIA DEL MSAL 2009–2015 <sup>4</sup>   | 10/10/2017           | H  |
| PROFESIONAL DEL SERVICIO DE NEONATOLOGÍA DE UN HOSPITAL DE LA RS VII DURANTE TODO EL PERÍODO BAJO ESTUDIO | 17/11/2017           | I  |
| FUNCIONARIO DE SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL 2008–2018  | 12/12/2017           | J  |
| REFERENTE RAP DEL MSAL DURANTE TODO EL PERÍODO ESTUDIADO  | 15/12/2017           | K  |
| DIRECTOR DE CENTRO DE ATENCIÓN PRIMARIA DE LA SALUD (CAPS) DURANTE 2012                                   | 20/02/2018           | L  |
| FUNCIONARIO DE SECRETARÍA DE SALUD MUNICIPAL 2008–2014  | 22/02/2018           | M  |
| JEFE DEL SERVICIO DE NEONATOLOGÍA DE UN HOSPITAL DE LA RS VII DURANTE TODO EL PERÍODO BAJO ESTUDIO        | 14/03/2018           | N  |
| FUNCIONARIA DE LA RS VII DURANTE TODO EL PERÍODO ESTUDIADO  | 18/04/2018           | O  |

FUENTE: elaboración propia.

4] La entrevista fue realizada junto a Magdalena Chiara en el marco del PICT 693/ 2014.

### III. LA REGIONALIZACIÓN PERINATAL EN EL CONURBANO BONAERENSE

#### 1. Los conceptos de «redes de servicios de salud», «regionalización de la atención» y «regionalización de la atención perinatal»

Las redes de servicios de salud refieren a una articulación de organizaciones (públicas, privadas, sociedad civil) que brindan un continuo coordinado e integral de servicios de salud para una población y territorio específicos; están a cargo de los costos y resultados (clínicos, económicos y del estado de salud de la población) y deben poder rendir cuentas por ellos. En Latinoamérica y Argentina (en el subsector estatal), estas redes se implementaron como una estrategia para garantizar el acceso de la población a la atención integrando los distintos niveles de complejidad. Organizadas a partir de la Atención Primaria de la Salud (APS), sostienen modelos productivos que concentran ciertos servicios (hospitales, establecimientos especializados) y favorecen la dispersión de otros (CAPS) (VILAÇA MENDES, 2013; ARIOVICH Y CROJETHOVIC, 2015).

La regionalización de la atención ha sido planteada como una estrategia para garantizar el derecho a la salud y ampliar la cobertura, vinculada a los procesos de descentralización. Supone el contacto entre autoridades con recursos diversos y dotadas de diferente poder y legitimidad, ya que busca integrar los componentes que forman parte del sistema sanitario a través de arreglos interinstitucionales (FERNANDES DA SILVA, 2011; DÍAZ DE LIMA *ET AL.*, 2012). Con estos fines, propone la organización de acciones y servicios de salud con una lógica regional. Plantea la creación de figuras regionales, entendidas como instancias administrativas no necesariamente coincidentes con los estados subnacionales. Este esfuerzo otorga centralidad a la existencia de incentivos financieros para cumplir estas funciones (DOURADO Y ELIAS, 2011).

La estrategia establece como directriz las redes de asistencia integral (regionalizadas) por considerar ambos esfuerzos como complementarios. Su éxito depende de la existencia de una red que garantice el acceso a los servicios en cualquier nivel de atención a toda la población; esta debe fundamentarse en sistemas funcionales y resolutivos, en la organización jerarquizada de los servicios y en el establecimiento de mecanismos de referencia y contrarreferencia a nivel local (DOURADO Y ELIAS, 2011; FERNANDES DA SILVA, 2011; DÍAZ DE LIMA *ET AL.*, 2012; SIMIONI *ET AL.*, 2017).

Desde la literatura brasilera y argentina, se propone que la regionalización debe atender a las particularidades de los territorios, sus recursos y dinámicas, por la diversidad de elementos que los caracterizan y sus posibilidades de negociación en

relación con los mismos. Así, es importante considerar su poder político, el número de habitantes y/o la situación económica (DOURADO Y ELIAS, 2011; BERNZTEIN *ET AL.*, 2012; SIMIONI *ET AL.*, 2017). DÍAZ DE LIMA *ET AL.* (2012: 1904) proponen:

«[...] frente a la concentración geográfica de los servicios de mayor complejidad, las diferencias en términos de población y las condiciones político–institucionales de los entes federativos de Brasil, apareció la necesidad de conformar arreglos regionalizados de atención de la salud que no se restrinjan a los límites administrativos, siendo la interdependencia entre los gobiernos bastante significativa. Admitiendo múltiples participantes, la regionalización de la salud es un proceso político, condicionado por las relaciones establecidas entre diferentes actores sociales (gobiernos, organizaciones, ciudadanos) en el espacio geográfico. Incluye, también, el desenvolvimiento de estrategias e instrumentos de planificación, integración, gestión, regulación y financiamiento de una red de acciones y servicios en el territorio» (Traducción propia).

La «Regionalización de la Atención Perinatal» refiere al desarrollo, en un área geográfica determinada, de un sistema materno infantil coordinado y cooperativo. Cada una de las instituciones que integran este sistema tiene un nivel de complejidad específico, definido mediante acuerdos entre los establecimientos y equipos, y con relación a las necesidades de la población. Supone la conformación de una red de prestadores de complejidad creciente y corredores sanitarios con necesidades organizativas particulares: un primer nivel de atención fuerte y capacitado para asignar a las usuarias el nivel de atención que les corresponda según el riesgo; buenos dispositivos de comunicación; y un sistema de traslados organizado y centralizado que permita la movilidad de embarazadas y recién nacidos. Su fin es garantizar partos seguros y calidad en la atención para todas las personas gestantes y sus hijos, y lograr la utilización apropiada de la tecnología y del personal a un costo/efectividad razonable (MSAL, 2010; SCHWARCZ, 2011; SIMIONI *ET AL.*, 2017). Respecto al personal, promueve la contratación de un número inferior de médicos especializados para la atención de los recién nacidos críticos (en comparación con países que no han regionalizado la atención) y un fortalecimiento del rol de las enfermeras (SCHWARCZ, 2011).

## **2. Iniciativas del nivel nacional: el «Plan Operativo» y la «Regionalización de la Atención Perinatal»**

El «Plan Operativo para la Reducción de la Mortalidad Materno Infantil, de las Mujeres y de las adolescentes» (PO) fue una iniciativa del Ministerio de Salud de la Nación (MSAL) de 2010, que tuvo entre sus prioridades reducir la mortalidad infantil, de las adolescentes y materna, disminuir la incidencia y mortalidad por cáncer cérvico-uterino, y eliminar las barreras de acceso a la salud sexual y a la procreación responsable. Entre sus intervenciones se destacan: la capacitación en servicio, la regionalización perinatal, la participación comunitaria y la comunicación. Estas intervenciones incluyen el fortalecimiento de los servicios en red, reformas en todos los niveles de atención, incorporación de nuevas tecnologías y capacitación. También, el PO propone fortalecer la estrategia de APS, que no refiere sólo al primer nivel de atención, sino que considera todos los niveles (en la RAP adquiere relevancia la alta complejidad) (MSAL, 2010).

Dada la organización federal de la Argentina, el PO propuso el establecimiento de «acuerdos políticos» en las provincias donde se detectara «voluntad política de cambio». Estos acuerdos suponían la definición, a nivel provincial, de metas y un plan de trabajo. El plan se definía con los actores involucrados a partir de un diagnóstico local (en un taller inicial) e incluía una serie de estrategias relacionadas con los servicios y el sistema, que fueron agrupadas en cuatro ejes: nivel central, primer nivel de atención, nivel hospitalario y referencia y contrarreferencia. Particularmente, se focalizó en procesos de gestión, recursos humanos, infraestructura e insumos. El PO no definió una fecha de finalización, aunque sus metas fueron establecidas para 2011 (MSAL, 2010).

Los criterios considerados para la selección de jurisdicciones donde empezar a trabajar fueron: mayor mortalidad materno-infantil en valores absolutos, el caso de la Provincia de Buenos Aires; y altas tasas con mayor inequidad, como las provincias del noreste y noroeste del país (MSAL, 2010). Los entrevistados mencionaron que en 2010 inició la labor en el conurbano.

Los objetivos del PO, en materia de RAP, fueron: reducir la morbimortalidad materno infantil, disminuir los costos del sistema de salud y resolver nudos críticos. El PO hace referencia al beneficio de la creación de sistemas regionalizados para la atención perinatal organizados por niveles de complejidad. Indica la necesidad de definir un territorio y población específicos, como también el organismo que lo llevara adelante y la financiación. Respecto al trabajo regionalizado, sostiene

la importancia de definir el riesgo materno y neonatal antes del nacimiento, para que sean atendidos con la complejidad que requieran. Enfatiza la importancia de la coordinación de acciones y recursos y, también, en el lugar central que asume el servicio de traslados de pacientes. Además, hace referencia a la necesidad de fortalecer el número de enfermeras por paciente crítico (y no de médicos especializados) y menciona el beneficio de trabajar con profesionales con dedicación completa (MSAL, 2010).

Para lograr estos objetivos, el PO formuló actividades organizadas en cuatro dimensiones. La dimensión política, refiere a la necesidad de debatir en el máximo nivel de compromiso político, construir acuerdos políticos, describir y convocar a los actores involucrados en cada región, establecer metas y compromisos, y estimar presupuestos; para luego integrar a los equipos del MSAL con la contraparte provincial. Respecto de la dimensión social, señaló la importancia de comunicar los beneficios y dificultades de la RAP a todos los actores involucrados y a la comunidad. La dimensión económica incluyó definir un modelo de financiamiento y establecer un sistema de incentivos vinculados a resultados, que privilegie la realización de partos según el riesgo (Plan Nacer<sup>5</sup>, seguros provinciales). Finalmente, la dimensión sanitaria planteó: realizar un diagnóstico de la situación perinatal, que incluya el funcionamiento de las redes perinatales y la categorización de los servicios obstétricos y neonatales; definir un modelo organizacional y administrativo; elaborar normativa; definir unidades geográficas; establecer funciones y responsabilidades en cada nivel; realizar un mapeo de actores y de requerimientos; identificar necesidades de capacitación; garantizar el transporte obstétrico y neonatal; efectivizar el funcionamiento de la referencia y contrarreferencia; lograr la captación temprana de las mujeres y su seguimiento; crear una red de comunicaciones; implementar sistemas de información y empadronar a la población objetivo (MSAL, 2010: 56–58).

Por último, se destaca que las responsabilidades del nivel nacional en la RAP fueron: brindar asistencia técnica, elaborar un marco normativo; realizar, implementar y difundir protocolos y guías de práctica clínica; implementar sistemas de información; y efectuar evaluaciones y monitoreos (MSAL, 2010: 57).

5] El Plan Nacer fue implementado, desde 2005, por el MSAL y refiere a Seguros Públicos de Salud provinciales para la población materno–infantil sin obra social. Este Plan luego amplió la población destinataria y devino en el Programa Sumar.

### 3. La regionalización perinatal en el conurbano y la Región Sanitaria VII

La RAP, implementada desde el Estado provincial, a partir de la iniciativa del gobierno nacional y con su apoyo, otorgó un papel central a las Regiones Sanitarias y propició el fortalecimiento de las redes de servicios en distintos territorios regionales. Como han señalado algunos entrevistados y la literatura revisada, la regionalización y las redes aparecen como estrategias fuertemente entrelazadas e interdependientes. Si bien las redes perinatales tenían existencia anterior a la RAP, éstas se potencian luego de 2010, cuando toma fuerza la estrategia.

La Provincia de Buenos Aires fue una de las regiones seleccionadas para iniciar el trabajo de la RAP. Vale mencionar que los esfuerzos estuvieron concentrados en el conurbano. Con relación a este territorio, dos entrevistados (implicados en la gestión provincial) señalaron como un hito, que también marcó el inicio de la labor, los resultados de la Encuesta Perinatal de 2008 (SCHWARCZ *ET AL.*, 2009).

Luego de firmado el convenio entre Nación y Provincia, se comenzó a trabajar en el conurbano desde las RS y se promovió su rol como guías del proceso e interlocutoras con los territorios locales. Específicamente, desde el nivel nacional se asignaron y financiaron recursos para trabajar a nivel regional. Bernztein *et al.* (2012), como algunos informantes, destacan que la RAP en el conurbano fue coordinada por una «pareja perinatal» (un representante del área neonatal y otro de obstetricia), que desde la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia (DINAMI) del MSAL coordinaban el trabajo en las distintas RS y que en cada Región se designaron entre dos y tres «coordinadores perinatales». Estos coordinadores, cercanos al territorio y a los establecimientos, conocían la situación de camas (vinculadas a la atención perinatal), intervenían en la referencia y contrarreferencia y en las situaciones críticas.

«Esta pareja, digamos, perinatal, se ocupó de coordinar un grupo de gente de cada una de las regiones, para evaluar la situación de las maternidades y para definir cómo mejorar lo que les estaba pasando; poner todas las fuerzas en un par de maternidades por Región. Entonces, mejorarlo con capacitación, mejorarlo con horas, porque lo que pasaba era el tema de los pagos, gente que va un rato y se va, que hay poca gente que quiere ir a trabajar al conurbano. [...] se definió que para Neonatología se necesitaban más horas de trabajo, y desde acá se empezaron a financiar horas de trabajo para recurso humano que trabaja en las maternidades, en las principales maternidades. En el caso de la VII, fue el Mariano y Luciano, el Héroe de Malvinas, fueron como los dos más fuertes. Y a partir de ahí teníamos reuniones periódicas, a nivel de la Región,

con la gente de la Región, con los equipos que nosotros financiábamos y con la gente de la provincia, el Responsable de Hospitales, el Materno–Infantil, para ver con qué problemas nos encontrábamos, cómo avanzar. Así estuvimos trabajando bastantes años, casi te diría que hasta el cambio de gestión» (Entrevista ID H).

La pareja perinatal, junto con trabajadores de las RS, participaron de la evaluación y categorización de las maternidades. Esta fue una de las primeras tareas propuestas por el PO–RAP que se desarrolló en las RS y que permitió armar un mapa de la red y definir los hospitales de alta complejidad que se fortalecerían en primera instancia, dado el rol central que ocuparían en la red.

«Primero se evaluaron las CONE<sup>6</sup> en todas las maternidades, que son las Condiciones Obstétricas. Después, se categorizaron todas las maternidades, que esto también es un proceso, tampoco tan chiquito porque son un montón y hay que ir [...] y ahí, con el recurso y una categorización que tuvo sus sesgos, fue muy centrada en neonatología más que en obstetricia, esta categorización permitía, ahí, armar la red acorde a la complejidad» (Entrevista ID A).

En relación con la categorización de maternidades y la selección de establecimientos a fortalecer, interesa hacer dos menciones. Primero, Bernztein *et al.* (2012: 52) destacan que el conurbano tiene más de 25 establecimientos categorizados como complejos y que se estima que, de acuerdo con la cantidad de partos, con 14 se podría dar respuesta a la demanda (si fueran fortalecidos en materia de recursos humanos, capacitación y estructura edilicia). Así, el diagnóstico dio cuenta de la necesidad de regionalizar. Además, se planteó la necesidad de que obstétricas, enfermeras y pediatras se ocupen de la atención del recién nacido normal, para sumar horas de neonatólogos en las Unidades de Cuidados Intensivos Neonatales. Por otra parte, tres interlocutores han destacado un «sesgo neonatal» en la elección de los establecimientos a fortalecer a través de la RAP. Estos fueron elegidos de acuerdo con su Unidad de Terapia Intensiva Neonatal y en vistas a fortalecer su capacidad de resolución. Los funcionarios destacan la necesidad de apuntalar asimismo el trabajo en el primer nivel de atención (CAPS) y en lo prenatal, e indican que desde

6] Las CONE refieren a las «Condiciones Obstétricas y Neonatales Esenciales», establecidas por la Organización Mundial de la Salud y ratificadas por el MSAL.

la Provincia se trabajó en este sentido con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo, aunque sus logros fueron de menor alcance.

Además de estos avances (evaluación y categorización de establecimientos, definición de líneas de trabajo), Bernztein *et al.* (2012) y nuestros entrevistados destacan la incorporación de neonatólogos y obstetras en algunos hospitales provinciales, de enfermeras especializadas en cuidados neonatales, y la realización de capacitaciones en servicio.

El informe de Bernztein *et al.* (2012), indica que los avances no fueron iguales en todas las RS del conurbano, sino que se avanzó más en XII y en parte de la V y, después, en la VI y VII. Menciona que se habla más de «rescate de las embarazadas de riesgo y neonatos» que de RAP, ya que aún persisten importantes problemas. Entre las dificultades compartidas por los diversos territorios, destaca la falta de profesionales y de personal de enfermería, insuficiencias en la red de transportes y comunicación, como la necesidad de profundizar e institucionalizar los cambios iniciados y otros limitantes vinculados a intereses políticos y cuestiones culturales.

Respecto a los avances en la RS VII, Bernztein *et al.* (2012: 52) destacaron que «se incorporó y capacitó enfermeras en el Hospital Héroes de Malvinas [Merlo], descendiendo la mortalidad neonatal; en el Mariano y Luciano de la Vega, de Moreno, se incorporaron médicos de planta con horas cátedra, descendiendo la mortalidad materna y neonatal». También los interlocutores consultados han destacado el trabajo en los hospitales provinciales de Moreno y Merlo. Además, han puesto énfasis en el fortalecimiento del corredor de Moreno, que incluye a la Maternidad provincial Carlotto, el Hospital provincial de la Vega y al Hospital Nacional Posadas.

Las RS se dividen en diversos servicios, entre ellos se destaca el materno–infantil. En la RS VII, hay un área de perinatología dentro del servicio materno–infantil. Esta área, hasta el cambio de gestión nacional y provincial de 2015, tuvo a su cargo dos líneas de trabajo: la coordinación de la tarea de la regionalización en su territorio y, consecuentemente, de la red perinatal; y, por otra parte, la coordinación de la red de obstétricas regional (que continúa hasta la actualidad). En el eje de RAP, desarrollaron su tarea los coordinadores perinatales.

El lugar que fue asignado a la RS en el proceso regionalización cobró diversas formas según el territorio y estuvo vinculado en el lugar que ocuparon en la red perinatal regional, no sólo la RS y el responsable del área materno–infantil regional, sino también el resto de los actores (por ejemplo, de la Dirección de Maternidad e Infancia provincial o nacional). El rol de las RS no fue siempre el mismo a lo largo



del tiempo, incluso varios interlocutores destacaron que se desdibujó su injerencia luego de los cambios de gestión de 2015.

Por último, se destaca que el nivel provincial organizaba reuniones regionales para trabajar sobre las dificultades que presentaba avanzar en la RAP. Allí participaban el nivel regional, la DINAMI, la Dirección provincial de Hospitales (los interlocutores destacan un rol central por sus capacidades y el lugar que otorgó la RAP al nivel hospitalario), la Dirección provincial de Maternidad e Infancia, los jefes de servicio de Obstetricia y Neonatología de los hospitales, Secretarios de Salud y referentes materno–infantiles municipales. Su frecuencia varió: durante los primeros años tuvieron mayor periodicidad y en 2015 cesaron. En la RS VII, los relatos indican grandes reuniones con amplias posibilidades de participación: «venían todos los que tenían algo que decir [...] jefes de servicio, médicos de planta, obstétricas, enfermeras, direcciones de atención primaria» (Entrevista ID 0).

#### **IV. UN ACERCAMIENTO AL ROL DE LAS REGIONES SANITARIAS COMO COORDINADORAS DE LA REGIONALIZACIÓN PERINATAL**

En el conurbano la creación de las Regiones Sanitarias data de la década de 1960 (Ley 7016/66 y Decreto 805/67), pero la puesta en marcha de una gestión regionalizada ha sido débil (CHIARA, DI VIRGILIO Y MORO, 2009). Adquiere relevancia que la RAP propuso nuevas responsabilidades y algunos recursos para las RS, al menos en el área materno–infantil, y revalorizó este nivel.

En consecuencia, la coordinación y articulación del trabajo regionalizado y en red para la atención perinatal cobra centralidad en el análisis de este apartado, con énfasis en la RS VII. Se indaga sobre las capacidades estatales de las RS para la implementación y gestión de la regionalización perinatal, atendiendo a las habilidades y limitaciones que presentan para la coordinación interorganizacional e interjurisdiccional de la red de servicios (ISUANI, 2007).

##### **1. Las capacidades estatales para la coordinación interorganizacional de una red de servicios**

El concepto de capacidades estatales refiere al papel del Estado en el desempeño de políticas, a las habilidades y recursos desplegados para lograr sus objetivos. Su

análisis se detiene en las prácticas de quienes ejercen la capacidad estatal y considera cómo se desarrollan sus actividades y para qué (TOBELEM, 1993; REPETTO, 2003; ANDRENACCI Y REPETTO, 2005; ISUANI, 2007). Esta propuesta atiende al marco institucional, entendido como el conjunto de reglas que orientan y rigen la acción de los gestores (REPETTO, 2003; ANDRENACCI Y REPETTO, 2005). Según Repetto (2003), el rol de las instituciones con relación a la capacidad estatal es doble, no sólo enmarca el accionar de los actores, sino que también cristaliza diversas formas de sus dos componentes más importantes: la capacidad administrativa (la habilidad de asignar bienes y servicios oportunamente y en la cantidad necesaria) y la capacidad política (la posibilidad de tomar decisiones que representen a la población).

En este análisis cobra centralidad la propuesta teórica de Isuani (2007) sobre las capacidades estatales, ya que su objeto de estudio se encuentra íntimamente vinculado al proceso de regionalización y a la conformación de las redes. El autor propone una definición operativa de las capacidades desplegadas en la implementación interorganizacional de políticas públicas: «entenderemos por capacidades estatales a la habilidad del Estado para coordinar el trabajo de diversas organizaciones semiautónomas, o parte de ellas, y para desempeñar de manera eficaz las funciones gerenciales desplegadas en el marco del proceso de implementación de una política pública» (ISUANI, 2007: 6).

Isuani explica que hay dos grandes capacidades que se ponen en juego: la capacidad de coordinar los esfuerzos del conjunto de los actores involucrados y la capacidad para desempeñar las funciones gerenciales, y que sobre ambas pesan una serie de condicionantes. Además, entiende que el desarrollo de capacidades de coordinación y gerenciales supone habilidades técnicas y políticas por parte de los actores involucrados —en consonancia con Repetto (REPETTO, 2003). Respecto a los condicionantes de la coordinación, menciona al entramado institucional, el poder, las estructuras y los instrumentos; frente a los condicionantes de las funciones gerenciales destaca el diseño, los acontecimientos inmediatos y el contexto.

La existencia de una coordinación interorganizacional posibilita que las distintas organizaciones involucradas se constituyan como un todo coherente y organicen sus esfuerzos hacia un objetivo común. Dado la dificultad de la creación y el sostenimiento de este tipo de esfuerzos, se espera que esta coordinación establezca roles, tareas y aportes para los involucrados, como también los mecanismos de resolución de conflictos (ISUANI, 2007). Así, el fortalecimiento de la coordinación se vincula a importantes desafíos con relación a la gestión de redes: el establecimiento de

reglas de actuación, la distribución de recursos y la elaboración de mecanismos de decisión colectivos (FLEURY, 2002).

Debido al rol de las Regiones Sanitarias en el proceso de RAP, la definición de Isuani (2007) permite poner a jugar en el análisis de las capacidades estatales algunos atributos necesarios para el éxito de los procesos de regionalización y gestión en red dentro del sector. Ambas iniciativas buscan la articulación de organizaciones para brindar un continuo coordinado e integral de atención para una población y territorio específicos; sus desafíos en términos de coordinación son amplios, dado que deben articular distintos niveles de complejidad, establecimientos de diversas jurisdicciones y territorios disímiles.

En relación con los fines propuestos, se estudian los condicionantes de la coordinación y de las funciones gerenciales de manera conjunta dado su entrecruzamiento al considerar las capacidades regionales en el proceso de RAP. Si bien se establece como punto de partida la propuesta de Isuani (2007), se seleccionaron sólo dos de sus ejes para el análisis: «diseño» y «poder». Respecto del diseño, el análisis se detendrá en las ideas orientadoras; es decir, aquellas compartidas por los funcionarios sobre el problema social considerado, las intervenciones necesarias, la forma de trabajo más adecuada y las responsabilidades. También, en este punto, se consideran los dispositivos organizacionales, definidos como «instancias organizacionales y reglas que regulan la intervención de los distintos actores implicados en el proceso de toma de decisión» (ISUANI, 2007: 8), y los eventos estructurados que moldean la experiencia que tienen los actores.

La cuestión del poder y el conflicto ocupan un lugar central en la gestión de las redes, ya que las tensiones y negociaciones son inevitables en el trabajo entre organizaciones con diversos intereses (FLEURY, 2002). Consecuentemente, se atiende a los recursos que asignan poder a los responsables de la coordinación del proceso bajo análisis: a) recursos políticos (autoridad y liderazgo formal e informal, capacidades individuales de los gestores, apoyo de actores relevantes); b) recursos económicos (presupuesto, recursos financieros para llevar adelante las tareas); y c) recursos administrativos (mandato legal, organización y distribución de tareas, conocimiento técnico, habilidades individuales). Si bien se presenta a estos recursos separadamente, en la práctica se solapan (TOBELEM, 1993; ISUANI, 2007).

## **2. Las capacidades regionales en foco: los condicionantes sobre la coordinación y el gerenciamiento en el proceso de RAP**

Primeramente, se exploran los condicionantes vinculados al eje «diseño». En esta línea, los interlocutores fundamentan serias dificultades para trabajar regionalizadamente y en red en atención perinatal en el conurbano. Sus relatos dan cuenta de ciertas ideas orientadoras (ISUANI, 2007) compartidas acerca del problema a enfrentar, de cómo intervenir sobre el mismo y del modo de organización y trabajo adecuado. Las ideas coinciden con las propuestas del PO en su eje sobre RAP, a la vez que condensan preocupaciones y temáticas que ingresaron en la agenda de gobierno en la década de 2000<sup>7</sup>.

Entre sus ideas orientadoras se destacan: la importancia de que los actores involucrados sigan los mismos lineamientos (PO–RAP) y que todos los establecimientos hospitalarios cumplan las CONE, estén categorizados y trabajen de acuerdo a la complejidad que les corresponde; la necesidad de valorizar todos los niveles de atención (ser más complejo no significa ser mejor) y que el riesgo obstétrico se defina en el primer nivel (para que cada mujer sea atendida de acuerdo los requerimientos de su caso); el reconocimiento del problema de la fragmentación y segmentación en el sector salud como de la crisis de recursos humanos y la importancia de regionalizar para hacerles frente; el desafío de que las líneas de trabajo se mantengan a lo largo del tiempo.

«El mayor desafío es llegar a establecer acuerdos, ¿no? Porque cuando vos decís que regionalizar implica que cada niño nazca donde merece nacer, en función de la calidad de atención, y del nivel de complejidad que requiere, estás diciendo que no todos los lugares están preparados para todo. Y en esto hay como cierta dificultad en los equipos, de asumir que quizás si hay dos maternidades a diez cuadras de diferencia, hay que elegir dónde vamos a poner toda la fuerza y toda la complejidad, y que la otra no es que va a perder valor, sino que va a ser una buena nivel 2 [...] Otro es la fragmentación [...] vos tenés: Nación, Provincia, Regiones Sanitarias, Municipios. Y en un mismo efector trabaja gente financiada por Nación, financiada por Provincia,

7] El acceso y la cobertura de salud en la atención perinatal entraron en la agenda como resultado de compromisos internacionales («cobertura sanitaria universal» y Objetivos de Desarrollo del Milenio), y experiencias internacionales exitosas en RAP.

financiada por los Municipios, que responden a jefes diferentes en este punto. Eso mismo genera un nivel de complejidad que, para avanzar también es un gran desafío: poder alinearnos todos» (Entrevista ID G).

Asimismo, los avances destacados en términos de RAP (mencionados por los entrevistados), se miden en función de las premisas orientadoras del proceso: 1) una mejora en los indicadores materno–infantiles; 2) el fortalecimiento en los Servicios de Neonatología; 3) la difusión de la estrategia de RAP entre los equipos de trabajo y el reconocimiento por parte de cada establecimiento de su nivel de complejidad (situación que mejoró la atención y aumentó la conciencia de red).

Por otra parte, y también en relación con el eje «diseño», se destacan las reuniones regionales de la red perinatal convocadas desde el Ministerio de Salud provincial. Se trata de eventos estructurados (ISUANI, 2007) que dan cuenta del diseño de la iniciativa y donde se ponen en juego los recursos políticos y administrativos de los actores. En los relatos de los entrevistados no queda clara una centralidad del nivel de gestión regional en estos encuentros, sino más bien de la Nación y la Provincia, que podría explicarse con relación al lugar que adquirió el nivel hospitalario en el esfuerzo de regionalización perinatal (los hospitales no dependen de las RS). Por momentos la RS aparece como el recorte territorial de la política, más que como la instancia de gestión a cargo del proceso o de la que se precisa fortalecer sus capacidades. También, se destaca que las reuniones no tuvieron la misma frecuencia durante todo el período y que dejaron de mantenerse luego del cambio de gestión nacional y provincial de 2015.

«Y a partir de ahí teníamos reuniones periódicas, a nivel de la Región, con la gente de la región, con los equipos que nosotros financiábamos y con la gente de la provincia, el Responsable de Hospitales, el Materno–Infantil, para ver con qué problemas nos encontrábamos, cómo avanzar. Así estuvimos trabajando bastantes años, casi te diría que hasta el cambio de gestión [...] Esas reuniones, durante bastante tiempo se hicieron mensuales, después bimensuales, bimestrales, y a partir de ahí algunas decisiones se tomaban, pasaba que por momentos había más presencia del Nivel Central de Provincia, por momentos no, digamos... Tuvo como sus subidas y bajadas» (Entrevista ID G).

Con relación a los condicionantes vinculados al «poder», interesa destacar que la red perinatal regional estudiada no está definida como órgano de gestión

(tampoco el resto de las redes perinatales en el conurbano) y que su coordinación no tiene una designación formal, lo que trae aparejado limitaciones en términos de recursos políticos, administrativos y financieros, además de una sobrecarga del funcionario a cargo. Los interlocutores dejaron ver que esta situación define restricciones a la hora de trabajar regionalizadamente y en red. Entre las principales limitaciones mencionaron: la falta de presupuesto y recursos regionales, la carencia de autoridad sobre los recursos presentes en la RS, la debilidad de sus herramientas de gestión de red (por ejemplo: no pueden designar ni «mover» capital humano) y la imposibilidad de dar respuestas propias.

«La Región Sanitaria no está formalmente identificada o mejor dicho designada como un órgano de gestión de la red. Es como que lo hacemos oficiosamente pero no tenemos elementos concretos de gestión, no podemos definir movilidad de personal, por ejemplo, o de otro tipo de recursos, de un lugar a otro, porque desde la gestión de la red nosotros entendemos que eso está mejor en otro lugar. [...] este lugar de la mesogestión, desde donde estamos nosotros en la Región, se la tiene que ver con todos los problemas que te tira la gente. Los tira directamente sin ninguna posibilidad de respuesta propia; yo no puedo prometer nada por mí mismo que no sea ir a hablar con alguien, ir a presionar o a hacer lobby» (Entrevista ID B).

Una funcionaria de la RS VII indicó, por ejemplo, que desde el nivel regional se instó a los municipios a firmar un compromiso de gestión para vehicular las propuestas de la red perinatal que, si bien orientó el trabajo, no quedó clara su obligatoriedad. Esta situación da cuenta de una restricción en términos de recursos políticos. El compromiso proponía que todos los municipios utilizaran la misma guía de procedimientos (elaborada desde la cartera sanitaria provincial) y que se respetaran las categorizaciones de los hospitales.

A pesar de la ausencia de normativa que respalde el trabajo de la Región Sanitaria en la RAP y la inexistencia de la red como órgano de gestión, mediante reglas no formales (basadas en la confianza entre los actores que conforman la red) se han logrado avances en términos de corredores y respuestas a situaciones críticas que aparecen en los territorios locales.

«Ituzaingó fue muy interesante, porque hubo que fabricarle el corredor sí o sí. No fabricarle el corredor, sino orientar mejor lo que ellos tenían ya como demanda propia.

O sea, las pacientes que estaban cerca de San Antonio de Padua se iban al Chutro; las que estaban cerca de Morón—Castelar se iban a Morón [...] Pero, ¿qué pasaba? Tenías unidades sanitarias de Ituzaingó, que por ahí 5 o 10 minutos de colectivo, les quedaba más cerca la Carlotto que el Hospital de Morón, que se tenían que cruzar todo el partido. Entonces ahí se firmó un compromiso de gestión en el cual las pacientes de estas unidades sanitarias, y que después se amplió a todo Ituzaingó, se hacían el primer control en la Maternidad Carlotto donde se les hace todo el triage y toda la detección de riesgo. Si eran pacientes de riesgo, se las derivaba al Posadas y continuaban su atención en el Posadas. Porque geográficamente a Ituzaingó le queda mejor el Posadas. Si eran pacientes de bajo riesgo, continuaban la atención en las salitas de Ituzaingó, salitas del barrio, y después iban a atender a sus bebés en la Maternidad Carlotto. [...] Lo mismo se hizo con el Hospital Chutro de Merlo» (Entrevista ID O).

También, un funcionario municipal mencionó que si bien el lugar de las RS es complicado (por su falta de rectoría, de herramientas para conducir procesos y de presupuesto), en algunas situaciones se trabajaba articuladamente. «Teníamos muchas dificultades con lo de que cuando hacés una consejería tenés que hacer una interrupción [legal del embarazo], en qué hospital. También algún apoyo teníamos, en ese momento estaba Sofía, que era la de Salud Sexual, nos recontra bancaba» (Entrevista ID M).

Estas situaciones cristalizan ciertas habilidades de la RS en términos de recursos políticos y administrativos, como también ciertas dificultades. La RS goza de cierta autoridad informal, ya que puede dar respuestas caso por caso; pero carece de capacidad para establecer reglas de actuación (y esto da cuenta de su baja autoridad formal). Sin restar importancia al avance que significan estos acuerdos en términos de resolución de problemas, preocupa su sostenibilidad (REPETTO, 2003). Su autoridad informal, asociada en gran parte a las capacidades individuales de los gestores, explica que algunos actores desestimen su rol y otros los valoricen, como dan cuenta los relatos de algunos trabajadores del nivel hospitalario y municipal (a continuación). En el caso de la RS VII, la referente perinatal se desempeña en este nivel de gestión desde hace muchos años, lo cual ha dado estabilidad a la red de obstétricas regional y, además, permite que los actores locales estén al tanto su trabajo y lo reconozcan.

Respecto del análisis del poder y el conflicto, sobresale que algunos interlocutores del nivel hospitalario consultados desconocen la autoridad de este nivel de gestión, así como los beneficios de una coordinación regional. Estos explican que la situación

no se debe a las habilidades de sus gestores, sino a la ausencia de una agenda de trabajo y a las posibilidades que institucionalmente permite este nivel de gestión.

Por el contrario, llamó la atención los posicionamientos de los referentes municipales con relación al rol de la RS. Si bien reconocen limitaciones en las capacidades de este nivel de gestión (entre las que indican una agenda vertical y debilidades para ejercer rectoría), todos destacan articulación con la RS y contribuciones en términos de: definición de lineamientos, espacios de capacitación, convocatoria para análisis de causa-raíz, encuentros para el armado y sostenimiento de salas de situación, generación de articulaciones informales entre distintos nodos de la red, apoyo de las decisiones municipales y provisión de insumos.

Específicamente en relación con los insumos provinciales, hay que señalar que éstos llegan a los municipios a través de la RS y que esto favorece vínculos más sólidos y estables entre los dos niveles. Los hospitales provinciales, contrariamente, articulan directamente con el nivel central provincial por recursos, lo cual explica el escaso desarrollo de las relaciones entre el nivel regional y los hospitales y que no se identifiquen vínculos de trabajo.

### **3. Las capacidades regionales y el vínculo con el nivel nacional**

Este apartado profundiza sobre cómo el vínculo de las RS con el nivel nacional limitó o fortaleció las capacidades estatales regionales. Asimismo, ahonda en las tensiones que aparecen en la relación Región-Nación<sup>8</sup>.

El nivel nacional brindó recursos técnico-administrativos que dieron cierta visibilidad al nivel regional, ya que fortalecieron la organización del territorio regionalizado y su capacidad técnico-profesional; algunos ejemplos son el financiamiento de los coordinadores perinatales y de «horas» de profesionales en los Servicios de Neonatología de ciertos establecimientos. También, desde el Plan Nacer/ Programa Sumar, Nación procuró —a través de sus incentivos— fortalecer decisiones y prácticas que hacen al trabajo regionalizado y en red. Sin embargo, los relatos de los interlocutores dejan ver que en el proceso de la RAP han aparecido tensiones entre el nivel nacional y regional.

8] Resulta difícil escribir estas páginas a pocos meses de la degradación del MSAL a Secretaría de gobierno (09/2018). En los siguientes párrafos se analiza el rol de la cartera sanitaria nacional durante la RAP y la amplitud de sus funciones en detrimento de la RS. Esto no significa pormenorizar su rol, que fue central y necesario en el proceso analizado.

Un funcionario regional destacó desencuentros con el nivel nacional, que muchas veces intervino en el territorio de la Región Sanitaria sin consultar o por encima del nivel regional (Entrevista ID B). Por otra parte, un interlocutor del nivel nacional explicó que las figuras de los coordinadores perinatales habilitaban a la Nación intervenir a nivel de la RS, ya que la contratación dependía de su financiamiento. Además, estas figuras permitían al nivel nacional profundizar los vínculos con la RS y conocer lo que sucedía en el territorio regional.

«Teníamos vínculo con la Región porque teníamos tres tipos en cada región. Y los directores cambiaban por política, pero sobre todo en la VII fue donde más cambiaba. Pero el de Maternidad e Infancia de cada región recurría a nosotros, porque le habíamos puesto tres personas que le resolvían en cada región. Pero en la Provincia, Maternidad e Infancia, no resolvió. De hecho, resolvía Nación» (Entrevista ID K).

Estos párrafos muestran que los roles en materia de coordinación de la RAP no estuvieron claramente definidos. La Nación tuvo una fuerte injerencia en términos de financiamiento, ya que solventó coordinadores perinatales, recursos humanos a nivel de los servicios y capacitaciones. Esto le confirió tanto centralidad en el proceso como amplias funciones (que excedieron a las indicadas en el PO). No obstante, en ocasiones, esta centralidad fue en detrimento de las capacidades de la RS. Por ejemplo, en una entrevista a un jefe de servicio de un hospital municipal, se menciona como se «negociaban» las camas destinadas a la regionalización con referentes del nivel nacional (donde, además, influían los vínculos personales con los mismos y su trayectoria de trabajo en el área). Este punto también apareció mencionado por los trabajadores del MSAL consultados.

La figura de los coordinadores perinatales situó al nivel de la RS nuevas capacidades de coordinación, no sólo por la presencia de nuevos recursos técnico-administrativos, sino como dispositivo organizacional para la gestión en red. Sus tareas apuntaron los mecanismos de coordinación de las interacciones entre los diversos actores de la red, apoyados en la acreditación y categorización de maternidades realizada previamente. No debe perderse de vista que estas figuras no respondían al nivel regional, sino que más bien fortalecieron las capacidades del nivel nacional para coordinar el trabajo de regionalización y tener cierta injerencia en los territorios regionales y locales. Paralelamente, si bien el nivel nacional operó sin pasar por alto a las RS, tampoco les otorgó completa autonomía. La falta de

presupuesto y de potestad para designar recursos, definir el trabajo y organizar a los coordinadores perinatales dan señales de esta tendencia.

Algunos referentes de la macrogestión provincial y nacional destacan los aportes del trabajo de categorización y acreditación de maternidades y del Plan Nacer / Programa Sumar (PN) vinculados al fortalecimiento de la coordinación entre las organizaciones que forman la red. Específicamente, indican que el PN (a través de ciertos instrumentos normativos y, especialmente, financieros) promovió que cada establecimiento cumpla las CONE (no pagaba partos en Maternidades que no las cumplían), trabaje según su nivel de complejidad (solo financiaba prácticas complejas en servicios con alta complejidad), mejoró la disposición de información perinatal actualizada (exigía poseer el Sistema de Información Perinatal al día), brindó equipamiento, otorgó incentivos al trabajo en alta complejidad neonatal y promovió algunas prestaciones novedosas. Estas acciones fortalecieron significativamente el trabajo regionalizado y en red.

«El Sumar también ha sido un actor en un momento que trabajó con nosotros porque, en realidad, el Sumar es también un financiador de las prácticas materno–infantiles. Entonces, nosotros acordamos con el Sumar que se pagara la correcta derivación. Y eso, de algún modo, apuntaba a mejorar la cuestión de la regionalización. Y que se pagara un paquete neonatal importante para que las 3B [maternidades complejas] tuvieran un dinero aparte para poder sostenerse y crecer. Entonces hubo varias de las prestaciones que financia el Sumar, se acordaron con Maternidad e Infancia en este sentido de poder impulsar también la regionalización desde ahí» (Entrevista ID G).

Por otra parte, algunos interlocutores del nivel regional y de los servicios, muestran una mirada matizada de los beneficios del PN. Mencionan varias limitaciones, entre las que se destacan que los aportes favorecen principalmente prácticas complejas, que el dinero no llega al servicio que realizó la práctica sino al establecimiento y que algunos de los recursos no fueron utilizados adecuadamente.

El recorrido realizado da cuenta de que los roles de coordinación en el proceso de RAP no estuvieron claramente definidos. La RS no siempre ocupa un lugar central a la hora de tomar decisiones relativas al territorio a su cargo; además, no dispone de todos los recursos presentes allí. Las intervenciones del nivel central tuvieron efectos limitados en el fortalecimiento de las capacidades de la RS para ejercer funciones de coordinación y gerenciales, particularmente los avances se evidencian

en el eje «diseño». No hay duda de que el recorte territorial (en términos de RS) se vio favorecido con estas intervenciones, como así también la estructura y dinámica de la red (define quienes participan, cómo deben ser los intercambios). Sin embargo, al ser las capacidades de la RS limitadas, no queda claro quién gobierna la red regional y esto trae aparejado dificultades en términos de organización de trabajo. Por último, surge como interrogante si la fuerte dependencia del nivel nacional no conlleva cierta debilidad para captar las demandas del territorio (por ejemplo: fortalecimiento del primer nivel).

## V. CONCLUSIONES

El recorrido da cuenta de importantes limitaciones de la RS VII en términos de coordinación y gerenciamiento del proceso de RAP, como así también algunos logros. El rol de la RS aparece desdibujado al observar algunas aristas vinculadas al diseño de la política (como las reuniones regionales), los recursos que hacen al poder de este nivel de gestión o la relación con el nivel nacional. La RS muestra debilidades en términos de instituciones formales y recursos: no está definida como órgano de gestión, su coordinación no tiene una designación formal, no posee presupuesto propio y su gobierno sobre los recursos regionales es bajo (se enfatizó en el caso de los hospitales provinciales). Además, en ciertas situaciones el nivel nacional tiene mayor injerencia en las decisiones debido a su papel de financiador y a la baja autonomía de la RS. Por momentos la RS aparece como el recorte territorial de la política, más que como la instancia de gestión a cargo del proceso o de la que se precisa fortalecer sus capacidades.

Frente a estas limitantes, el análisis de las capacidades regionales en la RS VII destaca que existen ideas orientadoras compartidas entre los actores involucrados acerca de cuál es el problema para enfrentar, qué hay que hacer y la importancia del rol de la RS. Aunque no se correspondan estrictamente en la práctica, aparecen como metas en sus relatos y fueron consideradas a la hora de indicar logros y dificultades de la RAP. Además, sobresalen las capacidades individuales de los gestores, particularmente en términos de recursos políticos y administrativos, para establecer vínculos informales y soluciones caso por caso (que les otorga cierta autonomía de trabajo respecto del nivel nacional y provincial). Los esfuerzos, en materia de RAP, han sido informales y dependientes de las capacidades individuales,

por lo que preocupa la sostenibilidad de estas intervenciones. Aun así, el nivel de gestión regional se vio favorecido y convocado por la estrategia. Particularmente, se fortaleció la mirada regional, una conciencia de red y ciertas ideas orientadoras del trabajo. Por último, llama la atención el vínculo de la RS con los gobiernos municipales, ya que (con limitaciones) es de mayor cotidianeidad y confianza; además este vínculo antecedió a los esfuerzos en RAP y prosiguió después de ellos.

Con la concentración de las decisiones en el nivel central provincial y el fin de la financiación nacional a fines de 2015, el trabajo regional en atención perinatal se desdibuja y la RS queda con reducidas capacidades y posibilidades de intervención. Preocupa el detenimiento del trabajo, dado que la situación de la salud materno–infantil en el conurbano aún muestra indicadores preocupantes y su organización no ha mostrado grandes cambios.

### Referencias bibliográficas

- ARIOVICH, ANA Y CROJETHOVIC, MARÍA. (2015): «Las redes: un modelo organizativo para contrarrestar la fragmentación institucional del sistema de salud en la Argentina», en: *Revista Gestión de las Personas y Tecnología*, nº 24, pp. 38–50.
- BERNZTEIN, RICARDO, MICELI, ALDO, DRAKE, IGNACIO, LEVCOVICH, MÓNICA, GRAU, GUADALUPE, MARZO, SILVIA, PIANESI, JORGE, BORSELLINO, SILVIA, ATENCIO, ANA, KAMIYA, MARYS Y ORTIZ, CLARA (2012): Implementación del Plan Operativo para la Reducción de la Mortalidad Materno Infantil, de la Mujer y de la Adolescente en Argentina, 2009–2011. Evaluación de medio término, Buenos Aires, Ministerio de Salud de la Nación.
- CHIARA, MAGDALENA, DI VIRGILIO, MARÍA MERCEDES Y MORO, JAVIER (2009): «Inequidad (es) en la atención de la salud en el gran Buenos Aires: Una mirada desde la gestión local», en: *Postdata*, vol. 14, nº 1, pp. 97–128.
- DÍAZ DE LIMA, LUCIANA, DE QUEIROZ, LUCÍA, VIERA MACHADO, CRISTIANI, Y D'AVILA VIANA, ANA LUIZA (2012): «Descentralização e regionalização: dinâmica e condicionantes da implantação do Pacto pela Saúde no Brasil», en: *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 17.7, pp. 1903–1914.
- DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN EN SALUD DEL MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (DIS–MSP) (2015): «Partos, cesáreas y su relación porcentual según dependencia por Región Sanitaria y establecimiento». Disponible en: <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/infoensalud/estadistica/recursos-y-servicios-de-salud/> (último ingreso 08/07/2019).
- DOURADO, DANIEL Y ELIAS, PAULO EDUARDO MANGEON (2011): Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro», en: *Revista de Saúde Pública*, vol. 45, pp. 204–211.
- FERNANDES DA SILVA, SILVIO (2011): «Organização de redes regionalizadas e integradas de atenção

- à saúde: desafios do Sistema Único de Saúde (Brasil)», en: *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 16, pp. 2753–2762.
- FLEURY, SONIA (2002): «El desafío de la gestión de las redes de políticas», en: *Revista Instituciones y Desarrollo*, vol. 17.
- ISUANI, FERNANDO (2007): «Capacidades Estatales para Implementación Interorganizacional de Políticas Públicas», en: *IV Congreso de Administración Pública*, Buenos Aires, 22 al 25 de agosto.
- MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN (2010): *Plan para la reducción de la mortalidad materno infantil, de las mujeres y de las adolescentes*, Buenos Aires, Ministerio de Salud de la Nación.
- MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (MSP) (2012): «Guía de establecimientos asistenciales». Disponible en: <https://www.mpba.gov.ar/files/content/guia-establecimientosvamiliar.pdf> (último ingreso 08/07/2019).
- REPETTO, FABIÁN (2003): «Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina», en: *VIII Congreso del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- REPETTO, FABIÁN Y ANDRENACCI, LUCIANO (2005): «Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina», en: ANDRENACCI, LUCIANO Y ABRAMOVICH, ANA LUZ. (comps.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento/Prometeo.
- SCHWARCZ, ALBERTO (2011): «Regionalización de la Atención Perinatal», en: Organización Panamericana de la Salud – Ministerio de Salud de la Nación, *Regionalización de la Atención Perinatal. Documentos*, Buenos Aires, Organización Panamericana de la Salud / Ministerio de Salud de la Nación.
- SCHWARCZ, ALBERTO; KAROLINSKI, ARIEL; BONOTTI, ANA MARÍA, Y CHUJMAN, LIDIA (2009): Encuesta Perinatal 2008: Resultados en Hospitales Públicos de la Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Plata, Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.
- SIMIONI, ALBERTO, LLANOS, ORALDO, ROMERO, MARIANA, RAMOS, SILVINA, BRIZUELA, VANESSA Y ABALOS, EDGARDO (2017): «Regionalización de la atención materna perinatal en la provincia de Santa Fe, Argentina», en: *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 41.
- TOBELEM, ALAIN (1993): *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI). Manual de Operaciones*, Publicaciones Ocasionales de la División de Administración del Sector Público del Departamento Técnico de la Región América Latina y Caribe del Banco Mundial, n° 9.
- VILACA MENDES, EUGENIO (2013): *Las redes de atención de salud*, Brasilia, Organización Panamericana de la Salud – Representación Brasil.



## **NOTAS BIBLIOGRÁFICAS**

ESTUDIOS SOCIALES 59 [julio-diciembre 2020]



**EL FINAL DEL SILENCIO: DICTADURA,  
SOCIEDAD Y DERECHOS HUMANOS EN  
LA TRANSICIÓN: ARGENTINA, 1979-1983**

de Marina Franco,  
Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica,  
2018, 411 pp.

GABRIELA QUIRITI

Centro de Estudios Históricos, Universidad Nacional de Mar  
del Plata (Argentina).

e-mail: gabyquiriti@gmail.com

Los debates sobre la llamada transición a la democracia en Argentina han ocupado, con matices, un lugar de importancia en la historiografía desde la década del 80 hasta la actualidad. Sin dudas ha primado una visión lineal en la cual la democracia aparece como punto de llegada y se ignora la persistencia de imaginarios y prácticas propias del período dictatorial. Marina Franco, investigadora de CONICET y docente del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad de San Martín, ha tratado estas temáticas con anterioridad en algunos de sus libros de los cuales el último es justamente el objeto de esta reseña. En *El final del silencio: dictadura, sociedad y derechos humanos en la transición: Argentina, 1979-1983*, la autora desarrolla una serie de cuestionamientos a los lugares comunes sobre el proceso transicional. Con este fin, se sirve de un corpus centrado en la prensa

de época, aunque incluye también testimonios orales. Dicho corpus es analizado de forma aguda para indagar en las cuestiones relativas al complejo período que Franco sitúa entre los años 1979 y 1983.

La obra se desarrolla a lo largo de cuatro capítulos ordenados cronológicamente, cada uno de los cuales aborda un momento distinto de la transición. El análisis lleva a la autora a problematizar la lectura tradicional de este proceso y los presupuestos que se han cristalizado en la memoria social en las últimas décadas. Es decir, se pone en cuestión la idea según la cual el derrumbe del autoproclamado Proceso de Reorganización Nacional se dio exclusivamente a partir del fracaso de guerra de Malvinas y, en ese contexto, la cuestión de los derechos humanos fue central en la deslegitimación. Franco busca oponer una visión más compleja, respondiendo a algunas preguntas funda-

mentales: ¿cómo construyó la sociedad su vínculo con la represión y la violencia por parte del Estado? ¿Qué impacto tuvo el tema de los desaparecidos en la transición a la democracia? Evitando los anacronismos, la autora busca responder a estos interrogantes sin dejarse llevar por aquel relato memorial cimentado en la sociedad y tendiente a exagerar cuestiones hacia las cuales los argentinos solo volverían su mirada crítica con posterioridad.

El comienzo de la deslegitimación del régimen dictatorial es abordado en el primer capítulo y de forma constante a lo largo de la obra. En este sentido, Franco señala que la cuestión de los Derechos Humanos quedó relegada frente a la importancia que adquirirían otros factores, principalmente los económicos y sociales, que traerán aparejadas las primeras fricciones. En una etapa inicial, la represión al llamado enemigo subversivo no era cuestionada, sino que incluso era celebrada por parte de algunos actores. Su análisis de la prensa de la época reviste importancia puesto que viene a derribar uno de los mitos consolidados sobre el Proceso: el de la sociedad inocente que no sabía lo que estaba pasando. El trabajo con dichas fuentes servirá a la autora para demostrar que había conocimiento y menciones en la prensa de la represión y que ella era aceptada por el grueso de la población, al punto de desprestigiar los informes internacionales como aquel presentado por

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos después de su visita en 1979. En consideración de ello, la gran pregunta que surge es cuándo la cuestión de los Derechos Humanos comenzó a ser parte de la agenda pública, duda que la autora busca resolver.

Sin dudas, a pesar de este panorama de aceptación general de la represión, era innegable ya desde fines de la década de 1970 que en algún momento sus consecuencias deberían ser enfrentadas. Este es otro de los hilos de análisis que sigue se sigue en el libro: las diversas respuestas ensayadas sobre cómo cerrar el proceso represivo. Con respecto a este punto, los márgenes de maniobra se irán reduciendo, pasando de una primera etapa en la cual el Proceso era capaz de plantear un traspaso de poder a largo plazo, con límites para el disenso, a un final precipitado y ya sin ningún tipo de salvaguarda para sus intereses más que una autoamnistía efímera y poco promisoría. De cualquier manera, la investigación busca desmitificar la idea del juzgamiento generalizado por parte de la sociedad con respecto a la cuestión represiva ya que, al menos hasta principios de la década del 80, la tarea llevada a cabo por las Fuerzas Armadas era reconocida y el cierre de esta etapa estaba ligado únicamente al olvido para poder seguir adelante.

En el segundo capítulo, se analiza el momento de ilusión de apertura, que coinci-

de con el gobierno de Viola, y la búsqueda del cierre del Proceso. En este caso, se centra en las internas militares y la reactivación política que implicará a largo plazo el surgimiento de la Multipartidaria. Todo esto daría lugar al giro opositor cuyo entendimiento como inicio de la transición es cuestionado: Franco sostiene que 1981 no fue un año de rotundos cambios; apenas habilitó instancias de diálogo en pos de una normalización que aparecía todavía como un horizonte lejano. El capítulo versa sobre la resistencia de la corporación militar a habilitar dicha normalización y el creciente rechazo que este endurecimiento de posiciones produjo, ligado al fracaso económico del régimen. Progresivamente, diversos actores como la Iglesia y la prensa se distanciaron del gobierno, incluso haciendo noticia de la represión por primera vez. Sin embargo, Franco matizará durante todo su estudio el impacto de lo que llama «la cuestión de los desaparecidos», escapando a ciertos sentidos de época que suelen imprimirse de forma anacrónica sobre los años del Proceso. Este asunto solo cobraba importancia fundamental en las negociaciones con respecto al cierre del pasado. En las restantes páginas del capítulo, la autora aborda de manera minuciosa el accionar de dos actores centrales con respecto a lo antedicho: los partidos políticos y el sistema judicial, destacando en todo momento su actitud ambigua y pragmática.

La Guerra de Malvinas tuvo como consecuencia una decidida eclosión antidictatorial que Franco trata a lo largo del tercer capítulo. El clima opositor se consolidó y la sociedad comenzó a demandar a los sectores castrenses una rendición de cuentas sobre aquellos asuntos espinosos para el régimen. En este período, el análisis está centrado en las constantes negativas militares a brindar respuestas satisfactorias a dichas exigencias y la preparación de su acto final de gobierno: la sanción de la autoamnistía que les permitiría asegurar la no revisión de los crímenes perpetrados. Esta preocupación da cuenta de que la gravedad del asunto era reconocida a medida que la gran mayoría de los actores sociales se sumaban a la defección, cuestionando por primera vez al régimen, aunque fuera en los términos de la que luego sería conocida como «teoría de los dos demonios». La respuesta castrense mediante la reafirmación de sus esquemas bélicos y el planteo de la supuesta continuidad del peligro subversivo es también objeto de análisis. En este sentido, la autora marca la publicación del Documento Final de la Junta Militar sobre la guerra contra la subversión, de carácter auto inculpatario, como un punto de inflexión, rompiendo con otras interpretaciones que han tendido a soslayar su importancia.

La publicación del documento final resulta un clivaje particular, puesto que estrechó las opciones para la transición,

marcando la falta de voluntad por parte de las fuerzas armadas de resolver la cuestión represiva y dejándola en manos del gobierno democrático que asumiera el poder. Este es el núcleo del contenido del capítulo cuarto de la obra, en el cual Franco brinda un panorama de la etapa final de la transición. En ella, los actores dominantes comenzaron a amenazar cada vez con más fuerza el poder militar y se produjo la recomposición política y sindical propia de la preparación para la normalización democrática. Sin embargo, el pragmatismo fue la marca esencial en el accionar de todos ellos, en especial para la cuestión de los derechos humanos. En este punto, el cuestionamiento estaba situado en los medios de la represión, para los cuales se reclamaba una vuelta a la legalidad que, según Franco, marca el final de un ciclo histórico. En las restantes páginas del capítulo, la autora se aboca a reconstruir el proceso de preparación y sanción de la ley de autoamnistía y la carrera electoral hacia octubre de 1983.

A modo de conclusión, debe destacarse que esta obra resulta una incómoda apreciación sobre el accionar de la socie-

dad argentina en ese particular momento de la historia. Esto le aporta un valor innegable, puesto que lleva a cuestionar lugares comunes constituidos sobre la transición a la democracia. Franco señala que la construcción de una cultura de los derechos humanos fue un lento proceso que tuvo sus orígenes en el seno de la dictadura, pero que recién se cimentó en los primeros años de la recuperación democrática. Es destacable su intento por comprender, alejándose de los marcos memoriales presentes, la huella que había dejado en la sociedad el período de violencia política previo a la dictadura. En este sentido, resulta interesante su propuesta de análisis que parte de lo que podríamos llamar «la otra transición», aquella que se produjo entre 1973 y 1976 en contexto de la escalada de violencia y que determinó los marcos de sentido en los cuales sería comprendido por los contemporáneos el proceso represivo. La obra no defrauda su objetivo central que es, en última instancia, plantear una duda sobre cuál fue el rol que jugaron realmente la sociedad y los actores políticos en aquel final del silencio.

**MARTÍN GARCÍA MÉROU.**  
**VIDA INTELLECTUAL Y DIPLOMÁTICA**  
**EN LAS AMÉRICAS**

de Paula Bruno,  
Bernal, Universidad Nacional de Quilmes,  
2018, 211 pp.

RAQUEL BRESSAN

Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina).  
Email: vbressan@ungs.edu.ar

En *Martín García Mérou. Vida intelectual y diplomática en las Américas*, Paula Bruno presenta una selección de dieciocho obras de Mérou acompañadas por un estudio preliminar que recrea el contexto de producción de aquellos textos y el criterio de su selección en base a tres ejes de análisis: las miradas y estudios sobre las dinámicas culturales de naciones latinoamericanas; cartografía de la vida intelectual argentina y análisis de García Mérou sobre la reconfiguración del escenario geopolítico americano y sus ecos en la vida intelectual del cambio de fin de siglo. A partir de la construcción de estos ejes las obras son insertadas desde una mirada orgánica que permite superar un relato lineal y anecdótico de su producción, así como de la propia vida y quehacer intelectual de su autor. De esta forma, a través de las páginas del ensayo, Bruno nos invita a acompañar la trayectoria del intelectual cual

turistas curiosos que nos deleitamos con un nuevo enfoque de los aspectos más celebrados de aquella figura y nos sorprende al reponer aspectos menos conocidos del itinerario que permitió dar vida a los textos que componen la antología.

En el primer eje se analiza la impronta que la labor diplomática tuvo en la pluma del intelectual. Como advierte Bruno, si París bloqueó el impulso del descubrimiento al ser observada bajo el lente de las lecturas que un joven Mérou había consumido en Buenos Aires, Colombia y Venezuela constituyeron un serio desafío narrativo. Para escapar del tradicional exotismo literario y describir los espacios latinoamericanos, señala la autora, «forjó lo que sería una de sus marcas de autor: emprendió el estudio sistemático del ámbito letrado de cada uno de los lugares a los que lo llevó su carrera diplomática». Así, en la escritura de «De paso por Río de

Janeiro. En París. Recuerdos de Venezuela y Colombia» y de «El Brasil intelectual» —ambos textos incluidos en la antología— se observa el estudio minucioso de los espacios de sociabilidad y de las voces de la vida letrada de las ciudades latinoamericanas que constituyeron el tránsito de su carrera diplomática.

En el segundo eje se reconstruye las apreciaciones del mundo cultural argentino elaboradas por Mérou. A partir del análisis de un significativo número de textos, Bruno restituye una secuencia temporal formada por cuatro momentos claramente diferenciados del ámbito letrado en el Río de La Plata. El primero constituido por los intelectuales que pensaron al país desde el exilio durante la etapa rosista. Un segundo momento ubicado en la década de 1870 se hallaba marcado por la efervescencia de la vida literaria y la convivencia de los antiguos exiliados con los hombres del interior y los extranjeros que se integraron a los ámbitos culturales locales. El tercer momento, ubicado a mediados de la década de 1880 muestra la ambigüedad de las apreciaciones de Mérou en las cuales se combinaban el optimismo por el desarrollo de la literatura nacional con ciertas notas de pesimismo vertidas a través de ciertos comentarios realizados durante sus breves estancias en el país. El último momento se vincula directamente a la crisis de 1890 y a las críticas del devenir cultural y el rol que el Estado debía desempeñar en el mismo.

El tercer eje analiza la mirada de Mérou sobre episodios críticos de la vida política americana en los cuales tuvo una participación privilegiada desde su rol diplomático. Así, por ejemplo, se hallaba en Brasil durante la firma del Laudo de Cleveland que resolvió los conflictos limítrofes entre Argentina y Brasil por el territorio de las Misiones Orientales en 1895 y se desempeñó activamente en la Segunda Conferencia Panamericana realizada en México durante 1901 y 1902. A partir de escritos como «De paso por Chicago», «American ideals», «La Primera Conferencia Panamericana en Washington», «La cuestión de Cuba y la Guerra entre España y Estados Unidos», el ya citado «Brasil intelectual» y los artículos que escribió para el diario *La Nación* como corresponsal, Bruno destaca que la mirada de Mérou sobre el lugar de Brasil y Estados Unidos en un contexto de significativos cambios geopolíticos se desarrolló en contramarcha de las tendencias dominantes en el mundo intelectual, arraigada en el conocimiento exhaustivo que tenía de ambos países.

La elaboración de los tres ejes aquí citados no sólo contextualiza el marco de producción de los textos que conforman la antología. Más aún, la detallada y fructífera recopilación de fuentes (que incluye cartas y documentos del Archivo Histórico de la Cancillería Argentina y del Fondo Martín García Mérou; artículos de diarios

de Buenos Aires, París y Madrid) así como el nutrido diálogo que Bruno entabla con estudiosos de la figura de Mérou pertenecientes a distintas latitudes, devuelve una imagen desencasillada de este intelectual y permite apreciar como su obra fue recepcionada y repensada en distintas escalas temporales y geográficas.

Martín García Mérou nació en 1862, año fundacional en la historia política en tanto marcaba el inicio de la presidencia de Bartolomé Mitre tras la incorporación de Buenos Aires a la Confederación Argentina. La conformación del Estado nacional con la creación de nuevas instituciones fue el marco de pródigos oportunidades para un conjunto heterogéneo de hombres que desplegaron su carrera profesional en forma paralela a la construcción de este nuevo Estado. Aquel contexto constitutivo de la Nación permeó en diferentes aspectos y con distintiva incidencia labor intelectual de un segmento de aquellos hombres dentro de los cuales se ubica a Mérou y que pasaron a la pros-

peridad bajo el rótulo de miembros de la «Generación del 80». Sin embargo, a diferencia de buena parte de sus pares, residió la mayor parte de su vida en el extranjero y para él, apunta Bruno, «la diplomacia no fue una ocupación entre otras, sino el vector de su itinerario público que, además, condicionó la forma de articular las dimensiones intelectuales con la vida de las legaciones». Por lo tanto, a partir de la intrínseca articulación de su labor intelectual y cultural Martín García Mérou inauguró una nueva categoría dentro del ámbito letrado que Bruno denomina como la del intelectual–diplomático.

*Martín García Mérou. Vida intelectual y diplomática en las Américas* constituye un valioso aporte para todos aquellos interesados en la historia intelectual e incorpora una nueva coordenada al complejo y rico mapa de la vida cultural argentina de la segunda mitad de siglo XIX y principios del XX, al cual Paula Bruno, a partir de sus estudios, ha colaborado en forma pródiga a construir.

**SAN MARTÍN.**  
**UNA BIOGRAFÍA POLÍTICA DEL LIBERTADOR**

de Beatriz Bragoni, Buenos Aires, Edhasa,  
2019, 336 pp.

ADRIANA N. MILANO

Instituto de Estudios Críticos en Humanidades y Centro de Estudios de Historia Social sobre la Justicia y el Gobierno, Universidad Nacional de Rosario (ISHIR/CONICET) (Argentina).  
e-mail: adria\_milano@yahoo.com.ar

El libro bajo análisis brinda la oportunidad de visitar la vida de uno de los hombres más destacados de la historia argentina y latinoamericana del siglo XIX. Se trata de una biografía que, como la misma autora señala, no pretende reivindicar la trayectoria sanmartiniana. El objetivo es utilizar el recurso del viaje para evidenciar un trayecto que ilumina sobre la potencia de la revolución y las guerras subsiguientes en la caída de un orden social y político previo, como también en la elaboración de identidades políticas que pondrían en cuestión la utopía de lograr una patria americana imaginada por sus promotores.

Los hacedores de biografías reconocerán lo difícil que resulta resolver los problemas que se generan al intentar aprehender la trayectoria de una vida, superar las lagunas de información y las perspectivas que ofrezcan un mero relato anecdótico. La revalorización que este tipo de trabajos ha experimentado en los

últimos años operó sin que se imponga un único paradigma válido para su producción, con lo cual, cada trabajo ofrece sus particularidades y matices.

En este caso, la autora optó por una biografía de tipo político donde en ningún momento la figura del Libertador queda solapada por el contexto, que necesariamente también debe ser referido si se pretende que este tipo de trabajos resulte además una vía de acceso para identificar, como plantea Giovanni Levi, las tensiones posibles entre individuo y estructura. La dialéctica entre San Martín y las coyunturas en las que se vio involucrado son analizadas por Bragoni de manera clara, de modo de brindar una imagen del biografiado con adecuado balance entre selección de la información fáctica del periodo — que no puede por su importancia omitirse — e interpretación política egocentrada.

El trabajo evidencia la experiencia de Bragoni en la investigación del siglo XIX

latinoamericano y argentino, demostrada en una nutrida producción académica entre las que se encuentran ensayos biográficos previos sobre San Martín y José Miguel Carrera, a quien además dedicó su libro *José Miguel Carrera. Un revolucionario chileno en el Río de la Plata*. Su recurso al género biográfico en este caso busca, como se dijo, la construcción de una biografía política, aunque no faltan referencias a su vida personal que aportan en su justa medida para la comprensión acabada del periplo político del «prócer preferido de los argentinos».

Como anticipa la autora, los cinco primeros capítulos interpelan la carrera militar y política de San Martín, mientras que los dos siguientes abordan el tema de su ostracismo voluntario y su lugar en el panteón nacional de héroes del siglo XIX. El octavo y último enfoca los usos públicos de su figura en los siglos XX y XXI, para ofrecer un ejemplo del peso del pasado nacional en la política y cultura argentina contemporáneas.

En ese esquema, el capítulo primero inicia con la exploración de la decisión personal y a la vez política de San Martín de optar por ofrecer sus servicios militares al gobierno revolucionario de Buenos Aires. Repasa los factores determinantes, como la influencia de su padre, descendiente de humildes labradores que logró ascender en la carrera militar; y las noticias de América que lo condujeron a trasladarse a Londres, centro de operaciones

de los americanos revolucionarios donde se especializó en las prácticas de guerrillas. A partir de la llegada a Buenos Aires, Bragoni muestra su ascenso social y político sostenido: el ingreso como teniente coronel al servicio del gobierno triunviral, su inserción en la sociabilidad porteña y su matrimonio con María de los Remedios Escalada Quintana con la suma de prestigio que le significó su paso de coronel de granaderos a jefe del Ejército del Norte en 1814, en reemplazo de un atribulado Manuel Belgrano agobiado por la coyuntura guerrera. El capítulo no descuida el derrotero de San Martín luego del arribo a Tucumán para paliar la falta de recursos y acentuar su convicción de que la independencia americana solo podía lograrse con una estrategia ofensiva, con un ejército profesionalizado y una conducción unificada; al tiempo que se convertía en gobernador intendente de Cuyo.

El capítulo segundo refiere a la experiencia de San Martín en la «ínsula cuyana», en palabras de Bartolomé Mitre, que lo condujo al panteón de los héroes de la independencia por la actuación política y militar desarrollada. La autora transita el desafío opositor que significó el líder chileno José Miguel Carrera, la figura clave de O'Higgins en Chile; el apoyo de Buenos Aires a las iniciativas de San Martín y la idea de liberar a Chile de la opresión realista como prioridad en la agenda de necesidades. Todo ello en un contexto donde

la ayuda financiera se hallaba casi exhausta, sumado a las deserciones de sus hombres que agudizaban aún más sus desvelos.

Es en el capítulo tercero donde se aborda la campaña a Chile. Los preparativos, las instrucciones y los rituales cívicos para enaltecer la misión desplegados personalmente por San Martín. Analiza luego en concreto el paso de los Andes, el desarrollo de las prácticas de guerrilla como estrategia, el éxito de la batalla de Chacabuco y los procedimientos políticos de rigor que fortalecieron su figura: la comunicación del triunfo a Buenos Aires y designación de Bernardo de O'Higgins a la cabeza del «restablecido Estado chileno». Ello mientras proseguía en el diseño de su plan de avance hacia Lima para demoler el poder colonial cuyos pilares debían ser la creación de una flota naval, al igual que una nueva formación militar: el Ejército Unido, resultado de la combinación del Ejército de los Andes y los cuerpos armados chilenos. Para Bragioni, el éxito de la contienda de Maipo que ratificó la independencia chilena fue el hito que permitió a San Martín reacomodara sus maniobras políticas como Libertador para apurar la aprobación de la incursión hacia el norte peruano.

Respecto de la campaña al Perú, el capítulo cuarto analiza los rituales políticos para acompañar la partida y los pormenores de la expedición en sus itinerarios marítimos o campañas terrestres, donde la propaganda activa fue la estrategia san-

martiniana central para estimular apoyos locales. Especial atención dispensa Bragioni al ingreso a Lima, donde el líder en persona cumplió un rol político y militar clave, en particular en la gestión de una fórmula política que combinara monarquismo e independencia. Una asociación entre libertadores y el virrey que había cobrado vigor con el restablecimiento del absolutismo en la Europa de la restauración, aunque no pudiera prosperar en la práctica conduciendo a que San Martín abdicara al mando supremo del Perú en 1823 partiendo a Valparaíso. Atrás quedaban los días del Protectorado y la suma del poder. Un desenlace que Bragioni aborda con el sugerente título «El general en el laberinto».

El capítulo quinto es el último que indaga en su vida militar y política. Su partida del Perú y la desconfianza de las autoridades porteñas de sus aspiraciones políticas. Estas circunstancias no habrían frenado su desembarco en Buenos Aires a fines de 1823 y luego su firme decisión de acelerar el regreso a Europa después de la tibia consideración de su persona por la prensa local, sumado la indiferencia de las autoridades oficiales. El retorno a Europa es valorado por Bragioni no como un hecho aislado sino como parte de una red de sudamericanos que cumplían funciones oficiales frente a los gobiernos, alternando con la sociabilidad de los españoles fugados luego del intento liberal frustrado en la Península. Fue en ese lapso que el colombiano Juan

García del Río publicó en Londres en su honor *Biografía del general San Martín* para crear una opinión favorable a fin de que Gran Bretaña reconociese la independencia, convirtiéndose a la vez en el primer intento de interpretar su desempeño público y político. Estas circunstancias acontecían mientras San Martín no dejaba de anhelar su regreso a Buenos Aires.

Los dos siguientes capítulos conducen al lector a una exploración detallada del periodo de su ostracismo voluntario. Su estancia en París, los deseos de retorno, las reflexiones políticas que lo condujeron, luego de defender los preceptos liberales, a optar por profundizar una visión política que antepone el orden a la libertad para las naciones hispanoamericanas luego de analizar la historia reciente de Colombia, Perú, Bolivia y el Río de la Plata.

Finalmente, y con aguda capacidad de síntesis interpretativa, en el último capítulo la autora analiza los usos públicos de San Martín desde el pensamiento de Mitre hasta la actualidad. En una treintena de páginas y no obstante el amplio marco temporal abarcado, al igual que la variedad de las apropiaciones a valorar, el lector podrá apreciar las diferentes coyunturas que recurrieron a su persona. En cada una de ellas se presenta el contexto, los hechos y motivos que condujeron a su exaltación, explicación que revela adicionalmente el gran trabajo investigativo sobre fuentes de toda índole para explicar de modo breve

pero cabal las inflexiones en la historia política argentina desde mediados del siglo XIX hasta el año 2015. Un trabajo destacable teniendo en cuenta la diversidad de la que hablamos, el reto de transitar del mitrismo hacia el Centenario, el período de entreguerras, el peronismo, las izquierdas, la Revolución Libertadora, las últimas dictaduras militares o el kirchnerismo, por citar algunos periodos considerados.

Bragoni logra con soltura interpretativa y adecuado equilibrio en el manejo de los datos fácticos cumplir el objetivo previsto en su indagación, a la vez que ofrece al lector la posibilidad de apreciar una vez más las posibilidades que el recurso biográfico otorga a los historiadores como vía de entrada al estudio del pasado. Como advirtiera Jacques Le Goff, a propósito de sus trabajos sobre San Francisco de Asís o San Louis, una biografía lejos de ser anecdótica puede representar por medio del tiempo de una vida una encarnación concreta los grandes movimientos de la historia. Bragoni consigue de manera inteligente un nuevo giro de tuerca sobre una figura y periodo de la historia latinoamericana del siglo XIX tantas veces investigado, dejando abierta la puerta para nuevos interrogantes en torno a la construcción del poder político y la sociedad de pertenencia del biografiado. Deja en claro, en suma, que siempre es posible renovar la mirada del investigador sobre temas recurrentes con muy buenos resultados.

**ESTUDIOS SOCIALES 1**

[segundo semestre 1991]

ANA MARÍA RIGOTTI

El reformismo oligárquico  
y las casas para obreros.

RICARDO FALCÓN, DARÍO MACOR  
Y ALEJANDRA MONSERRAT

Obreros, artesanos, intelectuales  
y actividad político-sindical.  
Aproximación biográfica a un  
perfil de los primeros militantes  
del movimiento obrero argentino.

DORA BARRANCOS

Contraconcepcionalidad y aborto  
en la década de 1920: problema  
privado y cuestión pública.

OFELIA PIANETTO

Coyuntura histórica y movimien-  
to obrero. Córdoba, 1917-1921.

AGUSTINA PRIETO

El obrero en la mira. Una  
aproximación a la cuestión de  
la identidad de los trabajadores  
en la Argentina del novecientos  
a partir de un estudio de caso.

HUGO QUIROGA

Mercado y solidaridad social.  
Reflexiones a partir de la crisis  
del Estado de Bienestar.

ENRIQUE MASES, SILVIA ZANINI,  
ALINA FRAPICCINI Y MARÍA E. GINGINS  
La inmigración francoargelina  
en la Argentina. La colonización  
en Valle Azul.

JUAN MAURICIO RENOLD

Análisis estructural de la organi-  
zación cooperativa agropecuaria.  
Un estudio de caso.

JUAN CARLOS HIDALGO

Financiamiento universitario.

EDUARDO HOURCADE

El conocimiento histórico  
objetivo según Ranke. (NyC)

**ESTUDIOS SOCIALES 2**

[primer semestre 1992]

MARÍA DE LOS ANGELES YANNUZZI

El modelo neoconservador  
y la crisis de los partidos  
en la Argentina.

GERARDO CAETANO Y JOSÉ RILLA  
Uruguay. Crisis y restauración  
de la República Moderada  
(1955-1990).

WALDO ANSALDI

¿Conviene o no conviene invocar  
al genio de la lámpara? El uso  
de las categorías gramscianas  
en el análisis de la historia de  
las sociedades latinoamericanas.

MARÍA CRISTINA BOIXADÓS

Crecimiento urbano y educación.

MARÍA PÍA MARTÍN

Católicos, política y sindicatos  
(1912-1919).

PANCHO LIERNUR

Una ciudad efímera. Considera-  
ciones sobre las características  
materiales de Buenos Aires en  
la segunda mitad del siglo XIX.

MARIO LATTUADA

Notas sobre corporaciones agro-  
pecuarias y Estado. Tendencias  
históricas y cursos de acción  
posibles en la experiencia demo-  
crática contemporánea.

OSCAR BARBOSA Y  
ORLANDO RODRÍGUEZ

Impacto de la tecnología informá-  
tica en los estilos y sistemas de  
gestión de empresas y organis-  
mos del Estado. La experiencia  
regional (Santa Fe-Entre Ríos).

ADRIANA CHIROLEU

Políticas de admisión a la  
Universidad. Una aproximación  
a las experiencias de Brasil  
y Argentina.

MARÍA ROSA RAGNO Y  
MARÍA BEATRIZ GENTILE

Hacia una estrategia de inte-  
gración regional: el Ferrocarril  
Trasandino del Sur (1890-1990).  
(NyC)

**ESTUDIOS SOCIALES 3**

[segundo semestre 1992]

FERNANDO DEVOTO

Idea de nación, inmigración  
y «cuestión social» en la his-  
toriografía académica y en los  
libros de texto de Argentina  
(1912-1974).

CARLOS IGLESIAS

Paul Veyne: los embates de  
la razón cínica en historiografía.

CRISTINA E. BLOJ

De la identidad y sus espacios.

ARTURO FERNÁNDEZ

La proyección política de los sindicatos: perspectivas teóricas y desafíos actuales.

ANA VIRGINIA PERSELLO

Radicalismo y régimen autonómico.

RICARDO FALCÓN

Elites urbanas, rol del Estado y cuestión obrera (Rosario, 1900-1912).

ALICIA MEGÍAS

Los modos de hacer política en Santa Fe en la segunda mitad del siglo XIX. Rosario, escenario y protagonistas.

RUBÉN DEVOTO

GATT y política agrícola de la CEE.

SILVIA LEVÍN

La solidaridad: un puente hacia el «nosotros». Sentido y actualidad del concepto.

RAÚL MARIO AGENO

El drama de la evaluación. Experiencia investigativa en una facultad con Taller de Educadores.

MARTHA TERESA VILLA Y

MARÍA CRISTINA ACOSTA

La coexistencia de paradigmas en la teoría de la regulación. (NYC)

CÉSAR TCACH

Amadeo Sabattini: reforma social, partido político y movimiento nacional. (NYC)

#### ESTUDIOS SOCIALES 4

[primer semestre 1993]

ISIDORO CHERESKY

Argentina. Una democracia en búsqueda de su institución.

BERNART RIUTORT SERRA

La formación de las identidades nacionales en Europa occidental. Una interpretación.

WALDO ANSALDI

Las elecciones municipales brasileñas de 1992: afirmación y lección democráticas.

DARÍO MACOR

Elites estatales en los orígenes del peronismo. El caso santafesino.

TALLER DE HISTORIA DE LAS MENTALIDADES

La Argentina de 1910: sensibilidad, alegorías, argumentos en torno de un centenario.

ENRIQUE MASES

La formación del mercado de trabajo en Neuquén (1884-1920).

ADRIÁN ASCOLANI

El anarco comunismo rural argentino. Utopía revolucionaria y sindicalismo (1900-1922).

MARICEL BÉRTOLO

El Sindicalismo Revolucionario en una etapa de transición (1900-1916).

NOEMÍ ADAGIO

Rosario urbana: la gestión municipal de 1886 a 1890.

GUILLERMO AUGUSTO FANTONI

Una reevaluación de los años 30 a partir de la obra de Antonio Berni. De la experiencia surrealista a la formulación del nuevo realismo.

ANGEL DIEGO MÁRQUEZ

La universidad argentina: crisis actual y desafíos.

FRANCISCO DELICH

Los mitos argentinos. (NYC)

#### ESTUDIOS SOCIALES 5

[segundo semestre 1993]

SUSANA BELMARTINO

La implantación de «servicios locales de salud». Problematicación del campo.

HUGO QUIROGA

Estado, política y mercado. Dimensiones del debate actual en la Argentina.

OSVALDO IAZZETTA

La reciente crisis política brasileña: ¿nuevas señales para repensar la esfera pública política de la región?

SILVANA CAROZZI

Apatías y utopías.

DANIEL LVOVICH

Pobres, borrachos, enfermos e inmorales: la cuestión del orden en los núcleos urbanos del Territorio del Neuquén (1900-1930).

**HÉCTOR EDUARDO SARTELLI**

El nivel tecnológico de la agricultura pampeana, 1880-1940. A propósito del «atraso» de la mecanización de la cosecha maicera.

**GRACIELA GARCÍA**

El sector agropecuario pampeano como demandante de maquinaria agrícola. Algunas reflexiones acerca de su comportamiento.

**ANA MARÍA RIGOTTI**

Alcances y fisuras de una intervención municipal. Los conflictos de «La vivienda del trabajador».

**MARIO ALBORNOZ**

Universidad, Ciencia y Tecnología en Argentina.

**RICARDO FALCÓN**

El pez en la pecera. Algunas reflexiones críticas en torno a las Memorias de Mario Vargas Llosa. (Nyc)

**LILIA PUIG DE STUBRIN**

El modernismo reaccionario: una nueva categoría en el análisis social. (Nyc)

**MARIO LATTUADA**

Intereses tradicionales y nuevos negocios. Los cambios en la Sociedad Rural Argentina en el actual contexto liberal-democrático. (Nyc)

## **ESTUDIOS SOCIALES 6**

[primer semestre 1994]

**DANIEL CANO**

Universidades, competitividad y hombres de negocios.

**ROBERTO RETAMOSO**

Los avatares de lo nacional.

**ARIEL GUIANCE**

¿Una historia ocultada o una historia asesinada? Las mentalidades entre el apogeo y la crisis.

**MARÍA LILIANA DA ORDEN**

Entre internacionalismo y nacionalismo: el enfoque de la nación en Juan B. Justo.

**CARLOS G. RAFART**

Crimen y castigo en el Territorio Nacional del Neuquén, 1884-1920.

**SILVIA ROBIN**

Ley de lemas y dinámica del sistema de partidos en la provincia de Santa Fe.

**GLADYS LECHINI**

Ajuste y cambios en el patrón de desarrollo político de Sudáfrica.

**ALEJANDRO Y FABIÁN HERRERO**

Dossier: Encuesta sobre historia de las ideas. Natalio Botana, José E. Burucúa, Jorge Dotti, Ezequiel Gallo, Marcelo Monserrat, Ezequiel De Olaso, Beatriz Sarlo, Víctor Tau Anzoátegui, Oscar Terán, Hugo Vezzetti.

## **ESTUDIOS SOCIALES 7**

[segundo semestre 1994]

**CÉSAR TCACH**

Reforma constitucional y lucha interna en la UCR. El Sabatinismo en el ensayo frustrado de 1957.

**ALEJANDRO CATTARUZZA**

Las huellas de un diálogo. Demócratas radicales y socialistas en España y Argentina durante el período de entreguerras.

**JUAN SURIANO**

Vivir y sobrevivir en la gran ciudad. Hábitat popular en la ciudad de Buenos Aires a comienzos del siglo.

**GUSTAVO CRISAFULLI**

Para una historia de la burguesía pampeana. Terratenientes y comerciantes en el sur bonaerense a fines del siglo XIX.

**TERESA SUÁREZ**

El discurso del morir. Testamentos de primera mitad de siglo XVIII en Santa Fe colonial.

**MARÍA DE LOS ANGELES YANNUZZI**

Populismo y modernización capitalista en la Argentina.

**BERNART RIUTORT SERRA**

Democracia y praxis en el joven Habermas.

ALEJANDRO Y FABIÁN HERRERO  
Dossier: Encuesta  
sobre historia de las ideas.  
Hugo Biagini, Horacio Cerutti  
Guldberg, José C. Chiaramonte,  
Hebe Clementi, Fernando Devo-  
to, Arturo Roig, Félix Weinberg,  
Gregorio Weinberg, Enrique  
Zuleta Alvarez.

MARÍA NÉLIDA DE JUANO  
Entrevista a Giácomo Maramaio.

### ESTUDIOS SOCIALES 8

[primer semestre 1995]

JOSÉ SAZBÓN  
«Crisis del marxismo»:  
un antecedente fundador.

RICARDO SIDICARO  
Contribuciones para el estudio  
de las ideas políticas de Perón.

FERNANDO D. RODRÍGUEZ  
«Inicial». Revista de la Nueva  
Generación.

EDUARDO SAGUIER  
El mercado inmobiliario urbano  
y la movilidad social en la ciu-  
dad Rioplatense (siglo XVIII).

FABIÁN E. SISLIÁN  
La dominación oligárquica como  
modo de ejercicio de la domina-  
ción de clase en América Latina.

ORIENTA FAVARO  
El Movimiento Popular  
Neuquino: 1961-1973.

ANA M. GARCÍA RAGGIO  
Y SUSANA VILLAVICENCIO  
Privados de lo público.  
Reforma estatal y democracia.

EDUARDO HOURCADE  
Del diario al libro. Episodios  
trágicos de la Revolución en  
la pluma de Mitre. (NYC)

NOEMÍ ADAGIO  
Manfredo Tafuri. Proyecto y  
utopía. Arquitectura y desarrollo  
capitalista. (NYC)

### ESTUDIOS SOCIALES 9

[segundo semestre 1995]

WALDO ANSALDI  
Gobernabilidad democrática  
y desigualdad social.

ALEJANDRO EUJANIAN  
Paul Groussac y la crítica  
historiográfica en el proceso  
de profesionalización de la  
disciplina histórica argentina.

MARÍA BEATRIZ GENTILE  
Ciudades y circuitos comerciales  
en la frontera argentino-chilena,  
1870-1900.

LUCIANO ALONSO  
La mutilación corporal como  
institución de control social.

GIOVANNI LEVI  
Economía campesina y mercado  
de la tierra en el Piamonte del  
antiguo régimen.

BEATRIZ BRAGONI ET AL.  
Entrevista a Giovanni Levi.

MIRTA GEARY  
Las cooperadoras escolares  
como nuevos actores sociales.  
(NYC)

ALBERTO GIORDANO  
«Sitio»: ensayo y polémica.  
(NYC)

MANUEL CRUZ  
El marco no es un adorno. (NYC)

### ESTUDIOS SOCIALES 10

[primer semestre 1996]

JACQUES REVEL  
Historia y Ciencias Sociales:  
una confrontación inestable.

CARLOS BARROS  
El paradigma común de los  
historiadores del siglo XX.

LUIS ALBERTO ROMERO  
Política democrática y sociedad  
democrática. Una perspectiva  
histórica.

SUSANA BELMARTINO  
Servicios de salud, solidaridad  
y mercado: apuntes sobre  
el caso argentino.

RICARDO FALCÓN  
La relación Estado-sindicatos  
en la política laboral del primer  
gobierno de Hipólito Yrigoyen.

MARÍA MOIRA MACKINNON  
La primavera de los pueblos.  
La movilización popular en las  
provincias más tradicionales en  
los orígenes del peronismo.

SILVIA YANNOULAS

¿Brasileras y argentinas,  
vidas paralelas? (1870-1930).

SANDRA GAYOL

Entre lo deseable y lo posible:  
perfil de la policía de Buenos  
Aires en la segunda mitad  
del siglo XIX.

CRISTINA GODOY

Entrevista a Robert Darnton.

ALEJANDRO HERRERO, FABIÁN  
HERRERO Y ALBERTO LETTIERI

Encuesta: La enseñanza de  
la Historia Argentina en las  
universidades nacionales.  
Susana Bandieri; Susana  
Belmartino; Oreste Cansanello;  
Noemí Girbal de Blacha;  
Noemí Golman; Darío Macor;  
María Silvia Ospital;  
Hilda Sabato.

ARTURO FERNÁNDEZ

Flexibilización laboral y sindica-  
tos. Un estudio de caso. (Nyc)

JUAN CARLOS GARAVAGLIA

Discurso, textos y contexto.  
Breves reflexiones acerca de  
un libro reciente. (Nyc)

## ESTUDIOS SOCIALES 11

[segundo semestre 1996]

NORBERT LECHNER

Estado y sociedad en una  
perspectiva democrática.

NATALIO R. BOTANA

Las transformaciones del  
credo constitucional.

ALEJANDRO HERRERO

Algunas cuestiones  
en torno a la construcción de  
la nacionalidad argentina.

ANA VIRGINIA PERSELLO

El Partido Radical.  
Oposición y gobierno.

M. GLORIA TROCELLO DE VIECENS

Crisis de identidad  
o seguridad paternalista.  
San Luis, ¿el paraíso perdido?

MÓNICA BILLONI

Democracia y conflicto de valores.

ENRIQUE MASES

Globalización y mercado  
de trabajo. El trabajo femenino  
en Neuquén capital.

GUIDO GALAFASSI

Aproximación al proceso  
histórico de asentamiento,  
colonización y producción en  
el delta del Paraná.

VERÓNICA GIORDANO

La resistencia simbólica en  
las haciendas de la sierra sur  
peruana.

JORGE MYERS

Comentarios a una reseña  
reciente. (Nyc)

## ESTUDIOS SOCIALES 12

[primer semestre 1997]

OSCAR TERÁN

Carlos Octavio Bunge y la  
institución filosófica: educando  
al cacique progresista.

PATRICE VERMEREN

La Filosofía, el Estado  
y la Revolución.

MIRTA LOBATO

El Estado en los años treinta  
y el avance desigual de los  
derechos y la ciudadanía.

MARÍA PÍA MARTÍN

Católicos, control ideológico  
y cuestión obrera. El periódico  
«La Verdad» de Rosario,  
1930-1946.

MARÍA LUISA MÚGICA

Cuerpos fabricados en  
reglamentos. Obligaciones  
y prohibiciones para las  
prostitutas del Rosario en  
los umbrales del siglo.

ADRIANA CHIROLEU

La universidad en su laberinto:  
¿excelencia o equidad? Los  
dilemas en torno al acceso.

HUGO QUIROGA Y OSVALDO IAZZETTA

Entrevista a Guillermo O'Donnell.

ALBERTO LETTIERI

Del liberalismo notabiliar a la  
«democracia deferencial». (Nyc)

HORACIO ROSATTI

El voto como medida de la  
participación política. (Nyc)

TERESITA GÓMEZ

Planificación en Argentina. (Nyc)

### ESTUDIOS SOCIALES 13

[segundo semestre 1997]

VICENTE PALERMO

Temor y temblor. El dilema entre conmovir las reglas y quebrar las coaliciones.

ISIDORO CHERESKY

Poder presidencial limitado y oposición activa como requisitos de la democracia.

FRANCISCO COLOM GONZÁLEZ

*Et Pluribus Unum.*

El federalismo y la integración de la diferencia.

ANA WORTMAN

Nuevos sentidos de la palabra cultura en la sociedad argentina del ajuste.

MARÍA S. OSPITAL

Intelectuales argentinos y cultura española en Buenos Aires. Una visión de «Síntesis» (1927-1930).

SUSANA PIAZZESI

Después del liberalismo: ¿un nuevo conservadorismo?

ROGER CHARTIER

Las representaciones de lo escrito.

CRISTINA GODOY

Entrevista a Carlos Barros.

HUGO QUIROGA Y OSVALDO IAZZETTA

Entrevista a Juan Carlos Portantiero.

CARLOS CAUDANA

Intervenciones, proyectos y prácticas en el espacio semiótico del dominio sociocultural. (NyC)

### ESTUDIOS SOCIALES 14

[primer semestre 1998]

MANUEL ANTONIO GARRETÓN

En qué tipo de sociedad vivi(re) mos. Tipos societales y desarrollo en el cambio de siglo.

HUGO QUIROGA

El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático.

WALDO ANSALDI

Disculpe el señor, se nos llenó de pobres el recibidor.

LUIS ALEJANDRO ROSSI

Borges, Bioy Casares y el peronismo.

LUIS ALBERTO ROMERO

Católicos en movimiento: activismo en una parroquia de Buenos Aires, 1935-1946.

DARÍO MACOR

Competitividad interpartidaria y sociabilidad política. Santa Fe, 1930-1943.

SUSANA DEBATTISTA,

CARLA BERTELLO Y CARLOS RAFART

El bandolerismo rural en la última frontera: Neuquén 1890-1920.

HUGO QUIROGA Y OSVALDO IAZZETTA

Entrevista a José Nun.

Dossier: Marc Bloch

en el espejo del siglo.

Cristina Godoy; Carlos Antonio

Aguirre Rojas; Susana Strozzi;

Etienne Bloch; Edgardo Falcón.

### ESTUDIOS SOCIALES 15

[segundo semestre 1998]

JUAN CARLOS GARAVAGLIA

Escenas de la vida política en la campaña: San Antonio de Areco en una crisis del rosismo (1839/1840).

ENRIQUE MASES

La cuestión social; la cuestión indígena: el destino final de los indios sometidos. Argentina y Chile, 1878-1885.

EDUARDO ZIMMERMANN

La prensa y la oposición política en la Argentina de comienzos de siglo.

EDUARDO HOURCADE

Ricardo Rojas hagiógrafo.

MARIO J. LATTUADA Y JUAN M. RENOLD

Morfología institucional y discurso en el cooperativismo agropecuario.

MARCOS NOVARO

Los partidos argentinos en los '90.

NORBERT LECHNER

Nuestros miedos.

DARÍO ROLDÁN

El impacto de la adopción del sufragio universal en el pensamiento doctrinario.

SANDRA CAPONI

El concepto durkheimiano de normalidad.

DANIELA CLEMENTE  
Y MIGUEL ÁNGEL OCHOA

Entrevista a Roger Chartier.

JULIO ARROYO

La ciudad escindida. (NYC)

SILVIA ROMANO

Los documentos audiovisuales como fuentes de la historia. (NYC)

### **ESTUDIOS SOCIALES 16**

[primer semestre 1999]

RUGGIERO ROMANO

Sobre algunos grandes temas historiográficos.

HERNÁN GONZÁLEZ BOLLO

Ciencias sociales y sociografía estatal. Tras el estudio de la familia obrera porteña, 1899-1932.

DIEGO PEREYRA

Fantasmas, fanáticos e iluminados en la Universidad de Buenos Aires. Reformismo, socialismo y política en el debate sobre el marxismo en las clases de sociología durante la primera década del siglo.

ORIENTA FAVARO

Estado y empresas públicas. El caso YPF, 1922-1955.

ADRIANA M. KINDGARD

Los sectores conservadores de Jujuy ante el fenómeno peronista (1943-1948).

CARLOS STRASSER

Identidad cultural y ciudadanía. La tensión iberoamericana.

DORA ORLANSKY

Haciendo la democracia operativa.

MARCELO CAVAROZZI

Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: legados y paradojos.

FERNANDO DEVOTO ET AL.

Entrevista a Ruggiero Romano.

### **ESTUDIOS SOCIALES 17**

[segundo semestre 1999]

PATRICIA FUNES

Letras nacionales nacidas en vientre de leona. Literatura y nación en Argentina y Uruguay, 1910-1930.

NORA PAGANO Y MARTHA RODRÍGUEZ

Las polémicas historiográficas en el marco de la profesionalización de la disciplina histórica.

VILMA PAURA

El problema de la pobreza en Buenos Aires, 1778-1820.

CÉSAR TCACH

La experiencia Nore Martínez: entre la Córdoba de las campañas y la ciudad obrera.

ALICIA SERVETTO

El derrumbre temprano de la democracia en Córdoba: Obregón Cano y el golpe policial (1973-1974).

CARLOS M. VILAS

Deconstruyendo la ciudadanía: fragmentación social, globalización económica y política de identidades.

VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ

Intervención política, capacidades estatales y desarrollo regional.

SILVANA CAROZZI

El búho y la alondra: perspectivas filosóficas sobre la modernidad política.

HÉCTOR RICARDO LEIS

El ambientalismo contra los molinos de viento de la modernidad.

### **ESTUDIOS SOCIALES 18**

[primer semestre 2000]

RICARDO SIDICARO

El Estado y los principales sectores e intereses socioeconómicos en los tres gobiernos peronistas.

HUGO QUIROGA

La experiencia democrática: entre pasado, presente y futuro.

GABRIELA DELAMATA

La oposición política al menemismo.

RICARDO FALCÓN

Rituales, fiestas y poder. (Una aproximación historiográfica a un debate sobre su pasado y presente).

PABLO VAGLIENTE

Fiesta en todos lados: el carnaval en Córdoba, 1890-1912.

FERNANDO J. DEVOTO

Montaña y emigración: un itinerario historiográfico (o a propósito de Braudel y el determinismo geográfico).

MARÍA ESTER RAPALO

Y MARÍA VICTORIA GRILLO

La organización de los obreros molineros (1917-1918).

SANDRA JATAHY PESAVENTO

A cor da alma: Ambivalências e ambigüidades da identidade nacional.

JOSÉ OMAR ACHA

Interpretación y método en Carlo Ginzburg. (NYC)

## ESTUDIOS SOCIALES 19

[segundo semestre 2000]

MIGUEL ÁNGEL ASENSIO

Descentralización, autonomía financiera e instituciones en la reforma del federalismo fiscal argentino.

PABLO BUCHBINDER

El Movimiento Reformista de 1918: una perspectiva desde la historia interna de la Universidad de Buenos Aires.

SUSANA GARCÍA

«Embajadores intelectuales». El apoyo del Estado a los congresos de estudiantes americanos a principios del siglo XX.

IGNACIO GARCÍA

Apoyo de los españoles en América a la causa de Cuba española. El caso argentino.

AGUSTINA PRIETO

Rosario, 1904: cuestión social, política y multitudes obreras.

ROBERTO A. FOLLARI

La deriva de Jacques Derrida (¿hacia un neofundacionalismo?).

LUCIANO ALONSO

Pertinencia y funcionalidad del juicio de valor en las explicaciones narrativas de la historiografía.

CLÁUDIO GONÇALVES COUTO

Os mecanismos do ajuste, instituições e agendas na política econômica.

## ESTUDIOS SOCIALES 20

[primer semestre 2001]

JORGE E. DOTTI

Reflexiones persistentes sobre el marxismo y la crítica deconstruccionista.

BRASILIO SALLUM JR.

Neoliberalismo y desarrollismo: dilemas de la estrategia brasileña en los años 90.

DIEGO ARMUS

Cuando los enfermos hacen huelga. Argentina, 1900-1940.

RICARDO SALVATORE

Sobre el surgimiento del estado médico legal en la Argentina (1890-1940).

ROY HORA

La Defensa Rural: los terratenientes y el gobierno conservador de Buenos Aires en el ocaso del régimen oligárquico.

MARÍA INÉS TATO

Crónica de un desencanto: una mirada conservadora de la democratización de la política, 1911-1930.

MARIANA LUZZI

El viraje de la ola. Las primeras discusiones sobre la intervención del Estado en el socialismo argentino.

MÓNICA BARTOLUCCI

De artesanos a empresarios. La formación del pequeño empresario de la construcción en Mar del Plata, 1900-1935. (NYC)

## ESTUDIOS SOCIALES 21

[segundo semestre 2001]

FRANÇOIS HARTOG

El testigo y el historiador.

EDUARDO HOURCADE

Acontecimiento en primera persona. La Revolución del '90 escrita por sus protagonistas.

AFONSO MARQUES DOS SANTOS

Ciudad, civilización y proyecto en Río de Janeiro (1808-1906).

OSCAR TERÁN

Lugones: bordar la modernidad.

ALEJANDRO EUJANIAN

El novecentismo argentino: reformismo y decadentismo. La revista CUADERNO del Colegio Novecentista, 1917-1919.

MARÍA MERCEDES PROL

Peronismo y prácticas políticas. Sur de Santa Fe, 1945.

ORietta FAVARO Y

MARIO ARIAS BUCCIARELLI

A propósito del populismo. Estrategias de acumulación y cultura política en un espacio periférico. Neuquén, 1960-1990.

MARÍA DE LOS ANGELES YANNUZZI

El concepto de autonomía en las teorías de Rawls y Habermas.

## ESTUDIOS SOCIALES 22-23

[2002]

DORA SCHWARZSTEIN

El lugar de las fuentes orales en los archivos: una cuestión en debate.

MARÍA M. BJERG

Imágenes de familia en la frontera. El mundo de Dorothea Fugl en Tandil en la segunda mitad del siglo XIX.

NORMA SILVANA LANCIOTTI

Política municipal y mercado inmobiliario. La producción del espacio urbano. Rosario, 1880-1910.

FERNANDO J. DEVOTO

Las dos ciudades de Juan Agustín García. De «La ciudad indiana» a la metrópolis del centenario.

MARÍA DOLORES BÉJAR

Los conservadores bonaerenses: un partido desde el gobierno.

NATACHA BACOLLA

Política, administración y gestión en el peronismo histórico. Un estudio de caso: Santa Fe, 1946-1955.

MARÍA CRISTINA TORTTI

La nueva izquierda a principios de los '60: socialistas y comunistas en la revista CHÉ.

CECILIA LESGART

Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del ochenta.

OSVALDO IAZZETTA

La política en entredicho.

ARTURO FERNÁNDEZ

Las nuevas funciones del Estado.

HUGO ARRILLAGA, MARÍA ELENA

KESSLER, DIEGO A. VALIENTE  
Crisis territorial y crisis de desarrollo. Su abordaje metodológico: ¿un paradigma o una cuestión herramental?

GRACIELA BRUNET

Una revisión del universalismo ético y del concepto de derechos humanos. De la ilustración a los estudios de género.

## ESTUDIOS SOCIALES 24

[primer semestre 2003]

LAURA LLULL

La política bonaerense mirada desde Bahía Blanca. LA NUEVA PROVINCIA ante la respuesta conservadora al desafío de la democratización.

MARCELA P. FERRARI

Los que eligen. Colegios electorales y electores en tiempos de la «república verdadera». 1916, 1922, 1928.

MARÍA ESTELA SPINELLI

Ideas fuerza en el debate político durante los años de la «Libertadora», 1955-1958.

LUIS MIGUEL DONATELLO

Religión y política: las redes sociales del catolicismo post-conciliar y los montoneros, 1955-1958.

ERNESTO BOHOSLAVSKY

Avances y horizontes de la historia ¿social? de la política en Norpatagonia.

RICARDO SIDICARO

Consideraciones sociológicas sobre la Argentina en la segunda modernidad.

H.C.F. MANSILLA

Las carencias de la democracia actual y las limitaciones de las teorías de la transición.

MIRYAM COLACRAI

El legado hobbesiano acerca del «estado de naturaleza» en los estudios de relaciones internacionales de Hans Morgenthau y Raymond Aron.

### **ESTUDIOS SOCIALES 25**

[segundo semestre 2003]

JUAN RUSSO

La alternancia imperfecta.

TEODORO KLITSCHKE DE LA GRANGE

Sobre el «nomos» postmoderno.

BERNAT RIUTORT SERRA

Modernidad reflexiva  
y/o tercera vía.

VÍCTOR RAMIRO FERNÁNDEZ,

JULIO CLAUDIO TEALDO

Entre las debilidades del modelo y el alejamiento del desarrollo.

SILVIA DUTRÉNIT BIELOUS

Se cruzan los relatos:  
memoria personal y  
reconstrucción histórica.

MARÍA SILVIA DI LISCIA

Locura y peritaje médico legal.  
Acerca de la justicia en el interior argentino, 1890-1930.

JOSÉ LUIS BONIFACIO, ENRIQUE

MASES, DEMETRIO TARANDA

Procesos de constitución  
de los movimientos piqueteros  
en la provincia de Neuquén.  
(NYC)

### **ESTUDIOS SOCIALES 26**

[primer semestre 2004]

HÉCTOR RICARDO LEIS

Sobre el resentimiento  
(y los argentinos).

CARLOS VILAS

¿Populismos reciclados o neoliberalismo a secas? El mito del neopopulismo latinoamericano.

FLOREAL FORNI

Validez de los indicadores de la línea de pobreza. Una investigación sobre tipologías comparativas de hogares pobres en el conurbano bonaerense: de vuelta a Frédéric Le Play.

RICARDO PASOLINI

Intelectuales antifascistas y comunismo durante la década de 1930. Un recorrido posible entre Buenos Aires y Tandil.

DARÍO ROLDÁN, KLAUS GALLO,

JORGE MYERS, EDUARDO HOURCADE

Dossier: Incorporando la historia ajena. Francia, Inglaterra y el Río de la Plata: experiencias e ideas políticas en la primera mitad del siglo XIX.

### **ESTUDIOS SOCIALES 27**

[segundo semestre 2004]

MARCELO ESCOLAR

Y NATALIA CALCAGNO

Reforma electoral nacional y reforma electoral federal. Elementos para el análisis y discusión del caso argentino.

MARÍA MATILDE OLLIER

Hacia un patrón argentino de inestabilidad presidencial.

LUZIA HELENA HERRMANN DE OLIVEIRA

A reforma política no Brasil: propuestas, temores e controversias.

ELIZABETH JELIN

Los derechos humanos y la memoria de la violencia política y la represión: la construcción de un campo nuevo en las ciencias sociales.

CRISTIAN BUCHRUCKER

Temas antidemocráticos e identidad nacional en la cultura política del cono sur. Un panorama comparativo de seis trayectorias históricas del siglo XX.

SUSANA PIAZZESI

Una democracia electoral imperfecta. Santa Fe en la primera mitad de la década de 1930.

### **ESTUDIOS SOCIALES 28**

[primer semestre 2005]

JOSÉ EMILIO BURUCÚA

La variedad de lenguas, culturas y multitudes como instrumento paradójico de la unidad humana en los conflictos religiosos del siglo XVI.

ALBERTO LETTIERI

La matriz institucional de la política porteña en tiempos de la «República de la Opinión». Liberales y Federales: entre la alianza y el antagonismo, 1854-1857.

MARÍA DEL MAR SOLÍS CARNICER

Los límites de la democratización política. Las elecciones de 1919 en Corrientes, ¿triumfo conservador o derrota radical?

OLGA ECHEVERRÍA

Carlos Ibarguren: de la reforma controlada de la política al control autoritario de la sociedad. El camino de un proyecto fracasado.

GERARDO ABOY CARLÉS

Populismo y democracia en la argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación.

MIRTA A. GIACAGLIA

¿Dónde está el hogar? Reflexiones acerca del sujeto, la frontera y el exilio. (NYC)

### **ESTUDIOS SOCIALES 29**

[segundo semestre 2005]

EDGARDO MOCCA

El incierto futuro de los partidos políticos argentinos.

MARÍA PAULA PAROLO

Conflictividad, rebeldía y transgresión. Los sectores populares de Tucumán en la primera mitad del siglo XIX.

GABRIEL DI MEGLIO

Dorrego y los descamisados. La construcción de un liderazgo popular urbano en la Buenos Aires posrevolucionaria.

SANDRA GAYOL

Honor y política en la Argentina Moderna: el duelo entre Lucio López y Carlos Sarmiento.

ROBERTO LUIS TORTORELLA

Las brechas del discurso. Positivismo y reforma moral en *El hombre mediocre* de José Ingenieros.

ISABELLA COSSE

Filiación ilegítima y familia en la Argentina de la primera mitad del siglo XX. Una aproximación desde la producción y la interpretación estadística.

### **ESTUDIOS SOCIALES 30**

[primer semestre 2006]

SILVANA A. PALERMO

Elite técnica y estado liberal. La creación de una administración moderna en los Ferrocarriles del Estado (1870-1910).

NOEMÍ M. GIRBAL-BLACHA

Los lenguajes de la crisis en la Argentina de los años '30.

OSCAR H. AELO Y NICOLÁS QUIROGA

Modelos en conflicto. El Partido Peronista en la provincia de Buenos Aires, 1947-1955

ADRIANA CHIROLEU

Las paradojas de la modernización universitaria de los años 60.

MÓNICA BARTOLUCCI

Juventud rebelde y peronistas con camisa. El clima cultural de una nueva generación durante el gobierno de Onganía.

SEBASTIÁN BARROS

Espectralidad e inestabilidad institucional. Acerca de la ruptura populista.

### **ESTUDIOS SOCIALES 31**

[segundo semestre 2006]

ISIDORO CHERESKY

Apuntes sobre las elecciones presidenciales 2005/06 en América Latina. Lecciones sobre el presidencialismo e interrogantes sobre el giro político.

H.C.F. MANSILLA

Aspectos socio-políticos del relativismo. Desde Friedrich Nietzsche hasta la Escuela de Frankfurt.

BERNAT RIUTORT SERRA

Razones de la política. Crítica al poder y a la política en la era de la globalización.

VERÓNICA V. MACEIRA

Heterogeneidad social de los trabajadores e identidad peronista en el conurbano bonaerense: un estudio exploratorio.

PABLO FERNÁNDEZ IRUSTA

El Partido Conservador de la Provincia de Buenos Aires y el proceso de democratización bonaerense, 1908-1918.

INÉS ROJKIND

Prensa, manifestaciones y oposición política. La protesta contra la unificación de la deuda en julio de 1901.

ORietta FAVARO Y GRACIELA IUORNO  
Política y estrategias de  
reproducción en las provincias.  
Neuquén y Río Negro,  
1983-2003. (NYC)

### ESTUDIOS SOCIALES 32

[primer semestre 2007]

RAANAN REIN, JEFFREY LESSER  
Nuevas aproximaciones a  
los conceptos de etnicidad y  
diáspora en América Latina:  
la perspectiva judía.

RODOLFO RICHARD-JORBA

Crisis económicas y conflictos  
sociales en Mendoza en la déca-  
da de 1890 y los primeros años  
del siglo XX. De la resistencia  
individual de los trabajadores  
a la acción colectiva.

JAVIER MOYANO

Clericales y liberales en la  
política cordobesa entre 1890 y  
1930. ¿Polarización permanente  
o fracturas coyunturales?

PILAR GARCÍA JORDÁN,  
MARTA BONAUDO

Dossier  
CELIA BASCONZUELO

Los jefes políticos, sus vínculos  
sociales y las disputas de poder  
en el departamento Río Cuarto,  
1870-1890.

MARISA MORONI

La construcción de un espacio  
institucional desde una perspec-  
tiva regional. La organización y  
administración de justicia en el  
Territorio Nacional de la Pampa  
a fines del siglo XIX.

NECTALÍ ARIZA ARIZA

Oligarquías ascendentes en el  
Estado Soberano de Santander  
en la segunda mitad de siglo  
XIX: las redes de Aquileo Parra  
y Solón Wilches.

MARCELA FERRARI ET AL.

Entrevistan a Monique de  
Saint Martin.

GABRIEL ENTIN

Entrevista a Bernard Manin.

### ESTUDIOS SOCIALES 33

[segundo semestre 2007]

MARIA PAULA NASCIMENTO ARAÚJO,  
MYRIAN SEPÚLVEDA DOS SANTOS  
História, Memória e Esqueci-  
mento: implicações políticas.

ESTEBAN IGLESIAS

Gobierno y Protesta. Problemas  
conceptuales y diversidad empí-  
rica en el análisis de la protesta  
piquetera. (C)

FERNANDO DEVOTO, DARÍO ROLDÁN

Dossier: Las raíces ideológicas  
de las derechas en Europa e  
Iberoamérica.

MARIO SZNAJDER

Sindicalismo Revolucionario  
y Fascismo: ideología y  
estilo político.

XOSÉ M. NÚÑEZ SEIXAS

Berlín, 1944-45: un proyecto  
de nazismo español.

JOSÉ PEDRO BARRÁN

El pensamiento conservador  
laico y sus prácticas. Uruguay,  
1900-1933.

ÂNGELA DE CASTRO GOMES

Autoritarismo e corporativismo  
no Brasil: Oliveira Viana, Fran-  
cisco Campos, Azevedo Amaral  
e a construção do mito Vargas.

JOSÉ LUIS BENDICHO BEIRED

Os intelectuais e a direita  
autoritária no Brasil.

### ESTUDIOS SOCIALES 34

[primer semestre 2008]

DIEGO EZEQUIEL PEREYRA

Distinguido Sr. Durkheim: Ud.  
está equivocado (pero pensamos  
lo mismo). El hecho social y la  
sociología en la Argentina del  
Centenario.

CARINA LAURA FRID, NORMA LANCIOTTI

La recepción del pensamiento  
económico italiano en espacios  
académicos de la Argentina  
(1914-1930).

ELISA PASTORIZA

Estado, gremios y hoteles.  
Mar del Plata y el peronismo.

NATACHA BACOLLA,

BERNARDO CARRIZO

Entrevista a Antonio Annino.

ANA RODRÍGUEZ, MIRTA ZINK,  
ALEJANDRA VALDÉS

Fotografía y memoria. Conme-  
morando el cincuentenario de  
la capital del Territorio Nacional  
de La Pampa. (NYC)

FERNANDO DEVOTO Y DARÍO ROLDÁN

Dossier: Las raíces ideológicas de las derechas en Europa e Iberoamérica.

FERNANDO DEVOTO

Acerca de un intelectual extremo y sus fracasos. El caso de Leopoldo Lugones político.

DARÍO ROLDÁN

Rodolfo Rivarola y el impasse democrático de la derecha liberal.

EDUARDO ZIMMERMANN

«Los deberes de la Revolución». José Nicolás Matienzo y el golpe militar en la Argentina de 1930.

LUIS ALBERTO ROMERO

Soberbia y paranoia. La idea de nación en los libros de texto del siglo XX.

### ESTUDIOS SOCIALES 35

[segundo semestre 2008]

JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE

Sobre el uso historiográfico del concepto de región.

VALENTINA AYROLO

Hombres armados en lucha por poder. Córdoba de la pos independencia.

NATACHA CECILIA BACOLLA

Debatiendo sobre lo incierto. La crisis del treinta en la tinta de sus actores e intérpretes.

CÉSAR TCACH

La Unión Nacional Fascista y *La página de Italia*.

HÉCTOR GHIRETTI

Invencción y destrucción del *Fiscal de la patria*. El partido comunista, su reconstrucción ideológica de la figura de Lisandro de la Torre y la revisión histórica de la izquierda nacional.

RICARDO SIDICARO

Las elites políticas peronistas y la democracia (1946-1955).

RAANAN REIN Y EFRAIM DAVIDI

Deporte, política y exilio: protestas en Israel durante la Copa Mundial de Fútbol (Argentina, 1978).

CRISTIAN BUCHRUCKER

La penetración del antisemitismo nazi en la población del Tercer Reich.

### ESTUDIOS SOCIALES 36

[primer semestre 2009]

MARÍA JOSÉ NAVAJAS

Los clubes políticos en Tucumán. Discursos, representaciones y prácticas.

FLORENCIA GUTIÉRREZ

Las clases trabajadoras se movilizan. Antirreeleccionismo e hispanofobia en la ciudad de México, 1892.

HERNÁN OTERO

Yrigoyen y la Argentina durante la Gran Guerra según los agregados militares franceses.

MARTHA RUFFINI

El tránsito trunco hacia la «República verdadera». Yrigoyenismo, ciudadanía política y territorios nacionales.

MARIO GLÜCK

Juan Álvarez (1878-1954). Elementos para una biografía intelectual.

DIEGO A. MAURO

Catolicismo, educación y política. La enseñanza religiosa entre la curia diocesana y las orientaciones educativas del estado provincial. Santa Fe, 1915-1937.

MARIANA POZZONI

La Tendencia Revolucionaria del peronismo en la apertura política. Provincia de Buenos Aires, 1971-1974.

### ESTUDIOS SOCIALES 37

[segundo semestre 2009]

CARLOS MIGUEL HERRERA

Jaurès en Argentina - La Argentina de Jaurès.

VERÓNICA GIORDANO

Las derechas y la condición civil de las mujeres en el Cono Sur (1945-1990).

GERMÁN SOPRANO

La Antropología Física entre la universidad y el Estado. Análisis de un grupo académico universitario y sus relaciones con las políticas públicas del Instituto Étnico Nacional (1946-1955).

MARCELA P. FERRARI

Entre la reorganización y la derrota. El peronismo bonaerense en vísperas de las elecciones de 1983.

HERNÁN FAIR

El discurso de ruptura social del menemismo.

MARÍA ELENA LORENZINI

Culturas sociales en las relaciones bilaterales argentino-chilenas: enemigos-rivales-amigos.

### ESTUDIOS SOCIALES 38

[primer semestre 2010]

SUSANA BANDIERI

La masonería en la Patagonia. Modernidad liberal y asociacionismo masón en Neuquén (1884-1907).

PAULA PAROLO, DANIEL CAMPI  
Y MARÍA ESTELA FERNÁNDEZ

Auge azucarero, mortalidad y políticas de salud en San Miguel de Tucumán en la segunda mitad del siglo XIX.

SANTIAGO JAVIER SÁNCHEZ

Rosario, Santa Fe y la polémica Severo Gómez - Lisandro de la Torre.

ADRIÁN CARBONETTI, RAQUEL DROVETTA, MARÍA LAURA RODRÍGUEZ  
Ciencia y política.

Conflictos en torno a la dirección del Instituto de Tisiología de Córdoba, 1943-1946.

JUAN SEBASTIÁN CALIFA

Los estudiantes comunistas frente a la reestructuración de la Universidad de Buenos Aires (1955-1958).

HÉCTOR RICARDO LEIS

Terrorismo e Condição Humana na Sociedade Contemporânea.

### ESTUDIOS SOCIALES 39

[segundo semestre 2010]

CLAUDIA HILB

La virtud de la Justicia y su precio en Verdad. Una reflexión sobre los Juicios a las Juntas en Argentina, a la luz de la Comisión de la Verdad y la Reconstrucción en Sudáfrica.

MARÍA DE LOS ÁNGELES YANNUZZI

El rol de los elementos no-rationales en la construcción democrática.

DANIEL GARCÍA DELGADO

Crisis global, modelos de desarrollo y Bicentenario. Interrogantes sobre el bien común.

CRISTIAN BUCHRUCKER

Y SUSANA DAWBARN DE ACOSTA

La cuestión de la «paz democrática» en la historia de las guerras contemporáneas.

LEANDRO ARY LICHTMAJER

Recambio generacional y emergencia de nuevos liderazgos en el radicalismo tucumano (1942-1948).

INÉS NERCESIAN

Controversias, transformaciones y fracturas en el Partido Comunista Brasileiro (PCB). Un recorrido de larga duración (1922-1960).

CARLA SANGRILLI

La normalización sindical entre la dictadura y los comienzos de la democracia (1979-1984).

### ESTUDIOS SOCIALES 40

[primer semestre 2011]

Número homenaje a RICARDO FALCÓN

Presentación  
DARÍO MACOR

Diálogos

AGUSTINA PRIETO, ALICIA MEGÍAS, GABRIELA BENETTI, ALEJANDRA MONSERRAT, MARÍA PÍA MARTÍN, MARIO GLÜCK, LUCIANO ANDRENACCI, SILVANA CAROZZI, MANUEL NAVARRO, OSCAR BLANDO, MARÍA DE LOS ÁNGELES YANNUZZI, ENRIQUE MASES, ARTURO FERNÁNDEZ, WALDO ANSALDI, DIEGO ARMUS, HUGO QUIROGA, CÉSAR TCACH, HILDA SABATO, JUAN SURIANO, MIRTA ZAIDA LOBATO, FERNANDO DEVOTO, MARTA BONAUDO, LUIS ALBERTO ROMERO

DORA BARRANCOS

El otro rostro de la modernidad: socialistas y ciencia esotérica (1890-1930).

DIEGO P. ROLDÁN

Imágenes de un juego social y simbólico. Los carnavales rosarinos entre 1900 y 1945.

VANESA TEITELBAUM

El Centro Cosmopolita de Trabajadores: un espacio de referencia del movimiento obrero en el norte argentino en los umbrales del siglo XX.

RICARDO FALCÓN

Los intelectuales y la política en la visión de José Ingenieros.

RICARDO FALCÓN

Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1890-1912).

RICARDO FALCÓN

El renacimiento socialista.

#### **ESTUDIOS SOCIALES 41**

[segundo semestre 2011]

DAMIÁN LÓPEZ

La cuestión nacional según Otto Bauer. Notas críticas en torno a un clásico.

ALEJANDRO M. RABINOVICH

Obedecer y comandar. La formación de un cuerpo de oficiales en los ejércitos del Río de la Plata y el alcance político-social de la revolución, 1810-1820.

ANA LAURA LANTERI

Las provincias en un ámbito de poder institucionalizado. Representación política y acción legislativa en el Congreso de Paraná en la «Confederación» (1854-1861)

MARÍA CECILIA GARGIULO

El cólera: oportunidades de control y resistencias populares. Tucumán, (1886-1887).

PAULA BONTEMPO

*Para Ti*: una revista moderna para una mujer moderna, 1922-1935.

IGNACIO KLICH

Y CRISTIAN BUCHRUCKER

Nazis y charlatanes en Argentina. Acerca de mitos e historia tergiversada. (NC)

#### **ESTUDIOS SOCIALES 42**

[primer semestre 2012]

CARLOS ALTAMIRANO

La novela de formación de un historiador.

EMMANUEL BISET

Retorno y crisis de lo político.

LAURA CUCCHI

Desacuerdo y oposición política en Córdoba a fines de la década de 1870.

MARIANA GARZÓN ROGÉ

Prácticas políticas en la construcción del Partido Peronista. Mendoza, 1946-1948.

GERMÁN AZCOAGA

La Democracia Cristiana frente al régimen de Onganía. Un abordaje desde el caso tucumano.

ADRIÁN GORELIK

La metáfora y el prototipo. Figuras de lo urbano en el imaginario sarmientino. (NC)

MARÍA DEL MAR SOLÍS CARNICER

A veinte años de *Sabattinismo* y *peronismo*. Algunas reflexiones sobre la historiografía política argentina de las últimas décadas. (NC)

#### **ESTUDIOS SOCIALES 43**

[segundo semestre 2012]

EDUARDO JOSÉ MÍGUEZ

Reforma electoral y *longue durée*

LUCIANO DE PRIVITELLI

¿Qué reformó la reforma?

La quimera contra la máquina y el voto secreto y obligatorio

WALDO ANSALDI

«Que voten antes que nos boten»: la reforma electoral de 1912

JUAN SURIANO

La reforma electoral de 1912 y la impugnación anarquista

ANA VIRGINIA PERSELLO

La búsqueda de la «buena» representación: los diferentes «usos» de la proporcionalidad

MARÍA ESTELA SPINELLI

Ley Sáenz Peña otra vez en debate: la «Revolución Libertadora», 1955-1958

DORA BARRANCOS

Reflexiones sobre la saga de los derechos políticos femeninos

MARCOS NOVARO

Elecciones plebiscitarias, hegemonía e inestabilidad política

MARCELA FERRARI

De la nación a las provincias.  
Adaptaciones de la  
Ley Sáenz Peña

BEATRIZ BRAGONI Y VIRGINIA MELLADO  
Civilitas, populares, radicales  
y lencinistas: partidos y com-  
petencia electoral en Mendoza  
(1912-1918)

RUBÉN E. CORREA Y

SERGIO A. QUINTANA VILLACORTA  
Ley Sáenz Peña y reforma  
electoral provincial en clave  
oligárquica. Salta, 1912

LUIS ALBERTO ROMERO

Algunas reflexiones sobre la  
Ley Sáenz Peña y la primera  
experiencia democrática (NyR)

MARÍA MATILDE OLLIER

El malestar entre la democracia  
y la república (NyR)

OSVALDO IAZZETTA

A un siglo de la Ley Sáenz Peña:  
en busca de un equivalente  
contemporáneo (NyR)

#### ESTUDIOS SOCIALES 44

[primer semestre 2013]

BERNARDO SORJ Y SERGIO FAUSTO

Entrevista a Fernando  
Henrique Cardoso.

MERCEDES BETRIA

Las metáforas de la carne  
en el discurso literario de la  
Generación de 1837 (o el rosis-  
mo como trauma de la nación)

LEONARDO HIRSCH

«Prensa independiente» y crítica  
moral al juarismo (1889-1890)

MABEL CERNADAS

Cuando los socialistas goberna-  
ron Bahía Blanca: la intendencia  
de Agustín de Arrieta (1932-  
1935) y el desafío de transfor-  
mar la cultura política «criolla»

MATÍAS LANDAU

«Boedo nada quiere ni necesita  
salvo a Perón»: el gobierno  
de la ciudad de Buenos Aires  
en el primer peronismo

H.C.F. MANSILLA

Factores socio-culturales e  
historia política. La predisposi-  
ción a favor de una mentalidad  
populista en América Latina

#### ESTUDIOS SOCIALES 45

[segundo semestre 2013]

JUAN RUSSO

La democracia y sus divergen-  
cias: problemas y enfoques

ARIANA REANO

Discutir el liberalismo,  
revisar el socialismo, conquistar  
la democracia. Revisitando  
el debate político-intelectual  
hacia el final de la transición  
democrática argentina

RODOLFO RICHARD-JORBA

*Los frutos del viñedo  
deberían ser para todos.*  
Depresión y resurrección de la  
vitivinicultura y aumento de la  
conflictividad social en Mendoza  
(Argentina), 1919-1920

MARÍA TERESA VARELA

Prensa y participación ciudadana  
en los territorios nacionales.  
Viedma (1916-1930)

ENRIQUE MASES

El trabajo infantil en la Argentina  
1900-1945. Miradas contradic-  
torias y políticas controversiales

ADRIANA MARÍA VALOBRA

Derechos políticos femeninos  
en la Junta Consultiva Nacional

#### ESTUDIOS SOCIALES 46

[primer semestre 2014]

Número homenaje  
a DARÍO MACOR

Presentación  
CONSEJO EDITORIAL

Evocaciones

CÉSAR TCACH, HUGO QUIROGA,  
ENRIQUE MASES, DORA BARRANCOS,  
WALDO ANSALDI, FABIÁN HERRERO,  
GABRIELA BENETTI, CECILIA LESGART,  
NATACHA BACOLLA, BERNARDO  
CARRIZO, MARCELINO MAINA,  
FRANCISCO REYES

RICARDO SIDICARO

Durkheim y Weber: sobre  
los análisis sociológicos  
y los análisis históricos

HILDA SABATO

Los desafíos de la república.  
Notas sobre la política  
en la Argentina pos Caseros

MARTA BONAUDO Y DIEGO MAURO

Las paradojas del reformismo liberal. De la experiencia de la Liga a la construcción del partido (1897-1931)

FERNANDO J. DEVOTO

Para una reflexión en torno al golpe del 4 de junio de 1943

MARÍA ESTELA SPINELLI

Diario Macor y la Historia Política del siglo XX. A treinta años de la renovación historiográfica

MARCELA FERRARI

«Pugliese gobernador». De la interna radical bonaerense a la derrota electoral de 1991

MARCELO CAVAROZZI

La construcción política de las sociedades latinoamericanas y su talón de Aquiles: el régimen político.

CÉSAR TCACH

Estudios sobre peronismos provinciales: un cambio en el régimen de preguntas

RUBÉN CORREA

Prometeo y las dos alforjas. Breve comentario historiográfico en torno a los estudios sobre los orígenes del Peronismo

MARÍA DEL MAR SOLÍS CARNICER

Acerca de los orígenes del peronismo en la provincia de Corrientes (1944-1948)

DANIEL LVOVICH

Orígenes de las dirigencias del peronismo en Neuquén

MARIANA GARZÓN ROGÉ

El primer peronismo desde el interior del país: reflexiones a partir de una experiencia de investigación

JUAN CARLOS TORRE

A propósito del factor Perón

DARÍO MACOR

Testigo y protagonista. Un diario de provincia en la construcción del campo de lo político. *El Litoral*, Santa Fe, 1918-1966

DARÍO MACOR

El pensamiento alberdiano y los enigmas del proceso histórico

DARÍO MACOR

El lugar de la educación en la Argentina de la Primera República

DARÍO MACOR

El pasado de un mito

DARÍO MACOR

Estado, democracia y ciudadanía. Una perspectiva histórica

#### **ESTUDIOS SOCIALES 47**

[segundo semestre 2014]

GERARDO CAETANO

La democracia uruguaya: encrucijadas y rumbos ante el ciclo electoral 2014-2015

MARCELO PEDETTA

Hombres de negro. Los trabajadores del Casino marplatense (1930-1950)

MARCELO JEREZ

Peronismo y juventud en el Noroeste argentino. Alberto Iturbe y la joven dirigencia política en la conformación del primer peronismo en Jujuy

MERCEDES BARROS

Derechos que sujetan, sujetos de derecho bajo el primer peronismo

GASTÓN JULIÁN GIL

Nacionalización y represión en la Universidad de Mar del Plata. El cierre de las carreras de Ciencias Sociales (1975-1977)

VALENTINA SALVI Y SANTIAGO GARAÑO

Las fotos y el helicóptero. Memorias de oficiales retirados y ex soldados conscriptos que participaron del Operativo Independencia (Tucumán, 1975-1977)

CARLOS ALTAMIRANO

Los intelectuales y el debate político en la Argentina. (NYC)

SUSANA MONREAL

Krausismo, laicidad e innovación educativa: propuestas pedagógicas en el Río de la Plata (1889-1906). Un estudio bibliográfico. (NYC)

#### **ESTUDIOS SOCIALES 48**

[primer semestre 2015]

NATACHA BACOLLA, SUSANA PIAZZESI, FRANCISCO REYES, FLORENCIA WEGHER OSCI  
Dossier: Justicia y derechos

EDUARDO ZIMMERMANN

Soberanía nacional y soberanías provinciales ante la Corte Suprema de Justicia. Argentina, siglo XIX

MERCEDES GARCÍA FERRARI

Una aproximación a las relaciones entre identificación y justicia en Argentina (1886-1933)

JUAN MANUEL PALACIO

El grito en el cielo. La polémica gestación de los tribunales del trabajo en la Argentina

CLAUDIA HILB

De *Eichmann en Jerusalén* a los «Juicios» en Argentina (reflexiones situadas)

ANDRÉS ROSLER

La violencia política entre el delito político y el terrorismo

LETICIA BARRERA

¿Qué ves cuando me ves? Perspectivas, escalas y contexto en los estudios del derecho

HUGO QUIROGA

La justicia en debate. El Consejo de la Magistratura y la democracia mayoritaria

ROBERTO GARGARELLA

El «nuevo constitucionalismo latinoamericano»

ELISA NOGUEIRA NOVAES BOTTA

Y JULIO CESAR DONADONE

Internacionalização, disputas sociais e ação dos intermediários na construção da responsabilidade social empresarial brasileira

ALAIN CHATRIOT

Hacer un diccionario del empresario. Algunas «lecciones» de una experiencia colectiva. (NyC)

### ESTUDIOS SOCIALES 49

[segundo semestre 2015]

REBECA CAMAÑO

El radicalismo riocuartense en el escenario político de los años treinta

ANABELLA GORZA

Peronistas y militares. Una vieja relación en un nuevo contexto

MARCO IAZZETTA

La relación entre política y violencia en el PRT-ERP durante la «desviación militarista» de los años 1971-1972

KARINA RAMACCIOTTI

Dossier: Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

KARINA RAMACCIOTTI

Presentación

PABLO MADDALENA

El Departamento Nacional del Trabajo y su relación con la Ley de Accidentes Laborales de 1915

LUDMILA SCHEINKMAN

Sujetos, instituciones y derechos en la implementación de la Ley de Accidentes del Trabajo en la Ciudad de Buenos Aires (1915-1922)

INÉS PÉREZ

Una línea fluctuante: el servicio doméstico y el régimen de accidentes de trabajo (Argentina, 1915-1956)

DIEGO ORTÚZAR

La política de las enfermedades profesionales. Anquilostomiasis y silicosis en Chile 1920-1940

### ESTUDIOS SOCIALES 50

[enero-junio 2016]

FEDERICO MEDINA

Un catecismo y varias lecturas: poder político y catolicismo romano en el espacio rioplatense durante la década de 1850

FRANCISCO J. REYES

«Conmemorar la Revolución y sus mártires». Sobre el lugar de un ritual político en la constitución de la identidad de radicalismo (1891-1897)

VERÓNICA PÉREZ Y JULIÁN REBÓN

El retorno del Estado. Valoraciones en torno a las empresas estatales

KARINA RAMACCIOTTI

Dossier: Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. (Segunda parte) Presentación.

ANDRÉS STAGNARO

La ley de accidentes de trabajo y los debates promovidos para la creación de un fuero laboral (Argentina, 1904-1946)

GRACIELA QUEIROLO

Indemnizaciones, enfermedades y antigüedad entre los empleados de comercio: alcances y límites de ley n° 11729 (Argentina, 1937-1945)

KARINA RAMACCIOTTI Y DANIELA TESTA

«Reeducar a los inválidos es un problema caro». La rehabilitación laboral y la reinserción social (Argentina, 1915-1960)

### ESTUDIOS SOCIALES 51

[julio-diciembre 2016]

BEATRIZ BRAGONI

Prácticas políticas, coaliciones gubernamentales y cambio institucional: la fragua de la rivalidad entre partidos en el ciclo de reformas constitucionales provinciales, Mendoza 1889-1900

SEBASTIÁN R. GIMÉNEZ

Del caos al orden, de la guerra a la paz. Marcelo Alvear y la difícil institucionalización del radicalismo en los años 1930

ANA VIRGINIA PERSELLO

Percepciones y debates sobre gastos públicos e impuestos en la Argentina de los años 1930

CINTIA RODRIGO

Mandatarios (a)típicos: trayectorias políticas de dos gobernadores destituidos

IVÁN TCACH

Los vínculos entre el decisionismo democrático y la territorialización de la política argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007)

BÁRBARA ZEIFER

Deliberación, representación y participación ciudadana en el espacio público virtual

### ESTUDIOS SOCIALES 52

[enero-junio 2017]

MARÍA POLLITZER

La pedantocracia: el rostro moderno del despotismo. La mirada de John Stuart Mill

SABRINA AJMECHET

La ley electoral de 1951, de la representación a la encarnación

VICTORIA ORTÍZ DE ROZAS

Aproximaciones al estudio del Congreso Nacional Argentino. Contrastes, convergencias y agendas de investigación

MARTÍN CARNÉ

La informalidad laboral juvenil en la Provincia de Santa Fe: nivel, evolución y atributos a partir de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (2010-2014)

ANTONIO HERMOSA ANDÚJAR

Homero y la emancipación de la justicia

SUSANA VILLAVICENCIO

MARÍA BEATRIZ SCHIFFINO  
GINA PAOLA RODRÍGUEZ  
Independencias, ciudadanía y exclusión racial en Argentina. Visiones de los siglos XIX, XX y XXI

LUCIANO VENEZIA

El republicanismo frente al liberalismo igualitario

### ESTUDIOS SOCIALES 53

[julio-diciembre 2017]

JOSÉ MARCILESE

El peronismo bonaerense: facciones, lealtades y tensiones. De la Convención de Avellaneda a la Revolución Argentina (1965-1966)

JUAN BAUTISTA LUCCA

El discurso de Lula da Silva (Brasil, 2003-2006) y Néstor Kirchner (Argentina, 2003-2007) sobre el «trabajo» y el «sindicalismo»

ALBERTO FILIPPI

Gramsci en nuestra América a los ochenta años de su muerte: debates y reflexiones actuales sobre sociedad civil, hegemonía e instituciones jurídico-políticas

MAGDALENA CANDIOTTI

Dossier: Renovación y re-afirmación de los estudios sobre esclavitud y emancipación en el Río de la Plata. Presentación

FÁTIMA VALENZUELA

Dispositivos de libertad en los espacios marginales del Río de la Plata. El caso de Corrientes en la primera mitad del siglo XIX

ORLANDO MORALES

Identificaciones de plebeyos de color militarizados durante la revolución de la independencia en el Río de la Plata. Cuyo, 1810-1816

MARÍA DE LOURDES GHIDOLI

¿Esclavizados, libertos, libres? Imágenes de afrodescendientes en Buenos Aires entre 1830 y 1860

MAGDALENA CANDIOTI

Ciudadanos negros en el Río de la Plata. Repensar la inclusión política de los emancipados entre la revolución y la Constitución

LILIANA DE RIZ

Problemas de gobernabilidad política en Argentina

### ESTUDIOS SOCIALES 54

[enero-junio 2018]

ROY HORA

¿Cómo pensó Tulio Halperín Donghi la política de entreguerras?

LEANDRO LOSADA

El ocaso de la «Argentina liberal» y la tradición republicana. Reflexiones en torno a los discursos públicos de Agustín Justo, Roberto Ortiz y Marcelo T. de Alvear, 1930-1943

NAYLA PYS DIEZ

Peronismo, universidad y oposición reformista. El caso de la ciudad de La Plata/Ciudad Eva Perón (1943-1955)

MARIANA MENDONÇA

La política universitaria en la coyuntura del Gran Acuerdo Nacional (1971-1973)

NICOLÁS AZZOLINI

Los límites de la democracia argentina. Lecturas desde el proyecto de Ley de Defensa de la Democracia de 1961

MARIANO FABRIS

La Democracia Cristiana y la Iglesia durante la última dictadura. Catolicismo, política y derechos humanos

IGNACIO MORETTI

De silencios, diatribas y apoyos. Los intelectuales de izquierda ante la guerra de Malvinas

MICAELA ITURRALDE

La transición antes de la transición: el diario *Clarín* ante la cuestión de los derechos humanos (1981-1983)

PILAR ARCIDIÁCONO

Distinguir donde la ley no distingue. Las madres privadas de libertad por fuera del sistema de Asignaciones Familiares

### ESTUDIOS SOCIALES 55

[julio-diciembre 2018]

ADRIÁN BERARDI

La participación partidaria y el impacto de los contextos políticos. Un estudio de biografías militantes en Jujuy

MARÍA NAZARET SERRA

Trayectorias académicas y migraciones altamente calificadas: una aproximación al caso de los científicos y científicas retornados a la ciudad de Santa Fe (2001-2015)

FRANCISCO REYES

El Jano socialista. Juan B. Justo y el lugar de los símbolos en la política moderna

CARLOS M. HERRERA

La construcción de un socialismo argentino en torno a Alfredo Palacios

SILVANA PALERMO

Palabras e imágenes de mujeres en el Partido Socialista: la campaña presidencial de 1916 en Argentina

OSVALDO GRACIANO

Trayectoria intelectual y política de un profesional socialista: el ingeniero civil Emilio Dickmann

RICARDO MARTÍNEZ MAZZOLA

Ilustrar al hombre culto, formar al militante. Un análisis de la colección *El Pequeño Libro Socialista*, 1933-1949

JUAN BUONUOME

Sociabilidad cultural, periodismo y movilización en el socialismo argentino: la Casa del Pueblo de Buenos Aires, 1927-1953

### ESTUDIOS SOCIALES 56

[enero-junio 2019]

MÓNICA BILLONI

Semblanza. Claudio Lizárraga, in memoriam

FABIÁN HERRERO

«Elegancia y federalismo». El tratado de Alcaraz, *El federal entrerriano* y una escena conspirativa durante el gobierno de Urquiza

MARTÍN CASTRO

¿Reacción institucional o avanzada dictatorial? Las tensiones entre el Congreso y el Ejecutivo a comienzos del siglo XX

RODOLFO LEYES

Un espectro se ciernen sobre Entre Ríos. Una aproximación a la acción de los comunistas en la provincia, 1931-1943

YOLANDA DE PAZ TRUEBA

Colocación, relaciones de trabajo y vínculos afectivos. Expectativas y valores de niños, niñas y jóvenes en el centro y sur de la provincia de Buenos Aires

GASTÓN SOROUJON

Nombrar lo innumerable. La querrela en torno al concepto de religión política para definir los totalitarismos

MATÍAS ARTESE, JORGE CASTRO  
RUBEL Y HERNÁN TAPIA

Explorando «la grieta». Representaciones de la conflictividad social en miembros de la pequeña burguesía urbana

PEDRO NÚÑEZ

La irrupción de la política en la escuela secundaria: nuevas figuras de ciudadanía en Argentina

MARCELINO LISBOA Y VANESSA PERON

Cooperación internacional e políticas públicas no GT-ITAIPU/saúde

CAMILA SILVA GERALDELLO

A opinião pública da sociedade mercosulina e os caminhos do bloco nos anos 2010

EDUARDO MÍGUEZ

Diálogo sobre un libro: *Mitre. Entre la nación y la historia*

NATALIO BOTANA

*Acerca de Mitre. Entre la nación y la historia*, de Eduardo Míguez

PABLO GERCHUNOFF

Mitre vs. Mitre

HILDA SÁBATO

Mitre y la construcción nacional: del hombre de principios al político pragmático

EDUARDO MÍGUEZ

La paradoja del reformista

#### **ESTUDIOS SOCIALES 57**

[julio-diciembre 2019]

PAULA BEDÍN

Aportes teórico-metodológicos para un estudio complejo de la representación política de las mujeres

NICOLÁS ALLES

Emociones, democracia y motivación. Una lectura crítica del patriotismo en Nussbaum

CÉSAR TCACH

El trienio cívico-militar: Córdoba (1943-1946)

PILAR GONZÁLEZ BERNALDO DE QUIRÓS

El pasado de un futuro no advenido: la sociología como ciencia de la cohesión social (1890-1921)

GUSTAVO PRADO

Reflexiones acerca de la problemática de la cohesión social y la construcción del campo historiográfico argentino alrededor del Centenario

RICARDO GONZÁLEZ LEANDRI

Dilemas de la educación patriótica y la cohesión social. Argentina, comienzos del siglo XX

FRANCISCA RENGIFO STREETER

Una democratización tambaleante. Escolarización y cohesión social en Chile, 1920-1960

NÚRIA SALA

La expedición científica al río Huallaga (Perú, 1948) y la búsqueda de la cohesión social

JUAN MARTÍN SÁNCHEZ

Democracia y cohesión social en el Perú: la promesa y el problema de Julio Cotler

#### **ESTUDIOS SOCIALES 58**

[enero-junio 2020]

FERNANDO J. DEVOTO

Dossier: Entre historia e historiografía. Homenaje a Eduardo Hourcade

NATACHA BACOLLA

Una economía política para la «república verdadera». La *Revista de Economía Argentina* en los años 1920

ROGER CHARTIER  
Presentismo del pasado

MARIO GLUCK  
Homenajear un símbolo  
y crear tradiciones:  
la «invención» del Día de la  
Bandera en México y Argentina  
(1934–1940)

FRANÇOIS HARTOG  
Clío: ¿la Historia en  
Occidente se convirtió  
en un lugar de memoria?

SABINA LORIGA  
El contexto sin borde  
según Jacques Derrida

JACQUES REVEL  
Escala y discontinuidad

DARÍO ROLDÁN  
Antiguos y Bárbaros.  
Política e historia

CÉSAR TCACH  
Usos y abusos del Cordobazo

PATRICE VERMEREN  
Adiós a Hourcade

VICTORIA HAIDAR  
La «vía PRO» como  
«tercera vía»

VÍCTOR RAMIRO FÉRNANDEZ  
EMILIA ORMAECHEA  
Debates sobre el estructuralismo  
y neo-estructuralismo latinoamericano:  
situando al Estado  
en un primer plano de análisis

JULIETTE RENNES  
Las controversias políticas  
y sus fronteras

**ESTUDIOS SOCIALES 59**  
(julio-diciembre 2020)

JUAN PABLO SCARFI  
Dossier: América Latina y el giro  
histórico en el derecho internacional:  
historizando la teoría del  
derecho internacional latinoamericano  
y teorizando su historia

JOSÉ MANUEL BARRETO  
Visiones eurocéntricas y ter-  
cermundistas de la historia del  
derecho internacional: la crisis  
del paradigma estado-céntrico

FABIA FERNANDES CARVALHO VEÇOSO  
Intervención, deuda externa,  
y la conformación del orden  
espacial en América Latina: el  
bloqueo de Venezuela revisitado  
(1902–1903)

FRANCISCO JOSÉ QUINTANA  
América Latina y  
la historiografía del  
Derecho Penal Internacional

ARNULF BECKER LORCA  
Y AMAYA ALVEZ MARIN  
La consulta indígena en Chile:  
¿derecho de participación  
o de libre determinación?

JUAN PABLO SCARFI  
La intervención del derecho  
internacional (latino)americano:  
la hegemonía estadounidense y  
el debate sobre la intervención  
en los orígenes del sistema  
interamericano

JUAN MARTÍN LIBRANDI  
Y JUAN PABLO ZABALA  
La estadística como articulador  
de los problemas sanitarios  
en el discurso de la OPS  
(1923–1975)

ROCÍO ANNUNZIATA Y EMILIANO ARENA  
¿Participantes o beneficiarios?  
El presupuesto participativo  
joven en Argentina

MARIANA PALUMBO  
Hacia una reinterpretación  
de la noción de víctima en  
los estudios de la violencia  
contra las mujeres

MÓNICA FARÍAS  
Clase y género entre el espacio  
público y privado. Un análisis  
de la revista *Para Ti* en tiempos  
de cambio socioeconómico  
(1995–2008)

JUAN RUSSO  
Ciudadanías del siglo XXI,  
sobre ciudadanía existencial  
en América Latina

CLARA PIERINI  
«Regionalización perinatal»  
y «redes»: el caso de una  
región sanitaria bonaerense  
y sus capacidades estatales

## ÍNDICE DE AUTORES

- Aboy Carlés, Gerardo **28**  
Acha, José Omar **18**  
Acosta, María Cristina **3**  
Adagio, Noemí **4, 8**  
Aelo, Oscar H. **30**  
Ageno, Raúl Mario **3**  
Aguirre Rojas, Carlos **14**  
Ajmechet, Sabrina **52**  
Albornoz, Mario **5**  
Alonso, Luciano **9, 19**  
Altamirano, Carlos **42, 47, 51**  
Alles, Nicolás **57**  
Alvez Marín, Amaya **59**  
Andrenacci, Luciano **40**  
Annino, Antonio **34**  
Annunziata, Rocío **59**  
Ansaldi, Waldo **2, 4, 9, 14, 40, 43, 46**  
Araújo, María Paula **33**  
Arcidiácono, Pilar **54**  
Arena, Mariano **59**  
Arias Bucciarelli, Mario **21**  
Ariza Ariza, Nectali **32**  
Armus, Diego **20, 40**  
Arrillaga, Hugo **22-23**  
Arroyo, Julio **15**  
Artese, Matías **56**  
Ascolani, Adrián **4**  
Asensio, Miguel Ángel **19**  
Ayrolo, Valentina **35**  
Azcoaga, Germán **42**  
Azzolini, Nicolás **54**
- Bacolla, Natacha **22-23, 34, 35, 46, 58**  
Bandieri, Susana **10, 38**  
Barbosa, Oscar **2**  
Barrán, José Pedro **33**  
Barrancos, Dora **1, 40, 43, 46**  
Barrera, Leticia **48**  
Barreto, José Miguel **59**  
Barros, Carlos **10, 13**  
Barros, Mercedes **47**  
Barros, Sebastián **30**  
Bartolucci, Mónica **20, 30**  
Basconzuelo, Celia **32**  
Becker, Lorca **59**
- Bedín, Paula **57**  
Béjar, María Dolores **22-23**  
Belmartino, Susana **5, 10**  
Beired, José Luis B. **33**  
Benetti, Gabriela **40, 46**  
Berardi, Adrián **55**  
Bertello, Carla **14**  
Bértolo, Maricel **4**  
Betria, Mercedes **44**  
Biagini, Hugo **7**  
Billoni, Mónica **11**  
Biset, Emmanuel **42**  
Bjerg, María **22-23**  
Blando, Oscar **40**  
Bloch, Etienne **14**  
Bloj, Cristina E. **3**  
Bohoslavsky, Ernesto **24**  
Boixadós, María Cristina **2**  
Bonaudo, Marta **32, 40, 46**  
Bonifacio, José L. **25**  
Bontempo, Paula **41**  
Botana, Natalio **6, 11, 51, 56**  
Bragoni, Beatriz **43, 51**  
Bragoni, Beatriz *et al.* **9**  
Brunet, Graciela **22-23**  
Buchbinder, Pablo **19**  
Buchrucker, Cristian **27, 35, 39, 41**  
Buonuome, Juan **55**  
Burucúa, José Emilio **6, 28**
- Caetano, Gerardo **2, 47**  
Calcagno, Natalia **27**  
Califa, Juan Sebastián **38**  
Camaño, Rebeca **49**  
Campi, Daniel **38**  
Candioti, Magdalena **53**  
Cano, Daniel **6**  
Cansanello, Oreste **10**  
Caponi, Sandra **15**  
Carbonetti, Adrián **38**  
Cardoso, Fernando Henrique **44**  
Carné, Martín **52**  
Carozzi, Silvana **5, 17, 40**  
Carrizo, Bernardo **34, 46**  
Castro, Martín **56**  
Castro Rubel, Jorge **56**  
Cattaruzza, Alejandro **7**
- Caudana, Carlos **13**  
Cavarozzi, Marcelo **16, 46**  
Cernadas, Mabel **44**  
Cerutti Guldberg, Horacio **7**  
Chartier, Roger **13, 15, 58**  
Chatriot, Alain **48**  
Cheresky, Isidoro **4, 13, 31**  
Chiaramonte, José Carlos **7, 35**  
Chiroleu, Adriana **2, 12, 30**  
Clemente, Daniela **15**  
Clementi, Hebe **7**  
Colacrai, Miryam **24**  
Colom González, Francisco **13**  
Correa, Rubén **43, 46**  
Cosse, Isabella **29**  
Crisafulli, Gustavo **7**  
Cruz, Manuel **9**  
Cucchi, Laura **42**
- Da Orden, María Liliana **6**  
Darnton, Robert **10**  
Davidi, Efraim **35**  
Dawbarn de Acosta, Susana **39**  
De Juano, María Néldia **7**  
De Olaso, Ezequiel **6**  
De Privitellio, Luciano **43**  
De Riz, Liliana **53**  
Debattista, Susana **14**  
Delamata, Gabriela **18**  
Delich, Francisco **4**  
Devoto, Fernando **3, 7, 18, 22-23, 33, 34, 40, 46**  
Devoto, Fernando *et al.* **16**  
Devoto, Rubén **3**  
Di Liscia, María Silvia **25**  
Di Meglio, Gabriel **29**  
Donadone, Julio Cesar **48**  
Donatello, Luis Miguel **24**  
Dotti, Jorge E. **6, 20**  
Drovetta, Raquel **38**  
Dutrénit Bielous, Silvia **25**
- Echeverría, Olga **28**  
Entin, Gabriel **32**  
Escolar, Marcelo **27**  
Eujanian, Alejandro **9, 21**

- Fabris, Mariano **54**  
 Fair, Hernán **37**  
 Falcón, Edgardo **14**  
 Falcón, Ricardo **1, 3, 5, 10, 18, 40**  
 Fantoni, Guillermo Augusto **4**  
 Farías, Mónica **59**  
 Fausto, Sergio **44**  
 Favaro, Orietta **8, 16, 21, 31**  
 Fernandes Carvalho Veçoso, Fabia **59**  
 Fernández Irusta, Pablo **31**  
 Fernández, Arturo **3, 10, 22-23, 40**  
 Fernández, María Estela **38**  
 Fernández, Víctor Ramiro **17, 25, 58**  
 Ferrari, Marcela P. **24, 37, 43, 46**  
 Ferrari, Marcela P. *et al.* **32**  
 Filippi, Alberto **53**  
 Follari, Roberto A. **19**  
 Forni, Floreal **26**  
 Frapiccini, Alina **1**  
 Frid, Carina Laura **34**  
 Funes, Patricia **17**
- Galafassi, Guido **11**  
 Gallo, Ezequiel **6**  
 Gallo, Klaus **26**  
 Garaño, Santiago **47**  
 Garavaglia, Juan Carlos **10, 15**  
 García, Graciela **5**  
 García, Ignacio **19**  
 García, Susana **19**  
 García Delgado, Daniel **39**  
 García Ferrari, Mercedes **48**  
 García Jordán, Pilar **32**  
 García Raggio, Ana M. **8**  
 Gargarella, Roberto **48**  
 Gargiulo, María Cecilia **41**  
 Garretón, Manuel Antonio **14**  
 Garzón Rogé, Mariana **42, 46**  
 Gayol, Sandra **10, 29**  
 Geary, Mirta **9**  
 Gentile, María Beatriz **2, 9**  
 Geraldello, Camilla **56**  
 Gerchunoff, Pablo **56**  
 Ghidoli, María de Lourdes **53**  
 Ghiretti, Héctor **35**  
 Giacaglia, Mirta A. **28**
- Gil, Gastón Julián **47**  
 Giménez, Sebastián R. **51**  
 Gingins, María E. **1**  
 Giordano, Verónica **11, 37**  
 Girbal-Blacha, Noemí **10, 30**  
 Glück, Mario **36, 40, 58**  
 Godoy, Cristina **10, 13, 14**  
 Golman, Noemí **10**  
 Gomes, Ângela de Castro **33**  
 Gómez, Teresita **12**  
 Gonçalves Couto, Cláudio **19**  
 González Bernaldo de Quirós, Pilar **57**  
 González Bollo, Hernán **16**  
 González Leandri, Ricardo **57**  
 Gorelik, Adrián **42**  
 Gorza, Anabella **49**  
 Graciano, Osvaldo **55**  
 Grillo, María Victoria **18**  
 Guiance, Ariel **6**  
 Gutiérrez, Florencia **36**
- Haidar, Victoria **58**  
 Hartog, François **21, 58**  
 Hermosa Andújar, Antonio **52**  
 Herrera, Carlos M. **37, 55**  
 Herrero, Alejandro **6, 7, 10, 11**  
 Herrero, Fabián **6, 7, 10, 46, 56**  
 Herrmann de Oliveira, Luzia **27**  
 Hidalgo, Juan Carlos **1**  
 Hilb, Claudia **39, 48**  
 Hirsch, Leonardo **44**  
 Hora, Roy **20, 54**  
 Hourcade, Eduardo **1, 8, 15, 21, 26**
- Iazetta, Marco **49**  
 Iazetta, Osvaldo **5, 12, 13, 14, 22-23, 43**  
 Iglesias, Carlos **3**  
 Iglesias, Esteban **33**  
 Iturralde, Micaela **54**  
 Iuorno, Graciela **31**
- Jelin, Elizabeth **27**
- Kessler, Ma. Elena **22-23**  
 Kindgard, Adriana **16**  
 Klich, Ignacio **41**
- Klitsche de la Grange, Teodoro **25**
- Lanciotti, Norma **22-23, 34**  
 Landau, Matías **44**  
 Lanteri, Ana Laura **41**  
 Lattuada, Mario **2, 5, 15**  
 Lechini, Gladys **6**  
 Lechner, Norbert **11, 15**  
 Leis, Héctor Ricardo **17, 26, 38**  
 Lesgart, Cecilia **22-23, 46**  
 Lesser, Jeffrey **32**  
 Lettieri, Alberto **10, 12, 28**  
 Levi, Giovanni **9**  
 Levín, Silvia **3**  
 Leyes, Rodolfo **55, 56**  
 Librandi, Juan Martín **59**  
 Lichtmajer, Leandro Ary **39**  
 Liernur, Pancho **2**  
 Lisboa, Marcelino **56**  
 Llull, Laura **24**  
 Lobato, Mirta **12, 40**  
 López, Damián **41**  
 Lorenzini, María Elena **37**  
 Loriga, Sabrina **58**  
 Losada, Leandro **54**  
 Lucca, Juan Bautista **53**  
 Luzzi, Mariana **20**  
 Lvovich, Daniel **5, 46**
- Maceira, Verónica **31**  
 Mackinnon, María Moira **10**  
 Macor, Darío **1, 4, 10, 14, 40, 46**  
 Maddalena, Pablo **49**  
 Maina, Marcelino **46**  
 Manin, Bernard **32**  
 Mansilla, H.C.F. **24, 31, 44**  
 Marcilese, José **53**  
 Marques dos Santos, Afonso **21**  
 Márquez, Ángel Diego **4**  
 Marramao, Giacomo **7**  
 Martín, María Pía **2, 12, 40**  
 Martín-Sánchez, Juan **57**  
 Martínez Mazzola, Ricardo **55**  
 Mases, Enrique **1, 4, 11, 15, 25, 40, 45, 46**  
 Mauro, Diego A. **36, 46**  
 Medina, Francisco **50**  
 Megías, Alicia **3, 40**

Mellado, Virginia **43**  
 Mendonça, Mariana **54**  
 Míguez, Eduardo José **43, 56**  
 Mocca, Edgardo **29**  
 Monreal, Susana **47**  
 Monserrat, Alejandra **1, 40**  
 Montserrat, Marcelo **6**  
 Morales, Orlando **53**  
 Moretti, Ignacio **54**  
 Moroni, Marisa **32**  
 Moyano, Javier **32**  
 Múgica, María Luisa **12**  
 Myers, Jorge **11, 26**

Navajas, María José **36**  
 Navarro, Manuel **40**  
 Nercesian, Inés **39**  
 Nogueira Novaes Botta, Elisa **48**  
 Novaro, Marcos **15, 43**  
 Nun, José **14**  
 Núñez, Pedro **56**  
 Núñez Seixas, Xosé M. **33**

O'Donnell, Guillermo **12**  
 Ochoa, Miguel Angel **15**  
 Ollier, María Matilde **27, 43**  
 Orlansky, Dora **16**  
 Ormaechea, Emilia **58**  
 Ortíz de Rozas, Victoria **52**  
 Ortúzar, Diego **49**  
 Ospital, María Silvia **10, 13**  
 Otero, Hernán **36**

Pagano, Nora **17**  
 Palacio, Juan Manuel **48**  
 Palermo, Silvana **30, 55**  
 Palermo, Vicente **13**  
 Palumbo, Mariana **59**  
 Parolo, María Paula **29, 38**  
 Pasolini, Ricardo **26**  
 Pastoriza, Elisa **34**  
 Paura, Vilma **17**  
 Pedetta, Marcelo **47**  
 Pereyra, Diego **16, 34**  
 Pérez, Inés **49**  
 Pérez, Verónica **50**  
 Peron, Vanessa **56**  
 Persello, Ana Virginia **3, 11, 43, 51**

Pesavento, Sandra Jatahy **18**  
 Pianetto, Ofelia **1**  
 Piazzesi, Susana **13, 27**  
 Pierini, Clara **59**  
 Pollitzer, María **52**  
 Portantiero, Juan Carlos **13**  
 Pozzoni, Mariana **36**  
 Prado, Gustavo **57**  
 Prieto, Agustina **1, 19, 40**  
 Prol, María Mercedes **21**  
 Puig de Stubrin, Lilia **5**  
 Pys Diez, Nayla **54**

Queirolo, Graciela **50**  
 Quintana, Francisco José **59**  
 Quintana Villacorta, Sergio **43**  
 Quiroga, Hugo **1, 5, 12, 13, 14, 18, 40, 46, 48**  
 Quiroga, Nicolás **30**

Rabinovich, Alejandro **41**  
 Rafart, Carlos **6, 14**  
 Ragno, María Rosa **2**  
 Ramacciotti, Karina **49, 50**  
 Rapalo, María Ester **18**  
 Reano, Ariana **45**  
 Rebón, Julián **50**  
 Rein, Raanan **32, 35**  
 Rengifo Streeter, Francisca **57**  
 Rennes, Juliette **58**  
 Renold, Juan Mauricio **1, 15**  
 Retamoso, Roberto **6**  
 Revel, Jacques **10, 58**  
 Reyes, Francisco **46, 50, 55**  
 Richard-Jorba, Rodolfo **32, 45**  
 Rigotti, Ana María **1, 5**  
 Rilla, José **2**  
 Riutort Serra, Bernat **4, 7, 25, 31**  
 Robin, Silvia **6**  
 Rodrigo, Cintia **51**  
 Rodríguez, Ana **34**  
 Rodríguez, Fernando **8**  
 Rodríguez, María Laura **38**  
 Rodríguez, Martha **17**  
 Rodríguez, Orlando **2**  
 Roig, Arturo **7**  
 Rojkind, Inés **31**  
 Roldán, Darío **15, 26, 33, 34, 58**

Roldán, Diego P. **40**  
 Romano, Ruggiero **16**  
 Romano, Silvia **15**  
 Romero, Luis Alberto **10, 14, 34, 40, 43**  
 Rosatti, Horacio **12**  
 Rosler, Andrés **48**  
 Rossi, Luis Alejandro **14**  
 Ruffini, Martha **36**  
 Russo, Juan **25, 45, 59**

Sabato, Hilda **10, 40, 46, 56**  
 Saguier, Eduardo **8**  
 Saint Martin, Monique de **32**  
 Sala, Núria **57**  
 Sallum Jr., Brasilio **20**  
 Salvatore, Ricardo **20**  
 Salvi, Valentina **47**  
 Sánchez, Santiago Javier **38**  
 Sangrilli, Carla **39**  
 Sarlo, Beatriz **6**  
 Sartelli, Héctor Eduardo **5**  
 Szabón, José **8**  
 Scarfi, Juan Pablo **59**  
 Scheinkman, Ludmila **49**  
 Schwarzstein, Dora **22-23**  
 Sepúlveda dos Santos, Myrian **33**  
 Serra, María Nazaret **55**  
 Servetto, Alicia **17**  
 Sidicaró, Ricardo **8, 18, 24, 35, 46**  
 Sislíán, Fabián E. **8**  
 Solís Carnicer, María del Mar **28, 42, 46**  
 Soprano, Germán **37**  
 Sorj, Bernardo **44**  
 Souroujon, Gastón **55, 56**  
 Spinelli, María Estela **24, 43, 46**  
 Stagnaró, Andrés **50**  
 Strasser, Carlos **16**  
 Strozzi, Susana **14**  
 Suárez, Teresa **7**  
 Suriano, Juan **7, 40, 43**  
 Sznajder, Mario **33**

Taller de Historia  
 de las Mentalidades **4**  
 Tapia, Hernán **56**  
 Taranda, Demetrio **25**

Tato, María Inés **20**  
Tau Anzoátegui, Víctor **6**  
Tcach, César **3, 7, 17, 35, 46, 57, 58**  
Tcach, Iván **51**  
Tealdo, Julio C. **25**  
Teitelbaum, Vanesa **40**  
Terán, Oscar **6, 12, 21**  
Testa, Daniela **50**  
Torre, Juan Carlos **46, 51**  
Tortorella, Roberto Luis **29**  
Tortti, María Cristina **22-23**  
Trocello de Vecens, M. Gloria **11**

Vagliente, Pablo **18**  
Valdés, Alejandra **34**  
Valenzuela, Fátima **53**  
Valiente, Diego **22-23**  
Valobra, Adriana María **45**  
Varela, María Teresa **45**  
Venezia, Luciano **52**  
Vermeren, Patrice **12**  
Vezzetti, Hugo **6**  
Vilas, Carlos **17, 26**  
Villa, Martha Teresa **3**  
Villavicencio, Susana **8**

Weinberg, Felix **7**  
Weinberg, Gregorio **7**  
Wortman, Ana **13**

Yannoulas, Silvia **10**  
Yannuzzi, María de los Ángeles  
**2, 7, 21, 39, 40**

Zabala, Juan Pablo **59**  
Zanini, Silvia **1**  
Zeifer, Bárbara **51**  
Zimmermann, Eduardo **15, 34**  
Zink, Mirta **34**  
Zuleta Álvarez, Enrique **7**

**Toda correspondencia debe dirigirse a:**

**ESTUDIOS SOCIALES**

revista universitaria semestral.  
Casilla de Correo 353,  
Correo Argentino sucursal Santa Fe,  
(3000) Santa Fe, Argentina.

Secretaría de Redacción:  
e-mail: estudiosociales@unl.edu.ar

**Los trabajos con pedido de publicación deben ser inéditos, no estar postulados simultáneamente en otro medio de divulgación, y observar en su presentación las siguientes recomendaciones:**

**1. EXTENSIÓN:**

**a. ARTÍCULOS Y ENTREVISTAS:**

La extensión de los textos no puede ser inferior a los 40.000 caracteres con espacios ni superar los 60.000 caracteres con espacios, incluyendo las notas a pie de página, la bibliografía, los gráficos, cuadros, mapas o apéndices.

**b. COMUNICACIONES, NOTAS Y COMENTARIOS:**

30.000 caracteres con espacios incluyendo las notas a pie de página y bibliografía.

**c. RESEÑAS:**

10.000 caracteres con espacios.

**2. TÍTULO:** en español o portugués (según sea el caso) e inglés, con tipografía Arial de 11 puntos, justificado, en mayúsculas y con una extensión máxima de 20 palabras.

**3. RESUMEN / ABSTRACT:** Los trabajos deben ir acompañados de: a) un resumen de no más de 150 palabras, en español o portugués —según sea el caso— y en inglés; b) 5 principales descriptores o palabras claves separados por barras en español o portugués —según sea el caso— y en inglés. El resumen debe describir de forma precisa el objetivo del artículo, sus fuentes y metodología y las conclusiones. Su alcance debe ser estrictamente

informativo y seguirá siempre la estructura objetivos—métodos—resultados—conclusiones. El mismo no puede incluir información que no figure en el texto del artículo. También deben evitarse palabras o expresiones poco significativas, perífrasis y frases excesivamente largas.

**4. DATOS DEL/DE LOS AUTOR/ES:** pertenencia institucional completa junto con la sigla correspondiente del/ de los autor/es, la dirección postal, teléfono y e-mail institucional. Ejemplo: Universidad Nacional del Litoral – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UNL–CONICET); Universidad de Buenos Aires (UBA).

**5. CUERPO DEL TEXTO:** redactadas en español o portugués, en letra Arial, 11 puntos, con interlineado 1, 15 y márgenes justificados. Si el manuscrito fuera una reelaboración de un texto previo (como una ponencia) el/los autor/es deberán especificar esta situación en una nota a pie al final del título. En estos casos se deberá atender siempre a la originalidad del manuscrito enviado. Sólo serán considerados aquellos trabajos que no hubieran sido publicados bajo ningún formato previamente.

**6. SUBTÍTULOS:** deberán aparecer en negrita y mayúscula, con sangría simple. Los subíndices dentro de los subtítulos también deben colocarse en negrita, pero sin mayúsculas.

**7. CUADROS Y GRÁFICOS:** Los cuadros, gráficos o imágenes que pueda contener el artículo deben ir numerados en su encabezamiento e incluir una referencia a la fuente en el pie de las mismas. Todos los datos incluidos en el cuerpo de los cuadros y gráficos deben ser editables para simplificar el proceso de diseño y maquetación.

**8. CITAS DE OBRAS Y DE BIBLIOGRAFÍA:** deben consignarse entre paréntesis en el cuerpo del texto de la siguiente manera: Apellido (en versalitas), año de edición del libro/ artículo: número de la página de referencia) Ej: (SABATO, 1999: 24). Si corresponde a una reedición se agregará entre corchetes el año original de la publicación. Ej: (HALPERIN DONGHI, [1984] 2003: 25).

**9. CITAS TEXTUALES:** Las citas textuales irán entrecuilladas y utilizando comillas francesas («»). En caso de exceder las 4 líneas, se separarán del cuerpo principal del texto, con comillas y sin sangría, manteniendo el tamaño de la letra. Cualquier cambio introducido en la cita original deberá indicarse encerrándolo entre corchetes. Si la última palabra de la cita se resalta con comillas simples, las mismas deben quitarse y colocarse la palabra en itálica.

**10. NOTAS A PIE DE PÁGINA:** sólo deben ser utilizadas para realizar aclaraciones o para citar fuentes de archivo o periodísticas. En estos casos deben aparecer enumeradas correlativamente (1, 2, 3, etc.), dentro del signo de puntuación, en letra arial, 10 puntos y con márgenes justificados. Las fuentes de archivo o periodísticas citadas deben consignarse conforme el siguiente modelo. «Manifestación», La Nación, 02/09/1983. No se utilizan las expresiones *ibid.*, *ídem*, ni *op.cit.*

**11. BIBLIOGRAFÍA:** deberá incluirse al final del trabajo y contendrá solo las obras citadas en el artículo. El orden a seguir es alfabético por apellido de autor. Si se

incluye más de una obra del mismo autor se seguirá el orden cronológico de edición —del texto más antiguo al más reciente— y se mencionará el autor por cada obra citada, sin sustituirlo por línea, guiones u otros signos. Si son varios autores, se listarán todos, sin utilizar las expresiones *et al/y* otros. Los títulos de capítulos, artículos de revistas y ponencias no irán entrecuillados. No utilizar siglas al citar las editoriales (como FCE o UNL). Cada elemento de la lista debe seguir las siguientes indicaciones, según corresponda:

**a. LIBRO:**

APELLIDO, Nombre (Año): *Título del libro* (en cursiva), lugar de edición, Editorial.

**b. ARTÍCULO:**

APELLIDO, Nombre (Año): «Nombre del artículo», en: *Revista* (en cursiva), número, lugar de edición, pp. x-y.

**c. CAPÍTULO DE LIBRO:**

APELLIDO, Nombre (Año): «Título del capítulo», en: Apellido, Nombre (comp.). *Título del libro* (en cursiva), lugar de edición, Editorial, pp. x-y.

**d. PONENCIAS:**

APELLIDO, Nombre (Año): «Título de la ponencia», en: *Congreso/Jornada* (en cursiva), lugar del evento, día/s y mes.

**e. TESIS:**

APELLIDO, Nombre (Año): *Título de la tesis* (en cursiva), Nombre de la carrera de grado (Licenciatura) o posgrado (Maestría/Doctorado), Unidad Académica.

**12. CONFIDENCIALIDAD:** Para garantizar la confidencialidad de la evaluación, el texto no debe contener ni el nombre del autor/a o autores/as, ni ninguna referencia que permita su fácil identificación (proyectos, seminarios, agradecimientos etc.). Tenga en cuenta que en los procesadores de texto hay una sección en Archivo/Propiedades, en la que hay que borrar las referencias a la autoría y la organización. Una vez que el artículo sea aceptado para su publicación, todas las referencias se podrán incluir posteriormente en el proceso de edición.



**Compras y suscripciones**

[www.unl.edu.ar/editorial](http://www.unl.edu.ar/editorial)

**Para ordenar suscripciones  
fuera de la Argentina dirigirse a:**

Fernando García Cambeiro  
Latin American Books & Serials  
Box 014 Skyway USA, 2886 N.W.  
79 th. Ave Miami, Florida, 33122, USA.

ESTUDIOS SOCIALES incluye los sumarios  
de sus ediciones en la base de datos **LatBook**.  
Disponible en internet en: <http://www.latbook.com>

Números anteriores de la revista se encuentran  
disponibles en [bibliotecavirtual.unl.edu.ar](http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar)



**UNIVERSIDAD NACIONAL DEL LITORAL**

Enrique Mammarella

**Rector**

Miguel Irigoyen

**Secretario de Planeamiento  
Institucional y Académico**

Ivana Tosti

**Directora Ediciones UNL**



© ediciones **UNL**

Secretaría de Planeamiento  
Institucional y Académico,  
Universidad Nacional del Litoral,  
Facundo Zuviría 3563, cp. 3000,  
Santa Fe, Argentina.

[editorial@unl.edu.ar](mailto:editorial@unl.edu.ar)  
[www.unl.edu.ar/editorial](http://www.unl.edu.ar/editorial)

**ESTUDIOS SOCIALES 59**   
se diagramó en ediciones **UNL**  
Argentina, noviembre de 2020.